



Synthesestudie resultaten beleid gericht op integratie en maatschappelijke samenhang

- EINDRAPPORT -

Auteurs

Miranda Witvliet
Marina Lazëri
Noor Galesloot
Arend Odé

Amsterdam, 31 oktober 2023
Publicatienr. 22140

© 2023 RegioPlan, in opdracht van ministerie van SZW

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 veeelvoudigd, 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

Managementsamenvatting	5
1 Inleiding	1
1.1 Aanleiding	1
1.2 Doel en onderzoeksvragen	1
1.3 Opzet synthesestudie	2
1.4 Methodologische verantwoording	3
2 Beleidsontwikkelingen	6
2.1 Inleiding	6
2.2 Positionering en doelstellingen beleid 2014-2021	6
2.3 Centrale noties beleid	8
2.4 Ontwikkelingen beleid 2014-2021	9
3 Doelbereik	14
3.1 Introductie	14
3.2 Onderwijsparticipatie	15
3.3 Arbeidsparticipatie	21
3.4 Samenleven en weerbare samenleving	28
3.5 Samenvatting	36
4 Participatiebeleid	39
4.1 Inleiding	39
4.2 Beleidsontwikkelingen 2014-2021	39
4.3 Reconstructie beleidstheorie participatiebeleid	42
4.4 Bijdragen van beleid aan het bereiken van evenredige posities	45
4.5 Doeltreffendheid en doelmatigheid van het participatiebeleid	49
5 Beleid gericht op samenleven en een weerbare samenleving	52
5.1 Inleiding	52
5.2 Beleidsontwikkelingen	52
5.3 Reconstructie beleidstheorieën	57
5.4 Doelbereik samenleven en weerbare samenleving	62
5.5 De bijdrage van beleid aan maatschappelijke samenhang	66
5.6 Doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid	68
6 Inburgering: doorkijk naar nieuw beleid	72
6.1 Inleiding	72
6.2 Opzet nieuwe inburgeringsstelsel	72
6.3 Beleidstheorie achter het nieuwe inburgeringsstelsel	73
6.4 Indicaties voor een doelmatig en doeltreffend inburgeringsbeleid	79
7 Verkenning besparingsopties	84
7.1 Introductie	84
7.2 Besparingsopties inburgering	84
8 Conclusie	87
8.1 Inleiding	87
8.2 Inzet van het beleid	87
8.3 Realisatie doelstellingen	88
8.4 Beleidsopbrengsten	89
8.5 Doorkijk naar het nieuwe inburgeringsbeleid	90
8.6 Doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid	91
Bijlage 1 – Literatuur	94
Bijlage 2 – Respondenten	100

<u>Bijlage 3 – Beleidstheorie SenI</u>	<u>101</u>
---	-------------------

<u>Bijlage 4 – Grafieken behorende bij hoofdstuk 3 doelbereik</u>	<u>116</u>
--	-------------------

Managementsamenvatting

Doel en afbakening van de synthesestudie

Al het beleid dat wordt gevoerd op grond van één of meer beleidsartikelen van de Rijksbegroting dient periodiek te worden geëvalueerd. Dit gebeurt aan de hand van de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE 2022). Ook voor artikel 13 van de SZW-begroting, dat wil zeggen het beleid gericht op integratie en maatschappelijke samenhang, dient een Periodieke rapportage Integratie en Maatschappelijke samenhang opgesteld te worden. In het kader hiervan heeft RegioPlan in de periode december 2022 tot en met oktober 2023 een synthesestudie uitgevoerd naar de resultaten van het beleid onder begrotingsartikel 13. De uitkomsten van deze synthesestudie worden in dit rapport beschreven.

Het doel van de synthesestudie is om, voornamelijk op basis van reeds beschikbare inzichten, een beeld te schetsen van het gevoerde beleid gericht op integratie en maatschappelijke samenhang en de mate waarin er sprake is van doelbereik, doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid. Daarbij staat de periode 2000-2021 centraal, met bijzondere aandacht voor de periode 2014-2021. Voor het in kaart brengen van het doelbereik richten we ons op de hele periode 2000-2021, voor zover de indicatoren van doelbereik over deze periode beschikbaar zijn. De doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid in de periode 2000-2015 is in kaart gebracht in de synthesestudie van het integratiebeleid uit 2016 (Klaver, Odé, Smit & Witkamp, 2016). Wat betreft de ontwikkelingen in beleid, doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid nemen we daarom in deze studie de periode 2014-2021 onder de loep.

De volgende begrippen staan in de synthesestudie centraal:

Centrale begrippen synthesestudie

- **Doelbereik:** mate waarin de gestelde doelen van beleid, maatregelen en interventies worden bereikt.
- **Doeltreffendheid:** mate waarin beleid, maatregelen en interventies het bereiken van doelen dichterbij brengt; mate waarin de doelen met het beleid eerder, beter en sneller bereikt worden dan zonder het beleid het geval zou zijn geweest.
- **Doelmatigheid:** verhouding tussen doeltreffendheid en ingezette middelen; mate waarin hetzelfde resultaat met minder middelen had kunnen worden bereikt of waarin deze middelen meer resultaten hadden kunnen opleveren.

In deze studie worden verschillende onderdelen van het beleid onder de loep genomen. Het betreft hierbij ten eerste [het participatiebeleid als onderdeel van het integratiebeleid](#), gericht op het beter toerusten van mensen om een actieve bijdrage aan de maatschappij te kunnen leveren. Ten tweede betreft het [het beleid gericht op samenleven en een weerbare samenleving](#), met als doel een sociaal-cohesieve, inclusieve samenleving, waar iedereen ongeachte achtergrond dezelfde kansen krijgt. Ten derde gaat deze studie in op [het inburgeringsbeleid](#), waarbij de specifieke focus hier ligt op het nieuwe inburgeringsbeleid onder de Wet inburgering 2021.

Methodologische verantwoording

Voor deze synthesestudie wordt het gedachtengoed van de Realistische Evaluatie gehanteerd, zoals ontwikkeld door Pawson en Tilley (1997). Als eerste stap van een Realistische Evaluatie dient een reconstructie van de beleidstheorie gemaakt te worden, oftewel het 'verhaal' van de beleidsmakers over de manier waarop het beleid tot de beoogde resultaten zal leiden. In de beleidstheorie worden de doelstellingen, beoogde mechanismen, instrumentkeuze en relevante contextfactoren beschreven. Met het toetsen van de beleidstheorie wordt vervolgens op basis van beschikbare bronnen bekeken in hoeverre er sprake is van doelbereik, doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid.

Het in kaart brengen van de [doeltreffendheid](#) van het beleid is een ingewikkelde aangelegenheid. Complicerend is dat succesvolle integratie niet alleen wordt bepaald door beleid, maar ook door individuele en maatschappelijke factoren. Bovendien bestaat een groot deel van het beleid uit generiek beleid, waarvoor specifieke effecten voor mensen met een migratieachtergrond niet altijd in kaart zijn gebracht. Tot slot zijn studies naar de effectiviteit van beleidsinstrumenten heel beperkt beschikbaar, en voor generieke beleidsinstrumenten ook vaak niet uitvoerbaar. Juist het hanteren van Realistische Evaluatie biedt een manier om met deze complicerende elementen om te gaan, omdat in deze benadering via een mix van kwalitatieve en kwantitatieve bronnen in kaart wordt gebracht in hoeverre werkzame mechanismen (geïdentificeerd in de beleidstheorie) in de praktijk plaatsvinden en daarmee in hoeverre er sprake is van een *annemelijk* doeltreffend beleid. Waar sprake is van studies die de doeltreffendheid

van beleid met (quasi-)experimenteel onderzoek in kaart brengen, is daar in deze synthesestudie uiteraard gebruik van gemaakt.

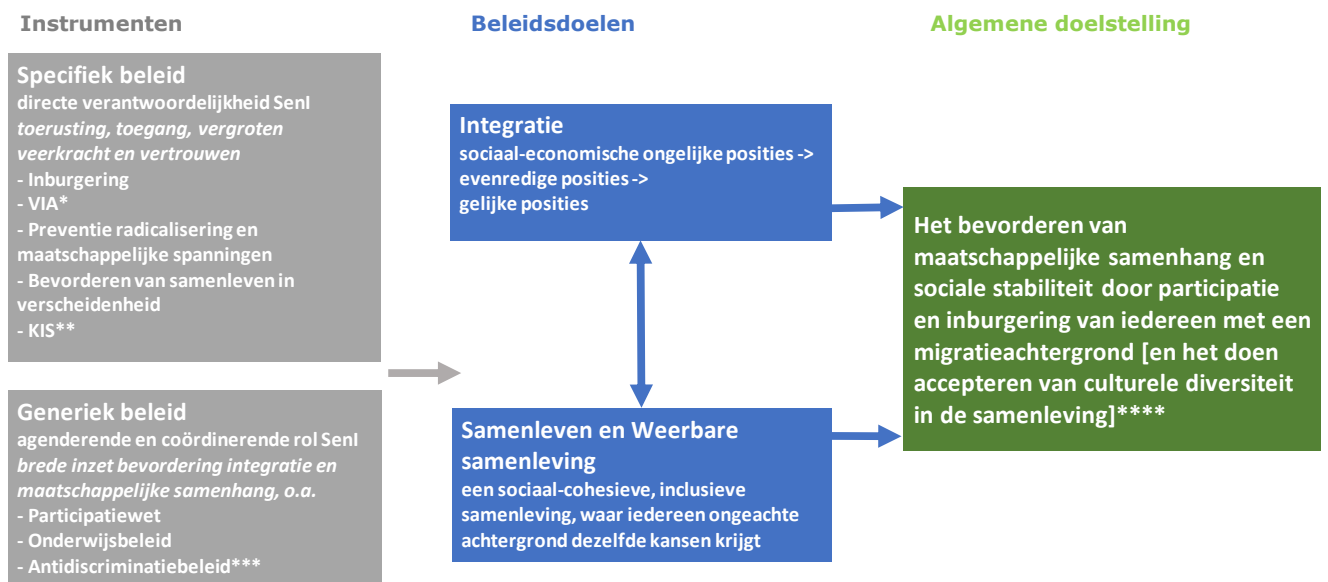
Opzet van het beleid

Als algemene doelstelling van het beleid gericht op integratie en maatschappelijke samenhang geldt: *'het bevorderen van maatschappelijke samenhang en sociale stabiliteit door participatie en inburgering van iedereen met een migratieachtergrond en het doen accepteren van culturele diversiteit in de samenleving.'*

Het beleid dat tot het bereiken van de algemene doelstelling moet leiden, kan worden onderverdeeld in het **beleidsonderdeel integratie** en het **beleidsonderdeel gericht op samenleven en een weerbare samenleving** (zie figuur 1). Het beleidsdoel van het integratiebeleid is dat er geen sociaal-economische verschillen meer resteren tussen groepen met een verschillende achtergrond; oftewel gelijke posities. Omdat het onrealistisch is om te veronderstellen dat gelijke posities van groepen realiseerbaar zijn zolang er (nog) verschillen in toerusting bestaan, kent het integratiebeleid 'evenredige posities' als tussendoel. Daarvan is sprake als mensen met een migratieachtergrond eenzelfde positie innemen als (wat betreft achtergrondkenmerken) vergelijkbare groepen. De positieverschillen tussen herkomstgroepen zijn dan terug te voeren op verschillen in generieke achtergrondkenmerken (zoals leeftijd, geslacht en sociaal-economische status) en niet tot verschil in migratieachtergrond.

Het beleidsdoel van het beleid gericht op samenleven en een weerbare samenleving betreft een sociaal-cohesieve, inclusieve samenleving, waar iedereen ongeacht achtergrond dezelfde kansen krijgt. Er staan twee doelstellingen centraal: het bevorderen van samenleven in verscheidenheid door versplintering en uitsluiting tegen te gaan, en het tegengaan van sociale spanningen en het bevorderen van sociale stabiliteit door de veerkracht en weerbaarheid van de samenleving te vergroten.

Figuur 1 Schematische weergave beleid gericht op integratie en maatschappelijke samenhang



* Voor een Inclusieve Arbeidsmarkt

** Kennisplatform Inclusief Samenleven

*** Slechts een beperkt deel van het antidiscriminatiebeleid valt onder beleidsartikel 13 (het betreft specifiek beleid tegen discriminatie naar herkomst, huidskleur en religie, te weten antisemitisme, moslimdiscriminatie, anti-zwart racisme en anti-ziganisme). De coördinatie van het antidiscriminatiebeleid is belegd bij het ministerie van BZK

**** 'en het doen accepteren van culturele diversiteit in de samenleving' is in 2019 toegevoegd aan de algemene doelstelling

Binnen het beleid worden zowel **generieke als specifieke instrumenten** ingezet. Generieke instrumenten, zoals bijvoorbeeld de Participatiewet, het onderwijsbeleid en het antidiscriminatiebeleid, worden met een breder doel ingezet dan het bevorderen van integratie en maatschappelijke samenhang. Ten aanzien van de generieke instrumenten vervult de beleidsdirectie Samenleven en Integratie (SenI) een

agenderende en coördinerende functie in de samenwerking met andere beleidspartners, waaronder andere departementen, gemeenten en uitvoeringsorganisaties. Dit doet SenI vanuit het perspectief van een brede multidimensionale conceptualisering en operationalisering van de begrippen integratie en samenleven, waarbij het beleid zich richt op zowel nieuwkomers als op de zittende bevolking en op de interactie tussen deze groepen. Naast generiek beleid wordt een aantal specifieke instrumenten ingezet gericht op het toerusten van mensen met een migratieachtergrond, op (gelijke) toegang tot maatschappelijke domeinen en voorzieningen en op het vergroten van veerkracht en vertrouwen. Onder deze instrumenten vallen inburgering, het programma VIA (voorheen Verdere Integratie op de Arbeidsmarkt, sinds 2022 Voor een Inclusieve Arbeidsmarkt), activiteiten gericht op de preventie van radicalisering en maatschappelijke spanningen, activiteiten gericht op het bevorderen van samenleven in verscheidenheid en de opzet van een kennisinfrastructuur voor vraagstukken rondom integratie (vanaf 2015 via het Kennisplatform Inclusief Samenleven).

Doelbereik

Om de mate van doelbereik in de periode 2000-2021 in kaart te brengen, zijn in deze synthesestudie op basis van bestaande bronnen¹ ontwikkelingen op verschillende indicatoren in beeld gebracht. Voor het beleidsonderdeel integratie zijn hiervoor ontwikkelingen beschreven op indicatoren van onderwijs- en arbeidsparticipatie. Aangezien 'evenredige posities' beschreven is als het tussendoel van het integratiebeleid, zijn voor zover beschikbaar ontwikkelingen in evenredigheid in kaart gebracht voor wat betreft onderwijs- en arbeidsparticipatie. Ten aanzien van het beleidsonderdeel samenleven en weerbare samenleving behoeven de hoofdconcepten van het beleid nadere afbakening vanwege het hoge abstractieniveau van de doelstellingen. Aangezien de doelstellingen breed zijn geformuleerd en concrete (tussen)doelen ontbreken, is het onduidelijk welke specifieke ontwikkelingen in de samenleving door het beleid worden beoogd. We verkennen de hoofdconcepten verder in dit rapport en maken daarbij een vertaalslag naar indicatoren gericht op drie beleidsthema's, namelijk sociale cohesie, (ervaren) discriminatie en zelfbeschikking. Voor deze drie thema's zijn ontwikkelingen op diverse relevante indicatoren in beeld gebracht, te weten: sociale contacten en sociale afstand tussen groepen, thuisgevoel in Nederland, opvattingen van mensen zonder migratieachtergrond ten opzichte van diversiteit in de samenleving, (ervaren) discriminatie en waardeoriëntatie.

Ontwikkelingen in onderwijs- en arbeidsparticipatie

In grote lijnen zien we ten aanzien van het doelbereik voor ieder thema verschillen tussen mensen met en zonder migratieachtergrond, waarbij mensen met een migratieachtergrond over het algemeen een minder gunstige positie hebben dan mensen zonder migratieachtergrond. Op basis van de evenredigheidsanalyses, waarin verschillen worden gecorrigeerd voor generieke achtergrondkenmerken, zoals leeftijd, geslacht en SES, constateren we dat voor meerdere indicatoren van onderwijsparticipatie de verschillen tussen mensen met en zonder migratieachtergrond met de tijd kleiner worden. Voor arbeidsparticipatie geldt een wisselend beeld ten aanzien van de ontwikkeling in evenredigheid.

Wat betreft de toerusting van mensen voor een actieve bijdrage aan de arbeidsmarkt, wordt zichtbaar dat het gerealiseerde opleidingsniveau van mensen met een migratieachtergrond steeds hoger wordt en het verschil in opleidingsniveau met mensen zonder migratieachtergrond juist kleiner. Wat betreft de gemiddelde adviesscore van leerlingen in groep 8, het gemiddelde opleidingsniveau in het voortgezet onderwijs en het aandeel studenten dat deelneemt in mbo-bol niveau 4 scoren mensen met een migratieachtergrond over het algemeen lager dan mensen zonder migratieachtergrond. Deze verschillen nemen wel af met de tijd. Verder is het aandeel voortijdig schoolverlaters onder jongeren met een migratieachtergrond ten opzichte van jongeren zonder migratieachtergrond relatief hoog, ook als wordt gecorrigeerd voor achtergrondkenmerken. Deze verschillen nemen wel iets af met de tijd. Studenten met een migratieachtergrond stoppen echter gemiddeld vaker met hun opleiding zonder dat zij een diploma behalen. Tot slot zien we dat mbo-studenten met een migratieachtergrond vaker moeten solliciteren voor een stageplaats dan studenten zonder migratieachtergrond, dit verschil blijft stabiel met de tijd.

¹ De gebruikte bronnen zijn: kernindicatoren van het CBS, de publicatie *Ontwikkeling in Integratie* (Risbo, 2023), de publicatie *Monitor Gelijkwaardige Kansen* (Significant, 2023) en het CBS dashboard van de cohortstudie *Asiel*.

Mensen met een migratieachtergrond zijn in de periode 2006-2021 in toenemende mate aan het werk, hoewel gedurende de hele periode het aandeel werkenden met een migratieachtergrond lager uitkomt dan het aandeel werkenden zonder migratieachtergrond. Met name voor de eerste generatie met een buiten-Europese migratieachtergrond is het aandeel werkenden laag vergeleken met de overige herkomstgroepen, ook als daarbij wordt gecorrigeerd voor achtergrondkenmerken. Het verschil met mensen zonder migratieachtergrond wordt met de tijd wat kleiner. De uitzondering daarop vormt de eerste generatie Europese migranten. Voor deze groep zijn de (voor achtergrondkenmerken gecorrigeerde) verschillen in arbeidsparticipatie met mensen zonder migratieachtergrond in 2021 iets groter dan in 2006. Specifiek voor de arbeidsparticipatie van asielmigranten geldt dat na ongeveer drie jaar na het verkrijgen van de verblijfsvergunning de arbeidsparticipatie gemiddeld langzaam toeneemt, waarbij na vier jaar een zekere afvlakking voor deze groep in arbeidsparticipatie lijkt te ontstaan. Met name mensen van de eerste generatie met een buiten-Europese migratieachtergrond zijn oververtegenwoordigd in de bijstandscijfers, al nemen de verschillen tussen deze groep en de groep mensen zonder migratieachtergrond iets af over de tijd. De verschillen in het aandeel werklozen tussen mensen zonder migratieachtergrond en de ander herkomstgroepen (tweede generatie met een buiten-Europese migratieachtergrond en de eerste en tweede generatie met een Europese migratieachtergrond) nemen niet af met de tijd. Ten aanzien van het ontvangen gemiddeld uurloon geldt dat voor de eerste generatie met een buiten-Europese migratieachtergrond het gemiddeld uurloon door de jaren heen lager ligt dan voor mensen zonder migratieachtergrond, ook als daarbij wordt gecorrigeerd voor achtergrondkenmerken.

Ontwikkelingen in bevorderen samenleven

Ten aanzien van het bevorderen van samenleven met elkaar ontstaat uit de analyse van de ontwikkelingen op verschillende indicatoren geen eenduidig beeld van doelbereik; het is moeilijk om te spreken van een duidelijke afname of toename van sociale samenhang en inclusiviteit in de samenleving, ook omdat er geen duidelijke definitie is van dit begrip of hoe dit afgebakend kan worden. Indicatoren van sociale cohesie laten bijvoorbeeld zien dat mensen zonder een migratieachtergrond steeds meer contacten hebben met mensen met een migratieachtergrond. Tegelijkertijd zien we dat bij veel groepen met een migratieachtergrond het thuisgevoel in Nederland toeneemt, terwijl dat bij andere groepen met een migratieachtergrond afneemt. Dit geldt ook voor de groep zonder een migratieachtergrond. We zien daarnaast een afname in het aandeel mensen zonder een migratieachtergrond dat aangeeft culturele diversiteit te waarderen, maar tegelijkertijd ook een afname in sociale afstand tussen alle groepen. Mensen komen steeds dichterbij elkaar als het gaat om waarden omtrent gendergelijkheid en acceptatie van LHBTI+-personen, een indicatie van toegenomen ruimte voor zelfbeschikking. Tegelijkertijd neemt ervaren etnische discriminatie juist toe over de jaren heen. Er is dan ook geen eenduidige trend te bespeuren omtrent samenleven met elkaar – in sommige opzichten is er minder afstand tussen groepen in de maatschappij, maar in andere opzichten juist meer. Op basis van de ontwikkelingen op de beschikbare indicatoren is het dan ook lastig om uitspraken te kunnen doen over de mate van doelbereik.

Participatiebeleid: beleidstheorie en aanwijzingen voor doeltreffendheid en doelmatigheid

Beleidstheorie participatiebeleid

Geconstateerd wordt dat gelijke posities van mensen met en zonder migratieachtergrond nog een brug te ver is zolang er nog verschillen in toerusting bestaan. De instrumenten en beoogde werkzame mechanismen van het participatiebeleid richten zich daarom op het bereiken van evenredige posities, dat wil zeggen dat mensen met een migratieachtergrond eenzelfde positie innemen als (wat betreft achtergrondkenmerken) vergelijkbare groepen. Figuur 2 vat de reconstructie van de beleidstheorie van het participatiebeleid samen.

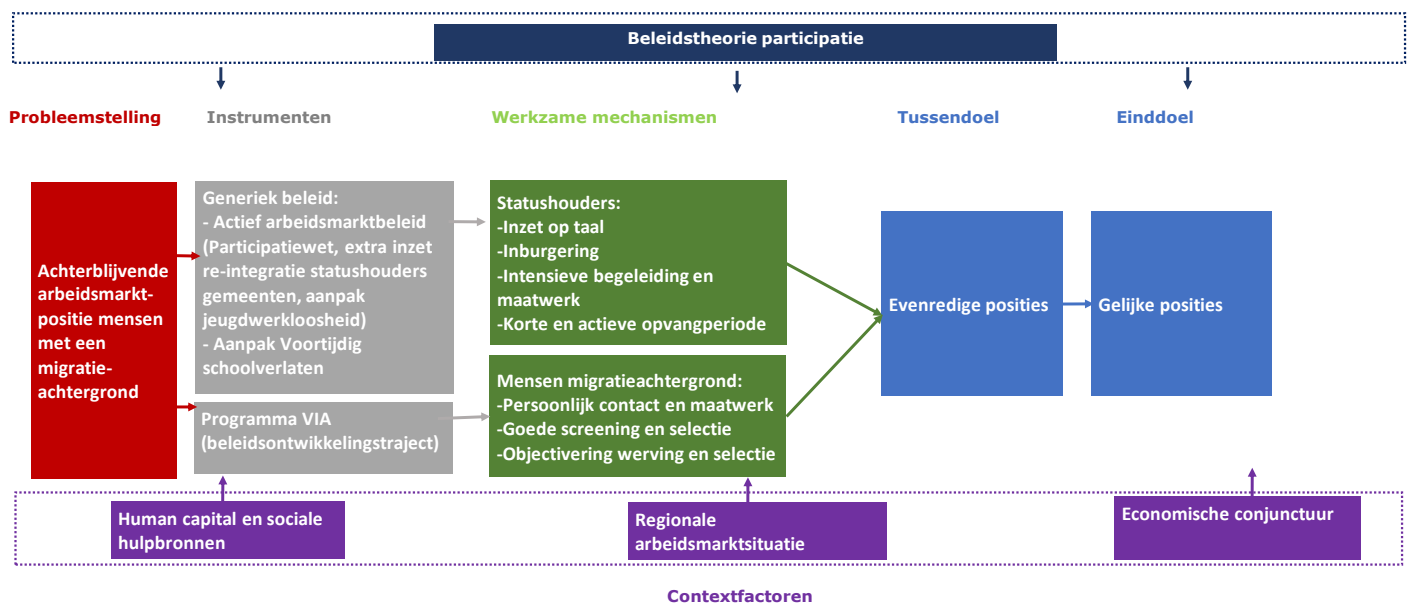
Wat betreft de ingezette instrumenten kan een onderscheid gemaakt worden in generieke en specifieke instrumenten. Wat betreft de generieke instrumenten nemen in de periode 2014-2021 instrumenten die te maken hebben met actief arbeidsmarktbeleid een belangrijke plek in, zoals de Participatiewet, de extra inzet van gemeenten voor de re-integratie van statushouders en de aanpak jeugdwerkloosheid. Daarnaast geldt de aanpak van voortijdig schoolverlaten als generiek instrument. In aanvulling op generiek beleid wordt ook specifiek beleid ingezet, gericht op het ontwikkelen van effectieve interventies met het oog op het verbeteren van arbeidsmarktposities van mensen met een migratieachtergrond. Het programma VIA is hiervoor opgezet als beleidsontwikkelingstraject. Door het uitvoeren en onderzoeken van pilots wil het ministerie van SZW via dit programma kennis opdoen over effectieve interventies voor

het verbeteren van de arbeidsmarktpositie van personen met een niet-westerse migratieachtergrond. De pilots zijn onderverdeeld in een programmalijn werkgevers, programmalijn arbeidstoeleiding en programmalijn jongeren.

Verschillende beoogde werkzame mechanismen kunnen worden onderscheiden ten aanzien van het participatiebeleid. Wat betreft statushouders geldt dat op basis van bestaand onderzoek onderbouwd kan worden dat de inzet op taalverwerving, inburgering, intensieve begeleiding en maatwerk en een korte en actieve opvangperiode, waarin personen ondersteuningsaanbod ontvangen gericht op werk en taalvaardigheid, bijdragen aan het dichterbij brengen van de doelstelling (evenredigheid). Voor de bredere groep mensen met een migratieachtergrond geldt dat de inzet van beleid op persoonlijk contact en maatwerk, een goede screening en selectie, waarbij wordt gekeken naar het taalniveau en de motivatie van kandidaten en in hoeverre dit aansluit bij het werk, en objectivering in werving en selectie de doelstelling dichterbij zou moeten brengen.

In de beleidstheorie neemt de invloed van contextfactoren op het doelbereik een belangrijke plek in. Voor het begrijpen van de achterblijvende arbeidsparticipatie van mensen met een migratieachtergrond kunnen verschillende factoren worden onderscheiden. Zowel individuele kenmerken (human capital en sociale hulpbronnen), de economische conjunctuur als de maatschappelijke context (zoals draagvlak in de samenleving voor de opvang van asielzoekers en de bereidheid van werkgevers om statushouders een arbeidsplek te bieden) zijn relevante te onderscheiden contextfactoren.

Figuur 2 Beleidstheorie participatiebeleid



Aanwijzingen voor doeltreffendheid en doelmatigheid van het participatiebeleid

Op basis van bestaand evaluatieonderzoek is op een rij gezet in hoeverre er aanwijzingen zijn voor de inzet van de beoogde werkzame mechanismen uit de beleidstheorie. Ook is een analyse gemaakt van het belang van de context voor het verklaren van de ontwikkeling in arbeids- en onderwijsparticipatie van mensen met een migratieachtergrond.

Uit beschikbaar evaluatieonderzoek blijkt dat het voor een aantal werkzame mechanismen van het participatiebeleid aannemelijk is dat deze mechanismen zijn ingezet, hoewel de inzet veelal op kleine schaal was en veelal met een experimenteel karakter. Zo zijn er in de periode 2014-2021 voorzichtige stappen gezet in het toerusten van statushouders voor een actieve participatie op de arbeidsmarkt. Dit geldt met name voor de inzet op maatwerk in gemeenten en in mindere mate voor de inzet op taal, inburgering en een vroege start. Voor jongeren met een migratieachtergrond lijkt er een (voorzichtige) toename te zijn in maatwerk gericht op het versterken van participatie, met name wat betreft jongeren in kwetsbare

posities. Voor de grotere groep mensen met een migratieachtergrond lijkt de inzet van intensieve persoonlijke begeleiding in de onderzochte periode moeilijk van de grond te komen. In pilots is ingezet op het bieden van maatwerk, screening en selectie en op objectivering van werving en selectie. Deze pilots, die onder andere zijn ingezet in het kader van het programma VIA, hadden vooral tot doel om kennis te genereren over wat werkt om mensen met een migratieachtergrond voldoende toe te kunnen rusten voor een actieve bijdrage aan de samenleving. Tevens komt het belang naar voren van contextfactoren in het verklaren van verschillen in onderwijs- en arbeidsparticipatie tussen mensen met en zonder migratieachtergrond. Voor verschillende factoren, waaronder de economische conjunctuur en de coronacrisis is het aannemelijk dat zij een belangrijke rol hebben gespeeld ten aanzien van de verschillen in participatie tussen mensen met en zonder migratieachtergrond. Zo zien we vooral in tijden van hoogconjunctuur de verschillen tussen mensen met en zonder migratieachtergrond in arbeidsparticipatie kleiner worden. De mate waarin de doelen van het beleid worden bereikt kan dan ook niet alleen toegeschreven worden aan de inzet van beleid.

Al met al laat informatie uit onderzoek zien dat de kennis over wat werkt om mensen met een migratieachtergrond goed toe te kunnen rusten voor een actieve bijdrage aan de samenleving is toegenomen. De inzet van werkzame mechanismen in de praktijk is echter kleinschalig geweest. Bovendien is het aannemelijk dat verschillende contextfactoren eveneens van invloed zijn geweest op de onderwijs- en arbeidsparticipatie van migranten. We kunnen daarom ook niet verwachten dat het participatiebeleid in de periode 2014 – 2021 grote effecten heeft gehad op het dichterbij brengen van evenredigheid, dat wil zeggen dat mensen met een migratieachtergrond eenzelfde positie innemen als (wat betreft achtergrondkenmerken) vergelijkbare groepen. Dit geldt met name voor evenredigheid in arbeidsparticipatie.

Op basis van enig onderzoek dat beschikbaar is naar de doelmatigheid van de inzet van middelen voor jongeren in kwetsbare posities, en op basis van verschillende interviews die we voor deze synthesestudie hebben gehouden met experts en stakeholders, kunnen we met name maatschappelijke rendement verwachten van een grotere inzet van middelen voor persoonlijke begeleiding. Daarbij is het belangrijk om mensen goed te leren kennen en op deze manier maatwerk te kunnen leveren. In de periode 2014-2021 is aan deze werkzame mechanismen vooral op kleine schaal in de praktijk uitvoering gegeven. Een grotere inzet hierop zou een positieve bijdrage kunnen hebben op het dichterbij brengen van evenredige posities op het gebied van onderwijs- en arbeidsparticipatie.

Beleid gericht op samenleven en een weerbare samenleving: beleidstheorie en aanwijzingen voor doeltreffendheid en doelmatigheid

Beleidstheorieën

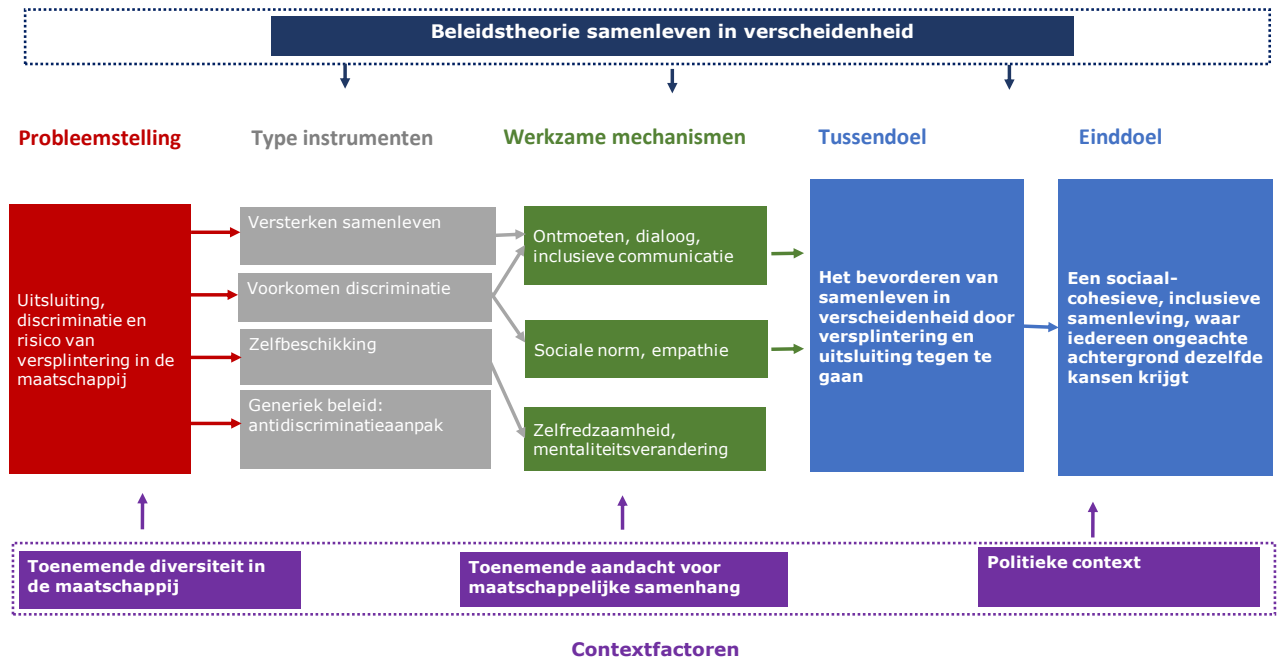
Met de toenemende diversiteit in de samenleving wordt door de overheid steeds meer de behoefte ervaren voor het aanpakken van vraagstukken rondom samenleven in verscheidenheid. Toenemende diversiteit kan gevolgen hebben voor sociale cohesie en inclusiviteit, maar ook voor sociale stabiliteit en maatschappelijke spanningen. Hiervoor worden binnen het beleid twee aparte beleidslijnen gehanteerd, namelijk beleid gericht op het bevorderen van samenleven, en beleid gericht op het verhogen van weerbaarheid in de samenleving. In figuren 3 en 4 worden de beleidstheorieën voor beide beleidslijnen weergegeven.

Voor de twee beleidslijnen kunnen verschillende ingezette instrumenten worden onderscheiden. Belangrijk hierbij is dat het beleid gericht op samenleven en op een weerbare samenleving zich voornamelijk bezighoudt met het ontwikkelen van een beleidsvisie, werkzame mechanismen en instrumenten die vervolgens kunnen worden ingezet door lokale actoren die rechtstreeks werken met de doelgroepen om maatschappelijke impact te bereiken. Vaak worden deze instrumenten in samenwerking met deze lokale actoren ontwikkeld.

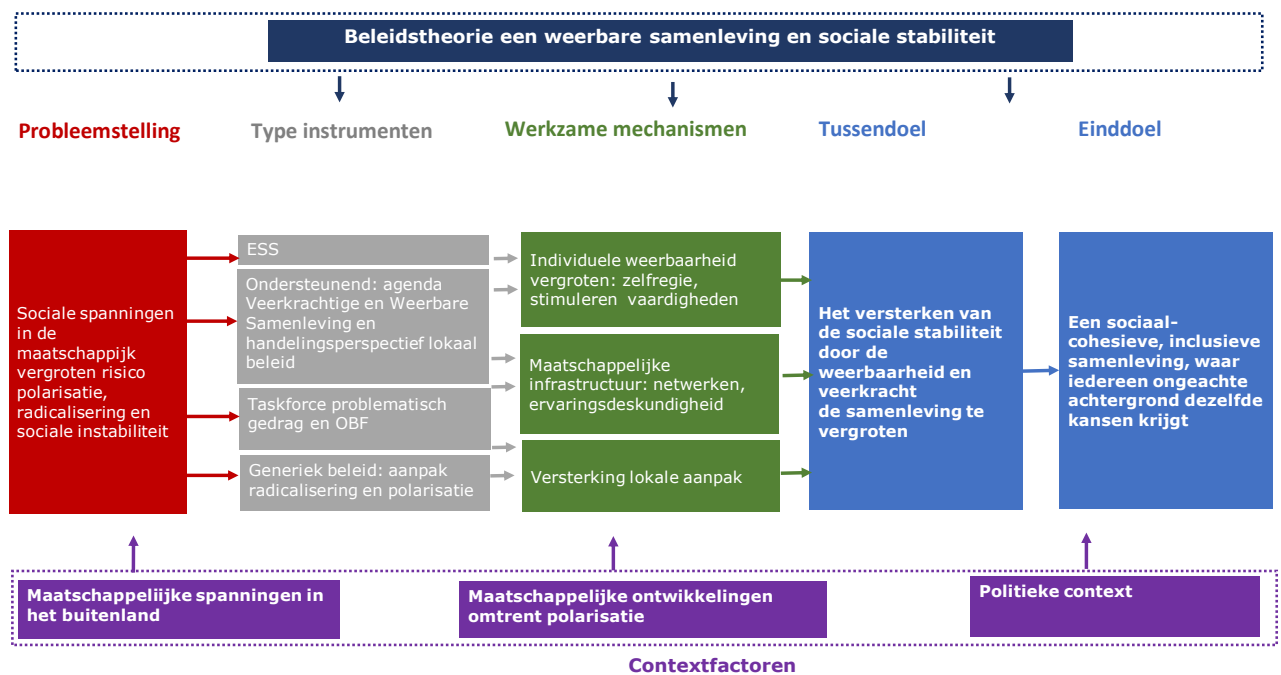
Voor het beleid gericht op samenleven worden thematisch werkzame mechanismen en initiatieven onderscheiden die zijn te koppelen aan afzonderlijke subdoelstellingen van het beleid. Dit geldt ook voor het beleid gericht op een weerbare samenleving, waarbij wordt gedifferentieerd in werkzame mechanismen ter vergroting van individuele weerbaarheid, en werkzame mechanismen ter verbetering van maatschappelijke structuren omtrent weerbaarheid. Voor beide beleidslijnen speelt de context een grote rol in de uitwerking en de gevolgen van de inzet van het beleid. Toegenomen diversiteit en toegenomen

aandacht voor vraagstukken rondom maatschappelijke samenhang zijn belangrijke te onderscheiden contextfactoren. Daarnaast worden vraagstukken rondom de (super)diverse samenleving in toenevende mate belangrijke politieke (en vaak ook omstreden) speerpunten. De politieke discussie rondom deze vraagstukken is daarbij vaak toonaangevend voor de maatschappelijke discussie. Dit kan een rol spelen in hoe beleid mensen bereikt.

Figuur 3 Schematische weergave beleidstheorie samenleven in verscheidenheid.



Figuur 4 Schematische weergave beleidstheorie weerbare samenleving en sociale stabiliteit.



Aanwijzingen voor doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid gericht op samenleven en een weerbare samenleving

Er is maar beperkt zicht op de doeltreffendheid van het beleid gericht op samenleven en een weerbare samenleving. Allereerst moet er worden opgemerkt dat de doelen van het beleid op een hoog abstractieniveau zijn geformuleerd en er bovendien vaak concrete tussendoelen missen. De afbakening van de doelen is hierdoor ook weinig concreet en maakt het moeilijk om een vertaalslag te maken van doelstelling naar indicatoren van doelbereik. Daarnaast wordt het zicht op de doeltreffendheid van het beleid bemoeilijkt doordat er slechts in beperkte mate systematische data beschikbaar zijn over doelbereik.

Verder zijn er in beperkte mate evaluaties beschikbaar van de verschillende initiatieven en instrumenten die in het kader van het beleid worden ingezet. Het samenleven-beleid is gericht op agendering, kennisontwikkeling en facilitering, en slechts een klein deel van de inzet wordt geëvalueerd. Wanneer evaluaties wel beschikbaar zijn, zijn deze veelal niet in de vorm van effectevaluaties, maar voornamelijk gericht op het proces van het inzetten van een instrument. Deze evaluaties laten over het algemeen zien dat er gebruik wordt gemaakt van de verschillende werkzame mechanismen uit de beleidstheorie, en dat *evidence based* beleid ten grondslag ligt aan de instrumenten. Daarom is het toch aannemelijk dat het beleid ook kan bijdragen aan een beter samenleven met elkaar en aan een grotere weerbaarheid in de samenleving. Zo zijn er in de periode tussen 2015 en 2021 verschillende instrumenten ingezet waarmee getracht wordt sociale cohesie te vergroten via het bevorderen van verbinding tussen mensen en het voorkomen van discriminatie door mensen zich meer in te laten leven in de leefwereld van anderen. Ook om sociale stabiliteit te verhogen zijn er maatregelen ingezet, bijvoorbeeld door ondersteuningsstructuren te creëren voor lokale actoren die zich bezighouden met het tegengaan van radicalisering en polarisatie. Harde uitspraken over doeltreffendheid op landelijk niveau zijn echter moeilijk te maken, allereerst doordat er hiervoor geen duidelijk meetbare doelen zijn geformuleerd met betrekking tot uitkomsten rondom samenleven en een weerbare samenleving. Daarnaast kan er via de beschikbare evaluaties geen effect worden vastgesteld van de mate waarin het beleid bijdraagt aan een toegenomen sociale samenhang en aan een weerbaarder samenleving.

Tot slot is het van belang om te vermelden dat het beleid voornamelijk kleinschalig van aard is. Er wordt vooral ingezet op het versterken van kleinschalige projecten, gericht op beperkte aantallen deelnemers, en ook op kleinschalige maatschappelijke verandering. Hoewel een kleinschalige aanpak juist geschikt kan zijn voor de thematiek, dreigt het gevaar van fragmentering en daardoor van onvoldoende samenhang tussen projecten en doelen. Over de doelmatigheid van het beleid kunnen er evenmin uitspraken worden gedaan. Behalve het zeer beperkte zicht op doeltreffendheid, zijn er ook weinig middelen beschikbaar om de doelen van het beleid te monitoren en te bereiken.

Het beleid gericht op samenleven en een weerbare samenleving kent sinds 2021 een verdere afbakening. Het valt te bezien hoe deze ontwikkelingen uitpakken in de inzet binnen de kaders van het beleid, en wat dit zou betekenen voor (zicht op) doeltreffendheid. Belangrijk hierbij is dat de doelstellingen van het beleid scherper en concreter worden afgebakend, en expliciet gekoppeld worden aan indicatoren voor doelbereik. Daarnaast is de monitoring van de instrumenten die in het kader van het beleid worden ingezet belangrijk om de rol van het beleid in het bereiken van de doelen daadwerkelijk te kunnen peilen.

Inburgering: doorkijk naar een nieuw beleid

In 2022 is het nieuwe inburgeringsstelsel ingevoerd. Hoewel de start van het nieuwe stelsel buiten de periode van deze synthesestudie valt, kan er ten aanzien van dit nieuwe stelsel wel worden ingegaan op de onderbouwing van de gemaakte keuzes. Daarnaast kunnen een aantal eerste observaties ten aanzien van het functioneren van het nieuwe inburgeringsstelsel worden gepresenteerd. Hierbij baseren we ons in deze studie op zowel de beleidspraktijk als op de onderzoeksliteratuur.

De Wet inburgering 2021 stelt als doel dat inburgeringsplichtigen zo snel mogelijk de taal leren en volwaardig aan de Nederlandse samenleving gaan deelnemen. De belangrijkste onderdelen van de nieuwe Wet inburgering zijn: een belangrijke rol voor gemeenten bij de inrichting van inburgeringstrajecten en de begeleiding van inburgeraars, een verhoging van het taalniveau voor inburgeraars van A2 naar B1, de inrichting van drie nieuwe leerroutes om in te burgeren (B1-route, Onderwijsroute en Z-route), de inzet

van gecombineerde trajecten gericht op taal en participatie en een sluitend aanbod voor alle groepen inburgeringsplichtigen.

In de Memorie van Toelichting van de Wet inburgering 2021 is de beleidstheorie uitgewerkt. Hierin is opgenomen dat voor het realiseren van de beleidsdoelen een inburgeringsstelsel nodig is dat een tijdige start garandeert, dat voldoende snelheid in het doorlopen van het programma borgt, dat uitgaat van maatwerk en dualiteit en dat bovendien kwaliteit garandeert. Al deze onderdelen moeten een antwoord bieden op de tegenvallende resultaten die met de vorige Inburgeringswet zijn behaald.

Op basis van een verkenning van uiteenlopende pilots, evaluaties en wetenschappelijke bijdragen kan worden geconcludeerd dat er een brede bewijslast bestaat voor het belang van de gekozen bouwstenen als onderdeel van de beleidstheorie. Het betreft hier in het bijzonder het combineren van theoretisch leren en praktijkleren, het leren van taal in combinatie met vormen van participeren, het aanbieden van intensieve begeleiding en het toepassen van maatwerk. In aanvulling hierop komt de betekenis van een vroegtijdige start met taal en participatie naar voren. Tot slot wordt gewezen op de meerwaarde van duale trajecten, het belang van individueel maatwerk en de grote betekenis van een intensieve en doorlopende begeleiding.

Aanvullend is er in het buitenland enig bewijs te vinden voor de effectieve werking van enkele onderdelen van taalprogramma's aan anderstaligen. In zowel Denemarken, Duitsland als Zweden is aangetoond dat het volgen van taalcursussen met een duidelijke participatiecomponent de kans op uitstroom naar de arbeidsmarkt vergroot. In België en Zweden zien we dat ook een intensieve begeleiding bijdraagt aan verhoogde kansen op een opleiding, stageplaats of werk. Andere lessen die we uit de ervaringen in verschillende West-Europese landen kunnen leren, hebben betrekking op het belang van een voldoende woningen op plekken waar ook werk voor deze groepen is, de grote betekenis van een toegankelijke gezondheidszorg en de noodzaak van een goede doorstroombmogelijkheden vanuit de taalprogramma's naar beroepsopleidingen.

Deze onderliggende succesfactoren zien we terug in de wijze waarop het nieuwe inburgeringsstelsel is georganiseerd. Enkele signalen vanuit zowel de lokale uitvoering als het inburgeringsonderzoek duiden dan ook op een beeld met (overwegend) positieve verwachtingen ten aanzien van de opbrengsten van het nieuwe inburgeringsstelsel. Gewezen wordt op het geboden maatwerk (via de brede intake en de leerroutes), de mogelijkheden om inburgeraars te begeleiden tijdens het inburgeringstraject en de betere aansluiting van inburgering bij de andere taken van gemeenten binnen het sociaal domein.

Tegelijkertijd worden er in de gesprekken die in het kader van deze studie zijn gevoerd, verschillende signalen afgegeven die erop duiden dat de uitvoering van het inburgeringsbeleid beslist niet zonder problemen verloopt. Sommige problemen - zoals de late start door problemen bij DUO, de nog beperkte invulling van de participatiecomponent en de aanvankelijke problemen bij het gebruik van de leerbaarheidstoets - kunnen als opstartproblemen worden beschouwd. Er worden echter ook signalen afgegeven die mogelijk meer blijvend zijn, omdat ze raken aan de randvoorwaarden om de inburgering op een effectieve wijze vorm te kunnen geven. In dit verband zien we terug dat gemeenten geen kans zien om tijdig te starten met een inburgeringsaanbod omdat er niet altijd sprake is van uitplaatsing vanuit een nabijgelegen opvangcentrum. Ook blijkt maatwerk lang niet altijd voldoende geboden te worden vanwege de vele taken en begrensde middelen van gemeenten. Daarnaast komt de onderwijsroute soms traag op gang door een beperkt aanbod vanuit onderwijsinstellingen. Op zichzelf staan een aantal problemen die voortkomen uit de wettelijke taken en mogelijkheden van gemeenten. Meer bepaald gaat het hier om de beperkte aandacht voor gezinsmigranten en de wijze waarop gemeenten invulling moeten geven aan het financieel ontzorgen van inburgeraars. Aangegeven wordt dat ten aanzien van zowel de genoemde randvoorwaarden als de wettelijke beperkingen het adaptieve of lerende karakter van het inburgeringsstelsel uitkomst zal moeten bieden.

Conclusie

Voordat ingegaan kan worden op de conclusie ten aanzien van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid gericht op integratie en maatschappelijke samenhang, is het van belang om een aantal algemene opmerkingen te maken die de reikwijdte bepalen van de conclusies die wij kunnen trekken.

Zo is het aantal studies dat zicht biedt op de doeltreffendheid en doelmatigheid van beleidsinstrumenten beperkt, mede als gevolg van de ingewikkeldheid van het uitvoeren van effectstudies voor generiek beleid. Voor de inzet van generiek beleid is het bovendien lastig om zicht te krijgen op de effecten van beleid specifiek voor mensen met een migratieachtergrond. Daarnaast moet de invloed van contextfactoren buiten het beleid op het doelbereik niet onderschat worden. Tot slot kunnen voor het beleidsonderdeel inburgering momenteel nog geen uitspraken gedaan worden over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het nieuwe inburgeringsstelsel. Dit kan vanaf het jaar 2025, omdat dan pas de eerste inburgeraars onder de nieuwe wet hun traject zullen hebben voltooid.

Als we de doelstellingen van het beleid, de mate van doelbereik en het beschikbare onderzoek over de beleidsbijdrage in samenhang bekijken, en daarbij bovenstaande noties ten aanzien van de reikwijdte van dit onderzoek in acht nemen, komen we tot de volgende conclusies:

In de periode 2014-2021 is ingezet op een evidence-based beleidsontwikkeling en is kennis over werkzame mechanismen in beleid toegenomen. Er zijn aanwijzingen dat er in de praktijk is ingezet op een aantal van de werkzame mechanismen die zijn onderscheiden in de beleidstheorieën. Voor veel beleidsonderdelen is de inzet echter kleinschalig geweest en heeft deze veelal vorm gekregen in pilots. Het experimentele karakter van een groot deel van de beleidsinzet maakt dat er is toegewerkt naar een stevige empirische basis over wat wel en niet werkt. Echter, de kleinschalige inzet maakt ook dat een grote bijdrage van het beleid aan het dichterbij brengen van de doelstellingen niet te verwachten valt. Dit zien we terugkomen in de resultaten ten aanzien van het doelbereik. Waar indicatoren een positieve ontwikkeling in doelbereik laten zien, zijn deze veelal bescheiden. Hierbij moet de invloed van verschillende economische, maatschappelijke en individuele contextfactoren ten aanzien van de doelstellingen ook niet vergeten worden. Voor een bredere inzet van de werkzame mechanismen in beleid is het belangrijk dat verschillende randvoorwaarden op orde zijn. Hier zijn nog stappen in te zetten. Het betreft hier onder andere de beschikbaarheid van voldoende middelen en capaciteit, maar ook een duidelijke visie en keuzes in waar in het beleid gericht op integratie en maatschappelijke samenhang (op structurele wijze) op wordt ingezet, en hoe deze inzet meetbaar wordt gemaakt.



REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

Inleiding

1

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Het beleid gericht op integratie en maatschappelijke samenhang, dat wordt uitgevoerd onder verantwoordelijkheid van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), heeft als doelstelling om de maatschappelijke samenhang en sociale stabiliteit te bevorderen door participatie en inburgering van iedereen met een migratieachtergrond en het doen accepteren van culturele diversiteit in de samenleving. Dit beleid valt onder artikel 13 van de SZW-begroting.

Al het beleid dat wordt gevoerd op grond van één of meer beleidsartikelen van de Rijksbegroting, waaronder dus ook het beleid onder artikel 13 van de SZW-begroting, dient periodiek te worden geëvalueerd. Dit gebeurt aan de hand van de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE 2022). Op 6 september 2022 heeft de minister van SZW een Kamerbrief aan de Tweede Kamer gestuurd (TK 30 982, nr. 66), waarin de opzet is beschreven van de Periodieke rapportage Integratie en Maatschappelijke samenhang. Op basis van deze opzet is door Regioplan in de periode december 2022 tot september 2023 een synthesestudie uitgevoerd naar de resultaten van het beleid onder begrotingsartikel 13 over de periode 2014-2021. Daarbij is gebruikgemaakt van bevindingen uit eerder (evaluatie)onderzoek, aangevuld met inzichten uit interviews met beleidsmedewerkers, experts en uitvoerders van relevante beleidsinstrumenten. De uitkomsten van deze synthesestudie worden in deze rapportage beschreven.

1.2 Doel en onderzoeksvragen

Doel

Het doel van de synthesestudie is om, voornamelijk op basis van reeds beschikbare inzichten, een beeld te schetsen van het gevoerde beleid gericht op integratie en maatschappelijke samenhang en de mate waarin er sprake is van doelbereik, doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid. Daarbij staat de periode 2000-2021 centraal, met bijzondere aandacht voor de periode 2014-2021. Voor het in kaart brengen van het doelbereik richten we ons op de hele periode 2000-2021, voor zover de indicatoren van doelbereik over deze periode beschikbaar zijn. De doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid in de periode 2000-2015 zijn in kaart gebracht in de synthesestudie van het integratiebeleid uit 2016 (Klaver, Odé, Smit & Witkamp, 2016). Wat betreft de ontwikkelingen in beleid, doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid nemen we daarom in deze studie de periode 2014-2021 onder de loep.

Onderzoeksvragen

De volgende onderzoeksvragen staan in deze synthesestudie centraal:

1. Hoe ziet het beleid eruit en hoe heeft het zich ontwikkeld?
2. In welke mate is er in de bestudeerde periodes sprake van doelbereik?
3. In hoeverre is de doeltreffendheid van het beleid te meten en in welke mate is er sprake van doeltreffend beleid in de bestudeerde periodes?
4. In hoeverre is de doelmatigheid van het gevoerde beleid te meten en in welke mate is er sprake van doelmatig beleid in de bestudeerde periodes?

Voor deze synthesestudie zijn de voorwaarden van de RPE 2022 relevant. In dat kader zijn de volgende begrippen van belang:

Centrale begrippen synthesestudie

- **Doelbereik:** mate waarin de gestelde doelen van beleid, maatregelen en interventies worden bereikt.
- **Doeltreffendheid:** mate waarin beleid, maatregelen en interventies het bereiken van doelen dichterbij brengt; mate waarin de doelen met het beleid eerder, beter en sneller bereikt worden dan zonder het beleid het geval zou zijn geweest.
- **Doelmatigheid:** verhouding tussen doeltreffendheid en ingezette middelen; mate waarin hetzelfde resultaat met minder middelen had kunnen worden bereikt of waarin deze middelen meer resultaten hadden kunnen opleveren.

1.3 Opzet synthesestudie

Conform de RPE 2022 wordt in deze synthesestudie ingegaan op de volgende elementen van het beleid gericht op integratie en maatschappelijke samenhang:

- de beleidstheorie, de beleidsinstrumenten die onder dit begrotingsartikel worden ingezet en de wijze waarop dit beleid wordt gevoerd;
- een onderbouwde beoordeling van de mate van doelbereik, doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid. Hiervoor putten we voornamelijk uit inzichten vanuit eerder uitgevoerd (evaluatie-)onderzoek, aangevuld met inzichten uit gesprekken die we hebben gevoerd met beleidsmedewerkers, experts en uitvoerders van verschillende beleidsinstrumenten. In bijlage 1 wordt een overzicht gegeven van bestudeerde bronnen. Bijlage 2 geeft een overzicht van respondenten die voor deze studie zijn geïnterviewd;
- de lessen voor het vergroten van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid, waarbij specifiek wordt ingegaan op opties waarmee een besparing van 20 procent op de budgettaire grondslag van het beleidsthema kan worden gerealiseerd.

Scope en focus van de studie

In deze studie gaan we zowel in op de **specifieke instrumenten** die worden ingezet om de doelstellingen van het beleid te bereiken als op de **generieke instrumenten**. De specifieke beleidsinstrumenten vallen onder directe verantwoordelijkheid van de directie Samenleven en Integratie (SenI) van het ministerie van SZW en daarmee direct onder begrotingsartikel 13. Voorbeelden hiervan zijn inburgering en het programma VIA (voorheen Verdere Integratie op de Arbeidsmarkt, sinds 2022 Voor een Inclusieve Arbeidsmarkt). SenI werkt in de beleidsontwikkeling en -uitvoering vanuit het perspectief van een brede multidimensionale conceptualisering en operationalisering van de begrippen integratie en samenleven. Het beleid richt zich zowel op nieuwkomers als op de zittende bevolking en op de interactie tussen deze groepen. Voor de generieke beleidsinstrumenten, zoals de Participatiewet en het antidiscriminatiebeleid, vervult SenI vanuit dit perspectief een agenderende en coördinerende functie in de samenwerking met andere beleidspartners.

We maken voor deze studie een onderscheid in verschillende onderdelen van het beleid:

- **Het participatiebeleid als onderdeel van het integratiebeleid**, gericht op het beter toerusten van mensen om een actieve bijdrage aan de maatschappij te kunnen leveren. Dit beleidsonderdeel richt zich vooral op individuele toerusting van mensen met een migratieachtergrond en maakt daar bij geen onderscheid in specifieke doelgroepen. Om de verschillen in participatie tussen mensen met en zonder migratieachtergrond in kaart te brengen, worden in monitoronderzoek echter wel veelal verschillende groepen van mensen met een migratieachtergrond onderscheiden. Tot 2022 werd hiervoor doorgaans gebruikgemaakt van de classificatie ‘mensen met een westerse dan wel niet-westerse migratieachtergrond’. Vanaf 2022 is het CBS overgegaan op de classificatie ‘mensen met een Europese of buiten-Europese achtergrond’. Omdat de bronnen waaruit we in deze synthesestudie putten beide classificaties hanteren, gebruiken we in dit rapport deze classificaties door elkaar heen.
- **Het beleid gericht op samenleven en een weerbare samenleving**, met als doel een sociaal-cohesieve, inclusieve samenleving, waar iedereen ongeachte achtergrond dezelfde kansen krijgt. Dit beleidsonderdeel gaat over de wijze waarop we met elkaar samenleven en met elkaar omgaan. Het richt zich daarom op de samenleving in de breedte en niet alleen op mensen met een migratieachtergrond.
- **Het inburgeringsbeleid**, waarbij de specifieke focus voor deze synthesestudie ligt op het nieuwe inburgeringsbeleid onder de Wet Inburgering 2021. Het inburgeringsbeleid richt zich op nieuwkomers uit landen buiten de Europese Unie, IJsland, Liechtenstein, Noorwegen of Zwitserland.

In **hoofdstuk 2** van deze rapportage gaan we nader in op de ingezette beleidsinstrumenten voor de verschillende beleidsonderdelen. In **hoofdstuk 3** gaan we vervolgens in op het doelbereik van het participatiebeleid en het beleid gericht op samenleven en een weerbare samenleving over de periode 2000-2021, voor zover daar databronnen voor beschikbaar zijn. Het doelbereik van het inburgeringsbeleid laten we hierbij buiten beschouwing, aangezien we voor dit beleidsonderdeel in deze studie vooruitkijken naar het nieuwe inburgeringsbeleid onder de Wet Inburgering 2021. Omdat in het participatiebeleid de

focus ligt op het beter toerusten van mensen en daarbij de nadruk wordt gelegd op onderwijs- en arbeidsparticipatie, wordt in hoofdstuk 3 de ontwikkeling in kaart gebracht op indicatoren die ingaan op deze twee vormen van participatie. Wat betreft het beleid gericht op samenleven en een weerbare samenleving laten we in hoofdstuk 3 de ontwikkeling zien op indicatoren gericht op (ervaren) discriminatie, waardeoriëntatie en sociale cohesie. Om de ontwikkeling van sociale cohesie in kaart te brengen wordt gekeken naar de volgende indicatoren: thuisgevoel in Nederland, sociale afstand tussen groepen, sociale contacten tussen groepen en opvattingen van mensen zonder migratieachtergrond ten opzichte van diversiteit in de samenleving.

In hoofdstuk 4 gaan we specifiek in op de beleidstheorie, de doeltreffendheid en doelmatigheid van het participatiebeleid. In hoofdstuk 5 ligt de focus op de beleidstheorie, de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid gericht op samenleven en een weerbare samenleving. Hoofdstuk 6 beschrijft de beleidstheorie van het nieuwe inburgeringsstelsel Wet inburgering 2021 en geeft een validering daarvan op basis van beschikbare literatuur.

Nadat we in hoofdstuk 7 ingaan op een verkenning van besparingsopties, sluiten we de rapportage in hoofdstuk 8 af met een overkoepelende conclusie over de verkregen inzichten in mate van doelbereik, doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid gericht op integratie en maatschappelijke samenhang. Ook trekken we in dit afsluitende hoofdstuk lessen voor het vergroten van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid.

1.4 Methodologische verantwoording

Realistische Evalueren als kapstok voor de synthesestudie

We gebruiken voor deze studie het gedachtengoed van de Realistische Evaluatie, zoals ontwikkeld door Pawson en Tilley (1997). Zij stellen dat evaluaties van interventies primair de vraag moeten beantwoorden *What works for whom in what circumstances and in what respects, and how?* Deze primaire vraag naar de effectiviteit van beleid wordt beantwoord met de reconstructie en de evaluatie van de beleidstheorie. Deze beleidstheorie is het ‘verhaal’ 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.

Als eerste stap van een Realistische Evaluatie dient een reconstructie van de beleidstheorie gemaakt te worden. Dat houdt in dat een verklaring wordt opgesteld van hoe, bij welke doelgroep en onder welke omstandigheden het beleid verondersteld wordt te werken. Dat gebeurt door de mechanismen te identificeren die het beoogde effect teweegbrengen en de context waarbinnen deze effecten zich wel of niet voordoen. De volgende elementen van de beleidstheorie zijn relevant:

- de doelstelling van het beleid;
- de beoogde mechanismen;
- de instrumentkeuze (generiek dan wel specifiek);
- de relevante contextfactoren.

Met het toetsen van de beleidstheorie wordt op basis van beschikbare bronnen bekeken in hoeverre er sprake is van doelbereik, doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid. De vraag naar **doelbereik** wordt in algemene zin (in hoofdstuk 3) beantwoord aan de hand van kwantitatieve gegevens over ontwikkelingen op een aantal maatschappelijke terreinen.

Het in kaart brengen van de **doeltreffendheid** van het beleid is een ingewikkelde aangelegenheid. Er zijn hiervoor verschillende complicerende elementen te identificeren:

- Succesvolle integratie wordt niet alleen bepaald door beleid, maar ook door individuele en maatschappelijke factoren.

- Een groot deel van het beleid betreft generiek beleid. De specifieke effecten hiervan voor verschillende migrantengroepen zijn niet altijd in studies in kaart gebracht.
- Studies naar doeltreffendheid en doelmatigheid van beleidsinstrumenten zijn niet altijd voorhanden, en voor generieke beleidsinstrumenten ook vaak niet uitvoerbaar.

Juist het hanteren van Realistische Evaluatie biedt een manier om met deze complicerende elementen om te gaan, omdat in deze benadering via een mix van kwalitatieve en kwantitatieve bronnen in kaart wordt gebracht in hoeverre werkzame mechanismen (geïdentificeerd in de beleidstheorie) in de praktijk plaatsvinden en daarmee in hoeverre er sprake is van een *aannemelijk* doeltreffend beleid. Waar sprake is van studies die de doeltreffendheid van beleid met (quasi-)experimenteel onderzoek in kaart brengen, is daar in deze synthesestudie uiteraard gebruik van gemaakt.



REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

Beleidsontwikkelingen

2

2 Beleidsontwikkelingen

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk schetsen we een aantal belangrijke beleidsontwikkelingen over de periode 2014-2021. We starten met de positionering en doelstellingen van het beleid (par. 2.2). Nadat we ingaan op de centrale noties van het beleid gericht op integratie en maatschappelijke samenhang (par. 2.3), wordt in paragraaf 2.4 de opzet van het beleid over de periode 2014-2021 in vogelvlucht weergegeven.

2.2 Positionering en doelstellingen beleid 2014-2021

Positionering beleid gericht op integratie en maatschappelijke samenhang

Sinds de start van het integratiebeleid² heeft het beleid zich gekenmerkt door een grote mate van visies in visie en inhoud, geldstromen en inbedding van het beleid. De coördinatie van het integratiebeleid is in de loop van de jaren bij verschillende ministeries belegd. Sinds 2012 maakt de beleidsdirectie Samenleving en Integratie (SenI) deel uit van het ministerie van SZW.

De directie Samenleving en Integratie is volgens het Organisatie-, mandaat- en volmachtsbesluit directie Samenleving en Integratie uit 2015³ verantwoordelijk voor:

- het zorgdragen voor beleid ten behoeve van de inburgering in het binnen- en buitenland, mede op basis van monitoring en evaluatie;
- het ontwikkelen van beleid gericht op het omgaan met diversiteit in de samenleving, het tegengaan van sociale spanningen en het uitvoering geven aan de preventieve maatregelen in het kader van de aanpak van jihadisme;
- het ontwikkelen van beleid tegen discriminatie naar herkomst, huidskleur en religie (te weten antisemitisme, moslimdiscriminatie, anti-zwart racisme en antiziganisme) in Nederland;
- de visievorming, het vergaren en verspreiden van kennis en het monitoren van het integratieproces, ter ondersteuning van het beleid;
- het versterken van het bereik van regulier beleid voor migrantengroepen op het terrein van de arbeidsmarkt (waaronder jeugdwerkloosheid), het onderwijs, de zorg en criminaliteit, met name daar waar een generieke aanpak onvoldoende effectief is;
- het vorm geven aan dialoog met maatschappelijke organisaties.

Een groot deel van het instrumentarium dat valt onder het beleid gericht op integratie en maatschappelijke samenhang bestaat uit generieke instrumenten die breder worden ingezet dan met het doel om integratie en maatschappelijke samenhang te bevorderen. Voorbeelden van relevant generiek beleid zijn de Participatiewet, het onderwijsbeleid en het antidiscriminatiebeleid. Met betrekking tot vraagstukken rondom integratie en samenleven waarvoor generiek beleid wordt ingezet, vervult de beleidsdirectie SenI een agenderende en coördinerende functie op deze beleidsthema's in de samenwerking met andere beleidspartners. Dit doet SenI vanuit het perspectief van een brede multidimensionale conceptualisering en operationalisering van de begrippen integratie en samenleven, waarbij het beleid zich richt op zowel nieuwkomers als op de zittende bevolking en op de interactie tussen deze groepen.

Naast generiek beleid wordt een aantal specifieke instrumenten ingezet gericht op het toerusten van migranten, op (gelijke) toegang tot maatschappelijke domeinen en voorzieningen en op het vergroten van veerkracht en vertrouwen. Onder deze instrumenten vallen inburgering, het programma VIA (Voor een Inclusieve Arbeidsmarkt, voorheen Verdere Integratie op de Arbeidsmarkt), activiteiten gericht op de preventie van radicalisering en maatschappelijke spanningen, activiteiten gericht op het bevorderen van samenleven in verscheidenheid en de opzet van een kennisinfrastructuur voor vraagstukken rondom integratie (vanaf 2015 via het Kennisplatform Inclusief Samenleven, voorheen genaamd Kennisplatform Integratie en Samenleven).⁴ Net als geldt voor de inzet van generiek beleid, werkt SenI wat betreft de inzet van specifieke instrumenten samen met stakeholders, waaronder andere departementen, gemeenten, uitvoeringsorganisaties, kennisinstituten, werkgevers en maatschappelijke groeperingen.

² Het eerste daadwerkelijke integratiebeleid in Nederland dateert uit de jaren 80 van de vorige eeuw.

³ Zie wetten.overheid.nl

⁴ Voor deze synthesestudie wordt het Remigratiebeleid buiten beschouwing gelaten, aangezien dit beleid wordt beëindigd.

Doelstellingen beleid

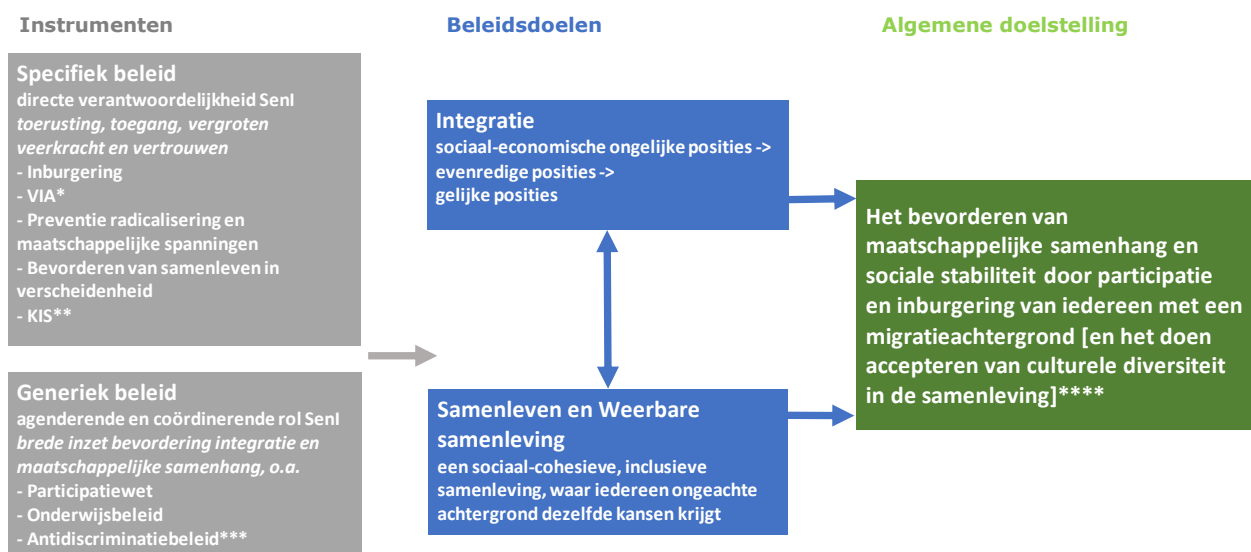
Als algemene doelstelling van het beleid gericht op integratie en maatschappelijke samenhang geldt: *'het bevorderen van maatschappelijke samenhang en sociale stabiliteit door participatie en inburgering van iedereen met een migratieachtergrond en het doen accepteren van culturele diversiteit in de samenleving.'*

Uit de jaarverslagen van artikel 13 Integratie en maatschappelijke samenhang blijkt dat deze doelstelling in de periode 2015-2021 is aangepast. In 2015 werd de zin *'Resultaat is dat genoemde personen, net als iedere andere burger, zelfredzaam zijn en – naar vermogen – deelnemen aan de samenleving'* toegevoegd aan de doelstelling. De jaren daarna is deze passage weggelaten uit de doelstelling. De zinsnede *'en het doen accepteren van culturele diversiteit in de samenleving'* is pas vanaf 2019 toegevoegd aan de doelstelling.

Het beleid dat tot het bereiken van de algemene doelstelling moet leiden, kan worden onderverdeeld in het beleidsonderdeel integratie en het beleidsonderdeel gericht op samenleven en een weerbare samenleving (zie figuur 2.1). Het beleidsdoel van het integratiebeleid is dat er geen sociaaleconomische verschillen meer resteren tussen groepen met een verschillende achtergrond; oftewel gelijke posities. Omdat het onrealistisch is om te veronderstellen dat gelijke posities van groepen realiseerbaar zijn zolang er (nog) verschillen in toerusting bestaan, kent het integratiebeleid 'evenredige posities' als tussen-doel. Daarvan is sprake als mensen met een migratieachtergrond eenzelfde positie innemen als (wat betreft achtergrondkenmerken) vergelijkbare groepen. De positieverschillen tussen herkomstgroepen zijn dan terug te voeren op verschillen in generieke achtergrondkenmerken (zoals leeftijd, geslacht en sociaaleconomische status) en niet op verschil in migratieachtergrond.

Het beleidsdoel van het beleid gericht op samenleven en een weerbare samenleving betreft een sociaal-cohesieve, inclusieve samenleving, waar iedereen ongeachte achtergrond dezelfde kansen krijgt. Hierbij staan drie doelstellingen centraal: het bevorderen van samenleven in verscheidenheid door versplintering en uitsluiting tegen te gaan; het tegengaan van sociale spanningen; het bevorderen van sociale stabiliteit door de veerkracht en weerbaarheid van de samenleving te vergroten.

Figuur 2.1 Schematische weergave beleid gericht op integratie en maatschappelijke samenhang



* Voor een Inclusieve Arbeidsmarkt.

** Kennisplatform Inclusief Samenleven.

*** Slechts een beperkt deel van het antidiscriminatiebeleid valt onder beleidsartikel 13 (het betreft specifiek beleid tegen discriminatie naar herkomst, huidskleur en religie, te weten antisemitisme, moslimdiscriminatie, anti-zwart racisme en anti-ziganisme). De coördinatie van het antidiscriminatiebeleid is belegd bij het ministerie van BZK.

**** 'en het doen accepteren van culturele diversiteit in de samenleving' is in 2019 toegevoegd aan de algemene doelstelling.

2.3 Centrale noties beleid

Het beleid gericht op integratie en maatschappelijke samenhang kent een aantal centrale noties, die (deels) in de loop van de periode 2015-2021 zijn aangepast. Uit de volgende *vertrekpunten* van het beleid blijkt een verschuiving van de visie op het beleid:

Actief bijdragen aan de samenleving: van eigen verantwoordelijkheid naar meer toerusting

Een actieve bijdrage van mensen met een migratieachtergrond aan de samenleving is een belangrijk uitgangspunt van het integratiebeleid. De eerste jaren van de periode die in deze synthesestudie onder de loep wordt genomen, worden gekenmerkt door het accent op de eigen verantwoordelijkheid van migranten voor hun integratie en participatie. In 2015 beschrijft de minister van SZW als doel snelle integratie die erop is gericht mensen zo snel mogelijk naar de arbeidsmarkt toe te leiden. Het kabinet legt het accent op participatie en werk, wat een actieve inzet van migranten vergt (Tweede Kamer, vergaderjaar 2015-2016, 19 637 nr. 2085). Ondersteuning vanuit de overheid hiervoor vindt vooral plaats via generiek beleid. Gemeenten zijn daarbij in het kader van de Participatiewet verantwoordelijk voor de re-integratie van bijstandsgerechtigden. Specifiek beleid voor migranten krijgt met name vorm via het inburgeringsbeleid. Het destijds geldende inburgeringsstelsel, de Wet Inburgering 2013, kende als belangrijk uitgangspunt dat de inburgeraar zelf verantwoordelijk is voor zijn inburgeringstraject (Memorie van Toelichting Wet Inburgering 2013).

Gaandeweg de periode van deze synthesestudie is meer ingezet op actief arbeidsmarktbeleid, gericht op het toerusten van migranten om een actieve bijdrage aan de samenleving te kunnen leveren. Vanuit de Participatiewet zetten gemeenten extra ondersteuning in gericht op de integratie en participatie van statushouders in Nederland (De Gruijter et al., 2021). Daarnaast hebben gemeenten vanuit het bestuursakkoord *Verhoogde asielinstroom* (27 november 2015) in 2016 en 2017 extra middelen ter beschikking gekregen voor statushouders. Specifiek beleid voor het ontwikkelen van effectieve interventies gericht op het verbeteren van de arbeidsmarktpositie van migranten krijgt vorm via het programma VIA. In 2018 is het ministerie van SZW van start gegaan met dit programma, waarbinnen zoveel als mogelijk evidence-based interventies worden ingezet en werkzame elementen worden gedestilleerd die opschaalbaar zijn naar landelijk beleid (Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-2018, 29 544 nr. 821).

Naast integratiebeleid ook aandacht voor 'inclusief' samenleven

Het CPB en SCP lichten in het rapport *Kansrijk integratiebeleid op de arbeidsmarkt* (2020) de verwevenheid toe van sociaal-economische vraagstukken en vraagstukken van sociale cohesie. Als gevolg van ongelijkheid en discriminatie worden mensen uitgesloten en dit heeft onder meer negatieve consequenties voor de toegang tot aantrekkelijke arbeids- en inkomensposities. In de voorgaande synthesestudie van het integratiebeleid (Klaver, Odé, Smit & Witkamp, 2016) werd al geconstateerd dat sociaal-culturele integratie, naast sociaal-economische integratie, in toenemende mate als essentieel werd gezien in het beleid gericht op het bevorderen van maatschappelijke samenhang en participatie.

In de periode van deze synthesestudie wordt in toenemende mate onderscheid gemaakt tussen het integratieperspectief en het samenlevingsperspectief (zie ook de beleidstheorie SenI in bijlage 3 van deze rapportage). Bij integratie gaat het over beleid dat nodig is om nieuwkomers te ondersteunen bij het leren van de taal en het vinden van werk, het vinden van de weg in de samenleving en het respecteren van de rechten, plichten en waarden in Nederland. Nieuwkomers dienen eigen verantwoordelijkheid te nemen voor een succesvolle integratie, maar de samenleving dient mensen ook kansen te bieden om hun talenten te kunnen ontplooiën. In een recente kamerbrief (Tweede Kamer, Toezegging hoofdlijnen-debat: integratie, 5 april 2022) omschrijft de minister van SZW dat bij de tweede generatie het concept van het integratiebeleid niet van toepassing is. Aanvullend op het integratieperspectief gaat het samenlevingsperspectief over de wijze waarop we met elkaar samenleven en met elkaar omgaan. In de kamerbrief van 5 april 2022 wordt het belang van het samenlevingsperspectief als volgt omschreven: *'Dit kabinet streeft naar 'inclusief' samenleven, waarbij de diversiteit aan opvattingen, waardepatronen en leefstijlen die ons land rijk is, er mag zijn en wordt gerespecteerd. Ik acht participatie en gelijkwaardige toegang tot de arbeidsmarkt en andere domeinen van het openbare leven belangrijke schakels om aan de volgende generaties een vitale en weerbare samenleving over te dragen.'*

Eerder al adviseerde de WRR in het rapport *Samenleven in verscheidenheid* (2020) om naast het integratiebeleid ook aandacht te hebben voor samenleven. Behalve het stimuleren en behouden van met name de arbeidsdeelname van kwetsbare migrantengroepen (het integratiebeleid), vraagt volgens de WRR *'de toegenomen verscheidenheid naar herkomst en verblijfsduur om een adequate infrastructuur om het samenleven van alle inwoners van ons land te faciliteren.'*

De bovenstaande twee vertrekpunten hebben een aantal *implicaties voor het beleid*:

Belang van maatwerk

Onderkend wordt dat een passend aanbod voor burgers essentieel is voor een effectief beleid (zie de beleidstheorie van SenI in bijlage 3 van deze rapportage). In de Wet Inburgering 2021 wordt maatwerk ook beschreven als een van de (beoogde) werkzame mechanismen van het nieuwe inburgeringsstelsel (Memorie van Toelichting Wet Inburgering 2021). Er zijn grote verschillen tussen inburgeraars en via maatwerk moet er zo goed mogelijk worden aangesloten bij de behoefte van inburgeraars.

Nadruk op evidence-based beleidsontwikkeling

De achterblijvende arbeidsmarktpositie van mensen met een niet-westerse migratieachtergrond en asielstatushouders was in 2018 de aanleiding om met het programma VIA aan de slag te gaan met het in de praktijk uitvoeren van pilots en het onderzoeken van een aantal kansrijke aanpakken. Deze nadruk op evidence-based beleidsontwikkeling komt ook terug in de opzet van een aantal andere instrumenten vanaf 2015, waaronder de Expertise-unit Sociale Stabiliteit (ESS), die verschillende stakeholders praktijkkennis moet bieden over de preventie van maatschappelijke spanningen, polarisatie en radicalisering, en het Kennisplatform Inclusief Samenleven (KIS), dat als onafhankelijk kennisplatform als doelstelling heeft om bij te dragen aan de impact en implementatie van kennis rond integratievraagstukken. In 2017 is door de minister van Financiën de Operatie Inzicht in Kwaliteit gestart. Het doel van de operatie was om meer inzicht te krijgen in de werking van beleid, en deze inzichten ook beter te benutten om de kwaliteit van beleid te vergroten. In de Operatie Inzicht in Kwaliteit lag de nadruk op het creëren van aandacht voor experimenten, leren en verbeteren en daarmee voor meer evidence-based beleidsontwikkeling.

Inzet op commitment en dialoog

De agenderende en coördinerende functie van de beleidsdirectie SenI impliceert dat samenwerking met verschillende stakeholders nodig is voor de uitvoering van het beleid gericht op integratie en maatschappelijke samenhang. Partners zijn andere departementen (waaronder OCW, VWS en BZK), gemeenten, uitvoeringsorganisaties, kennisinstituten, werkgevers en maatschappelijke groeperingen. Er wordt binnen het beleid ingezet op het bevorderen van de dialoog met verschillende vertegenwoordigers van migrantengroepen en op het versterken van commitment van stakeholders aan de doelstellingen van het beleid gericht op integratie en maatschappelijke samenhang, onder andere via visievorming, kennisvergaring en -verspreiding en monitoring van het integratieproces.

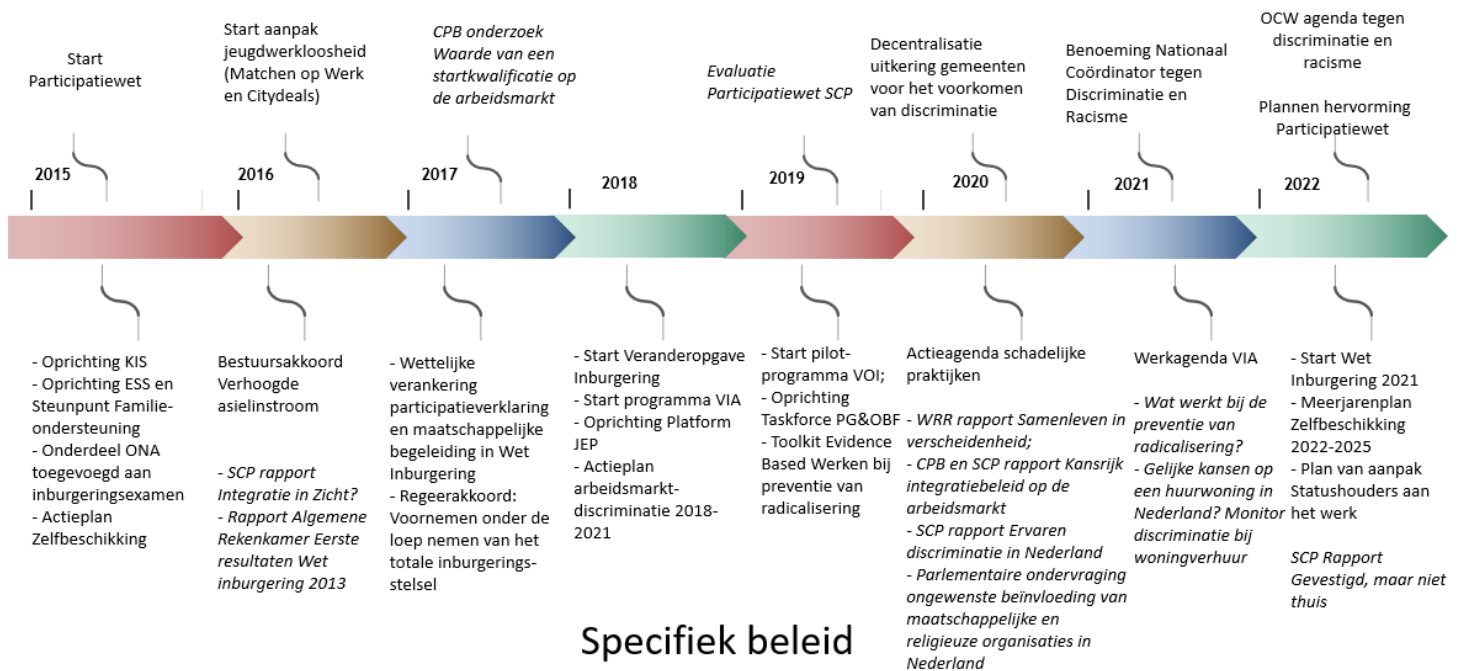
2.4 Ontwikkelingen beleid 2014-2021

Ontwikkelingen in inzet van beleidsinstrumenten

In figuur 2.2 wordt een aantal belangrijke mijlpalen ten aanzien van het beleid gericht op integratie en maatschappelijke samenhang in de periode 2014-2021 weergegeven. Figuur 2.2 biedt daarmee geen volledig overzicht van alle beleidsactiviteiten, maar schetst een aantal centrale activiteiten in de betreffende periode. Onder een mijlpaal verstaan we de start van een nieuw beleidsinstrument, een wetswijziging of bijvoorbeeld het uitvoeren van onderzoek dat bepalend is gebleken voor de inzet van beleid. Behalve specifiek beleid vallend onder artikel 13 en de inzet van onderzoek en monitoring (zie onderkant van het figuur), geven we in de figuur ook een aantal mijlpalen weer met betrekking tot relevant generiek beleid (zie bovenkant van het figuur).

Figuur 2.2 Tijdlijn ontwikkelingen beleid gericht op integratie en maatschappelijke samenhang 2015-2022

Generiek beleid



Specifiek beleid

De mijlpalen die betrekking hebben op het participatiebeleid, zoals de Participatiewet, aanpak jeugdwerkloosheid, aanpak voortijdig schoolverlaten (generiek beleid), het programma VIA (specifiek beleid) en onderzoek hieromtrent worden in hoofdstuk 4 van dit rapport nader toegelicht. De mijlpalen met betrekking tot het beleid gericht op maatschappelijke samenhang, waaronder het antidiscriminatiebeleid (generiek beleid), de specifieke aanpakken zoals ESS, actieplan Zelfbeschikking et cetera en onderzoek met betrekking tot maatschappelijke samenhang komen in hoofdstuk 5 van dit rapport aan bod. Hoofdstuk 6 gaat voornamelijk over de opzet en veronderstelde werking van de Wet Inburgering 2021. De focus ligt hierbij dus niet op de mijlpalen ten aanzien van inburgering in de periode 2014-2021, zoals weergegeven in de tijdlijn.

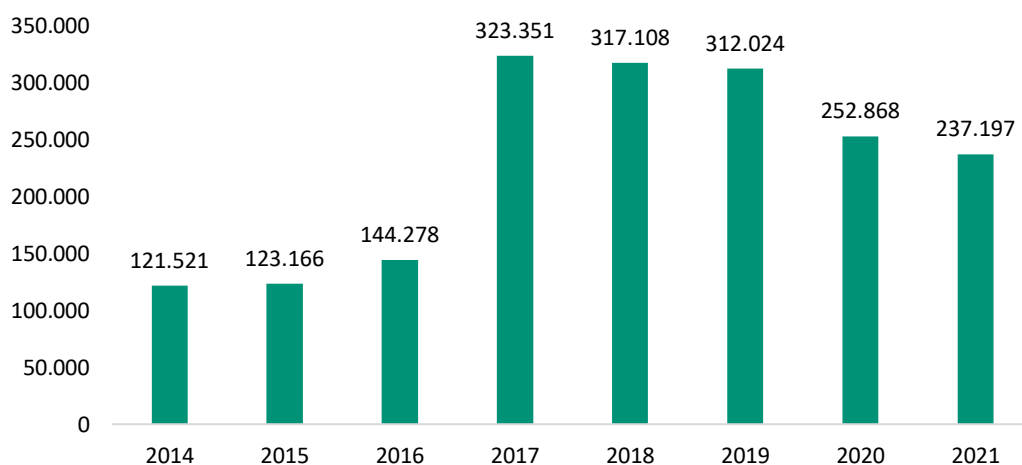
Specifieke aandacht besteden we hier aan **het Kennisplatform Inclusief Samenleven** (KIS; voorheen Kennisplatform Integratie en Samenleving), aangezien dit instrument niet specifiek valt onder een van de beleidsonderdelen die in de volgende hoofdstukken aan bod komen. KIS is in 2015 opgericht om integratievraagstukken van overheden, sectororganisaties, maatschappelijke organisaties en professionals te voorzien van een stevige kennisbasis. KIS is gepositioneerd als onafhankelijk platform dat subsidie ontvangt van het ministerie van SZW en wordt uitgevoerd door het Verwey-Jonker Instituut samen met Movisie. De evaluatie van KIS uit 2017 (Berkhout, Louwes, Wisman & Zwaveling, 2017) liet zien dat KIS binnen het beschikbare budget en binnen de samenwerkingsafspraken met SZW over het algemeen de juiste dingen had gedaan. Wel was er volgens de onderzoekers behoefte aan een verdere doorontwikkeling, waarbij de onafhankelijke positie bewaakt diende te worden en meer de focus gelegd zou moeten worden op praktijk- en implementatiekennis en het toegankelijk maken van kennis. In 2021 is KIS nogmaals geëvalueerd (de Ruig & Talman, 2021). Uit deze tweede evaluatie bleek dat KIS over het algemeen het programma op adequate wijze uitvoert en een groot deel van de aanbevelingen uit 2017 zijn doorgevoerd. Stakeholders van KIS zijn over het algemeen tevreden met de manier waarop KIS de kennisfunctie op het terrein van integratie en samenleving vervult. Voor een deel van het werkveld biedt KIS toegevoegde waarde en concrete handelingsperspectieven. Over het algemeen is het bereik en de toepassingswaarde groter voor stakeholders met een beleids- of onderzoeksfunctie, ten opzichte van stakeholders met een uitvoerend of leidinggevend profiel. Er vindt volgens de onderzoekers nog onvoldoende aansluiting plaats bij kennisvragen en kennisbenutting in het bedrijfsleven en in het onderwijs.

Ontwikkelingen in de begroting

In de begroting van SZW artikel 13 kunnen drie onderdelen worden onderscheiden: inburgering, remigratie en integratie:

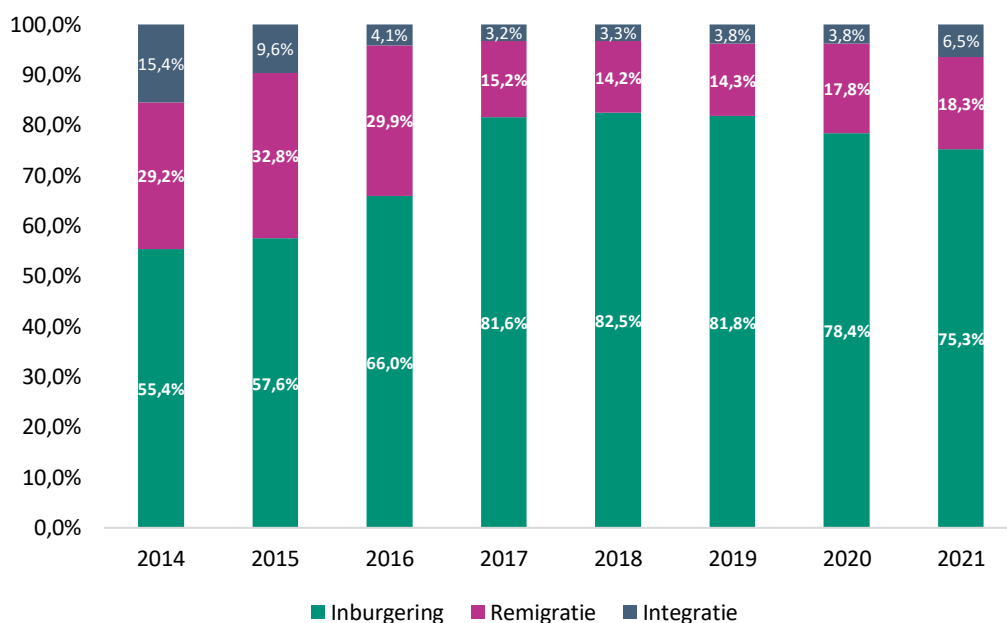
- Onder het onderdeel **inburgering** vallen de inkomstenoverdracht en specifieke opdrachten voor inburgering, waaronder ook uitgaven voor inburgering aan COA, DUO en gemeenten.
- Het onderdeel **remigratie**, waartoe de inkomstenoverdracht voor de Remigratiewet en opdrachten voor remigratie worden gerekend, wordt buiten beschouwing gelaten, aangezien dit beleids onderdeel aflopend is en daarom niet meer relevant voor deze synthesestudie.
- Het **integratiebudget** wordt ingezet voor het specifieke beleid zoals weergegeven in de figuren 2.1 en 2.2: preventie van radicalisering en maatschappelijke spanningen, bevorderen van samenleven in verscheidenheid, VIA (vanaf 2018) en subsidie voor de kennisinfrastructuur (2014-2015 Forum en vanaf 2016 KIS).

Figuur 2.3 Ontwikkelingen in de begroting van SZW artikel 13 (in miljoenen euro's)



Zoals te zien valt in figuur 2.3, varieert de inzet van artikel 13 over de periode 2014-2021 van ruim 121 miljoen euro in 2014 tot 237 miljoen euro in 2021. Deze fluctuaties zijn grotendeels volume-gerelateerd en hebben te maken met de ontwikkelingen in asielinstroom. Daarnaast hebben wijzigingen in de inrichting en bijbehorende uitgaven van het inburgeringsstelsel gevolgen gehad voor de fluctuaties in budget over de tijd.

Figuur 2.4 Verdeling van inzet SZW artikel 13 over de onderdelen inburgering, remigratie en integratie (in %)



Figuur 2.4 laat de verdeling van de begroting van artikel 13 zien over de verschillende onderdelen van het artikel. Duidelijk wordt dat het overgrote deel van het budget naar inburgering gaat. Dit varieert van 55 procent van het totale budget in 2014 tot 82 procent in de jaren 2017-2019. Voor de (andere) activiteiten gericht op integratie, samenleven en weerbare samenleving, inclusief het inrichten van de kennisinfrastructuur is een relatief beperkt deel van de artikel 13-begroting beschikbaar.



Doelbereik

3

3 Doelbereik

3.1 Introductie

In dit hoofdstuk analyseren we het doelbereik in de periode 2000-2021, oftewel de mate waarin de gestelde doelen van het beleid gericht op integratie en maatschappelijke samenhang geheel of gedeeltelijk worden bereikt. Voor het beleidsonderdeel integratie beschrijven we in dit hoofdstuk ontwikkelingen op indicatoren van onderwijs- en arbeidsparticipatie. In hoofdstuk 2 is 'evenredige posities' genoemd als tussendoel van het integratiebeleid. In dit hoofdstuk beschrijven we dan ook ontwikkelingen in evenredigheid, voor zover deze ontwikkelingen in kaart zijn gebracht voor de onderwijs- en arbeidsparticipatie. Een korte toelichting op de evenredigheidsanalyses en gehanteerde bronnen voor deze analyses geven we in box 3.1.

Ten aanzien van het beleidsonderdeel samenleven en weerbare samenleving verkennen we in dit hoofdstuk de doelstellingen en koppelen we die aan indicatoren die structureel worden bijgehouden (3.4). We laten ontwikkelingen zien op indicatoren gericht op de beleidsthema's sociale cohesie, (ervaren) discriminatie en zelfbeschikking.

Om dit hoofdstuk overzichtelijk te houden is een deel van de grafieken opgenomen in bijlage 4. Hieronder geven we een toelichting op de gebruikte data.

Box 3.1 Dataverantwoording

Periode

Daar waar mogelijk is gebruikgemaakt van data over de periode 2000-2021. Echter, niet voor alle indicatoren zijn data beschikbaar voor de gehele periode.

Groepen

In de analyse wordt onderscheid gemaakt tussen verschillende groepen:

- Migratieachtergrond: Het CBS is sinds 2022 overgegaan op een andere manier van het classificeren van de migratieachtergronden. Er wordt niet meer gesproken over mensen met een westerse of niet-westerse migratieachtergrond, maar over mensen met een Europese of buiten-Europese achtergrond. De groep mensen met een Europese achtergrond zijn mensen uit alle Europese landen excl. Nederland. Conform de bronnen waaruit de cijfers afkomstig zijn, hanteren we in dit hoofdstuk deze definitie van migratieachtergrond. Voor andere indicatoren zijn data beschikbaar per specifiek land van herkomst. Indien deze gegevens beschikbaar zijn, rapporteren we daarover in dit hoofdstuk.
- Generatie: daar waar mogelijk maken we onderscheid tussen personen met een eerste generatie- en een tweede generatiemigratieachtergrond. Een eerste generatie migratieachtergrond wil zeggen dat de persoon in kwestie in het buitenland is geboren, tweede generatie betekent dat de persoon in Nederland is geboren, maar tenminste één van de ouders niet.
- Opleidingsniveau: voor sommige indicatoren wordt tot slot onderscheid gemaakt aan de hand van het opleidingsniveau. Dit is bijvoorbeeld relevant voor indicatoren als arbeidsparticipatie of voortijdig schoolverlaten.

Evenredigheid

Voor sommige indicatoren wordt een evenredigheidsanalyse uitgevoerd. Hierbij worden data gecorrigeerd aan de hand van persoonskenmerken en gerapporteerd ten opzichte van een vergelijkingsgroep. Deze vergelijkingsgroep verschilt: zo kunnen burgers met een specifieke migratieachtergrond worden vergeleken met het gemiddelde van de bevolking of met burgers zonder migratieachtergrond. De vergelijkingsgroep wordt altijd vermeld bij de betreffende grafiek.

Bronnen

De data zijn afkomstig uit verschillende onderzoeken en/of publicaties:

- Kernindicatoren van het CBS.
- De publicatie 'Ontwikkeling in Integratie' van Risbo (2023), gebaseerd op data van de Survey integratie migranten (SIM) en registerdata.
- De publicatie 'Monitor gelijkwaardige kansen' van Significant (2023) en het bijbehorende dashboard van de Rijksoverheid.
- Het dashboard van de cohortstudie asiel (CBS).

De bron waaruit de gerapporteerde data afkomstig zijn staat altijd vermeld bij de betreffende grafiek.

3.2 Onderwijsparticipatie

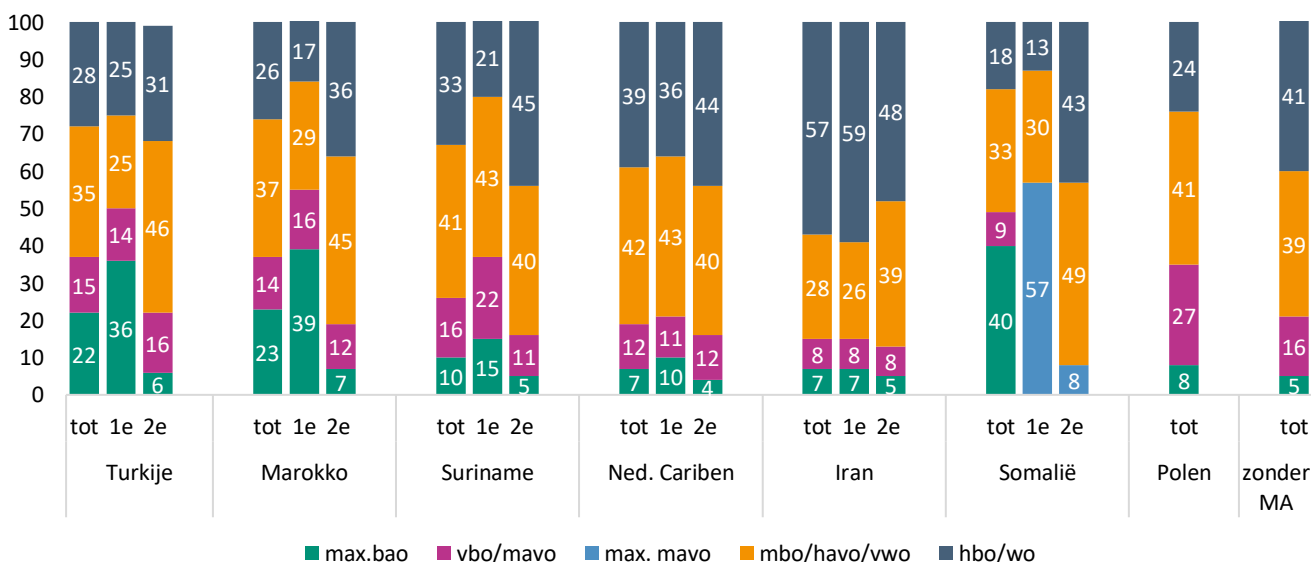
In deze paragraaf brengen we voor mensen met en zonder migratieachtergrond verschillende indicatoren in kaart die betrekking hebben op onderwijs, namelijk opleidingsniveau, mate van taalbeheersing en voortijdig schoolverlaten. Ook gaan we in op indicatoren voor specifieke schoolniveaus, namelijk primair onderwijs, secundair onderwijs en het mbo. We maken daarbij onderscheid naar verschillende herkomstgroepen zoals beschikbaar in de bronnen waar de data uit afkomstig zijn.

Opleidingsniveau

In figuur 3.1 zien we dat de verdeling van opleidingsniveau⁵ sterk verschilt tussen verschillende herkomstlanden en generaties. Zo zien we dat voor het grootste deel van de eerste generatie met een Turkse en Marokkaanse achtergrond basisonderwijs het hoogst gerealiseerde opleidingsniveau is. Van de tweede generatie heeft het grootste deel daarentegen een mbo-, havo- of vwo-opleiding gevolgd. Bij mensen met een Iraanse migratieachtergrond is het aandeel met een hbo- of wo-opleiding relatief groot vergeleken met mensen met een andere migratieachtergrond en mensen zonder migratieachtergrond.

In figuur 3.2 is de ontwikkeling in gerealiseerd opleidingsniveau opgenomen tussen 2006 en 2020. Bij alle groepen met een migratieachtergrond zien we dat het gerealiseerd opleidingsniveau steeds hoger wordt. Zo is het aandeel met een hbo- of wo-opleiding binnen de groep met een Turkse migratieachtergrond bijna verviervoudigd in 2020 ten opzichte van 2006. Bij mensen een Caribische achtergrond is het aandeel dat maximaal basisonderwijs heeft gevolgd met de helft afgenomen gedurende deze periode. Het verschil met mensen zonder migratieachtergrond, gecorrigeerd voor persoonskenmerken⁶ (zie figuur 3.3) wordt ook steeds kleiner door de tijd heen. Dit vormt een aanwijzing voor toegenomen evenredigheid. Mensen met een Somalische migratieachtergrond hebben relatief vaak een lager opleidingsniveau, we zien ook dat dit niveau rond de twee procentpunten lager is dan voor mensen zonder migratieachtergrond dan wat op basis van persoonskenmerken verwacht zou worden. Tot slot is het opvallend dat bij mensen met een Surinaamse migratieachtergrond het gecorrigeerde verschil niet meer afneemt tussen 2011 en 2020.

Figuur 3.1 Opleidingsniveau van schoolgaanden en niet-schoolgaanden in 2020, naar migratieachtergrond en generatie*



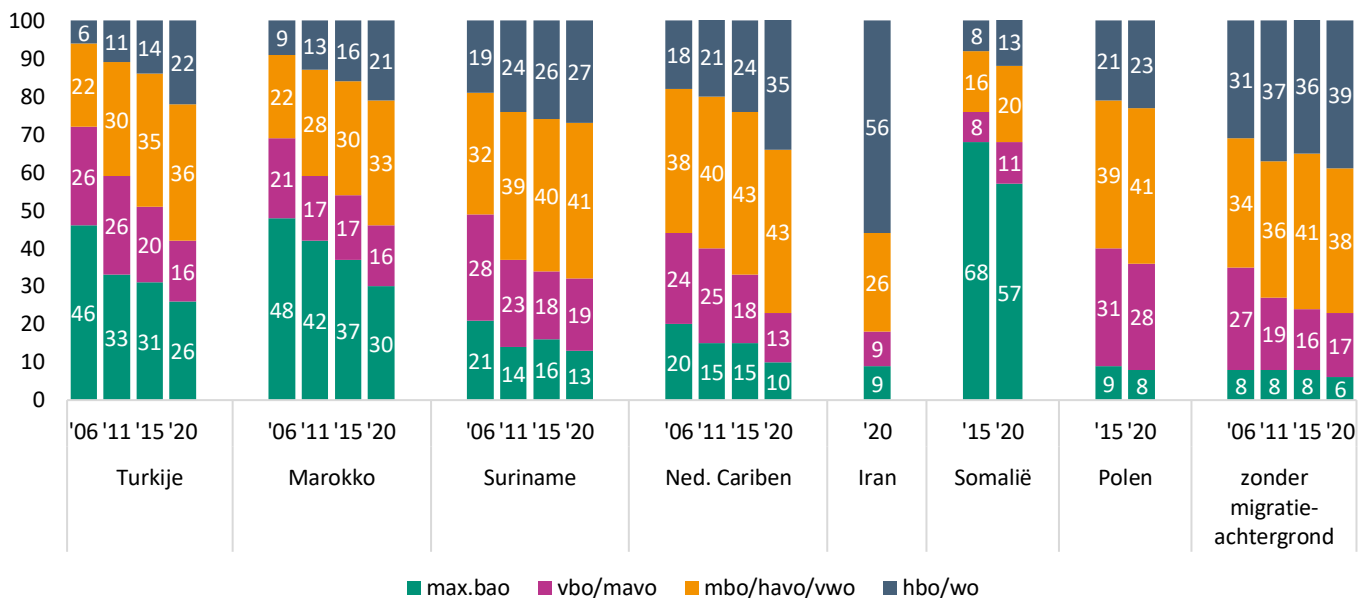
Bron: Risbo (2023)

* Voor Somalië is het aantal personen met max. bao en/of vbo/mavo te klein om uit te splitsen naar generatie. Voor deze groepen zijn deze opleidingsniveaus samengenomen tot de categorie max. mavo.

⁵ Gerealiseerd opleidingsniveau heeft betrekking op diploma's die in Nederland en in het buitenland behaald zijn.

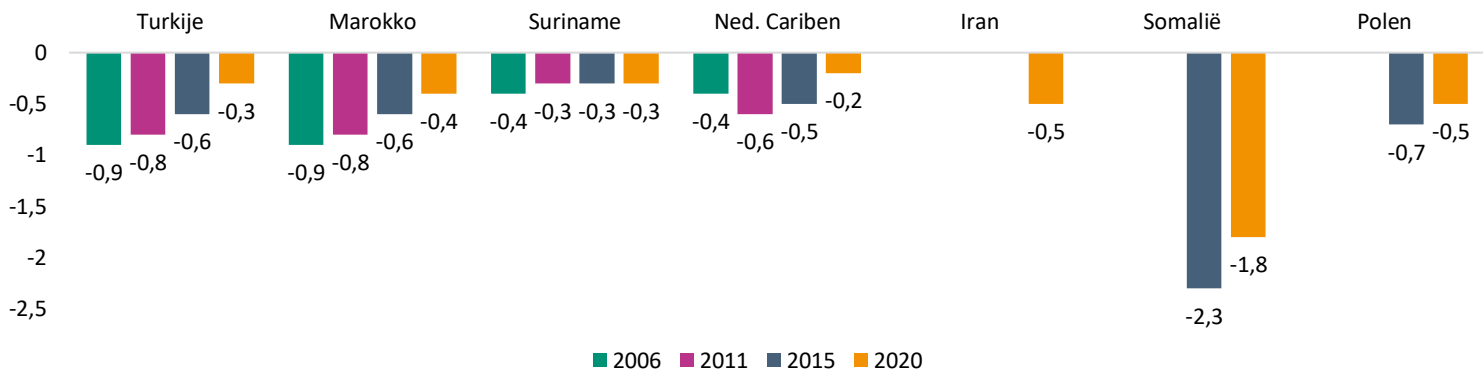
⁶ Zie box 3.1 voor een toelichting op de evenredigheidsanalyse, waarbij wordt gecorrigeerd voor persoonskenmerken.

Figuur 3.2 Opleidingsniveau van niet-schoolgaanden naar migratieachtergrond



Bron: Risbo (2023)

Figuur 3.3 Opleidingsniveau van niet-schoolgaanden naar migratieachtergrond, ten opzichte van personen zonder migratieachtergrond en gecorrigeerd voor persoonskenmerken



Bron: Risbo (2023)

Ook hebben we gekeken naar het aandeel van mensen met een migratieachtergrond met een startkwalificatie (bijlage 4). Het aandeel van mensen met een Europese en Caribische migratieachtergrond met een startkwalificatie is vergelijkbaar met het aandeel van mensen zonder migratieachtergrond. Mensen met een Indonesische migratieachtergrond hebben zelfs vaker een startkwalificatie. Mensen met een Turkse en Marokkaanse migratieachtergrond scoren beduidend lager, maar dit aandeel neemt wel toe over de tijd. Vergeleken met 2003 zijn de verschillen in 2022 tussen herkomstgroepen daardoor klein.

Taalbeheersing

In de Survey integratie migranten (SIM) is ook gekeken naar de mate van beheersing van de Nederlandse taal van mensen met een eerste generatie migratieachtergrond (Risbo, 2023). Duidelijk is dat mensen met een Surinaamse en Caribische migratieachtergrond hoger scoren dan de andere herkomstgroepen. Ook zien we dat de mate van taalbeheersing voor mensen met een Turkse, Marokkaanse, Surinaamse en Caribische migratieachtergrond nauwelijks verandert tussen 2006 en 2020. De taalbeheersing van mensen met een Iraanse, Somalische en Poolse migratieachtergrond gaat wel flink vooruit: in eerdere jaren onderzocht het grootste deel van deze groepen altijd of veel problemen met de Nederlandse taal, in 2020 is dat

een stuk minder. Deze laatste groepen zijn gemiddeld korter in Nederland dan de mensen met een Turkse, Marokkaanse, Surinaamse of Caribische migratieachtergrond. Ook zijn mensen met een Iraanse, Somalische of Poolse migratieachtergrond relatief vaak migranten van de eerste generatie. Dit kan de relatief grote achterstand en tegelijkertijd ook de relatief snelle verbetering in taalniveau verklaren. Verder moet hierbij bedacht worden dat in deze jaren mensen met een Turkse migratieachtergrond niet verplicht waren om in te burgeren.

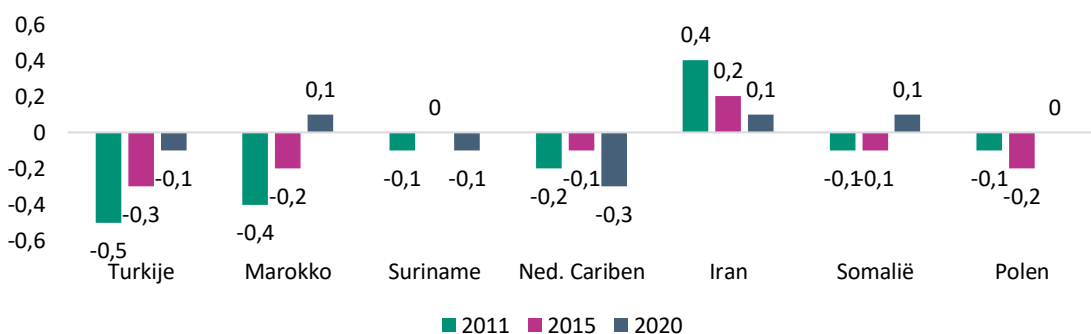
Mensen met een Surinaamse en Caribische migratieachtergrond spreken ook vaker Nederlands met de kinderen en partner (Risbo, 2023). Voor mensen met een Turkse en Marokkaanse migratieachtergrond ligt dit aandeel veel lager, met name tussen 2006 en 2011. In deze periode spreekt respectievelijk ongeveer 30 procent en 40 procent Nederlands met de kinderen, voor de partner ligt dit voor beide groepen rond de 20 procent. In de opvolgende jaren neemt dit aandeel wel toe: in 2020 spreekt al ongeveer 50 procent van de mensen met een Turkse migratieachtergrond en ruim 60 procent van de mensen Marokkaanse migratieachtergrond Nederlands met de kinderen. Met de partner wordt in 2020 door mensen met een Turkse en Marokkaanse migratieachtergrond respectievelijk ongeveer 30 procent en 50 procent Nederlands gesproken.

In bijlage 4 is een grafiek opgenomen met het taalniveau van asielmigranten. Veruit het grootste deel heeft het taalniveau A2.⁷ Van de asielmigranten met een Eritrese en Irakese migratieachtergrond heeft minstens 90 procent het taalniveau A2. Andere herkomstgroepen hebben iets vaker een hoger taalniveau. Opvallend is dat het taalniveau van alle herkomstgroepen vrij stabiel blijft tussen 2016 en 2022.

Primair onderwijs

Voor het primair onderwijs is gekeken naar het middelbareschooladvies voor leerlingen in groep 8. In figuur 3.4 is opgenomen welke gemiddelde adviesscore leerlingen krijgen per migratieachtergrond, vergeleken met de overige leerlingen en gecorrigeerd voor persoonskenmerken. In de meeste herkomstgroepen krijgen leerlingen een lagere adviesscore dan wat verwacht zou worden op basis van hun persoonskenmerken. In 2011 gold dit sterk voor leerlingen met een Turkse en Marokkaanse migratieachtergrond. Alleen kinderen met Iraanse migratieachtergrond krijgen juist een hogere adviesscore dan verwacht zou worden op basis van hun persoonskenmerken. De verschillen nemen wel af met de tijd, wat een aanwijzing vormt voor toegenomen evenredigheid. Alleen voor leerlingen met een Caribische migratieachtergrond nemen verschillen licht toe in 2020 ten opzichte van 2015.

Figuur 3.4 Gemiddelde definitieve adviesscore* per migratieachtergrond, vergeleken met de overige leerlingen en gecorrigeerd voor persoonskenmerken



Bron: Risbo (2023)

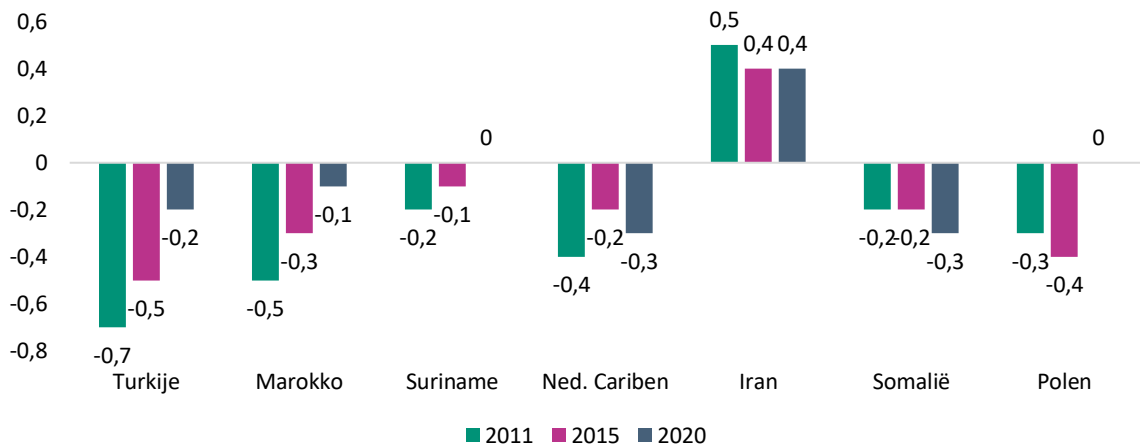
* Score van 1 t/m 7: 1 praktijkonderwijs, 2 vmbo bl, 2,5 vmbo bl of vmbo k, 3 vmbo k, 3,5 vmbo k of vmbo gl, 4 vmbo gl, 4,5 vmbo gl of vmbo tl, 5 vmbo tl, 5,5 vmbo tl of havo, 6 havo, 6,5 havo of vwo, 7 vwo

⁷ A2 wordt gezien als het minimumniveau en werd onder de Wet Inburgering 2013 gehanteerd bij het inburgeringsexamen. Mensen met een A2-taalniveau kunnen communiceren over eenvoudige en alledaagse taken en eenvoudige teksten lezen. Bron: kennisdo-mein.nl.

Voortgezet onderwijs

In figuur 3.5 zien we dat het gemiddeld schoolniveau van leerlingen in leerjaar 3 van het voortgezet onderwijs een vergelijkbare trend volgt als de adviesscore in groep 8. Hierbij scoren leerlingen met een Surinaamse en Poolse migratieachtergrond in 2020 vergelijkbaar met de totale groep wanneer wordt gecorrigeerd op persoonskenmerken. Leerlingen met een Turkse, Marokkaanse of Nederlands-Caribische achtergrond hebben een lager schoolniveau dan overige leerlingen, leerlingen met een Iraanse migratieachtergrond juist een hoger schoolniveau. We zien wel dat de verschillen met de totale groep voor de meeste herkomstgroepen steeds kleiner worden door de tijd heen wanneer voor persoonskenmerken gecorrigeerd wordt. Dit betekent dat verschillen tussen groepen steeds meer verklaard kunnen worden door persoonskenmerken.

Figuur 3.5 Gemiddeld niveau* van leerlingen in leerjaar 3 van het voortgezet onderwijs naar migratieachtergrond, vergeleken met de overige leerlingen en gecorrigeerd voor persoonskenmerken



Bron: Risbo (2023)

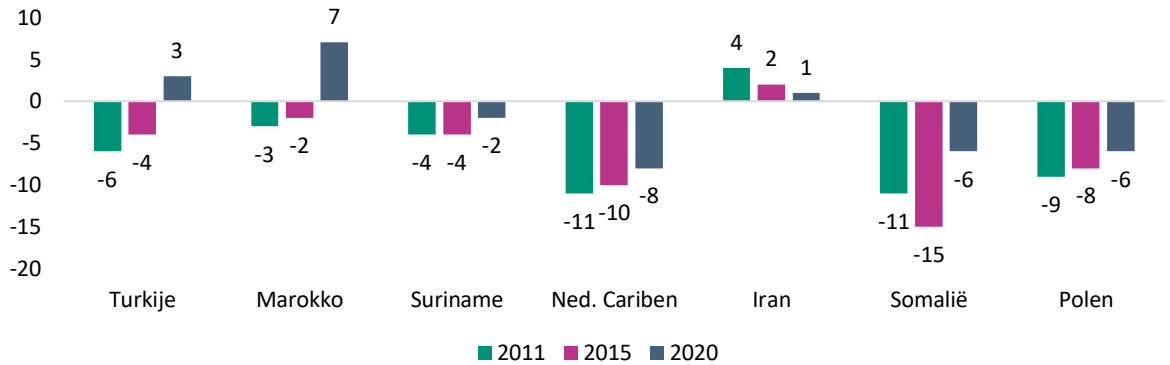
* Score van 1 t/m 7: 1 praktijkonderwijs, 2 vmbo bl, 2,5 vmbo bl of vmbo k, 3 vmbo k, 3,5 vmbo k of vmbo gl, 4 vmbo gl, 4,5 vmbo gl of vmbo tl, 5 vmbo tl, 5,5 vmbo tl of havo, 6 havo, 6,5 havo of vwo, 7 vwo

Middelbaar beroepsonderwijs

In figuur 3.6 zien we het verschil in procenten tussen studenten met een migratieachtergrond en overige studenten in deelname aan mbo-bol⁸ niveau 4, gecorrigeerd voor persoonskenmerken. Opvallend is dat ook hier studenten met een migratieachtergrond minder vaak deelnemen in mbo-bol niveau 4 dan de overige studenten, dan verwacht zou worden op basis van hun persoonskenmerken. Voor studenten met een Somalische, Caribische en Poolse achtergrond zien we de grootste verschillen ten opzichte van de overige studenten met vergelijkbare achtergrondkenmerken. Wederom worden de verschillen steeds kleiner met de tijd, wat er op wijst dat evenredigheid is toegenomen. Voor studenten met een Turkse of Marokkaanse migratieachtergrond zien we zelfs dat deze groepen vaker deelnemen aan mbo-bol niveau 4 in 2020 dan verwacht zou worden op basis van hun persoonskenmerken.

⁸ Bol staat voor beroeps opleidende leerweg, terwijl bbl staat voor beroeps begeleidende leerweg. Bol is theoretischer, waarbij studenten meer uur naar school gaan dan bij bbl.

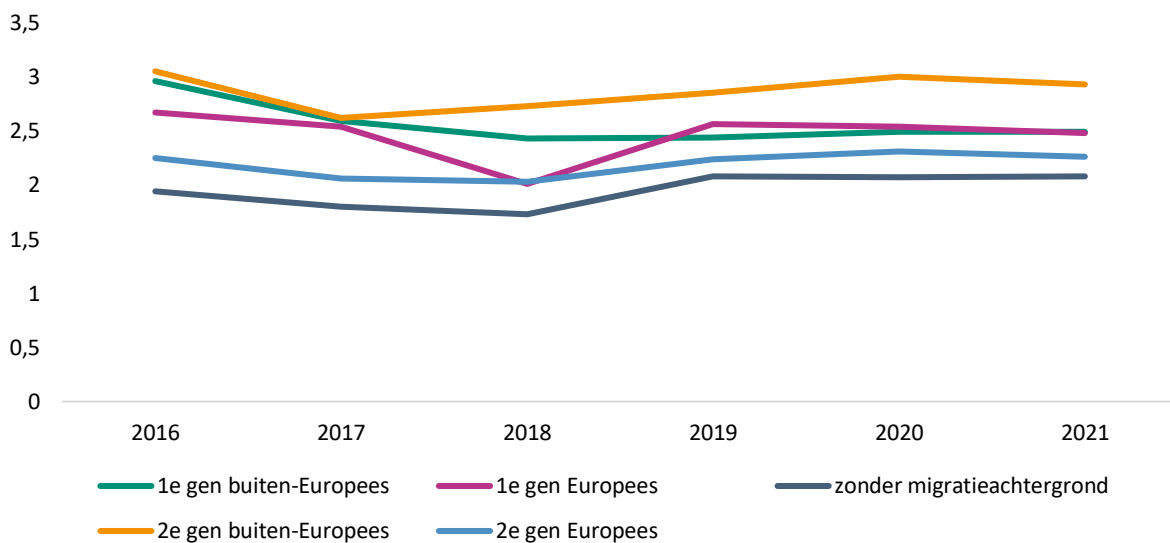
Figuur 3.6 Percentage studenten dat deelneemt in mbo-bol niveau 4 naar migratieachtergrond, vergeleken met de overige studenten en gecorrigeerd voor persoonskenmerken



Bron: Risbo (2023)

Mbo-studenten met een migratieachtergrond moeten vaker solliciteren voor een stageplaats dan mbo-studenten zonder migratieachtergrond (figuur 3.7). Het sterkst geldt dit voor studenten van de tweede generatie met een buiten-Europese migratieachtergrond: zij moeten gemiddeld minimaal drie keer solliciteren, voor studenten zonder migratieachtergrond is dit slechts twee keer. Deze verschillen lijken ook door de tijd heen niet af te nemen.

Figuur 3.7 Gemiddeld minimaal aantal keren dat mbo-studenten moeten solliciteren voor een stageplaats



Bron: Significant (2023)

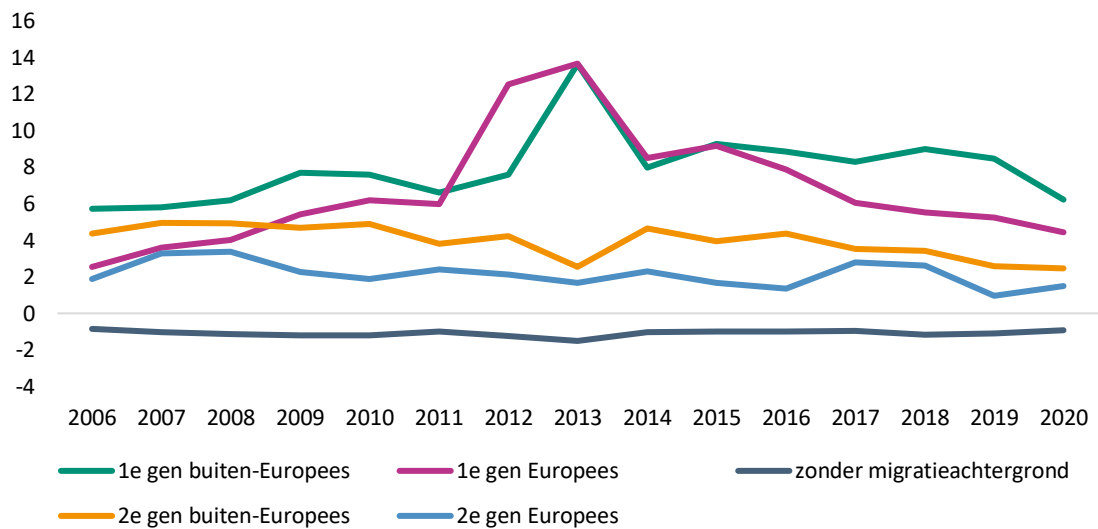
Stoppen zonder diploma en voortijdig schoolverlaten

In bijlage 4 zijn grafieken opgenomen met het aandeel studenten dat stopt zonder diploma, apart voor een mbo-bbl-, mbo-bol-, bachelor- en master-opleiding. We zien dat de verschillen tussen herkomstgroepen en het gemiddelde groter zijn bij de mbo opleidingen dan bij bachelor- of master-opleidingen. Zo is het aandeel studenten met een tweede generatie buiten-Europese migratieachtergrond dat stopt zonder diploma ongeveer 6 procent hoger dan het gemiddelde en dan wat verwacht zou worden op basis van hun persoonskenmerken. Ook de groep met een eerste generatie buiten-Europese migratieachtergrond stopt relatief vaak zonder diploma met een mbo-bbl-opleiding. De verschillen tussen herkomstgroepen blijven redelijk stabiel over de tijd heen. Voor mbo-bol-opleidingen zien we ook dat de groepen met een buiten-Europese migratieachtergrond het vaakst stoppen zonder diploma, maar deze verschillen worden wel steeds kleiner, ook als daarbij wordt gecorrigeerd voor achtergrondkenmerken. Dit wijst op een toename in evenredigheid. Voor bachelor- en master-opleidingen zien we ook dat de eerste generatie buiten-Europese migratieachtergrond het vaakst stopt zonder diploma, maar deze verschillen zijn veel kleiner.

Voor master-opleidingen zijn er tussen 2014 en 2018 zelfs nauwelijks verschillen tussen herkomstgroepen, alleen in 2019 en 2020 stopt de groep met een eerste generatie buiten-Europese migratieachtergrond zonder master-diploma vaker. Dit heeft mogelijk te maken met de coronaperiode, al weten we dat niet zeker.

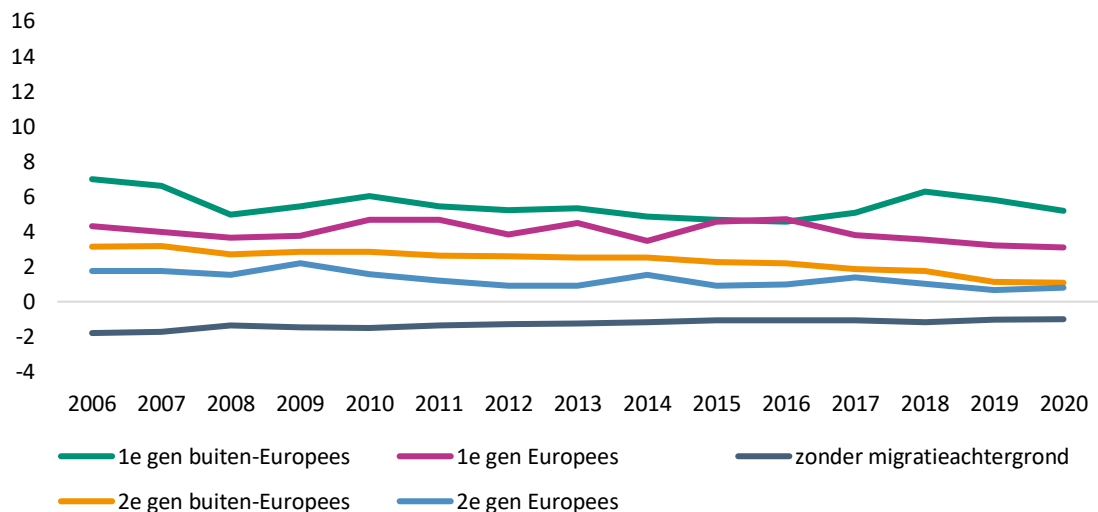
Figuur 3.8 en 3.9 laat het percentage voortijdige schoolverlaters⁹ zien bij mbo-bbl- en mbo-bol-opleidingen, vergeleken met de gemiddelde Nederlandse student en gecorrigeerd voor persoonskenmerken. We zien dat studenten met een migratieachtergrond vaker voortijdig uitvallen dan studenten zonder migratieachtergrond, ook als daarbij wordt gecorrigeerd voor persoonskenmerken. Dit geldt nog sterker voor studenten van de eerste generatie. Opvallend is dat voor mbo-bbl een flinke stijging te zien is tussen 2011 en 2013 in het aandeel voortijdige schoolverlaters voor studenten van de eerste generatie, die vervolgens weer afneemt naar het niveau van voor 2011. Bij mbo-bol worden de verschillen tussen studenten met en zonder migratieachtergrond in het aandeel voortijdig schoolverlaters iets kleiner met de tijd.

Figuur 3.8 Voortijdig schoolverlaten bij mbo-bbl, vergeleken met de gemiddelde Nederlandse student en gecorrigeerd voor persoonskenmerken



Bron: Significant (2023)

Figuur 3.9 Voortijdig schoolverlaten bij mbo-bol, vergeleken met de gemiddelde Nederlandse student en gecorrigeerd voor persoonskenmerken



Bron: Significant (2023)

⁹ Een voortijdige schoolverlater is een persoon die onderwijs verlaat zonder in bezit te zijn van een startkwalificatie.

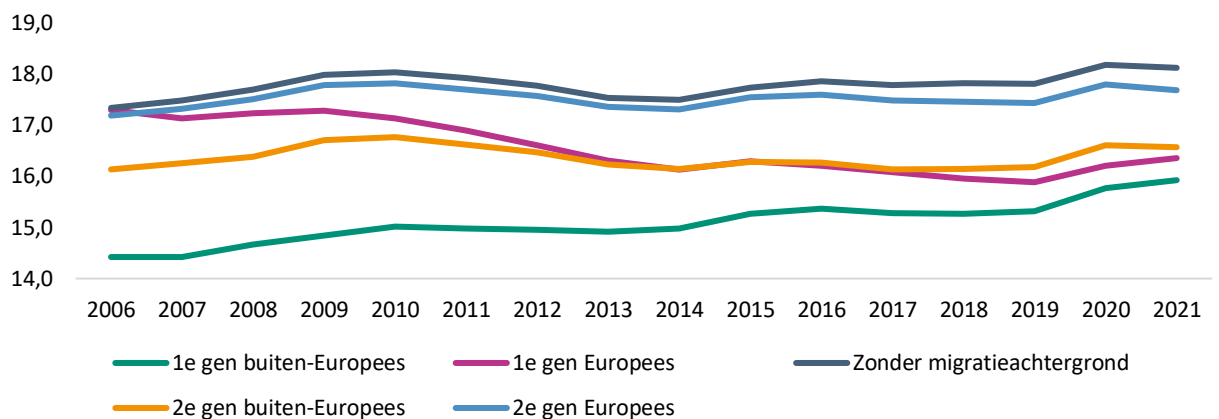
3.3 Arbeidsparticipatie

De indicatoren voor dit onderdeel van participatie hebben betrekking op de thema's inkomen, werkloosheid, arbeidsparticipatie en sociale zekerheid.

Inkomen

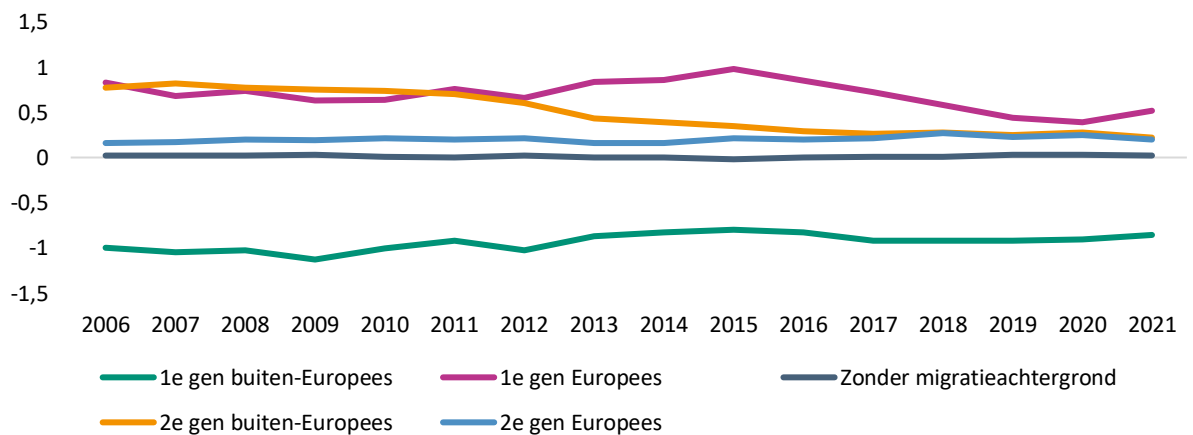
Wat betreft het inkomen van mensen met een migratieachtergrond is gekeken naar het gemiddeld uurloon en gemiddeld gestandaardiseerd huishoudensinkomen¹⁰. Zoals in figuur 3.10 te zien is, verdienen mensen met een migratieachtergrond gemiddeld minder per uur dan mensen zonder migratieachtergrond. Dit geldt het sterkst voor mensen van de eerste generatie met een buiten-Europese migratieachtergrond. De verschillen worden wel beduidend kleiner over de tijd heen. Als de resultaten gecorrigeerd worden aan de hand van persoonskenmerken worden de verschillen ook kleiner (figuur 3.11). De groepen tweede generatie buiten-Europees en eerste generatie Europees verdienen zelfs meer dan op basis van hun persoonskenmerken zou worden verwacht. De groep eerste generatie buiten-Europees verdient echter ongeveer een euro per uur minder dan op basis van hun persoonskenmerken zou worden verwacht, dit blijft ook stabiel over de tijd heen.

Figuur 3.10 Gemiddeld uurloon gecorrigeerd voor inflatie, in euro's



Bron: Significant (2023)

Figuur 3.11 Gemiddeld uurloon gecorrigeerd voor inflatie, ten opzichte van het gemiddelde van de bevolking en gecorrigeerd voor persoonskenmerken, in euro's



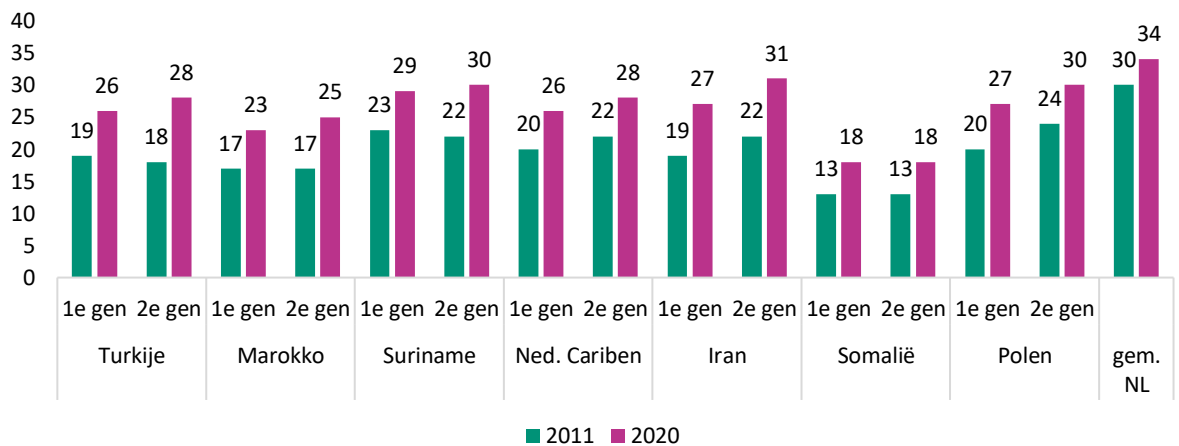
Bron: Significant (2023)

¹⁰ Het gestandaardiseerd huishoudinkomen bestaat uit het totale besteedbaar inkomen van het huishouden gedeeld door een equivalentiefactor en wordt vervolgens toegekend aan alle personen in dat huishouden. De equivalentiefactor geeft daarbij aan hoe zwaar ieder lid van het huishouden meetelt in de huishoudgrootte.

In bijlage 4 zijn enkele grafieken opgenomen met het gemiddelde uurloon van de eerste baan na het afronden van een opleiding, apart voor mbo-bol, mbo-bbl, een bachelor- en een master-opleiding. Voor mbo-bol verdienen de verschillende herkomstgroepen een relatief vergelijkbaar uurloon bij hun eerste baan. Voor mbo-bbl verschilt het per herkomstgroep hoe sterk het uurloon schommelt gedurende deze periode. Zo neemt het uurloon bij de eerste baan van mensen met een eerste generatie Europese migratieachtergrond sterk af tussen 2013 en 2016 en daarna weer sterk toe, terwijl andere herkomstgroepen (iets) stabiel blijven. In 2021 zien we dat de lonen veel dicht bij elkaar liggen dan in voorgaande jaren. Wat betreft de eerste baan na het afronden van een bachelor en master liggen de lonen ook vrij dicht bij elkaar.

In figuur 3.12 is het gemiddeld gestandaardiseerd huishoudensinkomen van verschillende herkomstgroepen in 2020 opgenomen, apart voor de eerste en tweede generatie. Wat direct opvalt is dat dit inkomen voor iedere groep is toegenomen tussen 2011 en 2020. Voor veel herkomstgroepen ligt het gemiddeld gestandaardiseerd huishoudensinkomen van de eerste en tweede generatie niet ver van elkaar af. Voor mensen afkomstig uit Iran en Polen zien we een iets groter verschil tussen de eerste en tweede generatie. Mensen met een Somalische migratieachtergrond hebben een relatief laag gemiddeld gestandaardiseerd huishoudensinkomen. Tot slot ligt dit inkomen voor iedere groep lager dan het gemiddelde van Nederland, maar dit verschil neemt wel af in de tijd en tussen generaties.

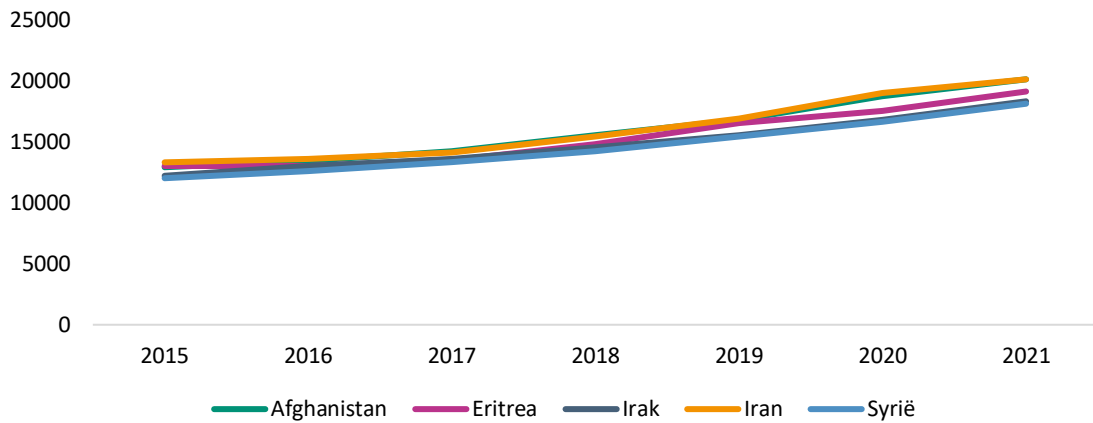
Figuur 3.12 Gemiddeld gestandaardiseerd huishoudensinkomen naar migratieachtergrond en generatie in 2020, in euro's ×1000



Bron: Risbo (2023)

Tot slot zien we dat het gemiddeld gestandaardiseerd besteedbaar inkomen van asielmigranten die in 2014 in Nederland kwamen, weinig verschilt per herkomstgroep. Ook neemt dit inkomen toe tussen 2015 en 2020.

Figuur 3.13 Gemiddeld gestandaardiseerd besteedbaar inkomen van asielmigranten, naar migratieachtergrond, in euro's

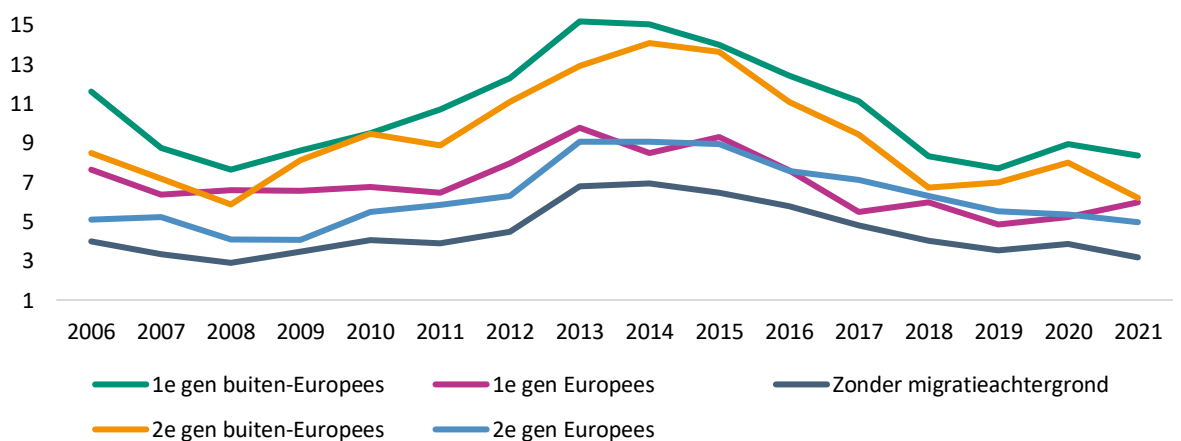


Bron: CBS (cohort 2014)

Werkloosheid

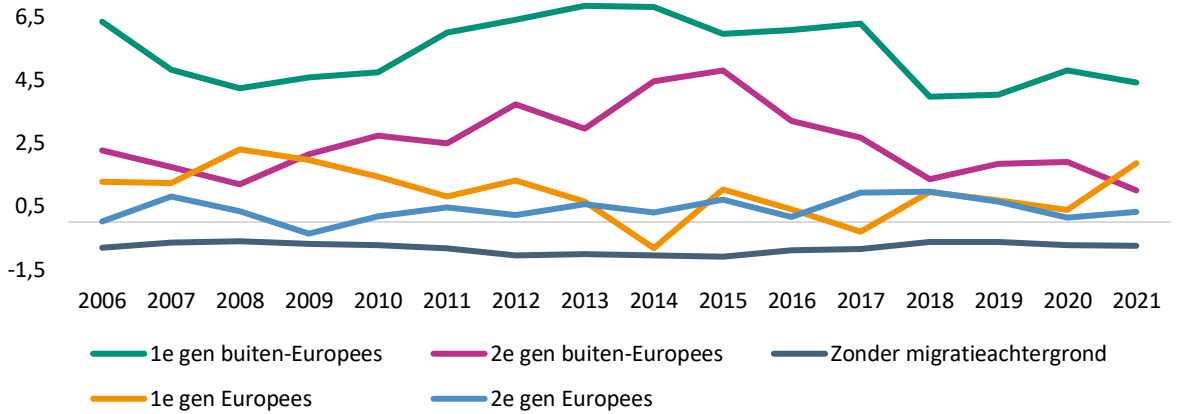
In figuur 3.14 zien we dat er flinke verschillen bestaan tussen herkomstgroepen wat betreft het aandeel werklozen. Bij alle groepen met een migratieachtergrond ligt dit percentage hoger dan bij de groep zonder een migratieachtergrond, wat met name voor de groep eerste generatie met een buiten-Europese migratieachtergrond blijft bestaan na correctie voor persoonskenmerken (figuur 3.15). Binnen de tweede generatie met een buiten-Europese migratieachtergrond zijn relatief veel personen werkloos, maar dit kan wel voor een relatief groot deel verklaard worden door persoonskenmerken. Blijkbaar wordt werkloosheid bij de eerste generatie migranten met een buiten-Europese migratieachtergrond in veel grotere mate dan bij de tweede generatie verklaard door kenmerken waarvoor niet is gecorrigeerd, zoals bijvoorbeeld taal en buitenlandse opleidingen.

Figuur 3.14 Percentage werkloosheid



Bron: Significant (2023)

Figuur 3.15 Percentage werkloosheid, ten opzichte van het gemiddelde van de bevolking en gecorrigeerd voor persoonskenmerken



Bron: Significant (2023)

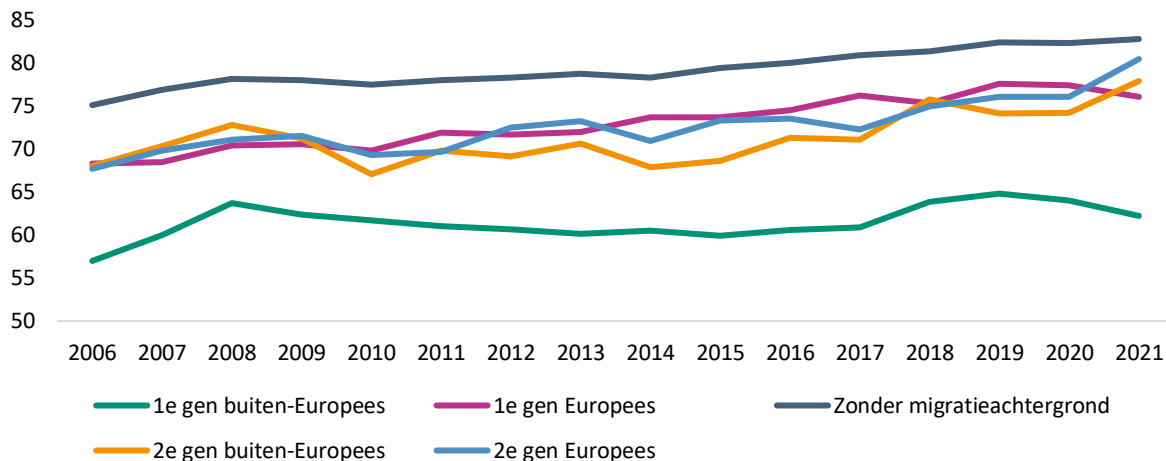
Binnen de groep tweede generatie mensen met een migratieachtergrond zijn de verschillen tussen mensen vanuit specifieke herkomstlanden groter dan binnen de eerste generatie (zie bijlage 4). Zo zien we bijvoorbeeld dat het aandeel werklozen binnen de eerste generatie Turkse of Marokkaanse migranten beduidend kleiner is dan het aandeel werklozen binnen de tweede generatie. Wel worden de (ongecorrigeerde) verschillen ten opzichte van het gemiddelde van de bevolking tussen de afzonderlijke herkomstgroepen en generaties steeds kleiner door de tijd heen.

Tot slot zijn in bijlage 4 de verschillen tussen laag-, middelbaar- en hoogopgeleiden opgenomen met betrekking tot het aandeel werklozen. We zien dat binnen de groep laagopgeleiden, mensen van de tweede generatie met een buiten-Europese migratieachtergrond het vaakst werkloos zijn, voor middelbaar en hoogopgeleiden zijn dit mensen met een eerste generatie buiten-Europese migratieachtergrond. Voor alle opleidingsniveaus zien we dezelfde trend vanaf 2006, waarbij de werkloosheid toeneemt tot 2013/2014 en daarna weer afneemt. In de periode 2013/2014 lijken de verschillen tussen herkomstgroepen ook relatief groot. Deze verschillen nemen ook af met de tijd, wat te maken kan hebben met de aantrekkende economie sinds deze periode. Alleen binnen de groep van de eerste generatie met een buiten-Europese migratieachtergrond ligt de werkloosheid relatief hoog vergeleken met de andere groepen.

Arbeidsparticipatie

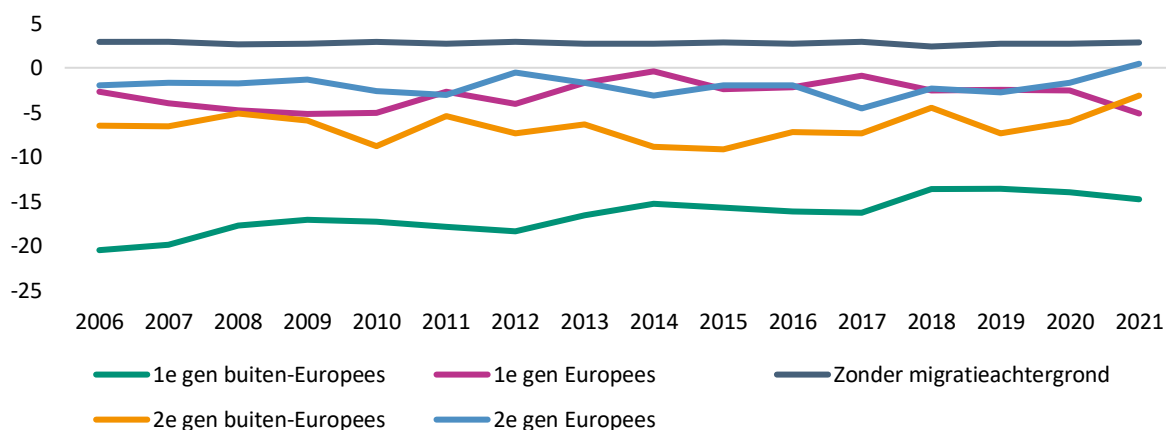
In figuur 3.16 is het percentage arbeidsparticipatie opgenomen van burgers tussen de 15 jaar en de wettelijke pensioengerechtigde leeftijd. We zien dat arbeidsparticipatie toeneemt tussen 2006 en 2021. Het percentage mensen met een migratieachtergrond dat op de Nederlandse arbeidsmarkt participeert ligt gedurende deze hele periode lager dan dat van mensen zonder migratieachtergrond. Bij de eerste en tweede generatie met een buiten-Europese migratieachtergrond en bij de tweede generatie met een Europese migratieachtergrond nemen de verschillen wel af in de loop van de tijd. Alleen bij de eerste generatie met een Europese migratieachtergrond nemen deze verschillen toe in de loop van de tijd (figuur 3.17). Met name voor mensen van de eerste generatie met een buiten-Europese migratieachtergrond is de arbeidsparticipatie vergeleken met de overige herkomstgroepen laag. De geringe arbeidsdeelname van vrouwen binnen deze groep speelt hierbij onder andere een rol.

Figuur 3.16 Percentage arbeidsparticipatie van burgers tussen de 15 jaar en de wettelijke pensioengerechtigde leeftijd



Bron: Significant (2023)

Figuur 3.17 Percentage arbeidsparticipatie, ten opzichte van het gemiddelde van de bevolking en gecorrigeerd voor persoonskenmerken



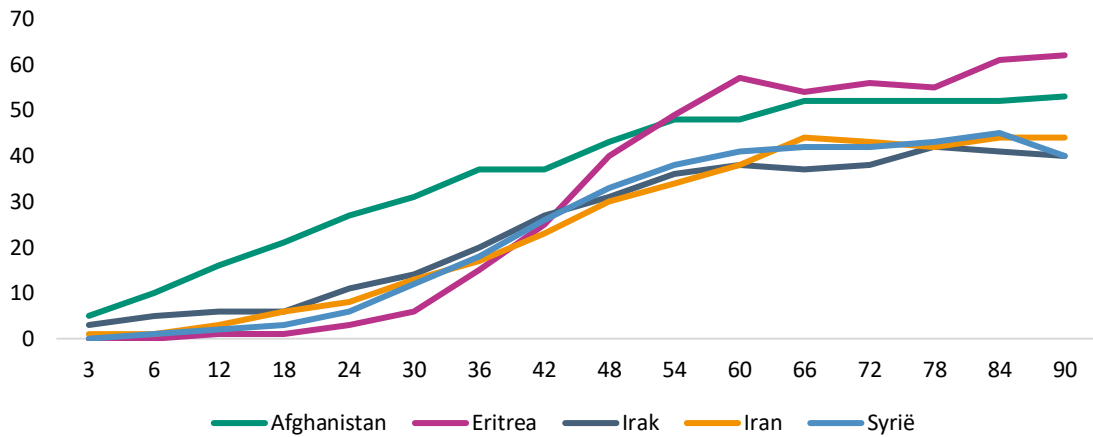
Bron: Significant (2023)

Als we kijken naar de arbeidsparticipatie van specifieke herkomstgroepen (bijlage 4), valt op dat het aandeel werkenden sterk kan verschillen tussen de eerste en tweede generatie. Zo ligt de arbeidsparticipatie van mensen van de eerste generatie met een Indonesische migratieachtergrond laag vergeleken met de andere herkomstgroepen. Dit heeft er onder andere mee te maken dat deze groep uit relatief veel ouderen bestaat. Bij de tweede generatie is dit aandeel juist relatief hoog. Daarnaast zien we dat de verschillen tussen herkomstgroepen voor de eerste generatie steeds groter worden over de tijd. Dit kan te maken hebben met het gegeven dat deze groep in de loop van de tijd uit relatief meer vluchtelingen is gaan bestaan. Bij de tweede generatie komen groepen juist steeds dichter bij elkaar te liggen ten opzichte van de eerste generatie. Dit zou een indicatie kunnen vormen dat met de tijd, mensen met een migratieachtergrond steeds meer gaan lijken op mensen zonder een migratieachtergrond.

Voor alle herkomstgroepen neemt arbeidsparticipatie toe met het opleidingsniveau (bijlage 4). De verschillen tussen herkomstgroepen en ontwikkeling over de tijd zijn ongeveer vergelijkbaar voor mensen met een laag, middelbaar en hoog opleidingsniveau. Bij mensen van de eerste generatie met een buiten-Europese migratieachtergrond is de arbeidsparticipatie het laagst binnen alle opleidingsniveaus. Tot slot is in figuur 3.18 de arbeidsparticipatie van asielmigranten opgenomen, weergegeven in het aantal maanden na het verkrijgen van de verblijfsvergunning. We zien dat in de eerste twee jaar nog weinig asielmigranten aan het werk zijn. Mensen met een Afghaanse migratieachtergrond lijken wel eerder aan

het werk te komen dan andere herkomstgroepen. Na een jaar of drie neemt de arbeidsparticipatie al langzaam toe. Tussen 60 en 90 maanden na het verkrijgen van de verblijfsvergunning blijft het aandeel werkenden ongeveer stabiel. Dit kan wijzen op een zekere afvlakking in de toename van de arbeidsparticipatie van de asielmigranten na ongeveer vier jaar.

Figuur 3.18 Percentage arbeidsparticipatie van asielmigranten, naar migratieachtergrond, in aantal maanden na verkrijgen vergunning

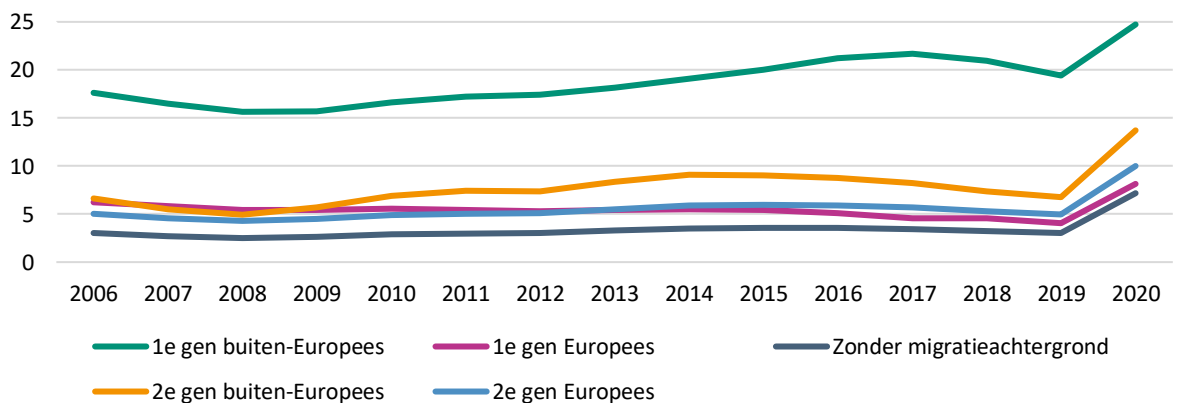


Bron: CBS (cohort 2014)

Sociale zekerheid

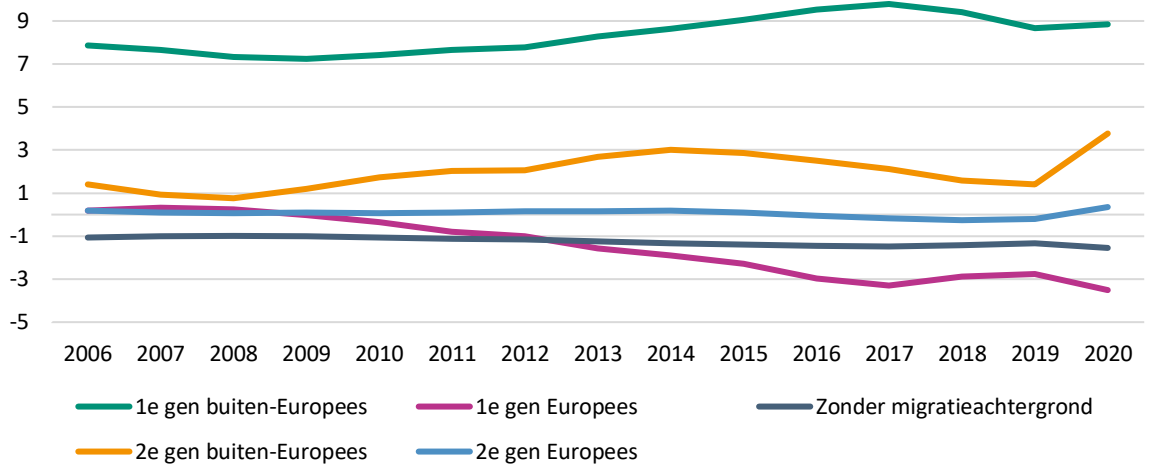
Wat betreft sociale zekerheid is gekeken naar bijstandsafhankelijkheid onder mensen met een migratieachtergrond. In figuur 3.19 is te zien dat er weinig verschillen zijn tussen mensen met en zonder een migratieachtergrond, met uitzondering van mensen van de eerste generatie met een buiten-Europese migratieachtergrond. Binnen deze groep is het aandeel in de bijstand relatief groot, een verschil dat blijft bestaan wanneer wordt gecorrigeerd voor persoonskenmerken (figuur 3.20). In alle groepen zien we dat het aandeel met een bijstandsuitkering stijgt tussen 2019 en 2020. De stijging heeft ook te maken met de Corona crisis en de instroom in de Tozo (Tijdelijke overbruggingsregeling zelfstandige ondernemers). Voor de meeste groepen kan dit verschil bovendien grotendeels verklaard worden door persoonskenmerken, alleen voor de tweede generatie met een buiten-Europese migratieachtergrond is deze toename groter dan verwacht zou worden op basis van persoonskenmerken. Het kan zijn dat sommige groepen harder zijn geraakt door de coronacrisis.

Figuur 3.19 Percentage in de bijstand



Bron: Significant (2023)

Figuur 3.20 Percentage in de bijstand ten opzichte van het gemiddelde van de bevolking en gecorrigeerd voor persoonskenmerken

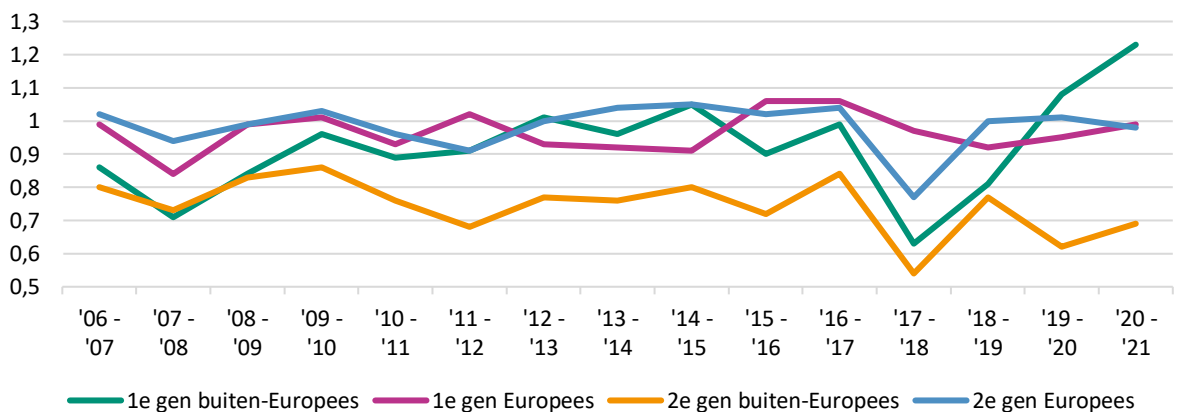


Bron: Significant (2023)

Wat betreft specifieke migratieachtergronden zien we dat de groepen met een Indonesische en Europese migratieachtergrond weinig verschillen van mensen zonder migratieachtergrond in het aandeel met een bijstandsuitkering. Dit aandeel blijft ook vrij stabiel over de tijd binnen deze groepen. Bij andere herkomstgroepen is dit aandeel echter relatief groot, onder andere bij de groep met een Marokkaanse en Caribische migratieachtergrond. Wel neemt het aandeel met een bijstandsuitkering bij deze herkomstgroepen licht af tussen 2015 en 2021, waardoor de verschillen tussen groepen ook iets kleiner worden.

In figuur 3.21 is de kans opgenomen dat een persoon met migratieachtergrond uitstroomt uit de bijstand, vergeleken met mensen zonder migratieachtergrond. De kans om uit te stromen bij mensen met een buiten-Europese migratieachtergrond is over het algemeen kleiner dan bij mensen zonder migratieachtergrond, met name onder de tweede generatie. We zien voor de eerste generatie met een buiten-Europese migratieachtergrond een aanzienlijke toename in uitstroomkans. Tot slot zien we dat de verschillen tussen groepen groter zijn geworden sinds 2018/2019 dan de jaren daarvoor; het kan zijn dat sommige groepen harder zijn geraakt door de coronacrisis. In het rapport van Significant (2023) wordt tevens gerapporteerd welk aandeel mensen vanuit de bijstand direct werk heeft. De kans om werk te vinden na de bijstand ligt het laagst voor mensen met een eerste generatie buiten-Europese migratieachtergrond. Voor mensen met een tweede generatie buiten-Europese migratieachtergrond is de kans om uit te stromen uit de bijstand naar werk juist relatief hoog, ook vergeleken met mensen zonder migratieachtergrond.

Figuur 3.21 Kans* op uitstroom uit de bijstand ten opzichte van mensen zonder migratieachtergrond

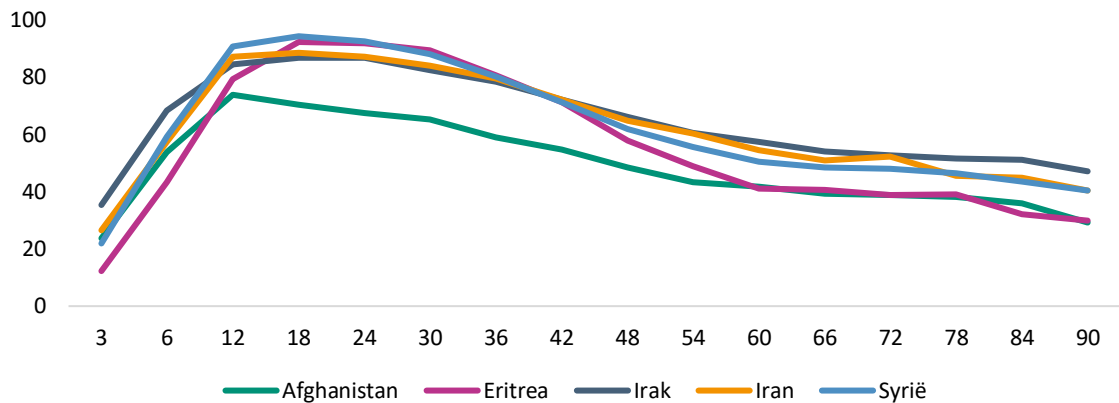


Bron: Significant (2023)

* Weergegeven in hazard ratio's. Een hazard ratio van 0,5 betekent dat deze groep 0,5 keer zoveel kans heeft om uit te stromen als mensen zonder migratieachtergrond, bij een hazard ratio van 1 zijn deze kansen gelijk.

In figuur 3.22 is opgenomen welk aandeel van asielmigranten een uitkering heeft, in het aantal maanden na het verkrijgen van een verblijfsvergunning. We zien dat het grootste deel van de asielmigranten in de eerste paar jaar een uitkering ontvangt. Dit neemt vervolgens langzaam af. De ontwikkeling over de tijd is vergelijkbaar voor de verschillende herkomstgroepen. Alleen binnen de groep met een Afghaanse migratieachtergrond hebben relatief weinig mensen een uitkering in de eerste paar jaar, vergeleken met de andere herkomstgroepen. Ook zien we dat de afname na zo'n vier jaren verblijf in Nederland geringer wordt. We zien dus voor de meeste groepen enige afvlakking in de sterke afname van bijstandsafhankelijkheid vanaf ongeveer anderhalf jaar verblijf in Nederland.

Figuur 3.22 Percentage asielmigranten met een uitkering, in aantal maanden na het verkrijgen van de vergunning



Bron: CBS (cohort 2014)

3.4 Samenleven en weerbare samenleving

Om in kaart te brengen in hoeverre er sprake is van doelbereik op het gebied van samenleven en een weerbare samenleving wordt er eerst gekeken naar de doelen en bespreken we hoe ze (kunnen) worden omgezet naar indicatoren. Dit omdat de doelen van elk beleidsonderdeel in abstracte termen zijn geformuleerd en nadere toelichting behoeven met betrekking tot hun praktische uitwerking. In hoofdstuk 2 hebben we een onderscheid gemaakt tussen de twee hoofddoelstellingen van dit beleidsonderdeel, namelijk beleid gericht op het bevorderen van samenleven met elkaar, en beleid gericht op een weerbare samenleving. Hieronder verkennen we de hoofdconcepten per beleidslijn en bespreken we hoe deze hoekstenen van beleid kunnen worden omgezet naar indicatoren.

Bevorderen samenleven met elkaar

Het bevorderen van samenleven met elkaar is gericht op thema's omtrent het versterken van samenleven, het voorkomen van discriminatie en het bevorderen van zelfbeschikking.

Het versterken van samenleven is een brede doelstelling gericht op het verhogen van sociale cohesie en inclusiviteit. In een Kamerbrief over de kabinetsvisie over integratie wordt gesproken over een focus op sociale relaties en hoe mensen met elkaar omgaan (TK, 2021-2022, 32 824, nr. 357). Daarvoor kijken we naar monitorindicatoren die de mate van sociaal contact en sociale afstand tussen groepen weergeven. Sociale cohesie kan ook refereren aan affectieve elementen van samenleven in een gemeenschap, zoals thuisgevoel in de samenleving (Bovens et al., 2020).

Het operationaliseren van discriminatievraagstukken en het doelbereik daaromtrent kent een lange geschiedenis – er wordt veel bijgehouden met betrekking tot ervaren discriminatie op basis van verschillende gronden en op verschillende domeinen. Discriminatie en racisme kennen een kabinetsbrede aanpak, maar binnen artikel 13 ligt de focus op discriminatie en racisme naar herkomst, religie en huidskleur

en op het voorkomen in plaats van het bestrijden daarvan. In dit hoofdstuk richten we ons ook op ontwikkelingen in de tijd met betrekking tot ervaren discriminatie. Uit deze ontwikkelingen zou moeten blijken of burgers over de tijd minder discriminatie ervaren en waarnemen in de maatschappij.

Het bevorderen van zelfbeschikking richt zich op ‘het zelfstandig kunnen maken van die keuzes, over bijvoorbeeld je opleiding, werk, partnerkeuze, religie en je lichaam, zonder ongepaste druk of dwang’ (TK 2022-2023, 35341 32175, nr. 17). Er wordt invulling gegeven aan zaken waarbij mensen weinig zelfbeschikking ervaren door specifieke misstanden te noemen, zoals huwelijksdwang, huwelijkse gevangenschap en achterlating. In een eerdere kabinetsaanpak ging het juist om de autonomie en persoonlijke vrijheid van mensen die specifiek kan worden ingeperkt door een opvatting over de rol en de positie van mannen en vrouwen ‘die kan uitmonden in onderdrukking en geweld’ (TK 2014-2015, 32 175, nr. 54). Maar ook aandacht voor acceptatie van homoseksualiteit of financiële zelfredzaamheid valt onder zelfbeschikking.

Indicatoren waarmee doelbereik omtrent zelfbeschikking kan worden weergegeven zijn heel beperkt en tevens niet beschikbaar over meerdere jaren. In hoofdstuk 5 bespreken we incidentele indicatoren omtrent zelfbeschikking. In dit hoofdstuk wordt de waardeoriëntatie van groepen met een migratieachtergrond besproken omtrent waarden zoals acceptatie van homoseksualiteit en gendergelijkheid, waarmee het recht op zelfbeschikking van anderen wordt erkend.

Weerbare samenleving

De tweede doelstelling van deze beleidslijn richt zich op het verhogen van weerbaarheid in de samenleving door sociale stabiliteit te verhogen en sociale spanningen tegen te gaan. Sociale stabiliteit kan over het algemeen worden gedefinieerd als de mate waarin een samenleving stabiel blijft in termen van sociale orde, cohesie en vertrouwen, ondanks verschillen in culturele, religieuze, etnische en (sociaal)economische achtergronden van de bevolking. Het beschrijft een toestand van evenwicht, waarin de verschillende groepen en individuen in de samenleving hun behoeften en belangen naast elkaar kunnen leggen en op een constructieve manier met elkaar kunnen omgaan. Een gebrek aan sociale stabiliteit kan leiden tot een hoge mate van sociale spanning wat zich kan uiten in conflict en mogelijk kan escaleren tot geweld¹¹. Sociale stabiliteit in brede zin wordt gekoppeld aan radicalisering en polarisatie. Radicalisering wordt breed opgevat binnen de huidige aanpak – dit kent zijn basis in de aanpak van jihadisme en was aanvankelijk gericht op moslimterrorisme, maar is inmiddels ook gericht op extreemrechtse radicalisering. Polarisation gaat over tegenstellingen tussen groepen in de samenleving (horizontale polarisatie) of juist tegenstelling tussen burgers en instituties (verticale polarisatie) (ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2023). Concreet kan bij polarisatie bijvoorbeeld gedacht worden aan een gebrek aan vertrouwen in de medemens of in instituties.

De doelstelling omtrent een weerbare samenleving is verder moeilijk te concretiseren vanwege de aard van de problematiek. Daarnaast ontbreken er ook structurele monitorindicatoren wat betreft de doelstelling. Daarom komt doelbereik met betrekking tot een weerbare samenleving niet terug in dit hoofdstuk. In hoofdstuk 5 kijken we verder naar de afbakening van de doelstelling en bespreken we incidentele indicatoren van weerbaarheid in de samenleving.

De indicatoren

In dit hoofdstuk spreken we daarom over indicatoren van sociale cohesie, te weten interetnische sociale contacten, sociale afstand, thuisgevoel en opvattingen van mensen zonder migratieachtergrond ten opzichte van diversiteit in de samenleving; ervaren discriminatie; en waardeoriëntatie van groepen met een migratieachtergrond. De indicatoren van sociale cohesie kunnen ook een gedeeltelijk beeld schetsen van sociale stabiliteit, doordat ze kunnen aangeven in hoeverre groepen en individuen op een constructieve manier met elkaar omgaan, zoals hierboven beschreven.

Er worden ook monitorindicatoren bijgehouden voor andere thema’s van samenleven, zoals indicatoren van de sociaal-culturele integratie van migranten. Deze indicatoren sluiten slechts beperkt aan bij de huidige doelstelling van het beleid gericht op samenleven en een weerbare samenleving, en nemen we

¹¹ Zie bijvoorbeeld <https://www.socialestabiliteit.nl/over-de-ess> en Hans Boutellier (e.a.) (2012), *contouren van sociale stabiliteit, Een verkenning van een potentieel beleidsconcept*, Utrecht: Verwey-Jonker Instituut. Deze afbakening van de notie sociale stabiliteit is verder afgestemd met medewerkers van directie S&I.

daarom niet mee in dit hoofdstuk. In bijlage 4 zijn twee van deze indicatoren meegenomen, namelijk identificatie van mensen met een migratieachtergrond met Nederland (zie figuur B4.23 en B4.24) en politieke participatie van verschillende groepen (in de vorm van stemintentie (zie figuur B4.25)).

Versterken samenleven en sociale cohesie

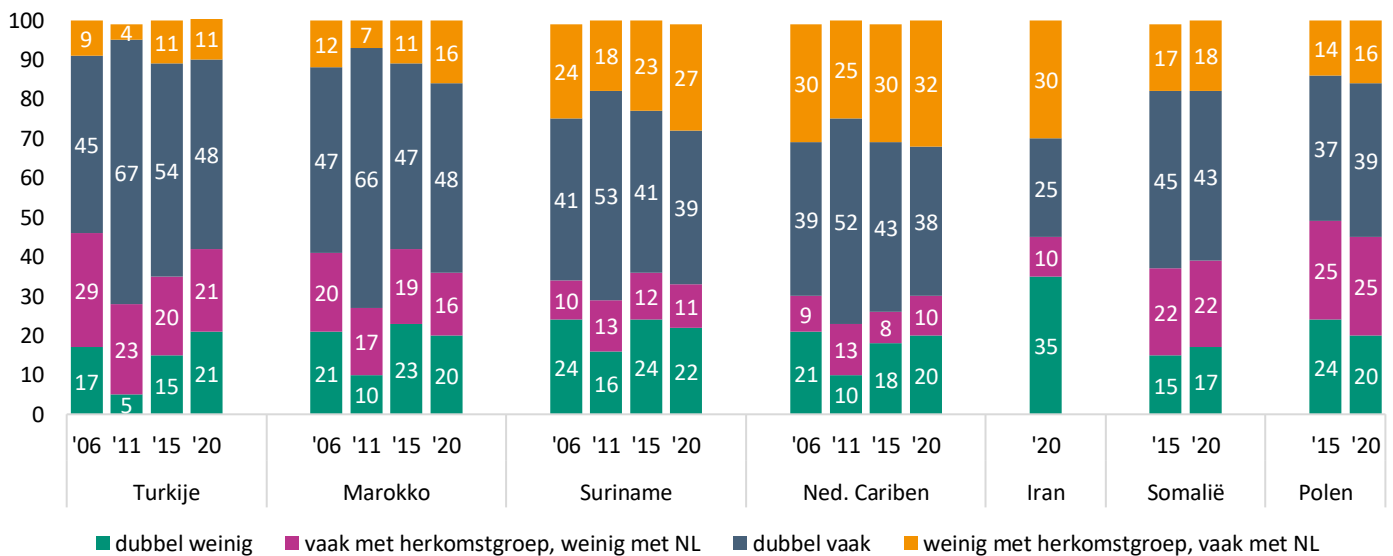
Interetnische sociale contacten

In figuur 3.23 is opgenomen in hoeverre mensen met een migratieachtergrond contact hebben met mensen uit de eigen herkomstgroep of juist met mensen zonder migratieachtergrond.¹² Voor de meeste groepen zien we dat een relatief groot deel vaak contact heeft met zowel de herkomstgroep als mensen zonder migratieachtergrond. Alleen voor mensen met een Iraanse migratieachtergrond geldt dit niet, van deze groep heeft het een relatief groot deel weinig contact met beide groepen. Bij mensen met een Surinaamse of Caribische migratieachtergrond is het aandeel dat voornamelijk contact heeft met mensen zonder migratieachtergrond relatief groot. Bij mensen met een Poolse, Turkse en Somalische achtergrond komt het relatief vaak voor dat iemand vaak contact heeft met de herkomstgroepen en weinig met mensen zonder migratieachtergrond. Tot slot valt op dat meerdere herkomstgroepen in 2011 relatief veel contact hadden met mensen zonder migratieachtergrond, maar dit aandeel neemt weer iets af in de opvolgende jaren. Gezien de effecten van de lockdowns tijdens de coronapandemie op sociale contacten zou dat deels een verklaring kunnen vormen voor een afname in contacten, al is de trend al langer gaande.

Voor mensen zonder een migratieachtergrond zien we een toename in het aandeel personen dat in hun vrije tijd regelmatig (soms tot vaak) contact heeft met mensen met een migratieachtergrond. Dat is in de afgelopen jaren sterk toegenomen, ook in het coronajaar 2020.

Cijfers over contacten tussen personen van verschillende migratieachtergronden zijn niet beschikbaar in het Risbo-rapport. Er worden eerdere onderzoeken aangehaald waaruit blijkt dat van de groepen met een migratieachtergrond mensen met een Surinaamse achtergrond de meeste contacten met groepen met andere achtergronden hebben (Hujink & Andriessen, 2016). Gedetailleerdere informatie hierover, en ontwikkelingen in de tijd, zijn niet beschikbaar.

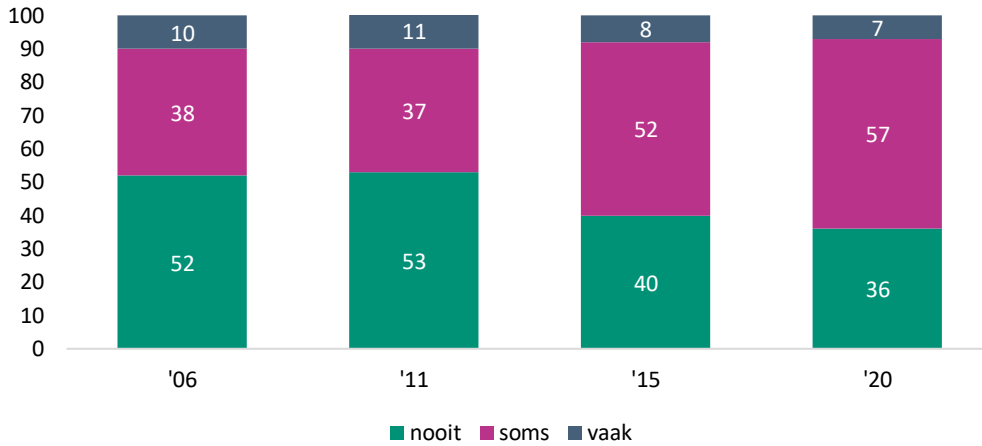
Figuur 3.23 Mate van contact met de personen uit de eigen herkomstgroep en personen zonder migratieachtergrond, naar migratieachtergrond (in procenten)



Bron: Risbo (2023)

¹² Hiervoor wordt contact met vrienden en kennissen gemeten.

Figuur 3.24 Mate van contact van personen zonder een migratieachtergrond met personen met migratieachtergrond (in procenten)

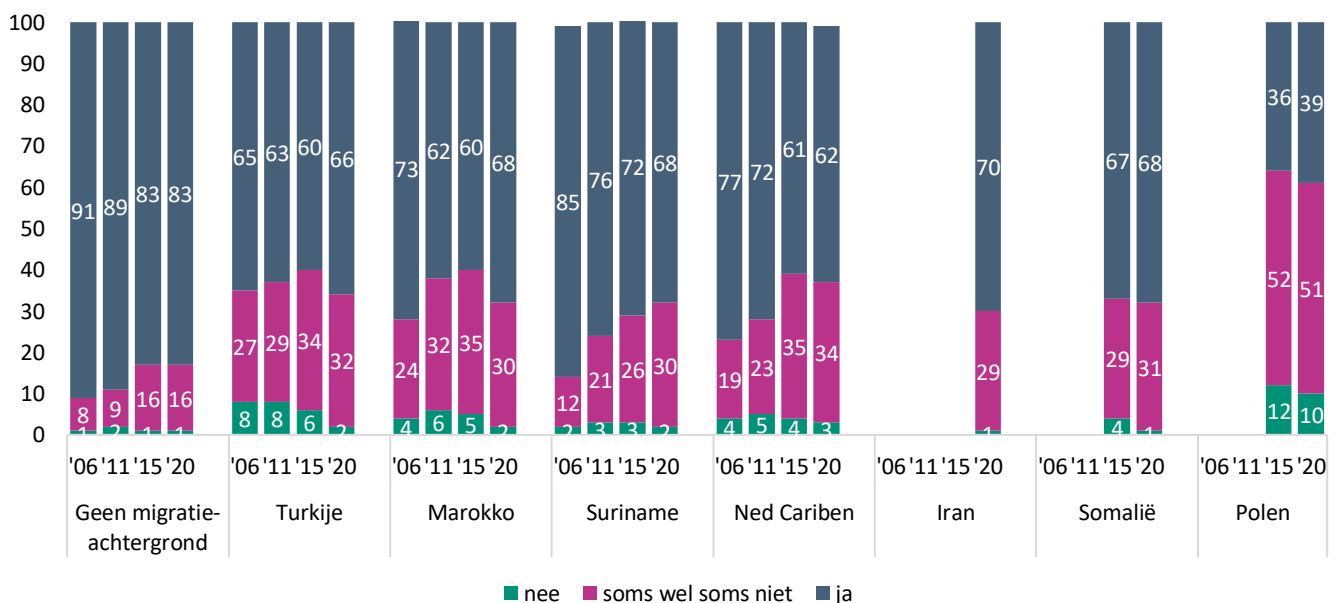


Bron: Risbo (2023)

Thuis voelen in Nederland

Als we thuisgevoel ook als een indicator van sociale cohesie hanteren, zien we dat dit onder alle groepen met een migratieachtergrond is toegenomen tussen 2006 en 2020. Wel is het opmerkelijk dat voor Nederlanders met een Surinaamse en Caribische achtergrond het aandeel mensen dat zich altijd thuis voelt is afgenomen, en het aandeel mensen dat zich soms wel en soms niet thuis voelt is toegenomen. Dit laat zien dat, terwijl de meeste mensen zich meestal wel thuis voelen in Nederland, bij sommige groepen het in toenemende mate voorkomt dat ze zich slechts soms thuis voelen in Nederland. De toegenomen aandacht voor anti-zwart racisme in Nederland en de maatschappelijke discussie die daaromheen is ontstaan, inclusief protesten omtrent Zwarte Piet, zouden mogelijk kunnen bijdragen aan het verminderde thuisgevoel van Caribische en Surinaamse Nederlanders. Ook is thuisgevoel afgenomen onder mensen zonder migratieachtergrond vanaf 2015. Dit zou ook te maken kunnen hebben met maatschappelijke ontwikkelingen waarbij er steeds meer aandacht is voor diversiteit, maar waarbij die aandacht niet onomstreden is.

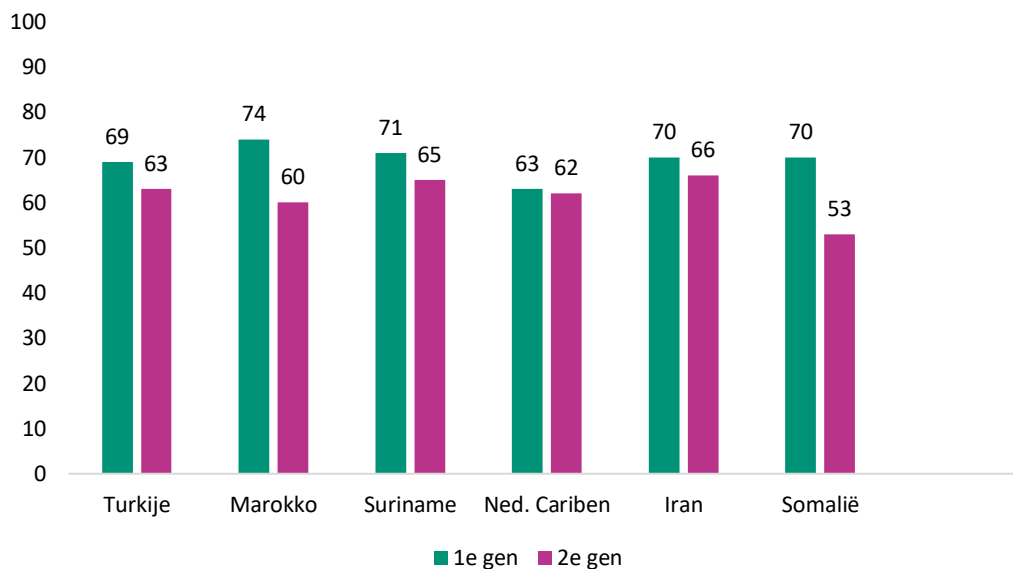
Figuur 3.25 Thuis voelen* naar migratieachtergrond (in procenten)



Bron: Risbo (2023)

* Gemeten met de vraag "Voelt u zich thuis in Nederland?".

Figuur 3.26 Thuisgevoel naar migratieachtergrond en generatie 2020 (in procenten)



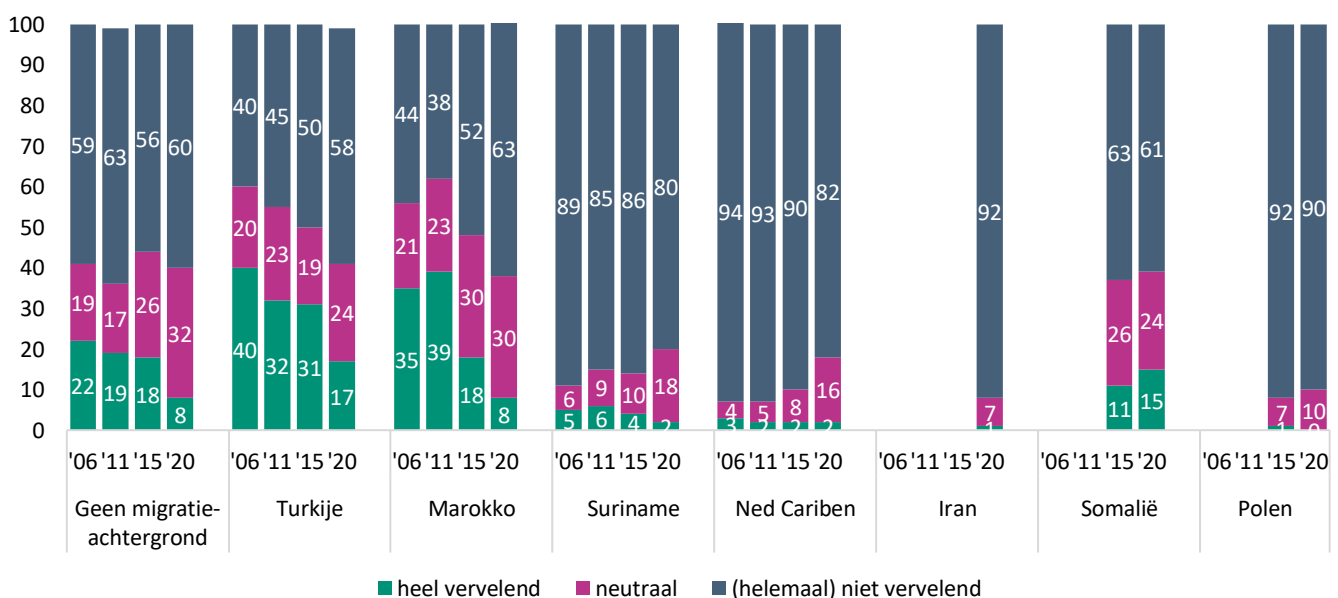
Bron: Risbo (2023)

Opmerkelijk is dat de tweede generatie bij alle groepen zich minder thuis voelt in Nederland dan de eerste, terwijl deze mensen wel in Nederland geboren en opgegroeid zijn. Dit zou te maken kunnen hebben met de integratieparadox, die naar ervaren discriminatie verwijst: hoe meer gevestigd mensen zijn in Nederland, hoe meer ze discriminatie ervaren (Dagevos et al., 2022). De tweede generatie is steviger gevestigd in Nederland, ervaart meer discriminatie (zie ook figuur 3.30), en kan daardoor zich ook minder thuis voelen in Nederland.

Sociale afstand

De mate van afstand die groepen ten opzichte van elkaar ervaren kan ook een aspect van sociale cohesie zijn. In dit geval kan dat bijvoorbeeld worden gemeten als meningen over gemengde huwelijken van (eventuele) kinderen. We zien bij alle groepen met en zonder een migratieachtergrond dat het aantal mensen afneemt dat het (heel) vervelend zouden vinden als hun kinderen een gemengd huwelijk zouden aangaan.

Figuur 3.27 Sociale afstand* naar migratieachtergrond (in procenten)



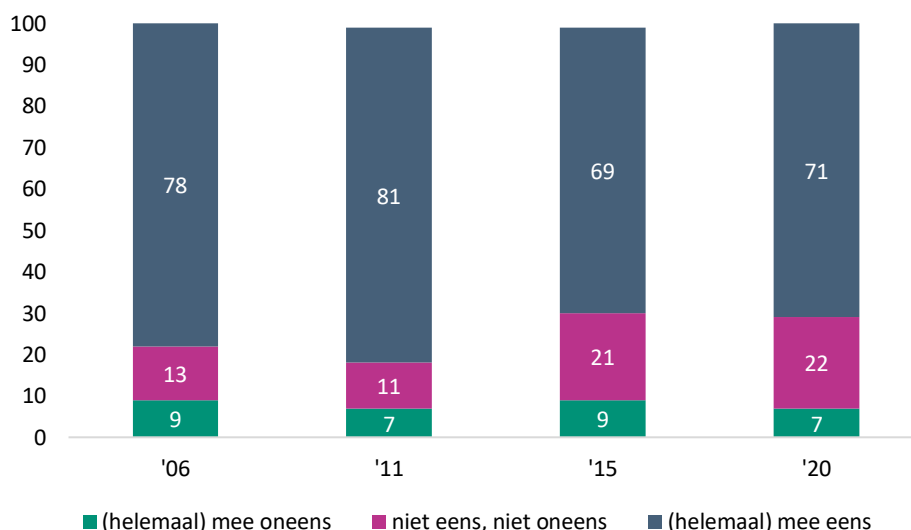
Bron: Risbo (2023)

* Houding ten aanzien van interetnische huwelijken van (eventuele) kinderen op basis van migratieachtergrond, in procenten

Opvattingen over etnische diversiteit

Opvattingen van mensen zonder migratieachtergrond over etnisch-culturele diversiteit zijn mogelijk ook belangrijke aanwijzingen van sociale cohesie en samenleven met elkaar. Die geven ontwikkelingen aan in houdingen ten opzichte van culturele diversiteit. Tussen 2006 en 2020 zien we een afname in het aantal mensen zonder een migratieachtergrond dat het goed vindt dat een samenleving bestaat uit verschillende culturen. Het aantal mensen die dat (helemaal) niet goed vindt is niet veranderd, wel hebben steeds meer mensen een neutrale houding vanaf 2015. Enerzijds betekent dit dat steeds minder mensen zonder een migratieachtergrond culturele diversiteit waarderen, anderzijds zou dit een aanwijzing kunnen zijn voor normalisering van culturele diversiteit: het is voor steeds meer mensen goed noch slecht, maar een gegeven.

Figuur 3.28 Opvattingen* van mensen zonder een migratieachtergrond over etnisch-culturele diversiteit (in procenten)



Bron: Risbo (2023)

* Gemeten met de vraag “Het is goed dat een samenleving bestaat uit verschillende culturen”.

Discriminatie

De manier waarop discriminatie in de samenleving wordt ervaren wordt middels twee verschillende indicatoren bijgehouden. De discriminatie die mensen zelf ervaren is een belangrijke indicator van maatschappelijke ontwikkelingen, maar ook de perceptie van discriminatie die mensen hebben, dat wil zeggen in hoeverre men denkt dat er discriminatie op basis van migratieachtergrond voorkomt in Nederland, is belangrijk om te peilen hoe mensen ontwikkelingen rondom (anti)discriminatie ervaren.

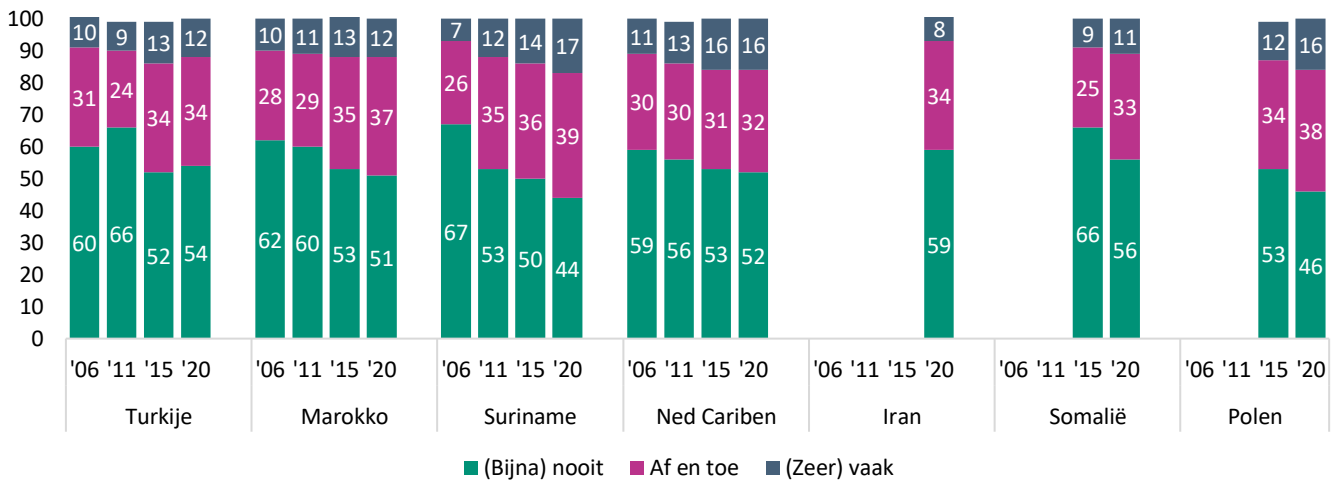
Ervaren discriminatie

In figuur 3.29 wordt de mate van ervaren discriminatie in Nederland weergegeven, opgesplitst per groep. We zien bij alle groepen een toename in de mate van ervaren discriminatie over de jaren heen, al is dit redelijk stabiel gebleven sinds 2015. Bij de meeste groepen kan er worden opgemerkt dat meer dan de helft van mensen (bijna) nooit discriminatie ervaren. Voor mensen met een Surinaamse en Poolse afkomst is dit juist niet het geval: alleen 44% van mensen met een Surinaamse achtergrond en 46% van mensen met een Poolse achtergrond geven aan (bijna) nooit discriminatie op grond van afkomst te ervaren.

Wanneer we inzoomen op de verschillen tussen generaties in de percentage personen dat (zeer) vaak discriminatie ervaart, merken we op dat de tweede generatie bij alle groepen behalve de groep met een Iraanse achtergrond meer discriminatie ervaart dan de eerste. Dit zou te maken kunnen hebben met de integratieparadox: hoe meer gevestigd mensen zijn in Nederland (en hoe hoger hun opleidingsniveau en

participatiegraad is) hoe meer ze discriminatie ervaren (Dagevos et al., 2022). Dit komt doordat ze bijvoorbeeld vaker worden blootgesteld aan uitsluiting, doordat ze vaker in contact komen met de instanties van Nederland waar discriminatie zou kunnen plaatsvinden, zoals de arbeidsmarkt. Maar ook doordat ze de maatschappelijke discussie meer meekrijgen waarbij racisme en discriminatie onder de aandacht komen.

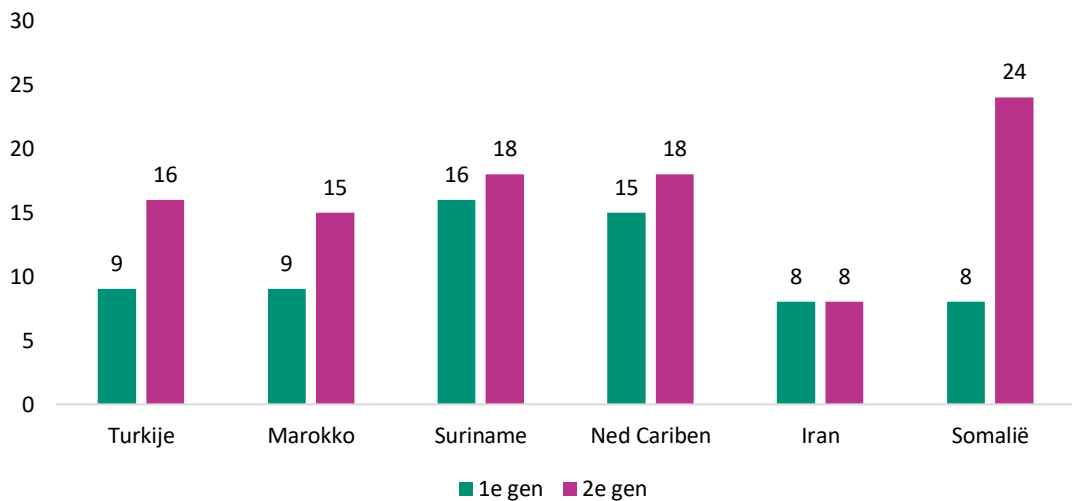
Figuur 3.29 Ervaren etnische discriminatie* in Nederland, naar migratieachtergrond (in procenten)



Bron: Risbo (2023)

* Mate waarin personen zelf etnische discriminatie hebben ervaren.

Figuur 3.30 Percentage dat (zeer) vaak etnische discriminatie ervaart naar generatie en migratieachtergrond in 2020*



Bron: Risbo (2023)

Perceptie van discriminatie

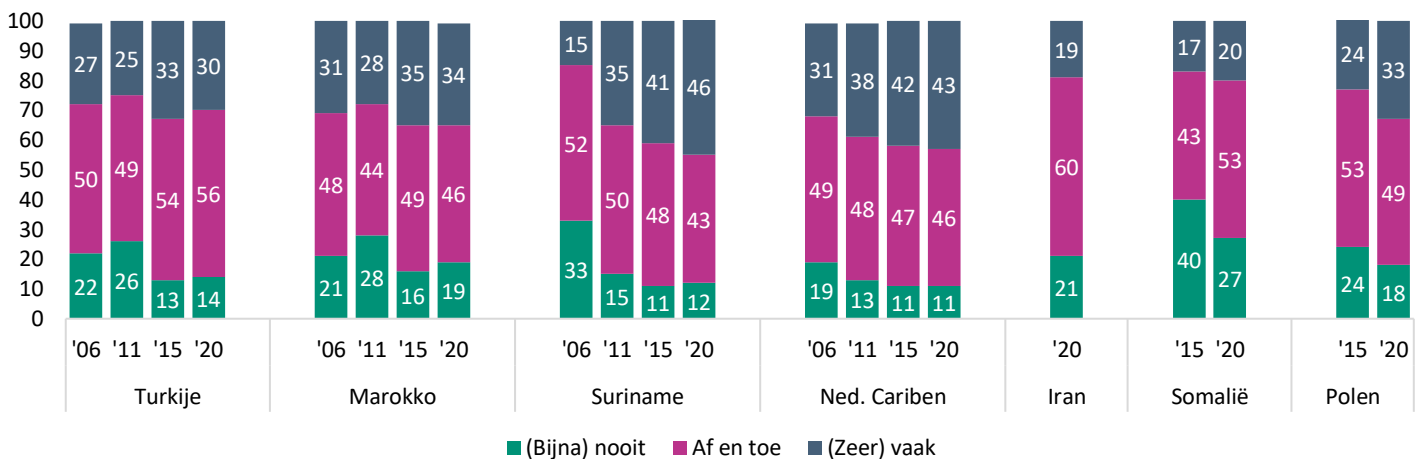
In figuur 3.31 is opgenomen hoe vaak mensen met een migratieachtergrond etnische discriminatie waarneemt.¹³ Wat duidelijk naar voren komt is dat het overgrote deel van mensen met een migratieachtergrond etnische discriminatie waarneemt, dat wil zeggen dat ze vinden dat er discriminatie op basis van herkomst af en toe of (zeer) vaak plaatsvindt. Bovendien neemt het aandeel dat etnische discriminatie waarneemt iets toe met de tijd. Interessant is om op te merken dat we in de voorgaande alinea zagen hoe, met uitzondering van enkele groepen, bij de meeste groepen minder dan 50 procent van de mensen zelf etnische discriminatie ervaart, maar toch het overgrote merendeel van de mensen vindt dat er wel

¹³ Dit gaat om de mate waarin men vindt dat er sprake is van etnische discriminatie in Nederland, dit hoeft niet te betekenen dat men zelf etnische discriminatie ervaart of heeft ervaren.

etnische discriminatie is in de samenleving. Een mogelijke verklaring hiervoor zou kunnen zijn dat mensen zich bewust zijn van de discriminatie van anderen, ook als het hen zelf niet overkomt. Ook kan het zijn dat mensen blootgesteld zijn aan discussies rondom discriminatie, en zo verhalen van ervaren discriminatie meekrijgen, ook als ze dat zelf niet ervaren.

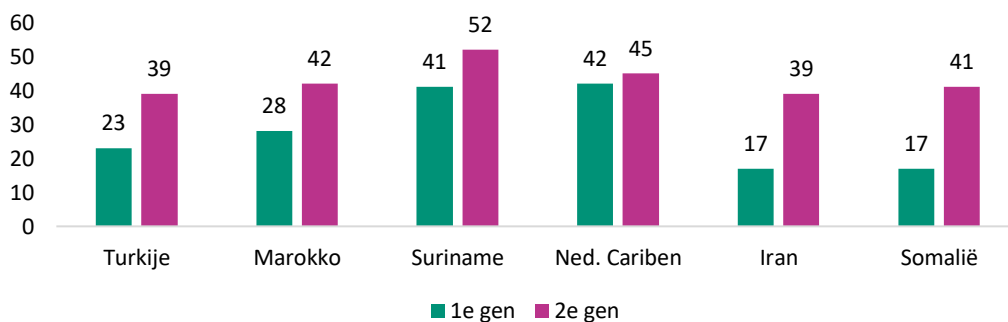
In figuur 3.31 zien we dat de tweede generatie vaker vindt dat er vaak sprake is van etnische discriminatie in Nederland dan de eerste generatie. Van de mensen met een Surinaamse en Caribische migratieachtergrond vindt (bijna) de helft dit. Dit zou ook kunnen worden toegeschreven aan de integratieparadox.

Figuur 3.31 Perceptie van mate van etnische discriminatie in Nederland, naar migratieachtergrond(in procenten)



Bron: Risbo (2023)

Figuur 3.30 Percentage dat vindt dat er (zeer) vaak sprake is van etnische discriminatie in Nederland naar migratieachtergrond in 2020



Bron: Risbo (2023)

Zelfbeschikking Waardeoriëntatie

Opvattingen ten opzichte van acceptatie van homoseksualiteit of genderrollen kunnen worden gezien als indicatoren van meer acceptatie voor het recht tot zelfbeschikking. Risbo (2023) heeft dit bekeken in het kader van waardeoriëntatie van mensen met een migratieachtergrond. Meer expliciet gaat het daarbij om de opvattingen die zij hebben over de rollen van mannen en vrouwen in de samenleving en de mate van acceptatie van LHB-personen.¹⁴ De opvattingen over de rollen van mannen en vrouwen zijn gemeten op een schaal van 1 t/m 5, waarbij 1 staat voor de opvatting dat mannen en vrouwen verschillende rollen hebben en hogere scores corresponderen met meer geëmancipeerde opvattingen. De meeste herkomstgroepen scoren tussen de 3,5 en 4. Mensen met een Turkse, Marokkaanse, Somalische en Poolse migratieachtergrond scoren hierbij iets lager. Mensen met een Surinaamse of Caribische migratieachtergrond

¹⁴ Mensen met een lesbische, homoseksuele of biseksuele oriëntatie.

scoren een 4, wat vergelijkbaar is met de score van mensen zonder migratieachtergrond. Dit blijft ook vrij stabiel tussen 2006 en 2020. De score van mensen met een Turkse en Marokkaanse migratieachtergrond nemen wel toe met de tijd: tussen 2006 en 2011 scoren ze een 3,5, in latere jaren komt deze score steeds dichterbij de scores van andere herkomstgroepen. Als we alleen kijken naar de opvattingen van de tweede generatie zien we dat de waardeoriëntatie dichterbij de groep zonder een migratieachtergrond komt (Risbo, 2023).

De mate van acceptatie van LHB-persoon is eveneens op een schaal van 1 t/m 5 weergegeven, waarbij een score van 1 overeenkomt met een negatieve houding ten aanzien van deze groep en een 5 met een positieve houding. Mensen met een Turkse of Marokkaanse achtergrond scoren relatief laag op deze schaal. Wel wordt de houding van deze groep tegenover LHB-persoon positiever met de tijd: in 2011 scoorden deze groepen ongeveer een 2,7, in 2020 rond de 3,2. Mensen met een Somalische en Poolse migratieachtergrond staan iets positiever tegenover LHB-persoon (respectievelijk een 3 en een 3,5), wat stabiel blijft tussen 2015 en 2020.¹⁵ Van alle groepen met een migratieachtergrond scoren mensen met een Surinaamse of Caribische achtergrond het hoogst, dit neemt ook toe met de tijd (een 3,5 in 2011 en een 4 in 2020). Dit komt bijna overeen met de score van mensen zonder migratieachtergrond (in 2011 een 4, in 2020 ongeveer een 4,2).

3.5 Samenvatting

Ontwikkelingen in onderwijs- en arbeidsparticipatie

Voor het beleidsonderdeel integratie zijn voor het in kaart brengen van doelbereik in dit hoofdstuk ontwikkelingen beschreven op indicatoren van onderwijs- en arbeidsparticipatie. Aangezien 'evenredige posities' beschreven is als het tussendoel van het integratiebeleid, zijn voor zover beschikbaar ontwikkelingen in evenredigheid op een rij gezet voor wat betreft onderwijs- en arbeidsparticipatie.

Ten aanzien van onderwijsparticipatie kunnen we constateren dat het gerealiseerde opleidingsniveau van mensen met een migratieachtergrond steeds hoger wordt en het verschil in opleidingsniveau met mensen zonder migratieachtergrond steeds kleiner. Voor de gemiddelde adviesscore van leerlingen in groep 8, het gemiddeld deelnameniveau in het voortgezet onderwijs en het aandeel studenten dat deelneemt in mbo-bol niveau 4 zien we dat mensen met een migratieachtergrond over het algemeen lager scoren dan mensen zonder migratieachtergrond, maar dat deze verschillen afnemen met de tijd. Verder is het aandeel voortijdig schoolverlaters onder jongeren met een migratieachtergrond ten opzichte van jongeren zonder migratieachtergrond relatief hoog, ook als wordt gecorrigeerd voor achtergrondkenmerken. Deze verschillen nemen iets af met de tijd. Wel zien we in de monitorgegevens terug dat studenten met een migratieachtergrond gemiddeld vaker stoppen met hun opleiding zonder dat zij een diploma behalen. Ook moeten mbo-studenten met een migratieachtergrond vaker solliciteren voor een stageplaats dan studenten zonder migratieachtergrond, dit verschil blijft stabiel met de tijd.

Als we kijken naar verschillen tussen mensen met en zonder migratieachtergrond ten aanzien van de arbeidsmarktindicatoren, kunnen we constateren dat voor de eerste generatie met een buiten-Europese migratieachtergrond de verschillen in arbeidsparticipatie over de tijd afnemen. De afname in verschillen zien we niet voor alle groepen terug. Bij de eerste generatie met een Europese migratieachtergrond nemen de verschillen ten opzichte van mensen zonder migratieachtergrond toe over de tijd. Als we inzoomen op de arbeidsparticipatie van asielmigranten zien we dat na ongeveer drie jaar na het verkrijgen van de verblijfsvergunning de arbeidsparticipatie gemiddeld langzaam toeneemt, waarbij na vier jaar een zekere afvlakking voor deze groep in arbeidsparticipatie lijkt te ontstaan.

Als we kijken naar mensen in de bijstand, dan zien we dat met name mensen van de eerste generatie met een buiten-Europese migratieachtergrond oververtegenwoordigd zijn in de bijstandscijfers, ook als daarbij wordt gecorrigeerd voor persoonskenmerken. De verschillen tussen deze groep en de groep mensen zonder migratieachtergrond nemen wel iets af over de tijd. Ook binnen de tweede generatie met een buiten-Europese migratieachtergrond zijn relatief veel personen werkloos, maar dit kan wel voor een relatief

¹⁵ Data voor deze groepen zijn beschikbaar vanaf 2015.

groot deel worden verklaard door persoonskenmerken. De verschillen in het aandeel werklozen tussen mensen zonder migratieachtergrond en de andere herkomstgroepen (tweede generatie met een buiten-Europese migratieachtergrond en de eerste en tweede generatie met een Europese migratieachtergrond) nemen niet af met de tijd.

Ten aanzien van het gemiddeld uurloon kunnen we constateren dat voor de eerste generatie met een buiten-Europese migratieachtergrond het gemiddeld uurloon door de jaren heen lager ligt dan voor mensen zonder migratieachtergrond. Dit verschil blijft ook bestaan als daarbij wordt gecorrigeerd voor generieke achtergrondkenmerken.

Ontwikkelingen in bevorderen samenleven

Ten aanzien van het bevorderen van samenleven met elkaar ontstaat er geen eenduidig beeld van doelbereik; het is moeilijk om te spreken van een afname of toename van sociale samenhang en inclusiviteit. Indicatoren van sociale cohesie laten zien dat mensen zonder een migratieachtergrond steeds meer contacten hebben met mensen met een migratieachtergrond, maar we zien ook juist dat groepen met een migratieachtergrond minder contact hebben met mensen zonder een migratieachtergrond. Ook zien we dat bij veel groepen met een migratieachtergrond het thuisgevoel in Nederland toeneemt. Het thuisgevoel daalt echter bij enkele andere groepen met een migratieachtergrond en ook bij de groep zonder een migratieachtergrond. Verder zien we een afname in het aandeel mensen zonder een migratieachtergrond dat zegt culturele diversiteit te waarderen, maar tegelijkertijd ook een afname in sociale afstand tussen alle groepen. Mensen komen gemiddeld steeds dichterbij elkaar als het gaat om waarden omtrent gendergelijkheid en acceptatie van LHBTI+-personen, een indicatie van toegenomen ruimte voor zelfbeschikking. Tegelijkertijd neemt de perceptie van etnische discriminatie door de jaren heen toe.

Deze ontwikkelingen laten zien dat er geen eenduidige trend te bespeuren is in samenleven met elkaar – in sommige opzichten is er minder afstand tussen groepen in de maatschappij, maar in andere opzichten juist meer. Op basis van deze indicatoren is het daarom lastig om uitspraken te kunnen doen over doelbereik. In hoofdstuk 5 van dit rapport gaan we verder in op een aantal incidentele indicatoren voor samenleven en weerbare samenleving. Vooral voor dat laatste zijn er nauwelijks structurele indicatoren die worden bijgehouden, we reflecteren verder op de consequenties daarvan voor doelbereik in hoofdstuk 5.



REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

Participatiebeleid

4

4 Participatiebeleid

4.1 Inleiding

In de studie *Integratie in zicht* (2016) constateert het SCP dat de arbeidsmarktpositie van mensen met een niet-westerse migratieachtergrond achterblijft bij mensen zonder migratieachtergrond. Volgens de OECD zijn ten opzichte van andere Europese landen de arbeidsmarktachterstanden van mensen met een niet-westerse migratieachtergrond in Nederland over het algemeen groter. Dit is om verschillende redenen onwenselijk. Voor mensen zelf leidt dit tot ongunstige inkomensposities en problemen op andere vlakken, zoals gezondheidsproblematiek. Ook voor de samenleving als geheel is de achterblijvende arbeidsmarktpositie ongunstig. Er zijn minder mogelijkheden om personeelstekorten op te lossen, het brengt hoge kosten mee voor sociale zekerheid, (schaars) talent wordt niet optimaal ingezet en het kan bijdragen aan een afnemende sociale samenhang in de samenleving. Dit vormt aanleiding om beleid in te zetten gericht op het verbeteren van de arbeidsmarktpositie van mensen met een migratieachtergrond.

Om mensen beter toe te rusten om een actieve bijdrage aan de samenleving te kunnen leveren, is in de periode 2014-2021 met name ingezet op generiek beleid, dat wil zeggen beleid dat niet specifiek gericht is op mensen met een migratieachtergrond, maar op een bredere groep. Actief arbeidsmarktbeleid en de aanpak voortijdig schoolverlaten dienen binnen dit generieke beleid de arbeidsmarktpositie van mensen, waaronder mensen met een migratieachtergrond, te verbeteren. Daarnaast is vanaf 2018 ingezet op specifiek beleid gericht op mensen met een migratieachtergrond via het programma VIA. In dit hoofdstuk beschrijven we de belangrijkste beleidsontwikkelingen in de periode 2014-2021 (par. 4.2), gaan we in op de onderliggende beleidstheorie (par. 4.3) en beschrijven we aanwijzingen voor de mate van doelbereik, doeltreffendheid en doelmatigheid van de inzet van beleid (par. 4.4).

4.2 Beleidsontwikkelingen 2014-2021

Generiek beleid: actief arbeidsmarktbeleid en beleid gericht op voortijdig schoolverlaten

Actief arbeidsmarktbeleid: de Participatiewet

De afgelopen decennia is steeds minder aandacht voor doelgroepenbeleid en is het arbeidsmarktbeleid in toenemende mate generiek geworden. Binnen de wettelijke kaders van de Participatiewet, de WW, WIA/WAO en de Wajong wordt vormgegeven aan actief arbeidsmarktbeleid. In deze paragraaf gaan we specifiek in op de Participatiewet. Per 1 januari 2015 valt iedereen die kan werken, maar daarbij ondersteuning nodig heeft, onder de Participatiewet. De Participatiewet beoogt een inclusieve arbeidsmarkt te creëren voor mensen met arbeidsvermogen die, bijvoorbeeld vanwege een arbeidsbeperking, ondersteuning nodig hebben bij het vinden van werk (Memorie van Toelichting Participatiewet 2015).

De Participatiewet is gericht op een (destijds) nieuwe doelgroep bestaande uit personen die niet volledig en duurzaam arbeidsongeschikt zijn. Daarnaast kan de Wsw-doelgroep worden onderscheiden, bestaande uit personen die vanwege hun beperking niet onder normale omstandigheden kunnen werken. Ook valt de klassieke doelgroep uitkeringsgerechtigden zonder arbeidsbeperking onder de Participatiewet. Deze groep ontvangt een bijstandsuitkering of een uitkering op grond van de Algemene nabestaandenwet (Anw), het Besluit bijstandsverlening zelfstandigen (Bbz), de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers (IOAW) of de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen (IOAZ). Tot slot kan de groep niet-uitkeringsgerechtigde mensen zonder werk die bij UWV zijn ingeschreven als werkzoekende ('nuggers') worden onderscheiden. Zoals te zien valt in hoofdstuk 3 (zie figuur 3.19 en 3.20), zijn mensen met een migratieachtergrond oververtegenwoordigd in de groep mensen met een bijstandsuitkering en hebben zij dus in dat kader meer dan gemiddeld te maken met de Participatiewet.

Gemeenten geven uitvoering aan de Participatiewet. Zij bieden daarvoor ondersteuning aan mensen. Er zijn daarvoor verschillende instrumenten beschikbaar, zoals de inzet van een re-integratietraject, jobcoaching, trainingen, vrijwilligerswerk, loonkostensubsidie en beschut werk. Voor mensen die niet aan het werk komen, is onder voorwaarden een bijstandsuitkering beschikbaar. Met de introductie van de

Participatiewet vond een aanscherping plaats van de voorwaarden en eisen om hiervoor in aanmerking te komen. Zo is de hoogte van de bijstand afhankelijk van het aantal volwassenen in huis (de kostendelersnorm) en mogen gemeenten bijstandsgerechtigden vragen een tegenprestatie voor het ontvangen van een bijstandsuitkering te leveren.

Sinds de invoering van de Participatiewet in 2015 is een aantal wijzigingen doorgevoerd om praktische belemmeringen in de uitvoering weg te nemen, bijvoorbeeld gericht op het verbeteren van de regeling voor loonkostensubsidie (zie Cuelenaere et al., 2019 voor een overzicht) en de kostendelersnorm (TK 2021-2022 35 394 nr. 35). Volgens van Echtelt (2019) betroffen deze wijzigingen vooral technische aanpassingen en hebben zij niet zoveel veranderd aan de essentie van de beleidstheorie van de Participatiewet. Overigens zijn er recentelijk (na de periode waar deze synthesestudie betrekking op heeft), plannen ontstaan voor een aanpassing van de Participatiewet, om daarmee beter aan te kunnen sluiten bij de behoeften van mensen en bij wetenschappelijke inzichten over wat werkt (TK 2021-2022, 34 352 nr. 253 en nr. 260).

Actief arbeidsmarktbeleid: re-integratie van statushouders

In het kader van de Participatiewet zet een deel van de gemeenten extra middelen in voor de re-integratie van statushouders. In sommige gemeenten zijn er duale trajecten ingericht waarin taalverwerving en het voorbereiden op werk in samenhang aandacht krijgen. Ook is het in veel gemeenten mogelijk om werkervaring op te doen via werkervaringsplekken, vrijwilligerswerk of leer-werktrajecten. Verder zet het merendeel van de gemeenten in op dedicated klantmanagers, die specifiek voor statushouders werken. Deze klantmanagers hebben specifieke kennis van de doelgroep, hebben vaak een lagere caseload en bieden veelal integrale ondersteuning op meer leefgebieden dan alleen werk (De Gruijter et al., 2021).

Actief arbeidsmarktbeleid: aanpak jeugdwerkloosheid

Behalve de algemene doelgroep van de Participatiewet en daarbinnen specifiek de doelgroep statushouders, wordt vanuit actief arbeidsmarktbeleid ingezet op het tegengaan van jeugdwerkloosheid. Om uitvoering te geven aan de aanpak jeugdwerkloosheid is vanuit het ministerie van SZW en het ministerie van OCW vanaf 2015 ingezet op vier speerpunten (TK 2015-2016 29544 nr. 674):

- Matchen op werk: Gemeenten, UWV en partners ontvangen middelen om zorg te dragen voor het matchen van vacatures met jongeren met onvoldoende werknemersvaardigheden, weinig effectief zoekgedrag en jongeren zonder startkwalificatie.
- City Deal: Vijf steden gaan met behulp van middelen van het Rijk aan de slag met vernieuwende oplossingen voor migrantenjongeren in achterstandsbuurten; deze oplossingen zijn gericht op loopbaanleren en matchen op werk.
- Loopbaanleren. Onderwijsinstellingen gaan zorgen dat jongeren loopbaancompetenties ontwikkelen gericht op het kiezen van studies met arbeidsmarktperspectief, het ontwikkelen van goede werknemersvaardigheden en het effectief leren zoeken van vacatures.
- Afspraken met werkgevers. Samen met SZW en OCW vergroten werkgevers de kansen op werk voor jongeren door in te zetten op loopbaanleren, instroom, leer-werkcombinaties en diversiteit.

Ook na de periode van deze synthesestudie wordt vanuit het Rijk inzet gepleegd op het voorkomen van jeugdwerkloosheid, zie bijvoorbeeld de Werkagenda Samen werk maken van de aanpak jeugdwerkloosheid (2021).

Het tegengaan van voortijdig schoolverlaten

Behalve het actief arbeidsmarktbeleid zet de Rijksoverheid op het gebied van het beter toerusten van mensen (al dan niet met een migratieachtergrond), samen met scholen en gemeenten, in op het voorkomen van voortijdig schoolverlaten. Een voortijdig schoolverlater is iemand tussen de 18 en 23 jaar die de school verlaat zonder startkwalificatie (art. 8.19 lid 1 onder a WVO 2020, art. 47a WEC en art. 8.3.8 WEB). Met een startkwalificatie wordt een afgeronde mbo 2-, 3- of 4-, havo- of vwo-opleiding bedoeld. Jongeren met een startkwalificatie zijn beter voorbereid op de arbeidsmarkt (Zie het rapport Waarde van een startkwalificatie op de arbeidsmarkt, CPB (2017)). Jongeren die de school voortijdig verlaten, zijn daarentegen vaker werkloos, maken vaker gebruik van sociale voorzieningen en zorg en hebben een

grotere kans om in de criminaliteit te belanden (van Sleeuwen & Heyne, 2020). Zoals ook blijkt uit de cijfers gepresenteerd in hoofdstuk 3 (zie figuur 3.8 en 3.9), zijn jongeren met een migratieachtergrond oververtegenwoordigd in de groep voortijdig schoolverlaters. Deze jongeren hebben dan ook relatief vaak te maken met de dienstverlening om voortijdig schoolverlaten tegen te gaan.

Gemeenten hebben een wettelijke taak in het bestrijden van voortijdig schoolverlaten en het volgen van jongeren in een kwetsbare positie (vastgelegd in de Wet op het voortgezet onderwijs, Wet op de expertisecentra en Wet educatie en beroepsonderwijs). Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het registreren van voortijdig schoolverlaten en het zorgdragen voor een systeem van doorverwijzing naar onderwijs en arbeidsmarkt. Gemeenten volgen daarnaast de deelname aan onderwijs en arbeidsmarkt van jongeren die uitstromen uit het praktijkonderwijs, het vso en de entreeopleiding (mbo-niveau 1). Tot slot zijn gemeenten verantwoordelijk voor het opstellen van een regionaal programma samen met scholen, instellingen en organisaties voor een periode van vier jaar, met daarin maatregelen ter voorkoming en bestrijding van voortijdig schoolverlaten van jongeren tussen 12 en 23 jaar. Voor de melding, registratie en begeleiding van jongeren zonder startkwalificatie die niet op school zitten, is de RMC-functie (Regionale Meld- en Coördinatiefunctie voortijdig schoolverlaten) ingericht (Kenniskbank Ingrado).

Gelijkekansenbeleid

Behalve specifieke inzet gericht op het tegengaan van voortijdig schoolverlaten, heeft de minister van OCW vanaf 2014 beleid gevoerd gericht op het vergroten van gelijke kansen in het mbo. Het doel hiervan was dat studenten die op het mbo extra ondersteuning en begeleiding nodig hadden die ook kregen. Maatregelen die onder dit beleid vallen, zijn onder andere het beschikbaar maken van de basisbeurs als een gift voor mbo-studenten die een entreeopleiding (mbo niveau 1) of opleiding op niveau 2 doen via de bol-leerweg. Voor het verbeteren van de kwaliteit van de instelling, met als onderdeel daarvan zorgen voor gelijke onderwijskansen voor alle studenten, hebben mbo-instellingen de periode 2019-2023 ruim 1,6 miljard euro ontvangen voor het uitvoeren van kwaliteitsagenda's. Het gelijkekansenbeleid in het mbo is niet direct gericht op jongeren met een migratieachtergrond. Aangezien mbo-studenten met een ondersteuningsbehoefte wel relatief vaak een migratieachtergrond hebben, kan het gelijkekansenbeleid wel naar verwachting specifiek effect hebben op de onderwijs- en uiteindelijke arbeidsparticipatie van deze groep.

Specifiek beleid: het programma VIA

In aanvulling op generiek beleid wordt in de periode 2014-2021 ook specifiek beleid ingezet gericht op het ontwikkelen van effectieve interventies met het oog op het verbeteren van de arbeidsmarktpositie van mensen met een migratieachtergrond. Behalve het inburgeringsbeleid, waar we in hoofdstuk 7 van deze rapportage nader op ingaan, is in de periode die we in deze studie belichten voornamelijk ingezet op specifiek arbeidsmarktbeleid in de vorm van het programma VIA. Uit de synthesestudie van het integratiebeleid uit 2016 (Klaver, Odé, Smit en Witkamp, 2016) en uit een analyse van wetenschappelijke inzichten uitgevoerd door het ministerie van SZW (2018) kwam naar voren dat voor lang niet alle (beleids-)mogelijkheden om de arbeidsmarktpositie van mensen met niet-westerse migratieachtergrond te verbeteren (empirische) evidentie bestaat. Hoewel er al veel bekend is over de achterblijvende arbeidsmarktpositie en achtergronden daarvan, constateerde het ministerie van SZW daarmee dat er nog onvoldoende kennis is over wat werkt om deze achterblijvende arbeidsmarktpositie te verbeteren. In het kader van deze ontbrekende kennis is het programma VIA ontworpen als beleidsontwikkelingstraject. Door het uitvoeren en onderzoeken van pilots wil het ministerie van SZW kennis opdoen over effectieve interventies voor het verbeteren van de arbeidsmarktpositie van personen met een niet-westerse migratieachtergrond (TK 2017-2018 29 544 nr. 821).

In de in 2021 uitgevoerde evaluatie van het programma VIA (Walz, Witkamp, Hippert en de Ruig, 2021) worden de doelstelling en de opzet van het programma beschreven. Het programma moet resulteren in kennis ten behoeve van beleid en uitvoering over effectiviteit en efficiëntie, werkzame elementen, hoe een evidence-based programma als VIA vormgegeven en uitgevoerd kan worden, en over mogelijkheden om het programma en interventies te benutten. Voor het programma VIA was in de periode 2018-2021 een budget van tien miljoen euro beschikbaar. Daarmee worden pilots uitgevoerd en wordt

onderzoek (gedeeltelijk) gefinancierd. Het programma is opgebouwd uit drie programmalijnen: werkgevers, arbeidstoeleiding en jongeren. Binnen iedere programmalijn zijn verschillende pilots uitgevoerd:

- **Pilots programmalijn werkgevers:**
 - Barometer culturele diversiteit
 - Nudging in werving en selectie
 - Behoud en doorstroom
- **Pilots programmalijn arbeidstoeleiding:**
 - Intensieve begeleiding en langdurig werkzoekenden
 - Leren en werken
 - Uitstroom uit de WW
- **Pilots programmalijn jongeren:**
 - Studiekeuze vmbo
 - Overgang mbo-arbeidsmarkt

In het pilotprogramma van VIA werkt het programmateam van het ministerie van SZW samen met belanghebbenden, zoals werkgevers, onderwijsinstellingen, gemeenten, UWV, andere departementen en organisaties die zich anderszins inzetten voor Nederlanders met een migratieachtergrond (waaronder ook statushouders). De samenwerking krijgt onder andere vorm via de Taskforce Werk & Integratie, waarin meerdere (koepels) van belanghebbenden samenwerken.

Na de periode van deze synthesestudie wordt onder andere als vervolg op het programma VIA ingezet op het plan van aanpak Statushouders aan het werk (TK 2022-2023, 32 824, nr. 381). Daarin wordt via vier actielijnen ingezet op het (meer) betaald werk kunnen verrichten door statushouders die afhankelijk zijn van een bijstandsuitkering en door kansrijke asielzoekers die kunnen werken: 1) vroege participatie vanuit het azc, 2) gerichte ondersteuning/samenwerking werkgevers en branches, 3) regionale aanpak via gemeenten en arbeidsmarktregio's, waaronder startbanen voor statushouders en 4) werken op eigen niveau. Ook is de Werkagenda VIA opgesteld om samen met werkgevers, gemeenten en het onderwijs te komen tot concrete activiteiten voor een structurele verbetering van de arbeidsmarktkansen en -posities van mensen met een migratieachtergrond (TK 2020-2021, 29 544, nr. 1085).

4.3 Reconstructie beleidstheorie participatiebeleid

Doelstelling

Zoals ook beschreven is in hoofdstuk 2, beoogt het ministerie van SZW met het participatiebeleid gelijke posities te bereiken, dat wil zeggen dat er geen sociaal-economische verschillen meer resteren tussen groepen met en zonder een migratieachtergrond. Dit is nog een brug te ver zolang er verschillen in toerusting bestaan. Als tussendoel wordt daarom evenredige posities gesteld, dat wil zeggen dat mensen met een migratieachtergrond eenzelfde positie innemen als (wat betreft achtergrondkenmerken) vergelijkbare groepen.

Werkzame mechanismen

Op basis van beschikbaar onderzoek kunnen de volgende (beoogde) werkzame mechanismen van het participatiebeleid worden onderscheiden, waarbij we een onderverdeling maken in mechanismen specifiek voor statushouders en voor de bredere groep mensen met een migratieachtergrond:

Statushouders

- **Inzet op taal**

Veel werkgevers zien obstakels in het in dienst nemen van statushouders, onder andere vanwege vooronderstellingen wat betreft de Nederlandse taalbeheersing (De Jong et al., 2021). Het niet voldoende beheersen van de Nederlandse taal is dan ook een belangrijke uitdaging voor statushouders in hun toegang tot de arbeidsmarkt (De Vroome & Van Tubergen, 2010; Klaver, Mallee, Odé & Smit, 2015; Odé & Dagevos, 2017). Het inzetten op intensieve en vroegtijdige taalondersteuning kan de arbeidstoeleiding van statushouders aanzienlijk bevorderen, blijkt ook uit nationaal en internationaal (empirisch) onder-

zoek (Tinnemans, van Gent, Avrić & de Groot, 2020). Dit werkt twee kanten op. Met voldoende taalbeheersing is de kans op arbeidsdeelname groter en door arbeidsdeelname wordt de taalontwikkeling versterkt (Odé & Dagevos, 2017).

- **Inburgering**

Het voldoen aan de inburgeringsplicht heeft een (licht) positieve invloed op de arbeidsmarktpositie van statushouders (Huijnk et al., 2021; Odé, Paulussen-Hoogeboom, & Witvliet, 2013). Studies wijzen daarnaast op het belang van de inbedding van inburgering binnen het participatiebeleid (Damen, 2022; Oostveen, Odé & Mack, 2018). In de SCP-studie *Met beleid van start* (2021) worden verschillende verklaringen aangedragen voor dit positieve effect ten aanzien van Syrische statushouders. Zowel het beter toegerust zijn op de arbeidsmarkt door het volgen van het inburgeringstraject als de toegenomen ruimte na het voldoen aan de inburgeringsplicht om werk te zoeken kunnen hierin volgens het SCP een rol spelen.

- **Intensieve begeleiding en maatwerk**

Zowel nationale als internationale studies laten zien dat het bieden van intensieve persoonlijke begeleiding en maatwerk belangrijke factoren zijn om statushouders aan het werk te helpen (CPB/SCP, 2020. *Kansrijk integratiebeleid op de arbeidsmarkt*; Damen, 2022). Een ondersteuningsaanbod dat statushouders kan begeleiden in de matching met potentiële werkgevers, rekening houdend met hun specifieke kwaliteiten en achtergrond, sluit hierbij aan (Buimer et al., 2022). Het (financieel) ontzorgen van statushouders via maatwerk door gemeenten geeft hen daarnaast de ruimte om te werken aan hun arbeidsintegratie en andere vormen van maatschappelijke participatie (KIS, 2018). Verschillende internationale studies laten hierbij zien dat het van belang is om individuele actieplannen samen met de statushouders op te stellen (Scholten et al. 2017).

- **Korte en actieve opvangperiode**

De opvangperiode na aankomst in Nederland kan op verschillende manieren van invloed zijn op de participatie van statushouders. Een langere verblijfsduur in het azc kan zorgen voor een langdurige inactiviteit van personen, wat demotiverend werkt en lethargie in de hand kan werken (Bakker & Dagevos, 2017; de Lange et al., 2017). Empirisch onderzoek toont aan dat dit vervolgens nadelig werkt voor de arbeidsmarktkansen van statushouders (CPB/SCP, 2020. *Kansrijk integratiebeleid op de arbeidsmarkt*). Daarentegen kan een korte en actieve verblijfsduur in het azc, waarin personen ondersteuningsaanbod ontvangen gericht op werk, stimulerend werken en leiden tot meer motivatie en zelfvertrouwen (Damen, 2022; Van der Braak, Lazzeri, Schols & Slingenberg, 2023). Ook laat onderzoek zien dat met een actieve invulling van de opvangperiode de taalvaardigheid van statushouders verbeterd kan worden en daardoor de kans op werk wordt vergroot (Huijnk et al., 2021). Daarentegen kan het aantal verhuizingen tussen opvanglocaties nadelige effecten hebben op statushouders. Zo laat onderzoek van Weeda et al. (2019) en Wijga et al. (2019) een negatieve relatie zien tussen het aantal verhuizingen en mentale gezondheid van statushouders.

Mensen met een migratieachtergrond

- **Inzet op persoonlijk contact en maatwerk**

Het participatiebeleid biedt mogelijkheden voor de inzet van een divers instrumentarium. De effecten van instrumenten voor de kans op werk kunnen verschillen naar gelang de inzet bij verschillende doelgroepen en diverse manieren waarop deze worden ingezet (Card, Kluge & Weber, 2015). Maatwerk is daarom van belang voor de effectiviteit van instrumenten gericht op de toerusting van mensen voor de arbeidsmarkt. Koning (2013) stelt dat globaal gezien in actief arbeidsmarktbeleid klantcontact een positief effect heeft op de uitstroom naar werk. Ook loonkostensubsidies zijn relatief effectief in het aan het werk helpen van personen. Uit verschillende internationale meta- en literatuurstudies (zie een overzicht in CPB/SCP, 2020. *Kansrijk integratiebeleid op de arbeidsmarkt*) blijkt dat effecten van actief arbeidsmarktbeleid voor migrantengroepen in grote lijnen weinig verschillen van die voor personen zonder migratieachtergrond met verder dezelfde achtergrondkenmerken. Aangezien mensen met een migratieachtergrond oververtegenwoordigd zijn in de bijstand (zie ook hoofdstuk 3, figuur 3.19 en figuur 3.20), is actief arbeidsmarktbeleid wel met name voor deze doelgroep van belang. Niet alleen bij actief arbeidsmarktbeleid, maar ook bij de aanpak voortijdig schoolverlaten is maatwerk een belangrijk uitgangspunt,

waarbij instrumenten worden ingezet die aangrijpen op de redenen voor schooluitval, om zo voortijdig schoolverlaten tegen te gaan (Van Sleeuwen & Heyne, 2020).

- **Goede screening en selectie**

De screening (dat wil zeggen de preselectie van kandidaten op basis van specifieke kenmerken) en selectie van kandidaten is belangrijk voor de mate waarin er een match gemaakt kan worden tussen werknemers en werkgevers. Voor een goede match is het van belang dat in de screening en selectie onder andere wordt gekeken naar het taalniveau en de motivatie van kandidaten en in hoeverre deze aansluiten bij het werk (Buimer, Klaver, Oostveen, & Korf, 2022). In de matching is aandacht voor niet makkelijk te objectiveren informatie zoals motivatie en factoren in de privésfeer ook van belang (Waltz, Witkamp, Hippert en de Ruig, 2021).

- **Objectivering in werving en selectie**

Het objectiveren van de werving (via het hanteren van neutralere vacatureteksten), de eerste selectieronde (op basis van objectievere kenmerken) en objectievere selectiegesprekken (door de inzet van gestructureerd interviewen), leiden ertoe dat managers en HR-professionals gericht nadenken over benodigde competenties. Dit kan bijdragen aan inclusievere organisaties en mogelijk leiden tot meer arbeidskansen voor mensen met een migratieachtergrond (Waltz, Witkamp, Hippert en de Ruig, 2021).

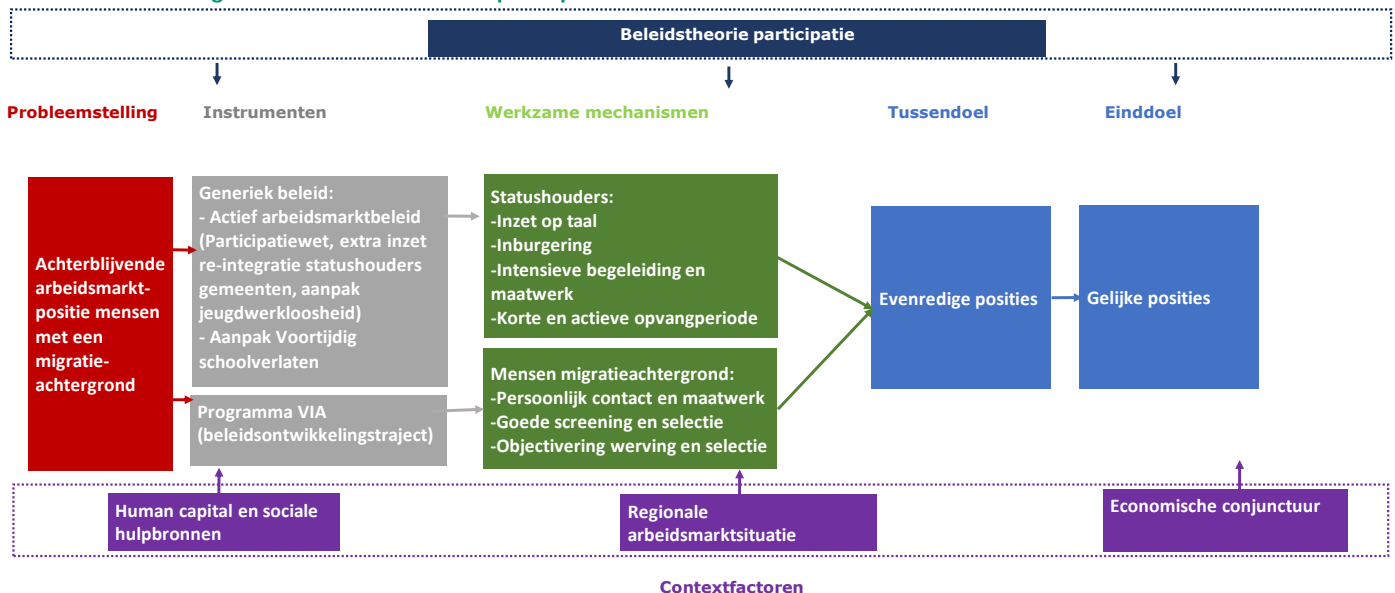
Contextfactoren

Verschillende clusters van factoren worden veelal onderscheiden om de achterblijvende arbeidsparticipatie van mensen met een migratieachtergrond te begrijpen (Huddleston, Niessen, & Dag Tjaden, 2013):

- **Individuele kenmerken**, waaronder human capital en sociale hulpbronnen kunnen de mate beïnvloeden waarin personen succesvol kunnen worden toegerust voor de arbeidsmarkt. Ook de samenstelling van de groep mensen met een migratieachtergrond kan van invloed zijn op de gemiddelde arbeidsparticipatie van deze groep. Eerste generatie migranten bestaan in toenemende mate uit vluchtelingen, wat de kansen op arbeidsparticipatie van de eerste generatie als geheel kan beïnvloeden.
- **De economische context** speelt ook een rol ten aanzien van de arbeidsmarktkansen. Zo kunnen de regionale arbeidsmarktsituatie en de economische conjunctuur een rol spelen in de arbeidsmarktkansen van mensen met een migratieachtergrond (Gerritsen, Kattenberg & Vermeulen, 2018).
- **De maatschappelijke context**, waaronder draagvlak in de samenleving voor de opvang van asielzoekers en de bereidheid van werkgevers om statushouders een arbeidsplek te bieden, spelen ook een rol in de mate waarin de ontvangende samenleving gericht is op participatie van mensen met een migratieachtergrond.

De beleidstheorie vatten we samen in figuur 4.1.

Figuur 4.1 Beleidstheorie participatiebeleid



4.4 Bijdragen van beleid aan het bereiken van evenredige posities

In hoofdstuk 3 van dit rapport zijn ontwikkelingen in de onderwijs- en arbeidsparticipatie van mensen met een migratieachtergrond op een rij gezet en daarbij zijn trends in evenredigheid in beeld gebracht, voor zover deze in kaart zijn gebracht in bestaand monitoronderzoek. Uit de ontwikkeling van de in kaart gebrachte indicatoren komt naar voren dat er wat betreft onderwijs- en arbeidsparticipatie verschillen (blijven) bestaan tussen mensen met en zonder migratieachtergrond, alhoewel deze verschillen op meerdere indicatoren met de tijd kleiner worden. Ook hebben mensen met een migratieachtergrond van de tweede generatie op een aantal indicatoren een betere positie op de arbeidsmarkt dan de eerste generatie.

In deze paragraaf gaan we verder in op de vraag in hoeverre het overheidsbeleid van invloed is geweest op de ontwikkeling van de posities van mensen met een migratieachtergrond in het onderwijs en op de arbeidsmarkt en op het verkleinen van de verschillen hierin tussen mensen met en zonder migratieachtergrond. We zetten daarbij uitkomsten uit bestaand evaluatieonderzoek op een rij en gaan in op de vraag in hoeverre er aanwijzingen zijn voor de inzet van de werkzame mechanismen uit de beleidstheorie (zie figuur 4.1). Vervolgens gaan we in op het belang van de context voor het verklaren van de ontwikkeling van de arbeidsmarkt- en onderwijsparticipatie van mensen met een migratieachtergrond. Op basis van deze gegevens trekken we conclusies over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid gericht op participatie.

Bijdrage van generiek beleid aan het bereiken van evenredige posities

Onderzoek aanpak voortijdig schoolverlaten en gelijkheidsbeleid mbo: mogelijk aanwijzingen voor inzet maatwerk

Gaag et al. (2018) hebben onderzoek gedaan naar de vervolgaanpak voortijdig schoolverlaten, zoals deze is ingezet sinds 2016. In deze vervolgaanpak hebben de RMC's een centralere functie gekregen, is de doelgroep van de aanpak verbreed tot jongeren in een kwetsbare positie (specifiek leerlingen afkomstig uit het pro, vso, vmbo-bbl en de entreeopleiding) en worden deze kwetsbare jongeren beter gemonitord. Het onderzoek bevat aanwijzingen dat de inzet van de beleidsmaatregelen tot meer kwaliteit van de aanpak heeft geleid, de samenwerking in de regio is verbeterd en er meer aandacht is gekomen voor jongeren in een kwetsbare positie. Scholen en RMC's menen tevens dat er meer mogelijkheden zijn om maatwerk te leveren voor jongeren in kwetsbare posities, al kan dit volgens deze partijen nog beter.

De aanpak voortijdig schoolverlaten heeft niet specifiek tot doel om het voortijdig schoolverlaten onder jongeren met een migratieachtergrond te verminderen. Monitoronderzoek laat echter zien dat het verschil tussen jongeren met een niet-westerse migratieachtergrond en jongeren zonder migratieachtergrond in de loop van de tijd kleiner wordt. In de periode 2010/2011 – 2020/2021 is het percentage jongeren met een niet-westerse migratieachtergrond zonder startkwalificatie gedaald van 5,5 procent naar 3,5 procent (2 procentpunt daling), terwijl dit voor jongeren zonder migratieachtergrond daalde van 2,6 procent naar 1,8 procent (0,8 procentpunt daling) (CBS, 2022). Meer aandacht voor maatwerk (tevens een van de werkzame mechanismen zoals gedefinieerd in de beleidstheorie van het participatiebeleid; zie figuur 4.1) zou zich vertaald kunnen hebben in de (licht) verbeterde positie van jongeren met een migratieachtergrond wat betreft voortijdig schoolverlaten (Bussink & Pomp, 2022).

Ten aanzien van het gelijkheidsbeleid in het mbo, concludeert de Algemene Rekenkamer in een recent rapport (Algemene Rekenkamer, 2023) dat mbo-instellingen met de beschikbare budgetten in de periode 2014-2023 meer aandacht hebben besteed aan de verbetering van kansgelijkheid en daarvoor ook concrete maatregelen in de vorm van ondersteuning en begeleiding aan mbo-studenten met een ondersteuningsbehoefte hebben ingezet.

Evaluatie van de Participatiewet: nog weinig sprake van intensieve persoonlijke begeleiding

Zoals beschreven in par. 4.2, is de inzet van ondersteuning op basis van de Participatiewet een belangrijk instrument om mensen (al dan niet met een migratieachtergrond) te begeleiden richting werk. In 2019 is de Participatiewet geëvalueerd door het SCP (Van Echtelt et al., 2019). Deze evaluatie laat zien dat voor de groep klassieke bijstandsgerechtigden (de groep waarin mensen met een migratieachtergrond

zijn oververtegenwoordigd) de baankansen nauwelijks zijn verhoogd. Er is een stijging in de baankans van één procentpunt. De kans dat mensen vanuit de bijstand aan het werk komen is gemiddeld acht procent. Bovendien blijkt uit de evaluatie dat de kwaliteit van de banen is verminderd in termen van omvang en duur.

In de evaluatie van de Participatiewet is specifiek gekeken naar de positie van mensen met een migratieachtergrond. De relatieve achterstand van deze groep mensen op de arbeidsmarkt is met de Participatiewet niet ingelopen, zo laat het onderzoek zien. De kans op een baan is voor verschillende migrantengroepen gelijk gebleven of iets gedaald. Bij enkele migrantengroepen, waaronder Syrische bijstandsgerechtigden, is de kans op een baan juist wel sterker dan gemiddeld toegenomen. Ook is voor mensen afkomstig uit Eritrea, Somalië en Suriname de kans op uitstroom uit de bijstand bovengemiddeld verbeterd. Wat betreft de Wsw-doelgroep onder de Participatiewet blijkt uit de evaluatie dat migrantengroepen een geringere kans hebben om vanuit de Wsw-wachlijst een baan te vinden dan mensen zonder migratieachtergrond.

Als we kijken naar de werkzame mechanismen uit de beleidstheorie van het integratiebeleid (figuur 4.1), kan op basis van de uitkomsten van de evaluatie van de Participatiewet geconstateerd worden dat in de praktijk een integrale aanpak met meer maatwerk in gemeenten moeizaam van de grond komt. Bovendien zijn werkgevers vaak slecht op de hoogte van instrumenten die hen zouden kunnen stimuleren om mensen uit de doelgroep van de Participatiewet een arbeidsplek te bieden, zoals loonkostensubsidie en jobcoaching. Ook lijken gemeenten zich binnen de doelgroepen van de Participatiewet veelal op kansrijke groepen te richten (Inspectie der Rijksfinanciën, 2020).

In de afgelopen jaren zijn verschillende gemeenten aan de slag gegaan met pilots waarbij nieuwe aanpakken worden ingezet voor mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. In deze pilots staat intensieve persoonlijke begeleiding via het beter in beeld brengen en leren kennen van mensen centraal. Deze pilots lijken voorzichtige en kleine positieve effecten te hebben op de mate van participatie van personen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt (de Ruig, Talman, Engelen, Bennenbroek, Wachter & Bindels, 2020). Een persoonlijke aanpak waarbij maatwerk en persoonlijk contact het uitgangspunt vormen is echter in veel gemeenten nog geen staand beleid, maar krijgt vooral vorm via experimenten. We kunnen dan ook niet verwachten dat de effecten van deze pilots al terug te zien zijn in de participatiecijfers van mensen met een migratieachtergrond.

Monitor aanpak jeugdwerkloosheid: aanwijzingen voor toegenomen aandacht voor jongeren in kwetsbare posities

De aanpak van jeugdwerkloosheid kreeg in de periode van dit onderzoek vorm via het inzetten op Matchen op werk, de City Deal gericht op migrantenjongeren, loopbaanleren en afspraken met werkgevers over het vergroten van kansen van jongeren op de arbeidsmarkt. Uit de kwalitatieve evaluatie van Matchen op werk (Oostveen et al., 2017) komen aanwijzingen naar voren dat de aanpak van jeugdwerkloosheid een bijdrage heeft geleverd aan het bieden van specifieke ondersteuning aan jongeren in kwetsbare posities bij de arbeidstoeleiding en aan de regionale samenwerking hieromtrent. Voor het deel van de aanpak van jeugdwerkloosheid waarbij specifiek wordt ingezet op jongeren met een migratieachtergrond (de City Deal) is geen evaluatie beschikbaar.

De monitor van de aanpak jeugdwerkloosheid, waarin de ontwikkelingen in arbeidsdeelname en werkloosheid worden gevolgd (Bussink & Pomp, 2022), biedt zicht op ontwikkelingen van jongeren met een migratieachtergrond. Over de periode 2010-2021 is de gemiddelde arbeidsdeelname van jongeren met een niet-westerse migratieachtergrond toegenomen van 64 procent naar 75 procent, maar deze blijft nog wel achter bij die van jongeren zonder migratieachtergrond (87%). Deze verschillen gelden voor jongeren vanuit verschillende onderwijssoorten; zowel vanuit het vso, pro en mbo als voor voortijdig schoolverlaters.

Inzet van gemeenten voor statushouders: specifieke aandacht voor begeleiding van statushouders neemt toe

Uit de monitor van het gemeentelijk beleid arbeidstoeleiding (de KIS-monitor; De Gruijter, Razenberg & Tinnemans, 2019; De Gruijter, Razenberg, Brock & Maan 2021) komt naar voren dat tot 2019 een relatief groot deel van de statushouders (een op de drie) nog niet bereikt was met de activiteiten van de gemeenten. In 2021 blijkt uit de monitor dat gemeenten gaandeweg steeds meer beproefde werkzame elementen in de arbeidstoeleiding van statushouders inzetten, zoals duale trajecten en dedicated klantmanagers. Ook de arbeidsdeelname van statushouders zit in deze periode in de lift. Uit het cohortonderzoek asielzoekers en statushouders van het CBS blijkt dat bijna twintig procent van de asielzoekers die in 2019 een verblijfsvergunning kregen na tweeëneenhalf jaar een baan had. Van de groep statushouders uit 2014 was dat elf procent (CBS, 2023). Deze verschillen over de tijd kunnen overigens mogelijk verklaard worden door de economische conjunctuur. Ten opzicht van de situatie in 2014 is de conjunctuur in 2019 verbeterd.

Geen aanwijzingen voor een snelle start

Het vroegtijdig aanvangen van activiteiten zoals inburgering, maatschappelijke participatie of werk wordt mede belemmerd door lange wachttijden om een verblijfsvergunning in het kader van asiel of gezinshereniging te verkrijgen. Er is al jaren sprake van lange wachttijden. Gemiddeld genomen hebben statushouders die in de periode 2014 tot en met de eerste helft van 2022 een vergunning kregen (en via een COA-opvanglocatie zijn ingestroomd) 159 dagen gewacht op het verkrijgen van een verblijfsvergunning asiel sinds het moment van eerste opvang in een COA-opvanglocatie (CBS, 2023). De wachttijden zijn tussen 2021 en 2022 verder opgelopen. Daarbij geldt dat zolang er geen positieve beslissing op een asielverzoek is genomen, de mogelijkheden op integratie en participatie beperkt zijn. Zo kan de inburgering nog niet starten en kunnen deze asielmigranten onder voorwaarden slechts maximaal 24 weken per jaar werken. Wel kunnen statushouders zich in de opvanglocaties al voorbereiden op hun inburgering. Dit programma wordt echter op vrijwillige basis aangeboden en is minder intensief dan de verplichte inburgering.

Daarnaast worden lang niet alle statushouders tijdig en in een naburige gemeente uitgeplaatst. Onderzoek uit 2022 geeft aan dat er ruim 15.000 statushouders vanwege onvoldoende geschikte huisvesting noodgedwongen in asielzoekerscentra verblijven.¹⁶ Voor gemeenten blijkt het een nogal ingewikkelde puzzel om deze toekomstige bewoners reeds voorafgaande aan de uitplaatsing een snelle start te kunnen bieden. Damen et al. (2023) geven voor de Rotterdamse situatie aan dat verschillende factoren deze mogelijkheid onder druk zetten. Zo is het in de praktijk vaak moeilijk om al om contact te leggen met de statushouder als deze nog in het azc zit. Ook staat onduidelijkheid over de huisvestingslocatie van statushouders een voortvarend optreden van de gemeente in de weg. Gesprekken met deskundigen geven aan dat opvanglocaties vaak kampen met onvoldoende personele capaciteit en beperkte fysieke ruimte. Ook deze factoren dragen eraan bij dat het voor statushouders lang niet altijd vanzelfsprekend is om een tijdige start te maken (zie ook hoofdstuk 6 over inburgering).

Bijdrage van specifiek beleid bij het bereiken van evenredige posities

Evaluatie VIA: voorwaarden aanwezig, maar nog te vroeg voor effecten op de arbeidsparticipatie

Het specifieke beleid gericht op de arbeidsparticipatie van mensen met een migratieachtergrond kreeg in de periode van deze synthesestudie vorm via de inzet van het programma VIA. De evaluatie van VIA (Walz et al., 2021) biedt zicht op de vraag in hoeverre het programma erin is geslaagd om de voorwaarden te creëren waaronder impact bereikt kan worden. Voor de daadwerkelijke impact op de gelijkwaardige kansen van mensen met een migratieachtergrond is het nog te vroeg; daar is meer tijd voor nodig, aldus de onderzoekers.

De evaluatie laat zien dat VIA vooral kennis heeft opgeleverd over effectieve interventies en praktische toepasbaarheid van kennis. De uitgevoerde pilots hebben zicht geboden op de werkzame elementen aan de vraagkant van de arbeidsmarkt (inrichting van werving- en selectieprocedures), de aanbodkant van de arbeidsmarkt (toerusting van werkzoekenden) en de matching tussen vraag en aanbod (specifiek gericht op leer-werktrajecten). De insteek van de pilots was niet zozeer wat theoretisch werkt, maar

¹⁶ <https://www.binnenlandsbestuur.nl/sociaal/gemeenten-moeten-21200-statushouders-huisvesten-2023>

vooral gericht op de praktische bruikbaarheid van de lessen uit de pilots. Ondanks de praktische focus van de opgeleverde kennis is het nog niet volledig uitgekristalliseerd hoe deze kennisopbrengsten worden meegenomen in de opschaling van het programma. Wel hebben alle pilots opschalingsplannen opgesteld en is men aan de slag gegaan met de uitvoering daarvan. De evaluatie concludeert dat VIA al belangrijke randvoorwaarden heeft gecreëerd voor een succesvolle opschaling van de resultaten, waarbij de nadruk is gelegd op het betrekken van opschalingspartners. Daarmee zijn belangrijke voorwaarden aanwezig voor de verdere impact van VIA, aldus de evaluatie. Met de uitvoering moet daadwerkelijk aan de slag gegaan worden binnen de Werkagenda van VIA. De evaluatie van VIA laat zien dat het nog te vroeg is om effecten van het programma te verwachten ten aanzien van de arbeidsparticipatie van mensen met een migratieachtergrond.

Effecten van inburgering: inburgering onvoldoende in samenhang met participatie aangeboden

In hoofdstuk 6 van dit rapport gaan we nader in op de inzet van inburgering, waarbij we een doorkijk geven in het nieuwe inburgeringsbeleid. Aangezien inburgering wordt onderkend als een van de werkzame mechanismen gerelateerd aan de participatie van statushouders (zie figuur 4.1), is het op zijn plek om hier in te gaan op de uitkomsten van de evaluatie van de Wet Inburgering 2013 (Blom, Bakker, Goedvolk, van der Maas-Vos & van Plaggenhoef, 2018). In de evaluatie wordt opgemerkt dat in de Wi2013, inburgering en participatie van personen met een migratieachtergrond onvoldoende in samenhang worden aangeboden. Dit geldt zowel voor participatie in werk als in onderwijs. Inburgeraars hebben moeite om hun weg te vinden in het inburgeringsstelsel. Het aanbod aan taalcursussen is niet altijd passend bij de behoefte van de inburgeraar. De nadruk op sanctionering stimuleert inburgeraars niet om op een zo hoog mogelijke niveau examen te doen. Globaal gezien laat de evaluatie daarmee zien dat inburgering als instrument om de participatie van mensen met een migratieachtergrond te bevorderen niet goed uit de verf is gekomen. De inzichten uit deze evaluatie hebben ertoe geleid dat de Wet inburgering 2013 is vervangen door de Wet inburgering 2021. Op de verschillen tussen deze twee wetten gaan we in hoofdstuk 6 van deze rapportage nader in.

Belang van de context

Behalve de inzet van beleid, zijn er verschillende andere factoren die van invloed kunnen zijn op de ontwikkeling van de arbeids- en onderwijsparticipatie van mensen met een migratieachtergrond. In de beschrijving van de beleidstheorie (figuur 4.1) worden daarbij zowel factoren ten aanzien van de economische context, de samenstelling van de groep mensen met een migratieachtergrond als de maatschappelijke context genoemd. Op deze terreinen hebben zich in de periode 2014-2021 ontwikkelingen voorgedaan die de mate van participatie van mensen met een migratieachtergrond kunnen hebben verklaard.

De evenredigheidsstudies uitgevoerd door Risbo (2023) en Gielen et al. (2023) laten zien dat naast kenmerken als geslacht, leeftijd en SES, ook **individuele kenmerken** die niet in surveys gemeten zijn een rol kunnen spelen in de bestaande verschillen in onderwijs- en arbeidsparticipatie tussen mensen met en zonder migratieachtergrond. Onder andere individuele kenmerken zoals het netwerk van mensen (sociale hulpbronnen) en arbeidsmarktvaardigheden (human capital) kunnen van invloed zijn op de verschillen in participatie. Verder kan de verandering van samenstelling van de groep eerste generatie mensen met een migratieachtergrond de ontwikkeling in arbeidsmarktkansen hebben beïnvloed. Deze groep bestaat in toenemende mate uit vluchtelingen.

Daarnaast speelt **de economische conjunctuur** een rol ten aanzien van de verschillen, waarbij in economisch gunstige tijden werkgevers uit minder sollicitanten kunnen kiezen en voorkeuren van werkgevers voor het aannemen van mensen zonder migratieachtergrond mogelijk een minder grote rol spelen (Baert, Cockx, Gheyle & Vandamme, 2013; Bisschop, Zwetsloot, Ter Weel & van Kesteren, 2020). Met name de ontwikkeling in werkloosheidscijfers zoals weergegeven in hoofdstuk 3 van dit rapport laat zien dat vooral in tijden van hoogconjunctuur de verschillen tussen mensen met en zonder migratieachtergrond kleiner worden. In de onderzoeksperiode van deze synthesestudie is de conjunctuur ook sterk verbeterd. Met name voor mensen met een migratieachtergrond zijn arbeidsmarktkansen conjunctuurgevoelig.

Een andere belangrijke contextfactor betreft de coronacrisis. Tijdens de coronacrisis is gemiddeld gezien een forse stijging van de werkloosheid uitgebleven (Erkens & Vrieselaar, 2021). De arbeidsmarktpositie van mensen met een niet-westerse migratieachtergrond is tijdens de crisis echter verslechterd ten opzichte van mensen zonder migratieachtergrond. Het aandeel mensen met een migratieachtergrond in de WW is gestegen en het aandeel personen in deze groep met een baan is afgenomen (Bureman, Middeldorp & Muilwijk-Vriend, 2020). Volgens het SCP (de Klerk et al., 2021) heeft zich een ongelijkheid in baankansen gemanifesteerd, waarbij mensen met een niet-westerse migratieachtergrond duidelijk vaker dan mensen zonder migratieachtergrond werken in flexibele dienstverbanden en ook bovengemiddeld vaak werkzaam zijn in kwetsbare sectoren.

4.5 Doeltreffendheid en doelmatigheid van het participatiebeleid

Doeltreffendheid: beoogde werkzame mechanismen deels ingezet, maar veelal op kleine schaal

Om uitspraken te kunnen doen over de mate van doeltreffendheid van het participatiebeleid, is het van belang om te analyseren welke inzichten bestaand evaluatieonderzoek hebben opgeleverd over de inzet van werkzame mechanismen in de praktijk. In tabel 4.1 zetten we op basis van de voorgaande paragraaf op een rij welke aanwijzingen er zijn voor de inzet van de werkzame mechanismen zoals benoemd in de beleidstheorie (zie figuur 4.1) in de praktijk.

Tabel 4.1 Aanwijzingen voor het inzetten van werkzame mechanismen in de praktijk 2014-2021

Werkzame Mechanismen	Aanwijzingen inzet in beleid
Inzet op taal	Wi2013: aanbod aan taalcursussen sluit niet goed aan op de behoefte en mogelijkheden van inburgeraars
Inburgering	Wi2013: inburgering en participatie van elkaar losgekoppeld
Intensieve begeleiding en maatwerk	Inzet van gemeenten voor statushouders: in toenemende mate inzet dedicated klantmanagers
Korte en actieve Opvangperiode	Geen aanwijzingen dat dit is gerealiseerd
Persoonlijk contact en maatwerk	Aanpak voortijdig schoolverlaten, gelijkkansenbeleid mbo en aanpak jeugdwerkloosheid: aanwijzingen voor toename van maatwerk voor jongeren in kwetsbare posities Participatiewet: maatwerk komt moeizaam van de grond; gebeurt vooral in pilots
Goede screening en Selectie	VIA: gebeurt vooral in pilots
Objectivering werving en selectie	VIA: gebeurt vooral in pilots

Het overzicht in tabel 4.1 laat zien dat het voor een aantal werkzame mechanismen aannemelijk is dat deze in het beleid zijn ingezet, hoewel de inzet veelal op kleine schaal was en veelal met een experimenteel karakter. Zo zijn er in de periode 2014-2021 voorzichtige stappen gezet in het toerusten van statushouders voor actieve participatie op de arbeidsmarkt. Dit geldt met name voor de inzet op maatwerk in gemeenten en in mindere mate voor de inzet op taal, inburgering en een vroege start. Voor jongeren met een migratieachtergrond komen aanwijzingen naar voren voor een (voorzichtige) toename in maatwerk gericht op het versterken van participatie, met name wat betreft jongeren in kwetsbare posities. Voor de grotere groep mensen met een migratieachtergrond lijkt de inzet van intensieve persoonlijke begeleiding in de onderzochte periode moeilijk van de grond te komen. In pilots is ingezet op het bieden van maatwerk, screening en selectie en objectivering van werving en selectie. Deze pilots, die onder andere zijn ingezet in het kader van het programma VIA, hadden vooral tot doel om kennis te genereren over wat werkt om mensen met een migratieachtergrond voldoende toe te kunnen rusten voor een actieve bijdrage aan de samenleving.

De gegevens gepresenteerd in dit hoofdstuk bieden tevens aanwijzingen voor het belang van contextfactoren in het verklaren van verschillen in onderwijs- en arbeidsparticipatie tussen mensen met en zonder migratieachtergrond. Voor verschillende factoren, waaronder de economische conjunctuur en de coronacrisis, is het aannemelijk dat zij een belangrijke rol hebben gespeeld bij de verschillen in participatie tussen mensen met en zonder migratieachtergrond. De mate waarin de doelen van het beleid worden bereikt kan dan ook niet alleen toegeschreven worden aan de inzet van beleid.

Al met al laat de onderbouwing in dit hoofdstuk zien dat de kennis over wat werkt om mensen met een migratieachtergrond goed toe te kunnen rusten voor een actieve bijdrage aan de samenleving is toegenomen. De inzet van werkzame mechanismen in de praktijk is echter kleinschalig geweest. Verder is het aannemelijk dat verschillende contextfactoren van invloed zijn geweest op de onderwijs- en arbeidsparticipatie van migranten. We kunnen daarom ook niet verwachten dat het participatiebeleid in de periode 2014-2021 grote effecten heeft gehad op het dichterbij brengen van evenredigheid, dat wil zeggen dat mensen met een migratieachtergrond eenzelfde positie innemen als (wat betreft achtergrondkenmerken) vergelijkbare groepen. Dit geldt met name voor evenredigheid in arbeidsparticipatie.

Doelmatigheid: weinig informatie beschikbaar

Om de vraag te beantwoorden of het beleid doelmatig is ingezet, is het belangrijk om te kijken naar de verhouding tussen doeltreffendheid en ingezette middelen, oftewel de mate waarin hetzelfde resultaat met minder middelen had kunnen worden bereikt of waarin deze middelen meer resultaten hadden kunnen opleveren. Het is relevant om op te merken dat er weinig specifiek onderzoek is gedaan naar de doelmatigheid van de verschillende beleidsinstrumenten die zijn ingezet in het kader van het integratiebeleid. Zo wordt ten aanzien van generiek beleid in de beleidsdoorlichting van (onder andere) de Participatiewet (Oomkens, Linssen, Grimmus & Grijpstra, 2020) geconstateerd dat er, doordat er geen zicht is op de uitvoeringskosten van de Participatiewet, ook geen uitspraken gedaan kunnen worden over de doelmatigheid van de Participatiewet. Ook in de evaluatie van VIA (Walz et al., 2021) worden geen uitspraken gedaan over de doelmatigheid van dit specifieke beleidsonderdeel. De afwezigheid van onderzoek maakt het lastig om op deze plek een conclusie te trekken over de doelmatigheid van het beleid gericht op het beter toerusten van mensen met een migratieachtergrond om een actieve bijdrage te leveren aan de samenleving.

Wel is enig onderzoek beschikbaar naar de doelmatigheid van de inzet van middelen voor jongeren in kwetsbare posities. Zo concluderen Visser, Moons en Steemers (2021) dat in het mbo meer middelen gealloceerd moeten worden aan het bestrijden van voortijdig schoolverlaten, aangezien het aantal vsv'ers groeit en het investeren in deze groep maatschappelijk rendement oplevert. Ook uit de interviews die in het kader van dit onderzoek zijn gehouden met verschillende experts en stakeholders komt naar voren dat met name maatschappelijk rendement valt te verwachten van een grotere inzet van middelen voor persoonlijke begeleiding, waarbij het belangrijk is om mensen goed te leren kennen en op deze manier maatwerk te kunnen leveren. In de periode 2014-2021 is aan deze werkzame mechanismen vooral op kleine schaal in de praktijk uitvoering gegeven. Een grotere inzet hierop zou maatschappelijk rendement kunnen opleveren, waardoor mensen met een migratieachtergrond wellicht een meer evenredige positie krijgen op het gebied van onderwijs- en arbeidsparticipatie.



Beleid gericht op samenleven en een weerbare samenle- ving

5

5 Beleid gericht op samenleven en een weerbare samenleving

5.1 Inleiding

Zoals al beschreven in hoofdstuk 2 bestaat de doelstelling van het beleid gericht op integratie en maatschappelijke samenhang uit twee delen. Wat betreft het integratiedoel wordt er gestreefd naar gelijke sociaaleconomische posities van mensen met en zonder een migratieachtergrond. Hoe daaraan wordt gewerkt bespreken we in hoofdstuk 4 (beleid gericht op participatie) en in hoofdstuk 6 (het inburgeringsbeleid). Daarnaast wordt ook beleid ontwikkeld en uitgevoerd gericht op samenleven en een weerbare samenleving, met als doel een inclusieve samenleving met een hoge mate van sociale cohesie, waar iedereen ongeachte achtergrond dezelfde kansen krijgt. Deze doelstelling komt voort uit de constatering dat de maatschappij steeds diverser wordt, waardoor het steeds belangrijker wordt aandacht te besteden aan de gevolgen van diversiteit voor sociale cohesie.

Sinds 2015 is de aandacht toegenomen voor vraagstukken rondom sociale cohesie, sociale samenhang, sociaal vertrouwen en sociale stabiliteit. Deze vraagstukken staan in dit hoofdstuk centraal. We beginnen met een beschrijving van de belangrijkste beleidsontwikkelingen (par 5.2) en reconstrueren vervolgens de onderliggende beleidstheorie (par. 5.3), gevolgd door een beschrijving van de aanwijzingen voor de mate van doelbereik, doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid (par 5.4). We sluiten af met een samenvatting van de belangrijkste conclusies (par. 5.5).

5.2 Beleidsontwikkelingen

Generiek beleid

Binnen de Rijksoverheid is er in toenemende mate aandacht voor beleid ter bevordering van een inclusieve samenleving. Zo is er een Rijksbrede aanpak voor het bestrijden van discriminatie, die vanuit het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties wordt gecoördineerd. In een Kamerbrief uit 2021 over de Aanpak discriminatie en racisme wordt de kabinetsbrede aanpak beschreven (TK 2020-2021, 30 950, nr. 250). Een speerpunt van dit beleid is de recent ingestelde Nationale Coördinator tegen Racisme en Discriminatie. Daarnaast wordt er ook ingezet op interdepartementale versterking, door de instelling van een ambtelijke interdepartementale stuurgroep voor de aanpak van discriminatie en racisme. Deze stuurgroep heeft als opgave de maatregelen binnen de Rijksoverheid beter op elkaar af te stemmen. Er is in deze aanpak aandacht voor verschillende vormen van discriminatie, zoals discriminatie op de woningmarkt, op de arbeidsmarkt, in het onderwijs en in de zorg. Ook ligt de focus van de inzet niet alleen op discriminatie naar herkomst, huidskleur en religie, maar op alle andere gronden zoals opgenomen in de grondwet. De brede aanpak is belegd bij verschillende ministeries en directies die zich bezighouden met deze problematiek. Er is binnen generiek beleid ook bijzondere aandacht voor arbeidsmarktdiscriminatie, wat in een actieplan 2022-2025 uitgebreid wordt aangepakt (ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2022). Dit actieplan en de ontwikkelingen rond het tegengaan van discriminatie bouwen voort op het gevoerde discriminatiebeleid tussen 2014 en 2022. In voorgaande jaren dienen SCP-rapporten (Andriessen et al., 2014) en het SER-advies (SER, 2014) als basis voor een actieplan arbeidsmarktdiscriminatie (TK 2013-2014, 29544 25883, nr. 523). Dit actieplan was gericht op het versterken van handhaving, melding en registratie, kennis en bewustwording, en inzetten op een breder diversiteitsbeleid. Ook beoogde het kabinet om meer in te zetten op onderzoek omtrent (arbeidsmarkt)discriminatie.

Generiek beleid is er ook omtrent het onderwerp radicalisering. Dit beleid kent een lange geschiedenis. De aanpak is vanaf 2012 versterkt, toen het gesprek over de zogenoemde Syriëgangers centraal kwam te staan in veiligheidsdiscussies. Het Actieprogramma Integrale Aanpak Jihadisme (ministerie van Veiligheid en Justitie, NCTV, & ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2014) heeft de eerste structurele stappen gezet in het ontwikkelen en uitvoeren van interventies ter preventie van radicalisering. Er wordt een lokale integrale aanpak van radicalisering, extremisme en terrorisme uitgevoerd, die sinds 2015 jaarlijks wordt ondersteund door middel van versterkingsgelden (TK 2021-2022, 29 754, nr. 647).

Opzet specifiek beleid gericht op het beleidsdoel maatschappelijke samenhang

Naast generiek beleid wordt vanuit het ministerie van SZW, directie SenI, specifiek beleid ingezet gericht op het versterken van maatschappelijke samenhang. Beleid op het gebied van maatschappelijke samenhang is in toenemende mate gericht op de samenleving als geheel (TK 2020-2021, 29861, nr. 70). In deze kabinetsreactie naar aanleiding van het WRR-rapport Samenleven in verscheidenheid (Bovens et al., 2020) worden de uitdagingen geïdentificeerd van de toenemende verscheidenheid binnen de samenleving door ontwikkelingen in migratie. Uit het rapport blijkt dat samenleven en sociale cohesie minder vanzelfsprekend worden, en er zou een verhoogd risico op versplintering in de maatschappij zijn. Naar aanleiding van dit rapport is daarom besloten om in te zetten op versterking van de samenhang in de maatschappij, met aandacht voor alle groepen.

Er wordt een onderscheid gemaakt tussen twee beleidsonderdelen, elk met als doel het vergroten van maatschappelijke samenhang, namelijk a) het bevorderen van samenleven in verscheidenheid en b) het tegengaan van sociale spanningen en het verhogen van sociale stabiliteit. Het beleid is recent op deze wijze vormgegeven en is vooral vanaf 2021 in deze termen geformuleerd. Tegelijk merken we, in gesprekken met ambtenaren betrokken bij het beleid, dat de huidige doelstelling ook een reflectie is van langer ingezette ontwikkelingen. Er is daarom geen sprake van volledig nieuw beleid, maar wel sprake van een vernieuwde focus en vraagstelling. In de beschrijving van de instrumenten hieronder zijn deze ontwikkelingen ook deels te zien.

Voordat we de twee beleidsonderdelen verkennen die worden ingezet ter bevordering van maatschappelijke samenhang, te weten het beleid gericht op samenleven in verscheidenheid en het beleid gericht op een weerbare samenleving, zetten we de sleutelementen van de beleidsaanpak uiteen. Het beleid gericht op maatschappelijke samenhang wordt grotendeels uitgevoerd door SenI samen met andere maatschappelijke actoren, zoals andere delen van de nationale overheid, lokale overheden, maar ook overige stakeholders zoals maatschappelijke organisaties en gemeenschappen. We brengen eerst de sleutelementen van de beleidsaanpak in kaart die ter ontwikkeling, ondersteuning, en bevordering van eerstelijnswork worden ingezet. Vervolgens gaan we in op de twee aparte beleidsonderdelen en de werkzame mechanismen die worden beoogd.

- **Evidence-based beleid**

Bij *evidence-based* beleid wordt wetenschappelijke kennis gebruikt als basis voor het beleid, samen met kennis over wat effectief is gebleken uit ervaring. In lijn hiermee zijn veel van de instrumenten die zijn ingezet vanuit SenI gericht op het verkrijgen van kennis van en inzichten in processen die bijdragen aan sociale stabiliteit en sociale cohesie. Dit betreft zowel wetenschappelijke kennis over wat werkt als kennis verkregen uit monitoring en evaluaties van de instrumenten die in het kader van het beleid worden ingezet. De wetenschappelijke kennis wordt in samenwerking met KIS (Kennisplatform Inclusief Samenleven) ontwikkeld.

- **Dialoog ten grondslag aan beleid**

Een belangrijk onderdeel van het proces is het faciliteren van samenwerking met andere partijen. Beleid wordt niet enkel door SenI ontwikkeld, maar ook wordt geschakeld met verschillende stakeholders in de maatschappij. Deze dialoog kan bijvoorbeeld ook dienen ter verdere ontwikkeling van het bovengenoemde *evidence-based* beleid.

- **Faciliteren lokale actoren**

Veel interventies zijn effectief op lokaal niveau en worden daardoor vanuit lokale actoren ingezet. Actoren zijn bijvoorbeeld lokale overheden, maar ook maatschappelijke organisaties die op lokaal niveau contact hebben met relevante gemeenschappen. Vanwege de aard van de problematiek, die vaak plaatsvindt op lokaal niveau, kan de oplossing het beste worden gezocht bij lokale partijen. Daarom is een aanpak die ondersteuning ontwikkelt en impulsen geeft aan deze lokale actoren geschikt voor het verder bevorderen van een lokale aanpak. Als onderdeel van het beleid faciliteert SenI deze lokale actoren in hun werk – door financiële middelen, door kennisverspreiding en door een structurele beleidsvisie te ontwikkelen.

- **Netwerkfunctie**

Om een succesvolle uitrol van interventies en instrumenten te waarborgen wordt er veel ingezet op het vergroten en versterken van netwerken. Een centraal onderdeel van het beleid is netwerken ondersteunen en van kennis voorzien, waaronder netwerken van lokale actoren, maar ook netwerken waarbij lokale actoren, lokale overheden, en de nationale overheid elkaar aanvullen.

- **Kennisversterking**

Ook het ontwikkelen, aanvullen, en beschikbaar maken van kennis staat centraal in de beleidsaanpak. De kennis dient allereerst ter ontwikkeling van *evidence-based* beleid, maar ook ter ondersteuning van activiteiten en instrumenten die in het kader van het beleid worden ingezet. Kennisversterking wordt vaak in samenwerking met KIS uitgevoerd. Onderdeel hiervan is ook het beschikbaar maken van kennis aan de andere partijen, daarom dient kennis ook ter versterking van het bovengenoemde ‘faciliteren van lokale actoren’.

Hieronder schetsen wij de opzet van de twee beleidslijnen van het beleidsdoel maatschappelijke samenhang, te weten beleid gericht op samenleven in verscheidenheid en beleid gericht op een weerbare samenleving.

a) Opzet beleid samenleven in verscheidenheid

Het integratiebeleid in Nederland kent met name sinds de jaren 90 van de vorige eeuw een focus op de actieve bijdrage van mensen met een migratieachtergrond aan de samenleving, waarbij de eigen verantwoordelijkheid voor integratie, zowel op sociaaleconomisch als op cultureel vlak, een belangrijke rol speelt. In de beleidsdoorlichting die in 2016 door RegioPlan werd gemaakt (Klaver et al., 2016) wordt de aanleiding voor deze ontwikkeling gedetailleerd beschreven, en wordt getoond hoe deze ontwikkeling de kern vormde voor het Nederlandse integratiebeleid. Sindsdien hebben maatschappelijke ontwikkelingen bijgedragen aan een verschuiving in de focus van het beleid.

In het rapport *De nieuwe verscheidenheid: Toenemende diversiteit naar herkomst in Nederland* (Jenissen et al., 2018) merkt de WRR op dat grote demografische ontwikkelingen met betrekking tot migratie kenmerkend zijn voor de afgelopen twintig jaar in Nederland: in plaats van grote groepen migranten uit een klein aantal landen komt er een steeds grotere diversiteit aan migranten uit steeds meer landen naar Nederland. Ook vertrekken deze migranten vaker en sneller. In het NIDI-eindrapport *Verkenning bevolking 2050 (NIDI & CBS, 2021)* worden eveneens verschillende bevolkingsprognoses gemaakt, waaruit blijkt dat het aandeel bewoners met een migratieachtergrond in de toekomst zal toenemen en Nederland steeds diverser zal worden. Toegenomen verscheidenheid kan zorgen voor verminderde sociale cohesie en toename van sociale spanningen. Dit laat de noodzaak zien voor beleid dat samenleven met elkaar en sociale stabiliteit in toenemende verscheidenheid faciliteert.

Sinds 2015 focust het beleid steeds meer op het bevorderen van samenleven met elkaar. Aandacht voor de integratie van nieuwkomers blijft een van de centrale beleidsdoelen, maar er wordt ook gesproken van beleidsdoelen die betrekking hebben op de samenleving als geheel. Binnen SenI is de afdeling Samenleven verantwoordelijk voor het structureel ontwikkelen en laten uitvoeren van dit beleidsonderdeel. In recente jaren is er een overgang gemaakt naar drie thema’s die als drie strategische doelstellingen worden gezien, namelijk *versterken van samenleven* – gericht op het verhogen van sociale cohesie en inclusie; *het voorkomen van discriminatie* – voor de preventie van discriminatie en racisme naar herkomst, religie en huidskleur; en *het bevorderen van zelfbeschikking* – gericht op een preventieve aanpak om belemmeringen die mensen kunnen ervaren in hun keuzevrijheid te verminderen, waaronder inzet op mentaliteitsverandering en verhoging van financiële zelfredzaamheid. Inzet op verschillende thema’s kan ook een versterkend effect hebben. Het voorkomen van discriminatie draagt bijvoorbeeld ook bij aan sociale cohesie en samenleven met elkaar.

Instrumenten van het beleid gericht op samenleven in verscheidenheid

Binnen het beleid worden verschillende instrumenten ingezet die zijn geclusterd per thema. Activiteiten bestaan uit de inzet van projecten, platforms en samenwerkingsverbanden. Hieronder noemen we een aantal voorbeelden van instrumenten die per thema zijn ingezet sinds 2015.

- **Versterken samenleven**

Decentralisatie-uitkeringen gemeenten (DU)

DU's werden ingezet als indirecte instrumenten om gemeenten te stimuleren de lokale aanpak ter bevordering van samenleven in verscheidenheid en voorkoming van discriminatie op grond van herkomst en religie te versterken (Omlo & Walz, 2022). De decentralisatie-uitkeringen werden in 2020 en 2021 uitgegeven en fungeerden als stimuleringsgelden. Daarnaast werden de gemeenten ondersteund in hun gebruik van de decentralisatie-uitkeringen, bijvoorbeeld door kennisbijeenkomsten en gesprekken over effectieve interventies (voornamelijk via KIS-kennisaanbod). Zo werden de gemeenten gestimuleerd om de decentralisatie-uitkeringen in te zetten voor *evidence-based* interventies.

- **Voorkomen van discriminatie**

Ons voetbal is van iedereen

Het plan Ons Voetbal is van Iedereen (OVIVI 1), gericht op het tegengaan van racisme en discriminatie in voetbal, is uitgevoerd samen met de eredivisie, de KNVB en de Keuken Kampioen Divisie. Via het uitdragen van sociale normen, kleinschalige interventies gericht op gedrag en de signalering van racisme en discriminatie beoogt men inclusiviteit te waarborgen binnen de wereld van voetbal.¹⁷ In 2023 is OVIVI 2 gestart.

Anti-zwart racisme aanpakken in het kader van VN-decennium voor mensen van Afrikaanse afkomst

In samenwerking met het Oranjefonds is een speciaal fonds opgezet gericht op het steunen van 'sociale initiatieven op het gebied van maatschappelijk welzijn die bijdragen aan de empowerment en inclusie van mensen van oorspronkelijk Afrikaanse afkomst'. Onder andere werden initiatieven ondersteund die zich richtten op het faciliteren van verbinding tussen groepen en het aan de orde stellen van uitsluitingsmechanismen met betrekking tot racisme.¹⁸

- **Zelfbeschikking**

Sinds 2019 valt het bevorderen van zelfbeschikking onder beleid gericht op samenleven in verscheidenheid. Daarvoor was zelfbeschikking onderdeel van beleid gericht op het vergroten van weerbaarheid, sociale stabiliteit en het tegengaan van sociale spanningen. In 2015 is een omvangrijk actieplan zelfbeschikking geformuleerd, waarbij het kabinet een aantal actiepunten heeft benoemd gericht op bijdragen aan verhoogde zelfbeschikking (TK 2014 – 2015, 32 175, nr. 54). In 2021 werd er teruggeblikt op een deel van deze instrumenten, en de zelfbeschikkingsaanpak in haar geheel (TK, 2021–2022, 35 341, nr. 16).

- *Het Platform Eer en vrijheid* was een van de ingezette instrumenten met een netwerkfunctie. Het platform is er voor organisaties en personen die zich bezighouden met thema's als huwelijksdwang, achterlating en eengerelateerd geweld. Het platform zet zich in op kennisdeling met en tussen deze organisaties en personen en op agendering, in samenwerking met KIS.
- *Voorlichting over mensenrechten* is ingezet vanuit SZW richting professionals en andere betrokkenen.
- *Website huiselijkgeweld.nl* is ingezet om lokale agendering en facilitering te verhogen.
- Bereiken individuen door *verschillende kleinschalige interventies*, zoals informatiecampagnes over trouwen tegen je wil, sociale mediacampagnes en het inzetten van ervaringsdeskundigen als ambassadeurs om risicogroepen te bereiken.

Vooruitblik beleid samenleven in verscheidenheid

Superdiversiteit

Het beleid gericht op samenleven in verscheidenheid blijft in ontwikkeling. Waar een verschuiving naar meer focus op samenleven al langer gaande is, was er in de nieuwe kabinetsperiode sinds januari 2022 ook steeds meer oog voor de toenemende diversiteit van de bevolking in Nederland. Ook in het WRR-rapport 'Samenleven in verscheidenheid' (2020) wordt de toenemende verscheidenheid in Nederland beschreven. Benadrukt wordt dat deze situatie meer aandacht voor beleid gericht op samenleven in verscheidenheid vergt. Het WRR-rapport

¹⁷ <https://onsvoetbalisvaniedereen.nl/onze-aanpak/>

¹⁸ <https://www.oranjefonds.nl/vn-decennium-sociaal-0>

benadrukt de superdiverse aard van de Nederlandse samenleving, althans in veel lokale contexten. Superdiversiteit houdt in dat in een samenleving niet alleen veel diversiteit aan verschillende herkomstgroepen kent, maar dat er ook veel diversiteit binnen deze groepen is. Omdat superdiversiteit invloed heeft op hoe mensen met elkaar interacteren en samenleven vormt het een aanleiding voor vernieuwing van beleid gericht op maatschappelijke samenhang in de brede zin.

Vanaf 2022 is er ook in de nieuwe kabinetsperiode meer aandacht gekomen voor de inclusieve samenleving, en voornamelijk voor superdiversiteit. In een Kamerbrief uit april 2022 wordt de visie van het kabinet op integratie en samenleven door de minister van SZW expliciet uitgestippeld (TK 2021-2022, 32 824, n3. 357). Integratie blijft relevant als begrip en als benadering wanneer het nieuwkomers betreft. Maar het integratieperspectief moet volgens het kabinet worden aangevuld met het samenlevingsperspectief, waarbij de sociale relaties tussen mensen, de wijze waarop mensen met elkaar samenleven en hoe ze met elkaar omgaan centraal staan. In de beleidstheorie geschreven door SenI (zie bijlage 3 van dit rapport) ligt superdiversiteit ook ten grondslag aan verdere ontwikkelingen in het beleid naar samenleven. Superdiversiteit onderschrijft bovendien de samenhang tussen de drie thema's die het beleid met betrekking tot het versterken van het samenleven vormgeven.

Zelfbeschikking

Ook het thema zelfbeschikking krijgt vernieuwde aandacht via het Meerjarenplan Zelfbeschikking 2022-2025 (TK 2022-2023, 35 341 33175, nr. 17). De focus van dit plan ligt op vrouwen met een migratieachtergrond en zogenoemde 'gesloten gemeenschappen'. In de betreffende Kamerbrief wordt gesproken van preventie als speerpunt van de aanpak, waarbij twee hoofdlijnen worden gevolgd. Zo is er sprake van 'vergroten van bewustwording en het op gang brengen van een mentaliteitsverandering binnen gesloten gemeenschappen'. Tegelijkertijd is er aandacht voor 'het verhogen van de financiële zelfredzaamheid en duurzame participatie van vrouwen met een migratieachtergrond in een afhankelijkheidssituatie'.

b) Opzet beleid weerbare samenleving en sociale stabiliteit

Naar aanleiding van discussies omtrent radicalisering is er meer aandacht gekomen voor het bevorderen van sociale stabiliteit en het tegengaan van sociale spanningen. Sinds 2014 hanteert de Rijksoverheid een aanpak voor de preventie van jihadisme. In een steeds diversere samenleving is er toenemende behoefte aan een aanpak gericht op het tegengaan van maatschappelijke spanningen op verschillende vlakken. Daarom zet de directie SenI in op de bredere preventie van radicalisering en polarisatie en is er ook aandacht voor sociale stabiliteit in bredere zin. Binnen de directie wordt het beleidsonderdeel ontwikkeld en uitgevoerd door de afdelingen Weerbare Samenleving en de Expertise-unit Sociale Stabiliteit (ESS). Vraagstukken rondom radicalisering en maatschappelijke spanningen werden tot eind 2014 opgevangen door FORUM. Sinds 2015 zijn de meeste taken van FORUM overgenomen door KIS, de vraagstukken rondom radicalisering en maatschappelijke spanningen zijn aan de ESS overgedragen.

Instrumenten van het beleid

Ter bevordering van sociale stabiliteit worden verschillende projecten, platforms en samenwerkingsverbanden ingezet. Hieronder noemen we een aantal voorbeelden van instrumenten die sinds 2015 per thema zijn ingezet.

Activiteiten binnen de ESS

De Expertise-unit Sociale Stabiliteit (ESS) zet in op een collectie samenhangende interventies gericht op het ontwikkelen en aanbieden van kennis aan lokale partners. Er kan een onderscheid worden gemaakt in drie belangrijke functies van de ESS: **kennisversterking** (waarbij de ESS een adviserende functie op zich neemt ten opzichte van de betrokkenen doelgroepen, lokale actoren in het veld en andere beleidsmakers, ook binnen de Rijksoverheid); **netwerkopbouw** (waarbij zowel de betrokken doelgroepen als lokale actoren worden ondersteund in het vormen en onderhouden van netwerken rondom de vraagstukken); en **signalering** (waarbij de ESS zicht houdt op ontwikkelingen in de samenleving met betrekking tot sociale stabiliteit en sociale spanningen). Hieronder noemen we een aantal voorbeelden van activiteiten:

- **Kennisdeling en netwerkfunctie:** Kennislab extreemrechts, Masterclass/webinar depolarisatie (voor burgemeesters), Strategische sessie depolarisatie (voor burgemeesters en adviseurs), Training Reageren op Discrimineren, Toolkit Evidence Based Werken bij de preventie van radicalisering.
- **Handreikingen:** Handreiking en workshop Veilige Moskee, Handreiking Lokaal netwerk van sleutelfiguren, Handreiking Inzicht in (de)polarisatie.

- *Factsheets en rapporten:* [factsheet extreemrechts in Nederlandse gemeenten](#), Rapport Voorkomen van radicalisering door vergroten van veerkracht: handvatten en praktische tips voor gemeenten, Rapport ‘Wat werkt bij preventie van radicalisering’.

Beleidsinstrumenten afdeling Weerbare Samenleving

Daarnaast wordt een aantal instrumenten ontwikkeld en uitgezet vanuit de afdeling Weerbare Samenleving (WS). De afdeling Weerbare samenleving streeft naar het behouden en bevorderen van sociale stabiliteit, en het reduceren van sociale spanningen. Het beleid en de instrumenten die daarbinnen worden ingezet zijn preventief van aard en zijn gericht op het versterken van factoren die individuen en gemeenschappen beschermen tegen radicalisering en het verminderen van risicofactoren.

Weerbare Samenleving zet in op [kennisontwikkeling](#), [kennisdeling](#), [verbeterde signalering](#), en het [ontwikkelen van een agenda](#), [handelingsperspectieven en beleid](#), zodat andere partijen interventies kunnen ontwikkelen om individuen en gemeenschappen te bereiken die kwetsbaar zijn voor bijvoorbeeld polarisatie, radicalisering en maatschappelijke spanningen.

Taskforce problematisch gedrag en ongewenste buitenlandse financiering

De taskforce problematisch gedrag en ongewenste buitenlandse financiering werd ingezet om ongewenste buitenlandse inmenging tegen te gaan. Deze taskforce werd in 2019 vormgegeven door de afdeling Weerbare Samenleving, naar aanleiding van Kamervragen (TK 2018–2019, 29 614, nr. 108) en in samenwerking met de AIVD, BuZa, BZK, JenV en NCTV, OCW, de Nationale Politie en gemeenten. Het is opgezet als een samenwerkingsverband onder voorzitterschap van SZW. De taskforce diende als ondersteuning voor gemeenten die vraagstukken hadden over ongewenste buitenlandse inmenging en verstrekte advies aan gemeenten. Inmiddels worden de positie en de rol van deze taskforce herzien. Volgens de parlementaire ondervragingscommissie ongewenste beïnvloeding uit onvrije landen vormde een gebrek aan bevoegdheden van de taskforce een knelpunt voor diens doelbereik (TK, 2019–2020, 35 228, nr. 4). Zo had de taskforce geen volledige toegang tot informatie. Ook bij meer mogelijkheden voor informatiedeling bleef de zorg dat er weinig concrete handelingsperspectieven beschikbaar waren voor de gemeenten die met vraagstukken naar de taskforce kwamen. Daarnaast uitten ambtenaren van het ministerie zorgen over de stigmatiserende rol die de taskforce had met betrekking tot de moslimgemeenschap in Nederland.

Vooruitblik beleid weerbare samenleving en sociale stabiliteit

Weerbare samenleving

Ook voor het beleid gericht op een weerbare samenleving en sociale stabiliteit wordt een aanpak ontwikkeld die steeds meer gericht is op de superdiverse samenleving. Een stap in die richting wordt gezet vanaf 2023 met de agenda Veerkrachtige en Weerbare Samenleving (ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2023). Met deze agenda wil de afdeling Weerbare Samenleving gemeenten en professionals ondersteunen om interventies te ontwikkelen die betrekking hebben op beschermende factoren die radicalisering en polarisatie tegenhouden, en op risicofactoren die sociale stabiliteit in de bredere zin aantasten. Daarvoor zet WS ook in op een platform om kennisuitwisseling te faciliteren en op een jaarlijkse conferentie.

5.3 Reconstructie beleidstheorieën

Hieronder maken we een reconstructie van de beleidstheorieën voor de twee beleidsonderdelen ‘bevorderen van samenleven in verscheidenheid’ en ‘weerbare samenleving’. Daarvoor gebruiken wij Kamerstukken die in de periode 2015–2021 zijn uitgebracht, zoals Kamerbrieven of verslagen, rapporten over verschillende aspecten van maatschappelijke samenhang en de instrumentaria die daarop zijn gericht, aangevuld met interviews met ambtenaren van de directie Samenleven en Integratie bij het ministerie van SZW, gehouden in het voorjaar van 2023.

1. Bevorderen van samenleven in verscheidenheid

Doelstelling

De afgelopen jaren is er steeds meer aandacht voor versplintering in de maatschappij en de uitsluiting van gemarginaliseerde groepen. Door dit aan te pakken beoogt het ministerie van SZW samenleven met elkaar te bevorderen en sociale samenhang te versterken. De algehele doelstelling omtrent samenleven met elkaar wordt door directie Senl geformuleerd als ‘het bevorderen van samenleven in verscheidenheid waarbij eenieder de superdiversiteit (h)erkent en elkaar als gelijkwaardig behandelt, discriminatie en racisme naar herkomst, religie en huidskleur wordt voorkomen en eenieder invulling geeft aan het recht op zelfbeschikking’ (zie ook bijlage 3). Ook uit dit einddoel blijkt dat het beleid wordt ontwikkeld in drie aparte thema’s oftewel strategische doelstellingen: versterken van samenleven, voorkomen van discriminatie, en bevorderen van zelfbeschikking.

Werkzame mechanismen

Bij de opzet van het beleid zagen we hoe het beleid gericht is op agendering, kennisontwikkeling en het faciliteren van (lokale) actoren voor de uitvoering van activiteiten gericht op het versterken van samenleven (wat kan worden beschouwd als eerstelijnswork). Senl, in samenwerkingsverbanden en via haar kennisfunctie, identificeert werkzame elementen die effectief worden geacht voor eerstelijnswork. De samenwerking met KIS, die relevante publicaties omtrent werkzame mechanismen en instrumenten rondom deze thema’s uitbrengt, speelt daarbij een grote rol.

Bij de reconstructie van deze beleidstheorie richten we ons op deze eerstelijns werkzame mechanismen, die op uitvoeringsniveau kunnen worden ingezet om de doelstelling van het beleid te behalen. Dat wil zeggen: werkzame mechanismen die worden ingezet om groepen en individuen in de maatschappij te bereiken om zo het samenleven met elkaar te bevorderen. We schetsen een aantal beoogde werkzame mechanismen langs de drie thema’s.

Versterken samenleven

Om het samenleven met elkaar te versterken zet het beleid in op werkzame mechanismen die bevorderen dat mensen meer in contact met elkaar komen en elkaars perspectief beter begrijpen. Werkzame mechanismen zoals het stimuleren van ontmoetingen, of dialoog tussen groepen faciliteren, kunnen vooroordelen verminderen of empathie opwekken en kunnen daardoor bijdragen aan sociale cohesie (Volker, 2019; Uyterlinde et al., 2023; Wessendorf, 2014). Ook inclusieve communicatie kan bijdragen aan een sterkere samenleving. Daarmee wordt bedoeld op communicatie met oog voor verschillen tussen mensen, maar waarbij ook de overeenkomsten worden benadrukt. Dit geeft burgers een gevoel van herkenning en kan voor meer verbinding zorgen tussen burgers en verschillende instellingen en tussen burgers onderling.¹⁹

Voorkomen discriminatie en racisme

Om discriminatie en racisme te voorkomen wordt ingezet op een breed scala aan werkzame mechanismen die gelijke behandeling bevorderen (zie bijvoorbeeld Felten & Broekroelofs, 2022). Het opwekken van empathie kan mensen bijvoorbeeld in staat stellen om meer verbinding met elkaar te zoeken en elkaars verhaal te herkennen (KIS, 2023; van Hogendorp, 2019). Op die manier zien mensen meer van zichzelf in de ander. Ook zijn mensen zo minder geneigd om een ander nadelig te behandelen omdat diegene tot een bepaalde groep behoort. Een andere manier waarop het ministerie van SZW discriminatie beoogt tegen te gaan is door in te zetten op sterke sociale normen waarbij discriminatie onacceptabel is: in 2024 laat SZW een verkenning uitvoeren naar de wijze waarop verschillende partijen de sociale norm dat discriminatie onacceptabel is sterker kunnen uitdragen. Mensen conformeren namelijk zich aan geloofwaardige normen. Wanneer men niet alleen de juridische norm uitdraagt dat discriminatie onacceptabel is maar ook de sociale norm wordt de kans groter dat mensen dit opvolgen (KIS, 2023).

Zelfbeschikking

Om zelfbeschikking te bevorderen wordt ingezet op werkzame mechanismen die ervoor zorgen dat mensen hun keuzevrijheid kunnen uitoefenen; bijvoorbeeld door te stimuleren dat mensen zelfredzaam worden zodat ze minder afhankelijk zijn van situaties waarin hun keuzevrijheid kan worden beperkt.²⁰

¹⁹ <https://www.kis.nl/artikel/voor-inclusieve-communicatie-hoef-je-het-niet-met-elkaar-eens-te-zijn>

²⁰ <https://www.kis.nl/artikel/financiele-zelfredzaamheid-van-vrouwen-versterken-dit-kun-je-doen>

Ook wordt ingezet op mentaliteitsverandering als een manier om keuzevrijheid te bevorderen. Hierbij is de inzet gericht op attitudeverandering binnen gemeenschappen zelf om zo zelfbeschikking te bevorderen. Dit wordt gedaan door middel van projecten gericht op netwerken, maatschappelijke organisaties en gemeenschappen.

Versterken lokale aanpak

Naast werkzame mechanismen gericht op gedragsverandering bij individuen en gemeenschappen wordt ook op alle vlakken ingezet op het versterken van een lokale aanpak. De rol van lokale overheden, lokale stakeholders en gemeenschappen wordt door het ministerie van SZW als cruciaal gezien voor het uitvoeren van dit beleid. Lokale partijen staan dicht bij de samenleving en kunnen daardoor de bovengenoemde werkzame mechanismen kleinschalig inzetten.

Contextfactoren

Een aantal contextfactoren is van belang voor het ontwikkelen en uitvoeren van het beleid op het gebied van samenleven. Contextfactoren staan buiten de invloed van het beleid en kunnen de werking van het beleid versterken of juist belemmeren. Ook zijn contextfactoren belangrijk voor hoe beleid wordt vormgegeven en wat aan bod komt binnen het beleid.

Toenemende diversiteit

Allereerst is de toenemende diversiteit zelf een contextfactor: het soort diversiteit, de demografische ontwikkelingen en de sociale ontwikkelingen die daarmee gepaard gaan vormen een aanleiding voor de focus van het beleid. De toenemende diversiteit is toonaangevend voor de vraagstukken die het beleid moet aanpakken.

Aandacht voor vraagstukken versterken samenleven

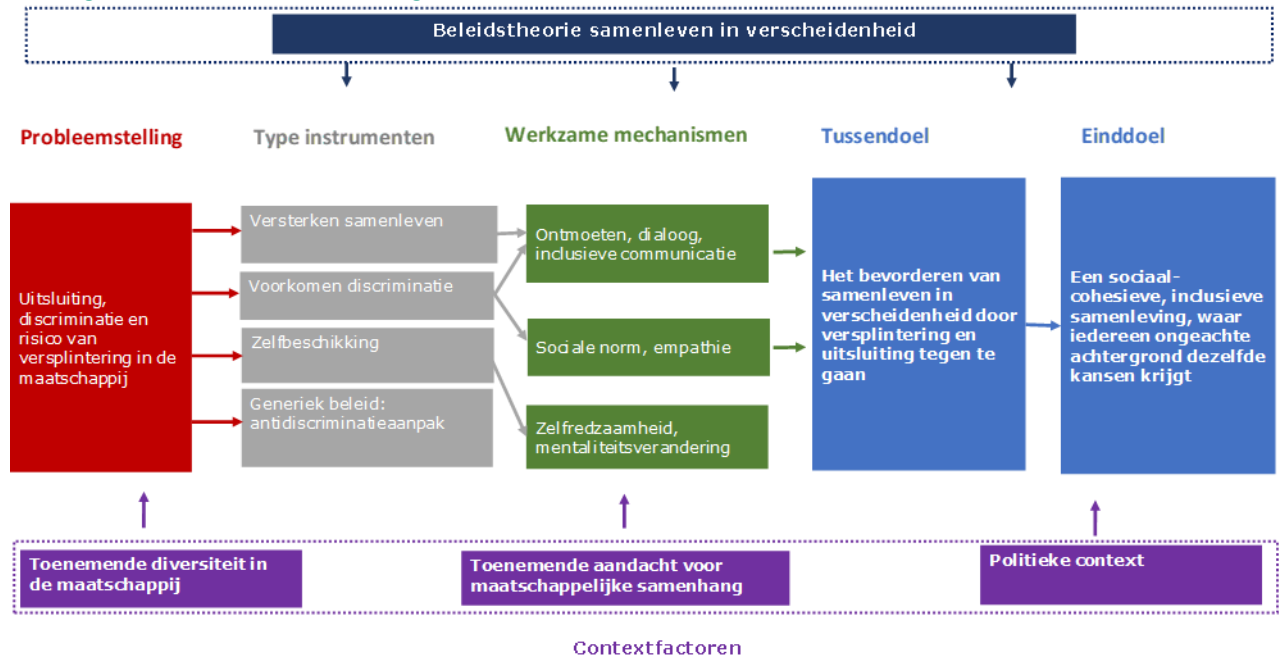
De toegenomen aandacht in de samenleving voor vraagstukken met betrekking tot samenleven in verscheidenheid en vraagstukken met betrekking tot discriminatie en racisme speelt eveneens een rol in de opzet, de uitvoering en het doelbereik van het beleid. Sinds 2010 wordt in Nederland bijvoorbeeld een forse discussie gehouden over Zwarte Piet en de rol van racisme in de maatschappij. Ook het slavernijverleden van Nederland krijgt steeds meer aandacht, met als belangrijkste recente ontwikkeling de excuses die premier Rutte tijdens kabinet-Rutte IV op 19 december 2022 heeft aangeboden voor 'het handelen van de Nederlandse staat in het verleden', in dit geval over de rol die Nederland heeft gespeeld in het behandelen van tot slaaf gemaakte mensen (TK 2022-2023, 30 950, NR. 250). De rol van racisme is in recente jaren ook steeds meer onder de aandacht gekomen via de Black Lives Matter-demonstraties in 2020 en via de toeslagenaffaire waarbij aanwijzingen voor etnisch profileren aan het licht kwamen (TK, 2020 – 2021, 35 510, nr. 2). Etnisch profileren is een bredere discussie geweest, met als laatste belangrijke ontwikkeling de uitspraak van 14 februari 2023 door het gerechtshof in Den Haag over etnisch profileren door de Koninklijke Marechaussee.²¹ Betrokken ambtenaren stellen dat de ervaren urgentie van de verschillende thema's van maatschappelijke samenhang invloed heeft op de realisatie van de doelen. Verschillende maatschappelijke actoren zetten meer in op vraagstukken waarbij de urgentie tastbaarder is, zoals antidiscriminatie. Dit kan soms leiden tot een duidelijkere en meer uitgestippelde visie over een vraagstuk. Tegelijkertijd kan het aandacht wegnemen voor onderwerpen die als minder urgent worden ervaren en daardoor bijdragen aan een minder samenhangende overkoepelende visie.

Politieke context

Daarnaast zijn politieke keuzes belangrijk voor zowel het vormgeven als het uitvoeren van beleid. De politieke aandacht voor het verhogen van inclusie in de samenleving speelt een rol in de mate waarin beleidsinstrumenten worden ingezet om de doelen te bereiken.

²¹ <https://www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Organisatie/Gerechtshoven/Gerechtshof-Den-Haag/Nieuws/Paginas/Koninklijke-Marechaussee-mag-bij-controles-op-verblijfstatus-geen-gebruik-maken-van-ras-als-selectiekenmerk.aspx>

Figuur 5.1 Schematische weergave beleidstheorie samenleven in verscheidenheid.



2. Beleidstheorie weerbare samenleving, sociale stabiliteit en het tegengaan van sociale spanningen

Doelstelling

Het beleid gericht op een weerbare samenleving, sociale stabiliteit en het tegengaan van sociale spanningen heeft als doelstelling 'het versterken van de sociale stabiliteit door de weerbaarheid en veerkracht van individuen, groepen en de samenleving als geheel te vergroten, en daarmee sociale spanningen te verminderen' (zie ook bijlage 3). Zo wordt er gewerkt aan preventie van polarisatie en radicalisering, en aan sociale stabiliteit.

Werkzame mechanismen

Ook het beleid omtrent een weerbare samenleving en sociale stabiliteit draait met name om het bevorderen van eerstelijns werk, door bijvoorbeeld in te zetten op tweedelijns ondersteuning zoals lokale overheden, (jeugd)professionals en andere lokale actoren. Daarom richten we ons hier ook op werkzame mechanismen die streven naar het bereiken van impact in de samenleving door rechtstreeks individuen of gemeenschappen te bereiken.

Op basis van beleidsdocumentatie en gesprekken met beleidsmakers kunnen we een scala aan werkzame mechanismen identificeren. Gezien de lokale aard van de meeste interventies wordt er veel ingezet op individuele gedragsverandering, maar ook op de ontwikkeling en ondersteuning van lokale structuren. We maken daarbij een onderscheid in twee soorten werkzame mechanismen: gericht op individuele weerbaarheid en gericht op maatschappelijke structuren. Hieronder noemen we een aantal van de prominentste werkzame mechanismen waarlangs de ingezette instrumenten zouden moeten bijdragen aan het doelbereik.

Werkzame elementen gericht op individuele weerbaarheid

Het doel van het beleid gericht op individuele weerbaarheid is om individuen die risico lopen op radicalisering of die vatbaar zijn voor polarisatie de tools te geven om zelfstandiger en kritischer na te denken. Daarmee worden werkzame mechanismen ingezet zoals het aanmoedigen van zelfregie, het stimuleren van sociale vaardigheden, het verhogen van mediageletterdheid, en het faciliteren van peer support (Cankor & Noor, 2021). Empathie opwekken en mensen op persoonlijk niveau in contact met elkaar brengen helpt mensen ook onderlinge verbinding te zoeken en elkaar beter te begrijpen (SZW & NCTV, 2021).

Werkzame elementen gericht op maatschappelijke structuren

Naast de inzet op individuele weerbaarheid is het beleid als doel om de infrastructuur rondom de preventie van radicalisering en polarisatie te versterken. Zo kunnen netwerken worden opgebouwd die dienen ter signalering van radicalisering, maar ook ter ondersteuning van individuen. Het inzetten van ervaringsdeskundigheid kan ook verschillende professionals helpen hun aanpak ten opzichte van polarisering en radicalisering te versterken. Ook wordt er gewerkt aan het faciliteren van de dialoog, zodat er mogelijkheden ontstaan om in contact met elkaar te komen en de kloof te dichten (SZW & NCTV, 2021). Daarnaast wordt het polarisatiemodel van Bart Brandsma als denkkader gehanteerd, waarbij verschillende actoren worden geïdentificeerd die een rol spelen bij polarisatie. Dit denkkader wordt gebruikt om strategieën te ontwikkelen voor het dichten van de kloof tussen 'wij' en 'zij' en om te identificeren welke rol organisaties, stakeholders en experts kunnen spelen in het slaan van deze brug (Ministerie van SZW, n.d.).

Versterken lokale aanpak

Tot slot wordt op alle vlakken ingezet op het versterken van een lokale aanpak. De rol van lokale overheden, lokale stakeholders en gemeenschappen wordt door het ministerie van SZW als cruciaal gezien voor het voeren van dit beleid. Lokale partijen staan dicht bij de samenleving en kunnen daardoor de bovengenoemde werkzame mechanismen kleinschalig inzetten.

Contextfactoren

Politieke context

Politieke aandacht voor radicalisering en sociale spanningen speelt een rol bij de invulling van en uitvoering van beleid. Een voorbeeld hiervan is de oprichting van de taskforce problematisch gedrag en ongewenste buitenlandse financiering die werd ingegeven door zorgen vanuit het kabinet, zoals de zorgen over ongewenste buitenlandse invloed op islamitische organisaties in Nederland.

Ander overheidsbeleid

Ook ander beleid van de overheid dan binnen de beleidslijn weerbare samenleving kan van invloed zijn op de doeltreffendheid van het beleid. Zo kan bijvoorbeeld beleid inzake toezicht op informele scholing een rol spelen in een toename van spanningen binnen gemeenschappen en mogelijk polariserend werken.

Spanningen buitenland

Ontwikkelingen met betrekking tot maatschappelijke spanningen in het buitenland kunnen zich vertalen naar spanningen in Nederland, bijvoorbeeld bij gemeenschappen die sterke banden met het buitenland hebben.

Maatschappelijke ontwikkelingen

Maatschappelijke ontwikkelingen, zoals de stikstofcrisis en de toeslagenaffaire, kunnen wantrouwen bij de burger opwekken en daarmee bijdragen aan verticale polarisatie en de afstand tussen burger en overheid. Maatschappelijke ontwikkelingen kunnen ook bijdragen aan de ervaren urgentie van een onderwerp, wat weer invloed heeft op de aandacht (en financiering) die daar naartoe gaat.

Figuur 5.2 Schematische weergave beleidstheorie weerbare samenleving en sociale stabiliteit.



5.4 Doelbereik samenleven en weerbare samenleving

Om iets te kunnen zeggen over doelbereik is het belangrijk om de doelstelling van het beleid goed in kaart te brengen. Aan de hand van de beleidstheorie hebben we de doelstelling per beleidslijn geïdentificeerd en daarnaast de werkzame mechanismen en andere beleidsprocessen waarmee de realisatie van de doelen wordt beoogd.

Het valt op dat de doelstellingen van beide beleidslijnen – zowel samenleven in verscheidenheid als sociale stabiliteit en weerbare samenleving – geformuleerd zijn in vrij abstracte termen. Zowel een concretisering van de einddoelstelling als concrete en meetbare tussendoelen ontbreken. Dit roept de vraag op wat het beleid daadwerkelijk beoogt, wat vervolgens het zicht op doelbereik belemmert.

Onderwerpen omtrent de samenleving en het samenleven werden altijd multidimensionaal benaderd, maar de focus lag met name op de sociaal-culturele integratie van mensen met een migratieachtergrond. De indicatoren die in dit kader worden gemonitord zijn gericht op de sociaal-culturele positie van mensen met een migratieachtergrond in Nederland. Zo wordt er gekeken naar de mate van identificatie van mensen met een migratieachtergrond met Nederland en de mate waarin hun waardeoriëntatie lijkt op die van mensen zonder een migratieachtergrond. Gaandeweg is de focus verschoven en refereert maatschappelijke samenhang inmiddels naar de manier waarop in de samenleving mensen met elkaar omgaan. Daarom wordt ook de positie van Nederlanders zonder een migratieachtergrond geadresseerd in het beleid. Dit is voornamelijk sinds 2020 het geval, maar het reflecteert een langzame verschuiving in het beleid. Ook de relaties tussen mensen met en zonder migratieachtergrond worden in het beleid benaderd vanuit een perspectief dat wat verder weg staat van hoe sociaal-culturele integratie wordt benaderd. De focus van het huidige beleid ligt namelijk op het ontwikkelen en overdragen van tools die mensen ondersteunen bij de onderlinge verbinding en het begrijpen van elkaars perspectieven.

Het is belangrijk om naar de doelstelling rondom zelfbeschikking en naar de daadwerkelijke uitwerking daarvan te kijken. In kamerbrieven wordt zelfbeschikking opgevat als een brede notie die betrekking heeft tot alle soorten gesloten gemeenschappen en schadelijke praktijken (zie bijvoorbeeld 3.4 en 5.3). Toch zien we dat er meer oog is voor de positie van mensen met een migratieachtergrond en met name migrantenvrouwen in de onderwerpen die in het kader van zelfbeschikking onder de aandacht komen alsook in de instrumenten en werkzame mechanismen die ter bevordering van zelfbeschikking worden ingezet. Dit beeld komt naar voren in zowel de voorbeelden die in de verschillende actieplannen worden aangehaald als in de focus van de verschillende instrumenten.

We merken dus dat veel indicatoren die worden bijgehouden in het kader van samenleven en een weerbare samenleving niet volledig aansluiten bij de doelen van het huidige beleid. Voorbeelden van indicatoren die nu niet of weinig systematisch op landelijk niveau worden bijgehouden zijn verbinding in de buurt, attitudes ten opzichte van elkaar, maar ook indicatoren die vooruitgang met betrekking tot zelfbeschikking laten zien (zoals eerdergerelateerd geweld of gedwongen huwelijken). Ook uitkomsten met betrekking tot polarisatie en radicalisering worden nu niet of weinig structureel en op landelijk niveau in kaart gebracht. Denk bijvoorbeeld aan indicatoren die het vertrouwen van burgers in elkaar en in de overheid meten, of indicatoren die de mate van sociale spanningen weergeven.

Wel wordt er een aantal indicatoren gemonitord in het kader van samenleven en weerbare samenleving die meer aansluiting hebben op de huidige doelstelling. Voor dit onderzoek hebben we in hoofdstuk 3 van dit rapport deze indicatoren uiteengezet: met betrekking tot sociale cohesie hebben we gekeken naar de mate van sociale contact, sociale afstand, thuisgevoel in Nederland en opvattingen van mensen zonder een migratieachtergrond over de diverse samenleving. We hebben ook ervaren discriminatie in kaart gebracht en waardeoriëntatie als een indicator van de doelstelling rondom zelfbeschikking.

In combinatie met doelen die weinig concreet zijn betekent de beperkte beschikbaarheid van indicatoren dat ontwikkelingen in samenleven en weerbare samenleving door de jaren heen moeilijk te volgen zijn. De indicatoren van doelbereik van het beleid gericht op samenleven en een weerbare samenleving die in hoofdstuk 3 uiteen worden gezet geven een gedeeltelijk beeld, maar zijn niet volledig. Vooral inzichten in doelbereik omtrent een weerbare samenleving ontbreken. Waar mogelijk vullen we daarom in deze paragraaf de monitorgegevens weergegeven in hoofdstuk 3 aan met incidenteel bijgehouden indicatoren gerelateerd aan de doelstellingen van het beleid.

Sociale cohesie

In hoofdstuk 3 zagen we hoe thuisgevoel in Nederland is toegenomen onder alle groepen en ook hoe alle groepen steeds minder interetnische afstand ervaren. Tegelijkertijd zagen we bij mensen zonder een migratieachtergrond een afname in positieve opvattingen ten opzichte van diversiteit in de samenleving. Het rapport *Integratie en Samenleven 2022* (CBS, 2022) geeft ook een aantal indicatoren weer die naar sociale cohesie verwijzen. Contact met burens is een indicator voor bijvoorbeeld sociale cohesie in de buurt. Uit het rapport blijkt dat in het algemeen mensen zonder migratie achtergrond het meest wekelijks contact hebben met hun burens (61%). Onder de groepen met een migratieachtergrond hebben eerste generatie mensen met een Marokkaanse achtergrond het meest contact met de burens (67%). Wel laat het rapport zien dat het contact met de burens is afgenomen tussen 2012 en 2021 voor alle groepen. Gezien de periode waarin deze bevindingen werden gedaan is het mogelijk dat de coronapandemie een rol heeft gespeeld bij contacten in de buurt.

Discriminatie

Discriminatie op basis van herkomst blijft hardnekkig en ook een belangrijk focuspunt van het beleid. Dat wordt veelal gezien als een van de grootste belemmeringen voor mensen met een migratieachtergrond in de Nederlandse maatschappij voor een scala aan sociale aspecten: werken, wonen, maar ook meedoen in het publieke leven. In hoofdstuk 3 hebben we ervaren discriminatie weergegeven en de ontwikkelingen daarin tussen 2006 en 2020. We zien dat de resultaten niet eenduidig zijn. Het aandeel dat aangeeft (bijna) nooit discriminatie te ervaren is langzaam afgenomen tussen 2006 en 2020 bij alle grote migrantengroepen, al is het bijvoorbeeld voor Marokkaanse-Nederlanders iets toegenomen tussen 2015 en 2020. Bij alle groepen is in de periode 2006 – 2020 het aandeel toegenomen dat aangeeft (zeer) vaak discriminatie te ervaren, al is dit voor Turkse-Nederlanders iets afgenomen tussen 2015 en 2020. Bij sommige groepen is het aandeel dat aangeeft af en toe discriminatie te ervaren afgenomen, maar dit ging gepaard met een toename in het aantal mensen dat (zeer) vaak discriminatie ervaart. Er is dus geen eenduidig beeld – we zien over het algemeen meer ervaren discriminatie bij de grootste groepen, maar niet voor alle groepen zijn deze ervaringen even hard gestegen.

Ook in aanvullende bronnen komt geen eenduidig beeld naar voren. Uit het rapport *Ervaren Discriminatie in Nederland II* (Andriessen et al., 2020) blijkt dat tussen 2013 en 2018 de mate van ervaren discriminatie over het algemeen niet gestegen is: in beide jaren rapporteert ongeveer een kwart van de bevolking één of meerdere gevallen van discriminatie te hebben ervaren. Wel is de mate van ervaren discriminatie gedaald bij sommige groepen met een migratieachtergrond: bij Nederlanders met een Marokkaanse achtergrond had 63% in 2013 een of meerdere gevallen van discriminatie ervaren, en in 2018

was dit 51%. Volgens het rapport speelt conjunctuur een rol hierin: in vergelijking met 2013 hebben minder werkzoekenden in 2018 moeite gehad met het vinden van werk. Dit zou een rol kunnen spelen aangezien veel ervaren discriminatie op grond van etnische herkomst op de arbeidsmarkt wordt vastgesteld. Maar dit rapport laat niet alleen dalende trends zien: onder bijvoorbeeld Nederlanders met een Surinaamse achtergrond is de mate van ervaren discriminatie op het werk hoger in 2018 dan in 2013. Over het algemeen zien we dat de mate van ervaren discriminatie stijgt vanaf 2006 en stabiliseert vanaf 2015.

De verschillen in ervaren discriminatie tussen eerste en tweede generatie migranten zijn echter wel consistent. Bij alle grote groepen zien we dat de tweede generatie meer discriminatie ervaart dan de eerste generatie. Ook Dagevos, de Voogd-Hamelink en Damen (2022) nemen dit waar. Mogelijk heeft dit verschil te maken met de integratie paradox, waarbij mensen met een migratieachtergrond die meer gevestigd in de maatschappij zijn meer discriminatie ervaren. Doordat deze groep het maatschappelijke debat meer meekrijgt en ook meer meedoet op de arbeidsmarkt (en in de maatschappij) komen ze vaker en explicieter in aanraking met verschillende vormen van uitsluiting en discriminatie. Ook kan deze groep bijvoorbeeld meer geneigd zijn om zichzelf als onderdeel van de Nederlandse samenleving te zien (zie B4.24 waaruit blijkt dat tweede generatie migranten zich sterker met Nederland identificeren dan eerste generatie migranten), wat kan betekenen dat ze maatschappelijke discussies over migratie en diversiteit in Nederland alsook kritische stemmen binnen dergelijke discussies sneller kunnen opvatten als uitsluiting.

Kort bespreken we ook verschillende gevallen van daadwerkelijke discriminatie en de ontwikkeling daarin tussen 2019 en 2022 door te kijken naar meldingen van discriminatie op grond van herkomst en religie (Walz & Fiere, 2023). Meldingen van discriminatie worden door verschillende instanties bijgehouden en kennen daardoor verschillende afbakeningen.²² We kijken hier naar de twee instanties waar de meeste meldingen worden gedaan, namelijk de politie en ADV's. Gezien het feit dat mensen bij verschillende instanties meldingen kunnen maken over hetzelfde incident is het niet mogelijk om de meldingen op te tellen.

Tussen 2019 en 2022 zien we een toename in meldingen bij de politie (van 5.487 naar 6.738). Ook bij meldingen bij ADV's zien we een toename, van 4.382 in 2019 naar 5.281 in 2022, al is deze lijn niet eenduidig aangezien de meldingen in 2020 en 2021 hoger lagen.

Als we kijken naar discriminatiemeldingen op grond van herkomst zien we een lichte toename tussen 2019 en 2020 in discriminatie-incidenten gemeld bij de politie – van 39% naar 43% van alle discriminatiemeldingen. Van 2020 naar 2023 blijven de meldingen stabiel. Discriminatie-incidenten omtrent antisemitisme zijn echter gedaald tussen 2019 (14%) en 2022 (8%).

Bij ADV-meldingen zien we ook een toename in meldingen van discriminatie op grond van herkomst (van 44% in 2019 naar 49% in 2022) al is er geen duidelijke trend te bespeuren over de jaren. Duidelijk is wel dat discriminatie op grond van herkomst de meest voorkomende grond voor een discriminatiemelding is bij zowel de politie als ADV's, tussen de 40% en 50% van alle meldingen van discriminatie. Belangrijk hierbij is dat er wel degelijk een verschil is tussen ervaren discriminatie en discriminatiemeldingen. Mensen kunnen meer of minder snel geneigd zijn om discriminatie daadwerkelijk te melden op basis van sociale normen omtrent het melden van discriminatie, het gemak waarmee de meldingen kunnen worden gedaan en maatschappelijke ontwikkelingen waarbij aandacht is voor specifieke voorbeelden van discriminatie. Daardoor zijn stijgende of dalende trends van meldingen moeilijk te interpreteren: ze kunnen daadwerkelijk een verandering laten zien in gevallen van discriminatie, maar ze kunnen ook een reflectie zijn van maatregelen die zijn bedoeld om het melden van discriminatie makkelijker te maken.

Zelfbeschikking

Het doelbereik van het beleid rondom zelfbeschikking is moeilijk in kaart te brengen aan de hand van beschikbare indicatoren. Zo ontbreekt informatie over gedwongen huwelijken of eengerelateerd geweld. In een publicatie van het Landelijk Knoop punt Huwelijksdwang en Achterlating uit februari 2023 wordt

²² Deze instanties zijn de nationale politie, gemeentelijke antidiscriminatievoorzieningen (ADV's), het College voor de Rechten van de Mens, het meldpunt voor internetdiscriminatie (MiND) de Nationale Ombudsman.

ingeschat dat er tussen de 338 en 957 mensen per jaar te maken hebben met huwelijksdwang (wat hoger is dan het aantal meldingen van 181 per jaar). Hierbij wordt geen vergelijking in de tijd gemaakt.

In het Meerjarenplan Zelfbeschikking 2022-2025 (TK 2022-2023, 35341 32175, nr. 17) wordt de sociaal-economische positie van vrouwen met een migratieachtergrond als een indicator van zelfbeschikking gehanteerd. Vrouwen met een migratieachtergrond zijn het vaakst doelgroep van projecten om financiële zelfredzaamheid te vergroten. Het Jaarrapport Integratie en Samenleven 2022 (CBS, 2022) laat zien dat vrouwen uit recente vluchtelingengroepen, zoals Syrische, Somalische of Eritrese groepen, zich het vaakst in een uitkeringspositie bevinden of geen inkomen hebben. Dit laat de kwetsbaarheid van deze groepen vrouwen zien. Toch is dit een indirecte indicator van zelfbeschikking; het is moeilijk te interpreteren wat het ontvangen van een uitkering betekent in die context. Een uitkering kan ook juist toenemende onafhankelijkheid van deze groep laten zien, waarbij vrouwen minder afhankelijk zijn van familie inkomen.

Polarisatie

In 2018 heeft het CBS een sociale spanningen-indicator ontwikkeld.²³ Daarbij is op innovatieve wijze sociale spanning gepeild door gebruik te maken van sociale media. Aan de hand van de onderwerpen die aandacht krijgen in social media platforms heeft het CBS een inschatting gemaakt van de mate van sociale spanning in Nederland in de periode tussen 2010 en 2018. Tot 2017 laat deze inschatting een vrij stabiele beeld zien, met pieken bij belangrijke spanningsmomenten (zoals de MH17 ramp, de terroristische aanslagen in Parijs en Brussels). Vanaf eind 2017 tot eind 2018 neemt de mate van sociale spanning sterk toe. Voor de periode na 2018 zijn geen gegevens beschikbaar.

Polarisatie kan ook verwijzen naar de afstand tussen de burger en verschillende instituties. Vertrouwen in de regering is redelijk stabiel gebleven in het afgelopen tien jaar maar kan als relatief laag worden beschouwd, gezien ongeveer 50% van de Nederlanders voldoende vertrouwen heeft in de overheid en de Tweede Kamer (Miltenburg et al., 2022). In het Risbo-rapport (2023) kunnen we wel onderscheid maken in het vertrouwensniveau in de regering van verschillende herkomstgroepen: Nederlanders met een Turkse en Marokkaanse achtergrond hebben ongeveer evenveel vertrouwen in de regering als Nederlanders zonder een migratieachtergrond (respectievelijk 63%, 64% en 60%) terwijl Nederlanders met een Surinaamse of Caribische achtergrond minder vertrouwen hebben (respectievelijk 54% en 51%). Mensen met een Somalische achtergrond hebben veruit het meeste vertrouwen in de regering, gevolgd door mensen met een Iraanse achtergrond (respectievelijk 85% en 82%).

Daarnaast laten Miltenburg et al. (2022) zien dat mensen toenemende polarisatie ervaren ten opzichte van elkaar. We zien dus tegelijkertijd een laag vertrouwen in instituties (verticale polarisatie), al is dat tot 2022 redelijk stabiel gebleven, en ervaren polarisatie ten opzichte van andere burgers (horizontale polarisatie), die wel toegenomen is in de afgelopen jaren. Tot slot laten bijvoorbeeld de Voogd & Cupepus (2021) zien dat mensen steeds meer afhaken op politiek gebied, waarbij er minder interesse in politieke participatie is of er meer proteststemmen worden uitgebracht.

Reflectie op doelbereik

Of er daadwerkelijk sprake is van meer maatschappelijke samenhang in de afgelopen jaren in de vorm van minder discriminatie, meer sociale verbindingen in de maatschappij, en meer sociale stabiliteit, blijft een moeilijke vraag om te beantwoorden. Monitoregegevens die voor handen zijn geven vooral inzicht in samenleven met elkaar, voornamelijk zaken rondom ervaren discriminatie en sociale cohesie, dan over sociale spanningen en sociale (in)stabiliteit. Gegevens laten zien dat de perceptie van discriminatie over het algemeen gestegen is maar sinds 2015 vrij stabiel blijft. Sociale cohesie met betrekking tot contacten in de buurt is juist afgenomen alsook sociale afstand tussen verschillende bevolkingsgroepen (zo zagen we hoe steeds minder mensen van verschillende achtergronden interetnische huwelijke als probleem ervaren). Ontwikkelingen in zelfbeschikking kunnen we eveneens moeilijk in kaart brengen. Voor polarisatie kunnen we slechts beperkt uitspraken doen: we zien een stijging in sociale spanningen tussen 2017 en 2018, maar hebben geen data over de periode daarna. Wel zien we een toename in de ervaren polarisatie tussen burgers.

²³ [Sociale spanningen-indicator: Peilstok samenleving \(cbs.nl\)](https://www.cbs.nl/nl-nl/onderwerpen/peilstok-samenleving)

De beschikbare data om maatschappelijke samenhang in kaart te brengen is gefragmenteerd. Er is daarom sprake van een kennislacune wat betreft doelbereik. We weten bijvoorbeeld niet hoe eengerelateerd geweld door de jaren heen veranderd is, of hoe sociale spanningen zich na 2018 ontwikkelen. Daarnaast ontbreekt er ook een duidelijke visie over het monitoren: wat zijn de concrete en meetbare doelen van het beleid, en hoe wordt hun realisatie over de jaren bijgehouden? Er zijn indicatoren beschikbaar die bijvoorbeeld sociale cohesie in kaart brengen, maar het betreffen voornamelijk indirecte metingen die bovendien geen eenduidig beeld geven. Hierbij is het belangrijk om te vermelden dat het beleid omtrent maatschappelijke samenhang voortdurend wijzigingen heeft ondergaan. Zo zijn bijvoorbeeld de drie strategische doelstellingen van het beleid naar samenleven in verscheidenheid (in het huidige format; zie de beleidstheorie van SenI in bijlage 3 van dit rapport) relatief nieuw. Dat het beleid in sterke mate in ontwikkeling is zou een rol kunnen spelen bij het abstractieniveau van de doelstellingen. Daarnaast is het concept radicalisering moeilijk naar monitorindicatoren te vertalen. Tot slot geven de beschikbare indicatoren een te versplinterd beeld om van trends te kunnen spreken.

5.5 De bijdrage van beleid aan maatschappelijke samenhang

Er is sprake van doeltreffendheid wanneer de rol van beleid in het bevorderen van maatschappelijk samenhang kan worden aangetoond. Daarvoor brengen we allereerst beschikbare evaluaties in beeld van projecten die in het kader van het beleid zijn ingezet. Deze evaluaties en resultaten koppelen we aan de beleidstheorie en aan de beoogde werkzame mechanismen. Tot slot reflecteren we op deze uitkomsten.

Beleidsopbrengsten gericht op het bevorderen van samenleven in verscheidenheid

Decentralisatie uitkeringen aan gemeenten

Decentralisatie uitkeringen (DU) worden ingezet als impuls (stimuleringsgelden) om gemeenten te ondersteunen bij specifieke activiteiten die niet binnen het reguliere aanbod plaatsvinden. In 2020 en 2021 werden decentralisatie uitkeringen vanuit SZW gegund aan gemeenten die hun aanpak met betrekking tot het versterken van het samenleven en antidiscriminatie wilden bevorderen. Terwijl DU's worden gekoppeld aan een specifiek domein, hebben gemeenten eigen vrijheid in de wijze waarop ze het geld besteden. Een evaluatie van de decentralisatie uitkeringen (Omlo & Walz, 2022) in deze periode laat zien dat er op output niveau wel een positief effect wordt gezien. Er werd vanuit SZW ondersteuning aangeboden via KIS in de vorm van KIS bijeenkomsten, artikelen op de website, maar ook individueel contact met KIS medewerkers. Deze ondersteuning werd als goed en nuttig ervaren voor het ontwikkelen van de aanpakken van de gemeenten. Niet voor alle gemeenten was de ondersteuning echter even relevant of bruikbaar. Met name kennis uit de praktijk stond centraal in de ontwikkeling van de aanpakken, volgens de gemeenten zelf. Verder is al het beschikbare budget gebruikt en er is goed gebruik gemaakt van de mogelijkheid om een DU aan te vragen. Echter zijn niet alle gemeenten bereikt doordat gemeenten voornamelijk ad hoc werden geattendeerd op de DU's.

De meeste projecten die met DU geld werden gefinancierd werden niet geëvalueerd. Daardoor konden er maar zeer beperkte uitspraken worden gedaan over maatschappelijke impact. Er zijn indicaties dat op *outcome* niveau resultaten zijn geboekt (meer kennis over de relevante onderwerpen bij de relevante partijen) maar indicaties over de daadwerkelijke impact voor het versterken van het samenleven en preventie van discriminatie blijven achter.

Ook het zicht op de werkzame mechanismen die door de afzonderlijke gemeenten zijn ingezet is niet volledig, door een gebrek aan evaluaties van de afzonderlijke projecten die door de gemeenten werden uitgevoerd. Wel constateren we op basis van het beschikbare onderzoek dat voor het inzetten van de DU's werkzame mechanismen worden ingezet die effectief blijken uit inzichten van KIS en daarom door SenI als veelbelovend worden geïdentificeerd, zoals het opwekken van empathie. Daarnaast zien we ook belangrijke elementen van de beleidsaanpak terugkomen, zoals de nadruk op het versterken van een lokale aanpak (door geld te verstrekken aan lokale overheden), de nadruk op kennisversterking en het inzetten van *evidence based* beleid (door de lokale overheden te verbinden aan KIS). Het is wel belangrijk om hierbij te benadrukken dat de ervaringskennis vanuit de gemeenten veelal als relevanter werd gezien door ambtenaren dan de kennis die beschikbaar werd gesteld door KIS.

Monitor 'Ons voetbal is van iedereen' – Aanvalsplan tegen racisme en discriminatie in het voetbal

Het interdepartementale actieplan tegen racisme en discriminatie in het voetbal werd gelanceerd in 2020, met als doel het inzetten van maatregelen om racisme en discriminatie in het voetbal te verminderen. Er wordt hierbij onderscheid gemaakt tussen drie typen maatregelen: 1) voorkomen (met een focus op maatschappelijke campagnes en trainingsprogramma's), 2) signaleren (met een focus op het registreren van meldingen en meer aandacht voor online discriminatie), en 3) sanctioneren (met een focus op discriminatiezaken).

Een evaluatieonderzoek naar dit actieplan (Elling et al., 2023) laat zien dat het te vroeg in het traject is om uitspraken over de impact te doen. De positieve werking van het actieplan is voornamelijk te zien in de agendering van discriminatie als probleem in het voetbal. Door het actieplan is meer aandacht generereerd en zijn er meer maatregelen ingezet om racisme en discriminatie in het voetbal tegen te gaan. Een aantal vastgestelde veranderingen in ervaren racisme en discriminatie kunnen daarnaast moeilijk worden toegeschreven aan het actieplan, zo concludeert het onderzoek, doordat ze niet los van parallelle programma's en maatschappelijke ontwikkelingen kunnen worden gezien. Ook bij dit project zien we dat wordt ingezet op de ondersteuning van lokale actoren.

Evaluatie fancoach project met Anne Frank Stichting

In het kader van bestrijding van racisme en discriminatie in het voetbal werd ook het fancoach project ingezet om antisemitisme in voetbal tegen te gaan. Door ontmoetingen tussen groepen te faciliteren, activiteiten te organiseren waarbij een open en veilige sfeer heerst en *peer education* in te zetten wordt de realisatie van het doel beoogt. De evaluatie (Verhoeven, 2017) liet zien dat voetbalsupporters na het volgen van de programma ook daadwerkelijk minder willen meedoen aan antisemitische spreekkoren. In het bijzonder heeft het onderzoek een toename laten zien van de bewustwording over de kwetsende aard van de antisemitische uitingen onder Feyenoordsupporters die deelnamen.

Evaluatie platform eer en vrijheid

In het kader van Actieplan Zelfbeschikking 2015-2017 (Ascher, 2015) werd er een landelijk platform opgezet voor organisaties en personen die zich bezighouden met thema's zoals huwelijksdwang, achterlating, huwelijkse gevangenschap, gedwongen leven in isolement en eer gerelateerd geweld, of zogenaamde schadelijke praktijken. Het doel van het platform was om mogelijkheden tot kennisdeling aan te bieden via het creëren en versterken van netwerken, het organiseren van bijeenkomsten en door gebruik te maken van de handvatten en het onderzoek omtrent zelfbeschikking van KIS.

Een evaluatie van het platform (Omlo et al, 2021) laat zien dat output op kortere termijn succesvol is gerealiseerd. De kortere termijn doelen, zoals kennis en netwerken opbouwen, worden (deels) gerealiseerd, zo blijkt uit ervaringen van de deelnemers. De langere termijn impact, of er daadwerkelijk wordt bijgedragen aan zelfbeschikking, is buiten de scope van de evaluatie.

Ook hier merken de onderzoekers dat er aandacht is voor de lokale aanpak door een platform te ontwikkelen die bedoeld is om lokale actoren te versterken. De *evidence based* ondersteuning vanuit KIS speelt hier een belangrijke rol, en faciliteert daardoor het werken aan de hand van aangetoond effectief werkzame elementen.

WijkSafari azc

Dit initiatief was een theatervoorstelling die plaatsvond in een wijk waar een azc werd geopend te midden van bewonersontevredenheid en was bedoeld om de kloof tussen de wijk en de azc-bewoners te dichten. Het initiatief werd deels gefinancierd door Senl. De WijkSafari vond plaats in 2017 en was gericht op het creëren van ontmoetingen, kennis over de ander te laten opdoen en empathie te bevorderen. De impact is in een evaluatieonderzoek onderzocht aan de hand van ervaringen van de doelgroepen van de voorstelling (Smulders et al., 2018). Volgens het onderzoek heeft het programma impact bereikt door meer begrip te creëren ten opzichte van mensen met een andere achtergrond. Wel heeft het programma voornamelijk bezoekers van buiten de wijk weten te bereiken. Daarnaast liet het onderzoek zien dat attitudes in de wijk ten opzichte van de azc nauwelijks werden veranderd door dit initiatief.

Uit de evaluatie komen aanwijzingen naar voren dat is ingezet op een aantal van de werkzame mechanismen die ook in de beleidstheorie zijn geïdentificeerd. Zo is bijvoorbeeld het versterken van een lokale aanpak, in dit geval door lokale partijen financieel te ondersteunen, centraal aan deze benadering. Ook is het bevorderen van empathie (door verhalen te delen en in de ander in te leven) een bouwsteen van de aanpak.

Beleidsopbrengsten gericht op het tegengaan van sociale spanningen en sociale stabiliteit

Evaluatie van ESS

Deze evaluatie onderzocht de rol, activiteiten, en het doelbereik van de ESS (Berkhout et al, 2021). In het algemeen slaagt de ESS erin stakeholders zoals gemeenten en professionals van bruikbare kennis te voorzien, al is er ruimte voor verbetering: niet alle relevante stakeholders en partijen zijn bekend met wat de ESS aanbiedt. De kennisnetwerken die door ESS worden onderhouden worden vooral geraadpleegd wanneer er iets aan de hand is dat onmiddellijk moet worden aangepakt. Minder wordt er preventief gebruik van gemaakt. Volgens de evaluatie behaalt de ESS twee van haar drie praktische doelen, namelijk overdracht aan kennis en inzichten en het opbouwen van functionele netwerken. Ook heeft de ESS bijgedragen aan (vroegtijdig) signalering om de escalatie van maatschappelijke rust te voorkomen. Het derde doel, het duurzaam veranderen van de werkwijze rondom het voorkomen en wegnemen van maatschappelijke onrust en radicalisering is volgens de evaluatie niet behaald.

Meta-evaluaties van negen culturele interventies als instrument om weerbaarheid tegen extremistische en polariserende boodschappen te vergroten

Fonds ZOZ (mogelijk gemaakt door de ministeries van JenV en SZW) heeft in de periode 2017 tot 2020 culturele interventies ondersteund die zich richtten op het weerbaarder maken van burgers. Uit een meta-evaluatie uit 2020 (Seidler et al., 2020) blijkt dat al deze interventies aan de randvoorwaarden voldeden om succesvolle interventies te zijn. Toch blijkt uit de meta-evaluatie dat het moeilijk is om de effectiviteit van de interventies te bepalen. Deels omdat de effecten moeilijk meetbaar zijn en deels doordat de interventies kleinschalig zijn en binnen een grotere (maatschappelijke) context plaatsvinden. Het is daardoor lastig om effecten van de interventies te onderscheiden van de invloed van contextfactoren. Ook missen de interventies een duidelijke inbedding in breder beleid volgens de meta-evaluatie.

5.6 Doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid

Doeltreffendheid: Aanwijzingen van de bijdrage van beleid aan doelbereik

De beschikbare uitkomsten besproken in de voorgaande paragrafen zijn niet voldoende om uitspraken te kunnen doen over de mate van doeltreffendheid van het beleid gericht op maatschappelijke samenhang. We identificeren hiervoor drie redenen:

Beperkt en gefragmenteerd zicht op doelbereik

Er is maar beperkt zicht op doelbereik door beperkte monitorinformatie. De doelen zelf zijn veelal niet concreet genoeg geformuleerd om deze systematisch te kunnen monitoren. Daarnaast worden veel indicatoren die het doelbereik kunnen weergeven niet of incidenteel bijgehouden. Er ontbreekt daarnaast een duidelijke visie op wat meetelt als geslaagd beleid. Op basis van de indicatoren die wel worden bijgehouden krijgen we slechts een gedeeltelijk en niet eenduidig beeld van ontwikkelingen met betrekking tot maatschappelijke samenhang. Daardoor is het moeilijk om daadwerkelijk vast te stellen of er sprake is van toenemende maatschappelijke samenhang. Ervaren discriminatie is bijvoorbeeld vanaf 2006 toegenomen maar blijft sinds 2015 redelijk stabiel. Thuisgevoel in Nederland is vrijwel voor alle groepen toegenomen, maar onder Nederlanders zonder een migratieachtergrond is het juist afgenomen. Ook contacten in de buurt zijn afgenomen, allemaal indicaties dat het juist minder goed gaat met samenleven met elkaar. Al deze ontwikkelingen zijn tegelijkertijd ook sterk verbonden aan maatschappelijke ontwikkelingen buiten het beleid om. Denk aan discussies rondom Zwarte Piet, of het slavernijverleden van Nederland, die prevalent zijn in de maatschappelijke debat over diversiteit en samenleven.

Beperkte evaluaties, maar veelbelovende uitkomsten

We zien ook beperkte monitoring van de projecten die ingezet worden in het kader van het beleid. Wanneer monitorinformatie beschikbaar is (in de vorm van evaluaties) is dit voornamelijk gericht op het proces en de procesdoelen. Effectevaluaties komen weinig aan de orde. Daarom is het ook zeer lastig om van causaliteit te kunnen spreken: zijn veranderingen in maatschappelijke samenhang ook daadwerkelijk het effect van beleid? Daarnaast betreffen de uitgevoerde evaluaties meestal tussendoelen en zijn deze slechts beperkt terug te koppelen aan de algemene beleidsdoelstelling.

Toch bieden de beschikbare evaluatieonderzoeken aanwijzingen voor de aannemelijkheid van de bijdrage van beleid aan een toegenomen sociale samenhang en weerbaarheid in de samenleving. Het onderzoek dat uitgevoerd is over de periode 2015-2021 laat aanwijzingen zien dat verschillende werkzame mechanismen uit de beleidstheorie ook daadwerkelijk worden ingezet. *Evidence based* beleid ligt ten grondslag aan de projecten. Werkzame mechanismen gericht op het versterken van samenleven met elkaar, het voorkomen van discriminatie, het bevorderen van zelfbeschikking, het verhogen van sociale stabiliteit en het verminderen van sociale spanningen worden veelal ingezet zoals beoogd in de beleidstheorie. De kanttekening hierbij is dat er weinig evaluaties beschikbaar zijn, dus deze conclusie kan niet breder getrokken worden voor alle ingezette instrumenten.

Tevens is er veel aandacht en inzet in de verschillende projecten voor het versterken van lokale aanpakken ter bevordering van maatschappelijke samenhang. Ook de stakeholders waarmee we spraken zien een focus op de lokale aanpak als cruciaal voor het versterken van samenleven met elkaar. Verder zien we bij meerdere projecten dat SenI kennis van de lokale partijen ter beschikking stelt voor het inzetten van de *evidence based* werkzame mechanismen.

Wel geven stakeholders aan dat de manier waarop de Rijksoverheid de lokale aanpak gericht op maatschappelijke samenhang wilt ondersteunen en versterken niet altijd even duidelijk en consistent is. Het versterken van een lokale aanpak is van toegevoegde waarde maar gebeurt dat nog niet volledig gestructureerd. Ook het bereik van de activiteiten die door de overheid worden ingezet is beperkt – soms is dat juist willekeurig, laten sommige evaluaties zien. De stakeholders geven verder aan behoefte te hebben aan verdere versterking van de visie op de ondersteuning van lokale aanpakken. De ondersteuning kan daarmee gericht. Ook zien we dat terwijl er wel gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheden tot het raadplegen van kennis die beschikbaar gesteld wordt door SenI, er ruimte is voor verbetering, aangezien niet alle partijen even goed op de hoogte zijn van de mogelijkheden. Dit blijkt uit zowel de evaluaties als gesprekken met stakeholders.

Kleinschalige aanpak

Het beleid is voornamelijk kleinschalig van aard. Dat wil zeggen dat er vooral wordt ingezet op het versterken van kleinschalige projecten, gericht op beperkte aantallen deelnemers, en ook kleinschalige maatschappelijke verandering. Gezien de aard van de problematiek is het mogelijk dat een kleinschalige aanpak onvermijdbaar is (of juist geschikt), maar tegelijk maakt een gefragmenteerde inzet het moeilijk om voldoende samenhang tussen projecten en doelen te kunnen bewerkstelligen. Dit koppelen ook verschillende stakeholders en experts terug die wij voor dit onderzoek hebben gesproken. Ze geven aan een overkoepelende en langere termijn visie te missen, en de doelen van het beleid niet scherp in beeld te hebben. In de beleidstheorie hebben we de doelen van het beleid uiteen gezet, en hebben we ook de overkoepelende visie in kaart gebracht. Op papier wordt een overkoepelende visie uiteen gezet, maar in de praktijk wordt dit niet als zodanig ervaren.

Bovenstaande punten laten zien dat we moeilijk uitspraken kunnen doen over de doeltreffendheid van beleid gericht op maatschappelijke samenhang. Naast een onvolledig beeld van doelbereik ontbreekt er informatie uit evaluaties van het beleid. Door het gebrek aan structurele monitoring van de doelen en van effectonderzoek naar de projecten die in het kader van het beleid worden ingezet, ontbreekt een eenduidig beeld van de stand van zaken omtrent maatschappelijke samenhang en de bijdrage van beleid daaraan. Wel kunnen we concluderen dat voor zover bekend, de projecten gebruikmaken van veelbelovende werkzame mechanismen die ook te herleiden zijn tot de beleidstheorie.

De uitdagingen in het meten en monitoren van het beleid zijn ook toe te schrijven aan de reikwijdte en omvang van de problematiek. Het beleid pakt complexe maatschappelijke vraagstukken aan, die ook sterk worden vormgegeven door maatschappelijke en politieke ontwikkelingen. Daardoor is het lastig om uitspraken te kunnen doen over veranderingen en hun verband met beleid. In de beleidstheorie hebben we een drietal contextfactoren geïdentificeerd die invloed hebben op hoe beleid wordt vormgegeven en de werking van het beleid, namelijk toenemende diversiteit, maatschappelijke aandacht voor vraagstukken rondom maatschappelijk samenhang en de politieke context waarin het beleid plaatsvindt. Omdat de context alomvattend is, is het een uitdaging om de werking van de context te onderscheiden van de werking van het beleid. Thema's rondom superdiversiteit komen dagelijks aan bod, in politieke discussies, maar ook in de dagelijkse interacties en ervaringen van mensen. Dat dit onderscheid lastig te maken is, maakt het nog relevanter om goed afgebakende doelstellingen te formuleren die ook naar concrete indicatoren kunnen worden omgezet, deze indicatoren bij te houden en evaluaties uit te voeren gericht op de effectiviteit van ingezet beleid.

Doelmatigheid: weinig informatie beschikbaar

Vanwege zeer beperkte inzichten in de doeltreffendheid van het beleid gericht op het versterken van samenleven in verscheidenheden en gericht op een weerbare samenleving is een conclusie rondom de doelmatigheid van het beleid niet mogelijk. Wel kunnen we constateren dat er zeer beperkte middelen worden ingezet om de doelen van het beleid te bereiken. Voor elk van de drie afdelingen die zich met deze vraagstukken bezighouden, namelijk Samenleven (beleidslijn samenleven in verscheidenheid) en Weerbare Samenleving en ESS (beleidslijn sociale stabiliteit en sociale spanningen) is er sprake van budgetten die per jaar structureel tussen de 750.000 en 800.000 euro omvatten. Incidenteel kunnen de budgetten toenemen (in dezelfde orde van grootte), maar ze blijven beperkt in omvang. In vergelijking met de budgetten beschikbaar voor het beleidsonderdeel inburgering spreken we voor de beleidsonderdelen gericht op maatschappelijke samenhang dus van een beperkt personeelsinzet en beperkte middelen voor het uitrollen van projecten.

In gesprekken met stakeholders hebben we ze uitgenodigd om te reflecteren op mogelijkheden om het beleid uit te breiden, en hoe er meer resultaten kunnen worden geboekt, dan wel met meer middelen. De meeste stakeholders noemen knelpunten bij de uitvoering van het beleid op lokaal niveau: er is vaak niet genoeg uitvoeringscapaciteit. Ze zien de toegevoegde waarde van extra budget voornamelijk in het verhogen van uitvoeringscapaciteit op lokaal niveau.



Inburgering: doorkijk naar nieuw beleid

6

6 Inburgering: doorkijk naar nieuw beleid

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt een beeld geschetst van het nieuwe inburgeringsstelsel. Dit stelsel is in 2022 ingevoerd. Centraal in dit hoofdstuk staat de beleidstheorie van dit stelsel en een validering daarvan op basis van kennis uit binnen- en buitenlandse vakliteratuur. Het gaat daarbij vooral om een onderbouwing van de gemaakte keuzes. Gegeven de wettelijke inburgeringstermijn van drie jaar kunnen momenteel nog geen uitspraken worden gedaan over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het stelsel. Dit kan pas vanaf het jaar 2025. Wel worden enkele eerste observaties ten aanzien van het functioneren van het nieuwe inburgeringsstelsel gepresenteerd. We geven eerst een korte toelichting op de belangrijkste onderdelen van de Inburgeringswet.

6.2 Opzet nieuwe inburgeringsstelsel

Per 1 januari 2022 is de Wet Inburgering 2021 in werking getreden. Deze nieuwe wet moet eraan bijdragen dat inburgeringsplichtigen zo snel mogelijk de taal leren en volwaardig aan de Nederlandse samenleving gaan deelnemen. Om dit doel te realiseren wordt de inburgering gepositioneerd als onderdeel van het brede sociale domein. Gemeenten krijgen de regie over de uitvoering van de inburgering. Hiermee wijkt de opzet van de nieuwe inburgering sterk af van het stelsel dat tussen 2013 en 2022 bestond. De belangrijkste onderdelen van de nieuwe Wet Inburgering worden in het onderstaande achtereenvolgens kort toegelicht.

Verhoging taalniveau naar B1

Het taalniveau wordt voor inburgeraars verhoogd van A2 naar B1. De afgelopen jaren is namelijk gebleken dat taalniveau A2 vaak te laag is voor het vinden van een geschikte baan (Beekhoven e.a., 2021). B1 moet dan ook de startpositie op de arbeidsmarkt verbeteren. Wel geldt dat degenen die inburgeren via de zelfstandigheidsroute (Z-route) hun inburgering op een lager taalniveau (A1-niveau) mogen afsluiten. Ook is het binnen de B1-route mogelijk om (geheel of gedeeltelijk) te switchen naar examens op A2-niveau. Afschalen in de onderwijroute en in de Z-route is niet mogelijk.²⁴

Spilfunctie gemeenten

De gemeente gaat inburgeringsplichtige nieuwkomers begeleiden bij hun inburgering. Voor asielstatushouders doen zij dit vanaf het moment van koppeling aan een gemeente. In het nieuwe stelsel stellen gemeenten samen met de inburgeraar een persoonlijk inburgeringsplan (PIP) op, afgestemd op de individuele vaardigheden en mogelijkheden. Op basis van het PIP wordt een leerroute vastgesteld (zie ook hieronder). Ook kunnen gemeenten adviseren over een mogelijk passende onderwijsinstelling. Wanneer de gemeente het PIP heeft vastgelegd, wordt een inburgeringstermijn van drie jaren vastgesteld.

Drie leerroutes

Inburgeringsplichtigen leren de Nederlandse taal op een niveau waarmee ze zich goed kunnen redden in Nederland. Zo kunnen zij sneller deelnemen aan de Nederlandse samenleving en hebben zij betere kansen op de Nederlandse arbeidsmarkt. Er zijn drie nieuwe leerroutes om in te burgeren:

- de B1-route; een route voor taal en (vrijwilligers-)werk. Inburgeringsplichtigen spreken en schrijven binnen maximaal drie jaar de Nederlandse taal op niveau B1. Tegelijk kunnen zij meedoen in de maatschappij door (vrijwilligers-)werk uit te voeren;
- de onderwijroute; een route vooral voor jongeren. Zij leren de Nederlandse taal op niveau B1 of hoger. Ook worden zij voorbereid op het volgen van een mbo-, hbo- of universitaire opleiding;
- de zelfredzaamheidsroute; een route voor inburgeringsplichtigen voor wie de andere routes te moeilijk worden geacht. Zij leren de Nederlandse taal op een lager niveau (A1-niveau). Ook maken activiteiten gericht op participatie deel uit van deze route.

²⁴ Memorie van Toelichting wetsvoorstel Wet Inburgering 2.0.

Inzet op gecombineerde trajecten

Een combinatie van leren van de taal en meedoen aan de Nederlandse samenleving is een belangrijk onderdeel van het nieuwe inburgeringsstelsel. Gemeenten kunnen hier invulling aan geven door de inburgering in combinatie met een stageplaats of (vrijwilligers-)werk aan te bieden. De combinatie van taal en participatie kan overigens op vele manieren vorm krijgen. Binnen het pilotprogramma VOI (Veranderopgave Inburgering) – ter voorbereiding op de nieuwe Inburgeringswet zijn gemeenten reeds aan de slag gegaan met verschillende onderdelen van de nieuwe wet om zo de werkzame elementen te ontdekken – zijn er in verschillende pilots uiteenlopend combinatietrajecten uitgevoerd.²⁵ Conclusie van dit programma was dat er niet één beste aanpak bestaat voor het organiseren van een dual traject. Wel bevestigen alle pilots de gedachte dat het leren van de Nederlandse taal en maatschappelijk participeren sneller gaan als inburgeraars dit direct kunnen toepassen in de praktijk.

Sluitend aanbod

Binnen de genoemde termijn doen gemeenten een sluitend inburgeringsaanbod aan de inburgeringsplichtigen. Voor asielstatushouders regelt en betaalt de gemeente de benodigde cursussen. Ook de maatschappelijke begeleiding van asielstatushouders en het financieel ontzorgen van bijstandsgerechtigde asielstatushouders vallen onder de verantwoordelijkheid van gemeenten. Gezinsmigranten en overige migranten (in het bijzonder vrijwillige inburgeraars en geestelijk bedienaren) krijgen eveneens begeleiding aangeboden, maar moeten de cursussen in het kader van de inburgering zelf betalen.²⁶ Daarnaast bieden gemeenten aan alle inburgeringsplichtigen de module Arbeidsmarkt en Participatie (MAP) en het participatieverklaringstraject (PVT) aan. De MAP is erop gericht om inburgeringsplichtigen bekend te laten raken met de Nederlandse arbeidsmarkt en hen de vaardigheden aan te leren die benodigd zijn om daaraan te kunnen deelnemen. In het PVT staat de overdracht van kennis van de Nederlandse kernwaarden centraal. Tot slot zijn gemeenten verantwoordelijk voor het monitoren van de voortgang van de inburgering.

6.3 Beleidstheorie achter het nieuwe inburgeringsstelsel

De Wet Inburgering 2021 beoogt, samen met andere wetgeving binnen het sociaal domein, een bijdrage te leveren aan het maatschappelijke doel van inburgering: alle inburgeringsplichtigen doen snel en volwaardig mee in de Nederlandse maatschappij, het liefst via betaald werk. In de Memorie van Toelichting is de beleidstheorie voor de nieuwe wet uitgewerkt.²⁷ Hierin is opgenomen dat voor het realiseren van de beleidsdoelen, een inburgeringsstelsel nodig is dat een tijdige start garandeert, dat voldoende snelheid in het doorlopen van het programma borgt, dat uitgaat van maatwerk en dualiteit en dat bovendien kwaliteit garandeert. Deze mechanismen moeten een antwoord bieden op de tegenvallende resultaten die met de vorige Inburgeringswet zijn behaald (Antenbrink, 2017; Blom e.a., 2017; Klaver e.a., 2016). Hieronder lichten we deze mechanismen kort toe. Daarna volgt een grafische weergave van de beleidstheorie van het nieuwe inburgeringsstelsel.

Tijdige start

Een tijdige start van de inburgering is cruciaal om ervoor te zorgen dat inburgeringsplichtigen vanaf het begin meedoen in de maatschappij. Om een tijdige start van de inburgering te waarborgen, wordt van gemeenten verwacht dat zij van alle inburgeringsplichtigen zo snel mogelijk een brede intake afnemen en een persoonlijk inburgeringsplan (PIP) vaststellen.²⁸ Door tijdig te starten met het leren van de taal en de oriëntatie op de Nederlandse samenleving en arbeidsmarkt, hebben asielstatushouders na uitplaatsing in een gemeente al een basis waar ze op voort kunnen bouwen. Andere instrumenten van gemeenten ten behoeve van een tijdige start van inburgering zijn het begeleiden en het financieel ontzorgen van asielstatushouders. Hierdoor worden inburgeringsplichtigen snel wegwijs gemaakt in de lokale sa-

²⁵ <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2021/06/03/pilotprogramma-voi-publiceert-3-eindrapporten>

²⁶ Hiervoor kunnen zij maximaal 10.000 euro lenen bij DUO.

²⁷ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/06/04/memorie-van-toelichting-wetsvoorstel-wet-inburgering>

²⁸ Wanneer het niet mogelijk is om vanuit het azc al aan te vangen met het inburgeringstraject kan worden gestart met een voorbereidend inburgeringsprogramma.

menleving en hoeven zij zich niet met financiële en praktische zaken bezig te houden (hetgeen de inburgering mogelijk vertraagt). Verder beoogt de module Arbeidsmarkt en Participatie dat inburgeringsplichtigen in een zo vroeg mogelijk stadium van het inburgeringstraject bekend raken met de Nederlandse arbeidsmarkt.

Snelheid traject

Naast een tijdige start van de inburgering is van belang dat inburgeringstrajecten niet onnodig lang duren. Het bij gemeenten beleggen van de regie op de uitvoering van de inburgering is een belangrijk principe om de snelheid van inburgeringstrajecten te borgen. Gemeenten krijgen de taak om inburgeringsplichtigen tijdens hun inburgeringstraject te begeleiden en toe te zien op de voortgang van het traject op basis van het PIP. Op die manier kunnen gemeenten inburgeringsplichtigen stimuleren om binnen de termijn van drie jaar te voldoen aan de inburgeringsplicht. Waar nodig kunnen gemeenten inburgeringsplichtigen die zich niet aan het PIP houden sanctioneren door middel van het opleggen van boetes. Verder kan DUO boetes opleggen als de inburgeringsplichtige verwijtbaar niet binnen de termijn aan de inburgeringsplicht heeft voldaan. Deze vormen van handhaving dienen ook als instrument om inburgeringsplichtigen zo snel mogelijk te laten inburgeren.

Maatwerk

Het inburgeringsstelsel moet ertoe leiden dat inburgeraars volwaardig in de samenleving kunnen participeren. Volwaardig is in het stelsel vertaald naar het hoogst haalbare taalniveau en naar het participeren naar vermogen. Dit laatste houdt in dat betaald werk wellicht niet voor alle inburgeringsplichtigen (direct) realistisch is, maar dat van hen wordt verwacht dat ze op een passende wijze deelnemen aan de maatschappij. Dit vereist maatwerk, uitgewerkt in de drie hiervoor benoemde leerroutes. Op basis van de leerbaarheidstoets en de brede intake wordt vastgesteld welke leerroute het beste past bij de inburgeringsplichtige. Vervolgens wordt een persoonlijk plan (PIP) vastgesteld, waarin tevens aandacht is voor begeleiding, financieel ontzorgen en andere verplichtingen (onder meer in het kader van de Participatiewet). Al deze onderdelen van het PIP worden toegesneden op de situatie en behoefte van de inburgeringsplichtige. Dit vergt van gemeenten een integrale aanpak waarbij inburgering zoveel als mogelijk wordt aangeboden in samenhang met andere relevante beleidsterreinen binnen het sociale domein.

Dualiteit

Om volwaardig te kunnen meedoen in de maatschappij is een ander belangrijk principe van het nieuwe stelsel dat het leren van de taal wordt gecombineerd met participeren. Bij het leren van taal kan het oefenen in de praktijk een belangrijke aanvulling zijn op de lessen in de klas. Het kan ervoor zorgen dat inburgeringsplichtigen de Nederlandse taal sneller en beter leren en dat zij meer maatschappelijke contacten opbouwen. Kader 1 licht toe hoe deze combinatie van taal en participatie binnen elk van de leerroutes kan worden ingevuld. Daarnaast is de begeleiding van inburgeringsplichtigen door gemeenten bij zowel inburgering als participatie cruciaal om de dualiteit in de trajecten te borgen. Het is immers de taak van gemeenten om, samen met de inburgeringsplichtige, vorm te geven aan de invulling van inburgeringstrajecten en daarin het leren van de taal zoveel mogelijk te combineren met participatie. Zeker wanneer de inburgeringsplichtige afhankelijk is van een bijstandsuitkering, is de gemeente – als uitvoerder van de Participatiewet – bij uitstek de partij die het beste in staat wordt geacht om deze verbinding zo goed mogelijk te leggen.

Kader 6.1 Leren en werken binnen de drie leerroutes

De B1-route is expliciet gericht op het behalen van het taalniveau B1. De participatiecomponent binnen de B1-route is vooral gericht op het verrichten van een stage, een leer-werktraject of betaald werk. De invulling ervan wordt vastgelegd in het PIP. Participatie kan onderdeel zijn van de taalcursus, of apart door de gemeente georganiseerd worden. Ook maakt de module Kennis van de Nederlandse Maatschappij (KNM) deel uit van het inburgeringsexamen binnen deze route en moet het PVT en de MAP worden doorlopen.

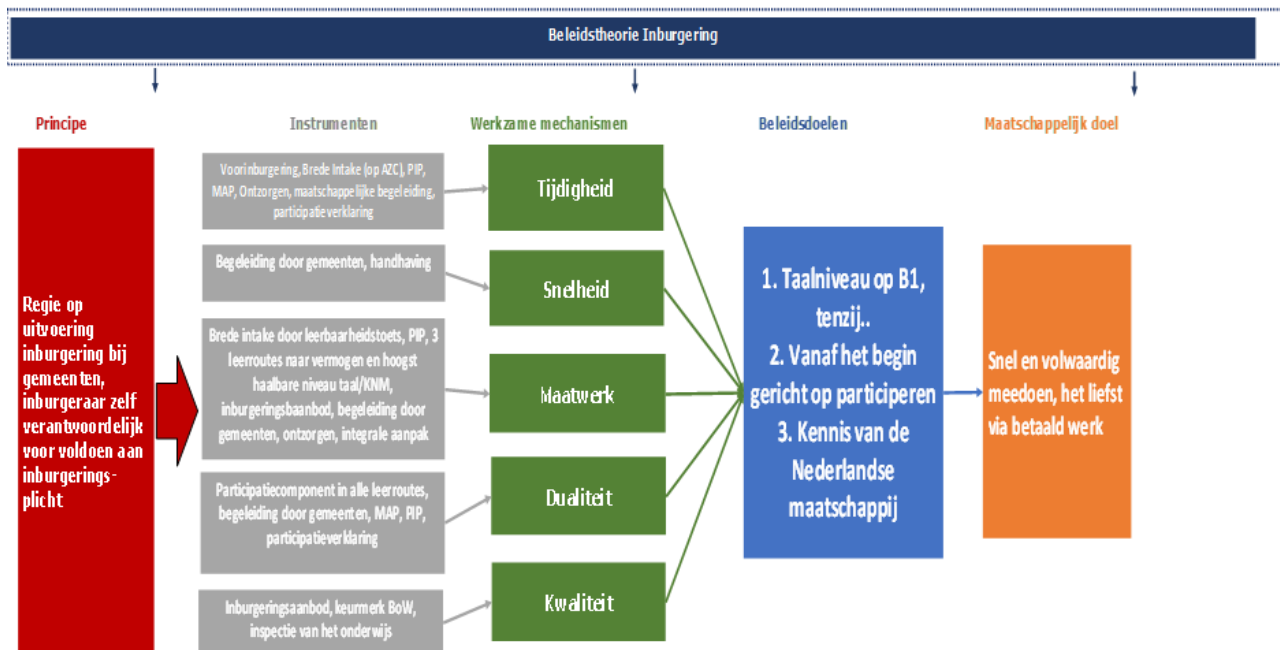
In de onderwijsroute wordt de participatiecomponent ingevuld doordat KNM en loopbaanoriëntatie onderdeel worden van het taalschakeltraject. Daarnaast is deze route gericht op instroom in het (beroeps-)onderwijs. Het PVT is eveneens verplicht voor inburgeringsplichtigen in de onderwijsroute.

Activering en participatie zijn een expliciet doel van de Z-route. Daarbij kunnen gemeenten binnen de Z-route inzetten op activiteiten in domeinen zoals financiën, gezondheid en het opbouwen van een sociaal netwerk waarmee het spreken van de Nederlandse taal en participatie worden gestimuleerd. Ook KNM maakt deel uit van deze route, op aangepast niveau. Daarnaast zijn inburgeringsplichtigen binnen deze route eveneens verplicht om het PVT en de MAP te doorlopen.

Kwaliteit inburgeringsaanbod

Het laatste principe van het nieuwe inburgeringsstelsel is het bieden van een kwalitatief hoogwaardig cursusaanbod. Naar vermogen inburgeren vraagt een diversiteit in het inburgeringsaanbod waarbij in alle routes gestreefd wordt naar het hoogst haalbare niveau. Het borgen van de kwaliteit van het aanbod is cruciaal om het maatschappelijke doel, snel en volwaardig meedoen, te behalen. Door de verantwoordelijkheid hiervoor bij gemeenten te beleggen, kunnen zij in het geval van asielstatushouders sturen op de kwaliteit. Gezinsmigranten moeten ook in het nieuwe stelsel zelf de kosten dragen voor de inburgering. Dit betekent dat gemeenten voor deze groep inburgeringsplichtigen minder kunnen sturen op de keuze voor een cursusinstelling. Wel kunnen ze deze groep hierover adviseren. Daarnaast wordt de kwaliteit van het aanbod geborgd door het verscherpte toezicht van Stichting Blik op Werk, die toetst of aanbieders van inburgeringscursussen in aanmerking komen voor het ‘keurmerk inburgering’. Ook houdt de Inspectie voor het Onderwijs toezicht op de kwaliteit van de taalschakeltrajecten in de onderwijsroute. Onderstaande figuur vat de beleidstheorie kort samen.

Figuur 6.1 Schematische weergave beleidstheorie veranderopgave inburgering



Bouwstenen voor een effectief beleid nader onderzocht

Over het nieuwe stelsel zijn in termen van doelbereik, doeltreffendheid en doelmatigheid nog geen conclusies te trekken. Gegeven de inburgeringstermijn van drie jaar kunnen de eerste resultaten met betrekking tot het al of niet succesvol inburgeren namelijk pas vanaf 2025 worden verwacht. Wel kan de gekozen beleidstheorie bogen op diverse wetenschappelijke bijdragen waarin verschillende bouwstenen voor een effectief inburgeringsbeleid worden uitgewerkt. Hieronder lichten we dit nader toe en gaan we achtereenvolgens in op een aantal bevindingen uit de praktijk van het inburgeringsbeleid (evaluatie van de VOI-pilots en een verkenning beleidspraktijk door de SER), enkele onderzoeksmatige conclusies van het CPB/SCP (2020) en het SCP (2021) ten aanzien van een kansrijk integratiebeleid en verschillende onderzoeksresultaten uit naburige landen met betrekking tot een succesvolle inburgering.

Overkoepelende succesfactoren uit de inburgeringspraktijk

Het ministerie van SZW ondersteunde gemeenten bij de voorbereiding op de nieuwe Wet Inburgering door het organiseren van een pilotprogramma. Binnen het pilotprogramma konden 97 gemeenten oefenen met onderdelen uit de nieuwe Inburgeringswet. Ook zijn tien bestaande gemeentelijke werkwijzen met cofinanciering vanuit het programma geëvalueerd.²⁹ Uit deze evaluatie zijn de volgende rode draden voor een geslaagde inburgering naar voren gekomen.

Combinatie theorie en praktijk

De combinatie van theoretisch leren en leren in en over de praktijk draagt bij aan verbetering van de taalbeheersing en zelfredzaamheid. Veel inburgeraars hebben behoefte aan praktische vaardigheden om bijvoorbeeld meer zelfvertrouwen te krijgen in het spreken van Nederlands in het dagelijks leven. In veel pilots vormen maatschappelijke thema's de rode draad door het programma. De positieve combinatie van leren in de klas en leren door te doen, komt het beste tot zijn recht als de verschillende onderdelen naadloos op elkaar aansluiten. Dat vereist goede afstemming tussen uitvoerders.

Duale trajecten

Het combineren van (praktijkgerichte) taallessen met stage, werk of andere vormen van participeren draagt bij aan het verbeteren van de taalbeheersing en de ontwikkeling van werknemersvaardigheden. Het organiseren van duale trajecten vergt samenwerking met publieke en/of private partijen om de benodigde werkplekken te realiseren. Deze samenwerking kwam echter moeizaam tot stand tijdens de pilots, evenals het vinden van taalrijke werkplekken. Een andere uitdaging was het leggen van de logistieke puzzel om taallessen en het (werk-)rooster goed te combineren. Als deze uitdagingen worden overwonnen, zien de betrokkenen positieve effecten van duale trajecten.

Begeleiding

De begeleidingsbehoefte van inburgeraars is groot, omdat zij op meerdere leefgebieden tegen problemen aanlopen. Intensieve, persoonlijke begeleiding wordt gezien als een belangrijke succesfactor. Inburgeraars hebben behoefte aan een vast aanspreekpunt. Dit vraagt om een integrale benadering. Wel wordt gewezen op een spanningsveld tussen het bieden van de intensieve begeleiding die inburgeraars nodig hebben en het bevorderen van de zelfredzaamheid; het zogenoemde 'lock-in-effect'. Begeleiders vonden het soms moeilijk om te bepalen hoeveel zij uit handen moeten nemen van de inburgeraars en wat zij aan henzelf kunnen over laten.

Maatwerk

Er zijn grote verschillen tussen inburgeraars qua niveau, leerbaarheid, leerbehoefte en motivatie. Maatwerk zorgt ervoor dat het programma aansluit bij de behoefte van inburgeraars. Werken in kleine groepen, ingedeeld naar bepaalde kenmerken zoals moedertaal, niveau of leerbehoefte, is een goede manier gebleken om maatwerk te realiseren.

In aanvulling op de bevindingen op basis van de inburgeringspilots heeft de SER (2018) verschillende succesfactoren geformuleerd gebaseerd op een groot aantal praktijkvoorbeelden waarin getracht wordt

²⁹ In het syntheseonderzoek zijn de bevindingen van zowel de zes onderzoeksrapporten naar de 39 pilots als de tien evaluatieonderzoeken naar bestaande werkwijzen gebundeld. Zie: ministerie van SZW (2021) *Inburgering op maat: voorbereiden op de Wet Inburgering 2021. Synthesestudie VOI-pilots*, december 2021.

inburgering of taalverwerving in samenhang met activering aan nieuwkomers aan te bieden. Daarbij is gekeken naar initiatieven van gemeenten, uitvoeringsorganisaties, werkgevers en maatschappelijke organisaties. De conclusies die de SER trekt, komen grotendeels overeen met voornoemde bevindingen uit de evaluatie van de VOI-pilots.

Waar de SER, in aanvulling op het voorgaande, extra aandacht voor vraagt is de vroegtijdige start van het inburgeringstraject ('integratie vanaf dag één'). Gerichte interventies ten behoeve van statushouders in de centrale opvang maken het namelijk mogelijk dat sneller gestart kan worden met een traject gericht op maatschappelijke participatie in de gemeente van uitplaatsing. Goede taalvoorzieningen en mogelijkheden om (vrijwilligers-)werk te verrichten worden hierin van vitaal belang geacht. Bovendien geldt daarbij dat een beperkte afstand tussen opvang en uitplaatsingsgemeenten de effectiviteit van deze vroegtijdige start vergroot. Recentelijk is het belang van vroegtijdige interventies in het proefschrift van Damen (2022) opnieuw onderstreept. Gesteld wordt dat er behoefte is aan een uitgebreidere, meer praktische en persoonsgerichte ondersteuning in de eerste fase na aankomst van nieuwkomers in Nederland. In het verlengde hiervan wordt aangegeven dat het cruciaal is om vluchtelingen tijdens de opvangperiode voldoende mogelijkheid te bieden om hun wachttijd zinvol door te brengen. Met andere woorden, het opvangbeleid moet gezien worden als een eerste stap in het integratiebeleid.

Daarnaast wijst de SER op het belang van doorlopende ondersteuning. Geconcludeerd wordt dat een goede uitwisseling, afstemming en samenwerking tussen verschillende uitvoerende partijen op lokaal en regionaal niveau geen gemakkelijke opgave zijn gebleken. Toch maken veel initiatieven duidelijk dat er verschillende partijen nodig zijn om een effectieve ondersteuning van statushouders te realiseren. Van grote betekenis hierin is het organiseren van korte lijnen tussen de gemeente als eerste beleidsverantwoordelijke enerzijds en andere partijen in de regio anderzijds. In steeds meer regio's wordt de verbinding gezocht met zowel onderwijsinstellingen als het bedrijfsleven. Deze partijen blijken in toenemende mate bereid om (speciale) faciliteiten voor statushouders te creëren, zij het dat steun vanuit gemeenten hiervoor vaak onontbeerlijk is.

Kansrijk integratiebeleid: onderzoeksbevindingen van het CPB en het SCP

In een uitvoerige studie naar de bewijslast van een effectief integratiebeleid benoemen Jongen e.a. (2020) verschillende elementen die aansluiten bij bovenstaande bevindingen. Allereerst wordt aangegeven dat de beheersing van de Nederlandse taal positief samenhangt met de arbeidsparticipatie van migranten. Daarnaast vertoont inburgering een positief verband met de beheersing van de Nederlandse taal. Inburgering is dus relevant voor een succesvolle deelname aan de Nederlandse samenleving. Wel wordt duidelijk dat langdurige inburgeringsprogramma's kunnen leiden tot insluitingseffecten waardoor toetreding tot de arbeidsmarkt wordt vertraagd. Om dit effect te beperken, wordt dan ook gewezen op het belang om taallessen te combineren met stages of werk of met de voorbereiding op instroom in het onderwijs (door middel van een schakeljaar).

In lijn met deze bevinding concluderen de auteurs dat wanneer taallessen gecombineerd worden met op werk georiënteerde activiteiten, over het algemeen betere resultaten worden geboekt. Er is dan ook veel onderzoek waarin gewezen wordt op de meerwaarde van geïntegreerde inburgeringsprogramma's waarbij deelnemers de gelegenheid hebben om hun taalvaardigheid in een praktijksetting te oefenen (zie voor een overzicht Van Liempt, I. & R. Staring, 2020). Wel blijkt dat dergelijke gecombineerde trajecten in verschillende vormen worden aangeboden. In sommige trajecten worden taalverwerving en op participatie gerichte activiteiten los van elkaar (maar wel parallel aan elkaar) aangeboden. In andere trajecten worden taalverwerving en het opdoen van werkervaring meer met elkaar verknoot (Van Oostveen, 2018). Het is niet duidelijk in hoeverre deze verscheidenheid ook samenhangt met een uiteenlopende effectiviteit of doelmatigheid van de trajecten.

Tot slot wijzen Jongen e.a. (2020) op de betekenis van een intensieve en persoonlijke begeleiding van statushouders om de afstand tot de arbeidsmarkt te overbruggen in alle stadia van de zoektocht naar werk. Het belang van individueel maatwerk in de begeleiding van statushouders wordt door verschillende studies ondersteund (o.a. Dagevos e.a., 2018; Stavenuijter e.a., 2019). Ook wordt daarbij aangegeven dat het actief betrekken van de statushouder bij het eigen integratietraject kan bijdragen aan het

wegnemen van wat in de literatuur bekendstaat als de *agency paradox*: de vindingrijkheid die en het doorzettingsvermogen dat vluchtelingen tijdens de vlucht etaleren, lijken na aankomst in het bestemmingsland te verdwijnen door lange wachttijden en beperkte mogelijkheden op participatie (Dekker e.a., 2018).

Relevant zijn ook de bevindingen van een SCP-studie met betrekking tot de ervaringen van Syriërs met het Nederlandse inburgeringsbeleid (Huijnk e.a., 2021). Aangegeven wordt dat er voor deze groep een positief verband bestaat tussen de verbetering van de Nederlandse taalbeheersing en het succesvol afronden van de inburgering. Het Nederlands blijft achter bij personen die ontheven zijn van de inburgeringsplicht. Ook een lang verblijf in de opvang en het veelvuldig verhuizen tussen opvanglocaties komen de taalverbetering van Syrische statushouders niet ten goede. Deelname aan activiteiten in het azc – vooral het volgen van taallessen – dragen wel bij aan de verbetering van de beheersing van het Nederlands. Verder gaan participatie op de arbeidsmarkt en vrijwilligerswerk hand in hand met verbetering van de taal.

De conclusie is dan ook dat beleidsfactoren zeer relevant zijn voor een succesvolle integratie van Syriërs. Wel wijzen de analyses op het aanvullende belang van individuele factoren. Tussen Syrische statushouders bestaan namelijk grote verschillen in de progressie die zij maken in het leren van de Nederlandse taal. Jongeren en hoger opgeleiden verbeteren hun taalbeheersing relatief snel, ook los van de invloed van beleid. Verder doet de verblijfsduur ertoe. Het leren van de Nederlandse taal blijkt tot op zekere hoogte een autonoom proces dat tijd vergt.

Ervaringen uit het buitenland³⁰

In algemene zin is het moeilijk om uitspraken over de effectiviteit van inburgeringsprogramma's te doen. Veel is afhankelijk van de opzet van deze programma's. In Denemarken zijn voor het inburgeringsprogramma als geheel bijvoorbeeld geen positieve effecten op participatie gevonden, als gevolg van insluitingseffecten, maar deelname aan taallessen blijkt de kans op werk wel te vergroten (Clausen e.a., 2009). Daarentegen blijkt in Zweden dat deelname aan een inburgeringsprogramma de kans vergroot om in te stromen in een werkervaringsplaats en (op termijn) in betaald werk (Åslund & Johansson, 2011). Daarnaast toont internationaal onderzoek aan dat een betere taalbeheersing van migranten hun arbeidsmarktprestaties verbetert (Chiswick & Miller, 2009; Martin, 2016). Een betere beheersing van de taal leidt niet alleen tot een grotere kans op werk, maar ook tot hogere inkomens en een kleinere kans om overgekwalificeerd te zijn voor het werk dat men doet.

In veel studies wordt daarom het belang benadrukt van geïntegreerde of duale taal-werktrajecten. Zo laat onderzoek in Zweden zien dat de deelnemers waarbij taal en werkervaring werden gecombineerd, sneller doorstroomden naar werk of een opleiding dan deelnemers die alleen taalonderwijs volgden (Delander e.a., 2005). Een Duitse studie toont aan dat met korte taallessen en vervolgens een aan werk gerelateerde taal cursus een hoge plaatsing van statushouders bij bedrijven wordt gerealiseerd (Sallis & Pastore, 2017). De OESO (2016) ziet vooral trajecten waarbij taaltraining op de werkvloer wordt gegeven als veelbelovend omdat migranten hierdoor in staat worden gesteld om de taal te oefenen in een relevante werksetting en daarnaast om werkervaring op te doen.

Ook is er in buitenlandse studies volop bewijs te vinden voor de betekenis van een intensieve en op maat gesneden begeleiding van nieuwkomers. Zo blijkt dat een intensief mentorprogramma in België heeft geleid tot sterk verhoogde kansen op werk, een stageplaats of een opleiding (EMN, 2019). Het belang van maatwerk in de begeleiding wordt eveneens ondersteund door onderzoek uit Finland (Sarvimäki & Hämäläinen, 2016). Daar wordt een positief effect geconstateerd van de invoering van een integratieplan voor (met name) statushouders als onderdeel van het actieve arbeidsmarktbeleid. In Zweden heeft een intensieve begeleiding tijdens introductieprogramma's voor nieuwkomers geresulteerd in een hogere instroom op de arbeidsmarkt (Martin e.a., 2016).

³⁰ Hierbij is gebruikgemaakt van Jongen, E. e.a. (2020) *Kansrijk integratiebeleid op de arbeidsmarkt. Beleidsopties voor het verbeteren van de arbeidsmarkttuitkomsten van personen met een migratieachtergrond*. Den Haag, CPB/SCP en SER (2019) *Integratie door werk. Meer kansen op werk voor nieuwkomers*. Verkenning 19/04. Den Haag, SER.

In een overzichtsstudie van Andriessen e.a. (2020) worden een aantal conclusies getrokken op basis van onderzoek naar het functioneren van het inburgeringsbeleid in Denemarken, Duitsland, Oostenrijk en Zweden. De ervaringen in deze landen leiden tot een aantal beleidsrichtingen die mogelijk voor Nederland interessant kunnen zijn:

- Beschouw 'taal' niet als voorwaarde voor participatie, maar als middel, zoals in Zweden. Taal leer je juist door te participeren. Het gratis en daarmee toegankelijk maken van taal- en inburgeringsonderwijs kan stress en financiële problemen bij statushouders voorkomen en daarmee de integratie bespoedigen.
- Bied duale trajecten (geïntegreerd aanbod van taal en werk) niet alleen aan een selecte groep arbeidsfitte statushouders aan, maar net als in Denemarken en Zweden ook aan statushouders met een laag taalniveau of lage leerbaarheid.
- Zorg voor een voldoende woningvoorraad voor statushouders. Denemarken en Zweden houden in het spreidingsbeleid ook rekening met kansen op werk of behoefte aan zorg. Dit komt de kansen voor integratie van statushouders ten goede.
- Zorg voor een dekkend aanbod in de aansluiting tussen inburgering en instroom in (beroeps-)opleidingen, zoals in Duitsland. In Nederland bestrijken schakeltrajecten nu nog maar een deel van het opleidingsaanbod.
- Besteed aandacht aan de toegankelijkheid van gezondheidszorg voor statushouders. Onbekendheid met het zorgstelsel, cultuurgebonden opvattingen over gezondheid en ziekte en financiële barrières werpen drempels op voor statushouders in de toegang tot zorg.

6.4 Indicaties voor een doelmatig en doeltreffend inburgeringsbeleid

Over het huidige stelsel van inburgering zijn in termen van doelbereik, doeltreffendheid en doelmatigheid nog geen conclusies te trekken. Daarvoor is de start nog te recent. Gemeenten zijn momenteel druk in de weer om de nieuwe wet in beleid en uitvoering te vertalen. Zo geeft de monitor van het Kennisplatform Inclusief Samenleven (KIS) aan dat veruit de meeste gemeenten nog bezig zijn met het invullen van de participatiecomponent binnen de B1-route (Razenberg e.a. (2022)). Dit geldt ook voor de gemeentelijke begeleiding van statushouders in de opvang (dus voordat de nieuwkomers worden uitgeplaatst). Daarnaast is uit de gesprekken in het kader van deze syntheses studie gebleken dat gemeenten en rijk momenteel in gesprek zijn over de uitvoering van de onderwijsroute. Ook blijkt de Z-route in verschillende gemeenten nog in ontwikkeling.

Positieve signalen

Enkele signalen vanuit zowel het ministerie van SZW zelf als vanuit de lokale uitvoering en het inburgeringsonderzoek duiden niettemin op een beeld met (overwegend) positieve verwachtingen ten aanzien van de opbrengsten van het nieuwe inburgeringsstelsel. Gewezen wordt op het geboden maatwerk (via de brede intake en de leerroutes) en de betere aansluiting van inburgering bij de andere taken van gemeenten binnen het sociaal domein. Als gevolg hiervan kan inburgering in samenhang met het participatiebeleid van gemeenten worden uitgevoerd. Ook biedt het adaptieve karakter van het stelsel de mogelijkheid om signalen van stakeholders tijdig op te vangen. Er wordt nadrukkelijk gesproken van een lerend stelsel, hetgeen mogelijkheden biedt om vroegtijdig bij te sturen. Daarnaast ziet het ministerie reeds de eerste positieve ontwikkelingen in de praktijk: de inzet van de brede intake biedt veel meer mogelijkheden om aan te sluiten bij de mogelijkheden van nieuwkomers en ook worden er meer op maat gesneden trajecten aangeboden. Deze ontwikkelingen zien we ook terug in de voornoemde KIS-monitor: in ten minste acht van de tien gemeenten worden óf werkervaringsplaatsen óf leer-werktrajecten aan statushouders aangeboden.³¹ Tot slot geeft ook een uitgebreide evaluatie van de opzet en eerste ervaringen met het nieuwe inburgeringsstelsel in Rotterdam aan dat de nieuwe wet duidelijke kaders biedt voor de gemeentelijke uitvoering (Damen e.a., 2023).

³¹ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2023/04/06/verzamelbrief-inburgering>.

Aandachtspunten

Toch zijn er ook verschillende aandachtspunten te benoemen. Deze komen aan de orde in zowel de voortgangsbrieven van de minister aan de Tweede Kamer als in de voornoemde KIS-monitor. Zo signaleert de Kamerbrief van december 2022 verschillende uitvoeringsproblemen, onder meer met betrekking tot de leerbaarheidstoets, het tekort aan NT2-docenten en de onderwijsroute.³² Uit de KIS-monitor blijkt eveneens dat gemeenten gerichte zorgen hebben, onder meer over de mogelijkheid duale trajecten te realiseren, het betrekken van werkgevers bij de inburgering en het inrichten van de onderwijsroute. Al deze problemen raken direct aan de werkbare mechanismen en kunnen daarmee de realisatie van de beleidsdoelen op termijn in de weg staan.

Ook dient gewezen te worden op de weerbaarheid van uitvoeringsproblemen, zoals gebleken in een evaluatieonderzoek van een grootschalig integratieprogramma in Rotterdam (Van der Linden & Dagevos, 2021; Dagevos & Van der Linden, 2022). Dit programma doet op een aantal onderdelen denken aan het nieuwe inburgeringsbeleid. Zo is er sprake van een intensieve begeleiding en van een integrale aanpak. Toch zijn de resultaten van statushouders in dit programma niet beter dan die van statushouders die onder het reguliere, gemeentelijke beleid vallen. Er wordt aangegeven dat ook bij een goed doortimmerde opzet de uitvoering soms tekortschiet, men in de uitvoering soms tegen complexe problemen aanloopt, het eigen initiatief soms ontmoedigd wordt bij een intensief beleid en dat de effectiviteit afhankelijk blijft van de kwaliteit die bepaalde organisaties (in het bijzonder taalscholen) leveren. De auteurs concluderen dan ook dat wat op papier veelbelovend lijkt, in de praktijk vanwege knelpunten in de uitvoering niet altijd uit de verf komt.

Niet in de laatste plaats wijst een recente evaluatie van de opstartfase van het Rotterdamse inburgeringsbeleid op verschillende lokale uitvoeringsproblemen (Damen e.a., 2023). Zo blijkt een tijdige start vaak niet mogelijk in het geval er geen opvangcentrum in de regio is. Ook is het leggen van contact met functionarissen in de opvangcentra voor gemeenten vaak lastig. Daarnaast leiden personeelstekorten ertoe dat niet altijd de gewenste begeleiding kan worden geboden. Een ander probleem betreft de gemeentelijke taak om inburgeraars financieel te ontzorgen. De uitvoering ervan verloopt niet altijd goed, waarbij zelfs gesproken wordt van contraproductieve effecten. Met betrekking tot het borgen van de snelheid van inburgeringstrajecten worden er eveneens knelpunten benoemd, vooral ook vanwege de vele stappen die nieuwkomers in het begin van de inburgering moeten doorlopen. Deze stappen zorgen voor soms lange wachttijden, omdat de ene stap vaak voorwaardelijk is voor de volgende. Eveneens zijn de ambities om meer maatwerk te bieden in de praktijk vaak moeilijk te realiseren. Opnieuw spelen hierin de personeelstekorten en wachttijden een rol, maar ook blijkt het lastig om de wensen van de inburgeraars vroegtijdig in kaart te brengen. Aan de kant van de aanbieders wordt maatwerk soms belemmerd door de kleine aantallen (ten behoeve van het vormen van klassen) en een tekort aan NT2-docenten. Tot slot wordt aangegeven dat het voor gemeenten niet altijd duidelijk is wat er precies onder een duale invulling van de inburgering wordt verstaan. Deze onduidelijkheid leidt tot grote verschillen in de inrichting van de trajecten per inburgeraar, aanbieder en gemeente.

In het onderstaande lichten we een aantal problemen toe die binnen het stelsel van inburgering liggen en die in de gesprekken met beleidsmedewerkers en deskundigen naar voren kwamen. Overigens wordt uit deze opsomming duidelijk dat de genoemde knelpunten in belangrijke mate overeenkomen met de eerder vermelde bevindingen uit het evaluatieonderzoek in Rotterdam (Damen e.a., 2023). De belangrijkste aandachtspunten uit de gevoerde gesprekken hebben betrekking op de volgende zaken:³³

- **Late start inburgering door problemen bij DUO**

In de praktijk blijken gemeenten op een later moment te zijn gestart met het aanbieden van voorzieningen in het kader van inburgering. Problemen bij de uitvoeringsorganisatie DUO hebben er namelijk voor gezorgd dat het voor gemeenten niet goed mogelijk was om vast te stellen onder welke Inburgeringswet de deelnemers vallen. Dit probleem is inmiddels verholpen. Niettemin kwam de uitvoering hierdoor pas medio 2022 goed op gang.

³² <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2022/12/20/kamerbrief-uitvoeringsbrief-inburgering>

³³ Er is voor gekozen om de opsomming te beperken tot de aandachtspunten die door meerdere respondenten van deze synthestudie naar voren zijn gebracht.

- **Vroegtijdige aanvang lang niet altijd mogelijk**
 Het vroegtijdig aanvangen van inburgering in de opvang is niet altijd eenvoudig. Opvanglocaties geven het signaal af dat men kampt met onvoldoende personele capaciteit en beperkte fysieke ruimte. Soms is er ook sprake van een gebrekkige motivatie onder de deelnemers. Daarnaast worden lang niet alle statushouders tijdig en in een naburige gemeente uitgeplaatst. Dit kan gemeenten ervan weerhouden om reeds voor uitplaatsing met de inburgering aan te vangen. Niet in de laatste plaats geven gemeenten aan dat het een nogal ingewikkelde puzzel is om met alle partijen op lokaal niveau in verbinding te staan. Ook deze factor staat een vroegtijdige aanvang van de inburgering in de weg.
- **Leerbaarheidstoets**
 Bij de leerbaarheidstoets kregen aanvankelijk veel meer inburgeringsplichtigen dan ingeschat de uitslag ‘niet haalbaar’. Dit betekent dat de B1-route niet haalbaar zou zijn, ook niet als rekening gehouden wordt met de mogelijkheid van afschalen naar A2-niveau. Inmiddels zijn diverse acties in gang gezet om de toets te verbeteren, zowel op het gebied van de inhoud als de instructies en communicatie. Overigens betekent het hanteren van een te hoge cesuur niet altijd dat inburgeraars ook daadwerkelijk in andere leerroutes (lees: de Z-route) zijn geplaatst. Gemeenten kunnen namelijk anders beslissen dan alleen op grond van de leerbaarheidstoets.
- **Financieel ontzorgen**
 Financieel ontzorgen blijkt in de praktijk intensief en heeft ook niet altijd meerwaarde. Daarbij bieden de huidige kaders te weinig ruimte om in te spelen op de individuele situatie van de inburgeraar. Om gemeenten hierin meer vrijheid te geven, is besloten dat gemeenten – en met name voor de groep die al meer zelfredzaam is – ook andere instrumenten kunnen inzetten om te monitoren of iemand aan de financiële verplichtingen kan voldoen. Niettemin geven verschillende respondenten aan dat het financieel ontzorgen van meer zelfredzame nieuwkomers onnodig en zelfs onwenselijk is.
- **Realiseren van maatwerk**
 Het realiseren van maatwerktrajecten blijkt in de praktijk vaak lastig. Aan de kant van gemeenten blijkt dat de mogelijkheden om maatwerk te bieden, beperkt worden door de eisen die aan inburgering worden gesteld. Dit geldt in het bijzonder voor degenen die snel aan het werk willen of al werk hebben. Daarnaast kunnen de begrensde financiële middelen en personele capaciteit bij gemeenten het bieden van maatwerk in de weg staan. Daarbij wordt aangegeven dat de recente instroom van nieuwkomers veel omvangrijker is dan aanvankelijk gedacht. Niet in de laatste plaats wordt de realisatie van maatwerk in kleinere gemeenten meer dan eens beperkt door de gebrekkige mogelijkheden om uit meerdere taalaanbieders te kunnen kiezen.
- **De onderwijsroute**
 De instroom in de onderwijsroute blijft het eerste jaar na de invoering van de wet achter bij de prognose. Het aanbod voor de onderwijsroute is pas laat in 2022 op gang gekomen, vooral als gevolg van een tekort aan middelen voor gemeenten en – mede als gevolg hiervan – onvoldoende belangstelling van onderwijsinstellingen om dergelijke trajecten aan te bieden. Hoewel er inmiddels extra middelen zijn toegekend, is er nog steeds onzekerheid over de toekomstige vormgeving van deze trajecten. Een ander probleem met betrekking tot de onderwijsroute is dat veel jongeren met een beperkt leervermogen deze route niet kunnen volgen (uitstroom naar mbo-2 wordt niet realistisch geacht). Het gevolg is dat deze jongeren in de Z-route terechtkomen, vooral ook omdat afschalen naar een lager taalniveau in de Z-route niet mogelijk is en de B2-route voor deze jongeren niet als een realistische optie wordt beschouwd. Verschillende respondenten zien dit als een onwenselijke uitkomst. Het perspectief op onderwijs en duurzaam werk van de jongeren die eenmaal in de Z-route zitten wordt namelijk als niet al te gunstig gezien.
- **De positie van gezinsmigranten**
 Het nieuwe inburgeringsstelsel gaat ervan uit dat gemeenten ten aanzien van gezinsmigranten minder in actie hoeven te komen. Deze nieuwkomers worden immers primair opgevangen door hun partner en/of andere familieleden. Toch geven verschillende respondenten aan dat deze groep nieuwkomers zeer divers is en dat een substantieel gedeelte intensieve begeleiding nodig heeft. Ook wordt benoemd dat de kennisbasis van gemeenten ten aanzien van de gestelde problematiek soms erg smal is.
- **Onderdeel participatie nog sterk in ontwikkeling**

Op papier moeten gemeenten in hun aanbod zoveel als mogelijk duale voorzieningen aanbieden. Dit betekent dat er naast aandacht voor taal ook aandacht voor participatie (in welke vorm dan ook) moet zijn. Het signaal dat wordt afgegeven is dat gemeenten nog erg zoekende zijn om hieraan gehoor te geven. Dit geldt zowel voor de B1-route als de Z-route. Problemen waar gemeenten mee te maken hebben, hebben betrekking op de begrensde financiële middelen om de participatiecomponent in te kunnen vullen, maar ook op het beperkte aanbod van partijen (waaronder werkgevers) die kunnen bijdragen aan de invulling ervan. Feitelijk krijgt het onderdeel participatie vooral zijn beslag voor de groep uitkeringsgerechtigden, maar ook dan is er lang niet altijd sprake van geïntegreerde trajecten met aandacht voor taal en participatie.

De betekenis van contextfactoren

In aanvulling op factoren en mechanismen die binnen het systeem van inburgering liggen, worden in de gesprekken met beleidsverantwoordelijken en deskundigen verschillende externe- of contextfactoren genoemd die eveneens van invloed zijn gebleken op het verloop van de inburgering tot nu toe. De volgende factoren zijn daarbij meerdere malen genoemd:

- De omvangrijke instroom van Oekraïners legt een groot beslag op de uitvoeringscapaciteit van gemeenten. Het gevolg van deze instroom is namelijk dat veel capaciteit is vrijgemaakt ten behoeve van de opvang, huisvesting en begeleiding van deze groep ontheemden.
- De grote vertragingen of opstoppingen in de asielketen leiden ertoe dat gemeenten geen slagvaardig beleid kunnen voeren. In het bijzonder maken de lange wachttijden op een asielstatus en huisvesting dat gemeenten pas laat in actie komen.
- De grote vraag naar werknemers op de arbeidsmarkt oefent een grote aantrekkingskracht uit op de inburgeraars; velen gaan fulltime aan het werk en komen daardoor niet altijd aan de inburgeringsverplichtingen toe.
- Het gebrek aan taaldocenten is van invloed gebleken op zowel de snelheid waarmee de inburgering kan beginnen als op de kwaliteit van het aanbod. Ook heeft het gebrek aan kinderopvang een negatief effect gehad op de mogelijkheid om (overdag) deel te nemen aan een inburgeringstraject.
- Een succesvolle inburgering staat niet los van de bereidheid van de samenleving om te willen investeren in de groep van nieuwkomers. In dit verband wordt gerefereerd aan de achterstelling waarmee velen te maken hebben bij het zoeken naar werk of een stageplaats.



REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

Verkenning besparingsopties

7

7 Verkenning besparingsopties

7.1 Introductie

Een onderdeel van de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE 2022) betreft de vraag wat de beleidsopties en effecten zijn van een zeer forse bezuiniging (min 20%) op het begrotingsartikel 13. In 2021 bedroeg de begroting van artikel 13 circa 237 miljoen euro. Hiervan was circa 178 miljoen euro (75%) begroot voor inburgering. De overige 59 miljoen euro werd ingezet voor remigratie (43 miljoen euro, 18%) en overig specifiek beleid (16 miljoen euro). Daarbij dient te worden opgemerkt dat de middelen in het kader van de Remigratieregeling vastliggen; uit deze regeling zijn dus geen extra financiële middelen te halen. Bij een substantiële vermindering van het budget gaat het om een bedrag van ruim 47 miljoen euro.

Aangezien het overgrote deel van de begroting van begrotingsartikel 13 wordt ingezet voor inburgering, en gezien het gegeven dat het budget voor de remigratieregeling vastligt in een wettelijke regeling en deze regeling al wordt beëindigd, is het onontkoombaar dat de verkenning van de besparingsopties zich richt op dit beleidsonderdeel inburgering. Voor de andere beleidsonderdelen geldt dat een besparing van het budget geen substantiële bijdrage levert aan de totale uitgaven van dit begrotingsartikel. Beleidsvarianten om andere beleidsonderdelen dan inburgering doeltreffender en doelmatiger in te kunnen zetten, worden dan ook niet aan een analyse van besparingsopties onderworpen. Wel komen mogelijkheden voor een doeltreffendere en doelmatigere inzet van het beleid gericht op participatie en gericht op samenleven in verscheidenheid en een weerbare samenleving aan bod in de betreffende hoofdstukken (hoofdstuk 4 voor het participatiebeleid en hoofdstuk 5 voor het beleid gericht op samenleven in verscheidenheid en een weerbare samenleving).

Wat betreft het inburgeringsbeleid richt deze synthesestudie zich op de opzet van het nieuwe inburgeringsstelsel Wet Inburgering 2021. Aangezien het nog te vroeg is om iets te zeggen over de doeltreffendheid en doelmatigheid van dit stelsel, kunnen we ook nog geen mogelijkheden beschrijven voor het vergroten van de doeltreffendheid en doelmatigheid bij een gelijkblijvende inzet van financiële middelen. Niettemin worden in deze synthesestudie de regels van de RPE gevolgd en enkele beleidsaanpassingen budgettair doorgerekend. Daarvoor zijn denkrichtingen opgehaald uit de verschillende interviews met beleidsmedewerkers, stakeholders en experts. Vervolgens zijn deze denkrichtingen in een sessie met het MT van de directie SenI besproken en aangevuld. De beleidsvarianten die hieruit naar voren zijn gekomen beschrijven we in dit hoofdstuk.

7.2 Besparingsopties inburgering

Met betrekking tot inburgering komt uit het onderzoek naar voren dat een bezuiniging op de uitvoeringskosten geen reële optie is. De argumenten die hiervoor worden aangevoerd, hebben betrekking op de noodzakelijke kosten die gemoeid zijn met een minimaal gewenst kwaliteitsniveau van het inburgeringsaanbod. Hierop bezuinigen betekent dat de kennis van taal en samenleving onder de inburgeringskandidaten noemenswaardig zal afnemen. Uiteindelijk zal deze besparing de beoogde effectieve werking van het inburgeringsbeleid dan ook onder druk zetten. Ook wordt aangevoerd dat gemeenten over voldoende middelen moeten beschikken om deze nieuwe taak op een goede manier uit te kunnen voeren.

Daar komt bij dat de instroom in de inburgering momenteel hoger uitkomt dan van te voren verwacht, wat maakt dat de uitvoeringskosten eerder verhoogd moeten worden. Substantiële bezuinigingsopties zijn vooral gerelateerd aan het verminderen van de opgave van gemeenten, door vaste elementen van de inburgering te schrappen. De opties geven we weer in het onderstaande schema.

Tabel 7.1 Besparingsopties beleidsonderdeel inburgering

Inburgering	Besparingsopties	Verwachte structurele opbrengst in € miljoen vanaf 2027
Verplichte onderdelen inburgering	De leerbaarheidstoets kan facultatief ingezet worden of ingezet voor een kleinere groep inburgeraars	6
	De uren voor de taalcomponent van de Z-route kunnen worden afgeschaald van 800 naar 400 uur, aangezien B1-taalniveau voor deze groep niet als haalbaar wordt geacht	9
	In plaats van in te zetten op voorinburgering kan de brede intake naar voren gehaald worden (en al ingezet worden voordat asielmigranten zijn gehuisvest in de gemeente)	10
Duaal	Er zou meer nadruk kunnen komen op participatie en minder nadruk op meer sociaal-culturele aspecten van inburgering (PVT en KNM)	6
Totaal		31

Mogelijkheden tot het schrappen van verplichte onderdelen van de inburgering kunnen de opgave van gemeenten ten aanzien van de inburgering verlichten en leiden tot een substantiële verlaging van het inburgeringsbudget. In totaal betreft de structurele opbrengst van de doorgerekende aanpassingen naar schatting € 31 miljoen per jaar. Onderdelen die voor aanpassing in aanmerking zouden kunnen komen zijn de leerbaarheidstoets, de taalcomponent van de Z-route en het naar voren halen van de brede intake, zodat de kosten van de voorinburgering kunnen worden beperkt. Uit de praktijk zijn er signalen dat er ten aanzien van deze onderdelen van inburgering knelpunten worden ervaren.

Gezien de beperkte looptijd van de WI2021 kunnen we echter nog geen uitspraken doen over de mate waarin een beperkte inzet op deze onderdelen zal leiden tot een grotere mate van doeltreffendheid van inburgering. Tussentijdse aanpassingen in het stelsel zouden een wetswijziging vereisen en de structurele budgettaire opbrengsten kunnen dan ook niet eerder dan vanaf 2027 worden ingeboekt. Het doorvoeren van aanpassingen in het stelsel zouden dan ook prematuur zijn.



Conclusie

8

8 Conclusie

8.1 Inleiding

In dit afsluitende hoofdstuk vatten we de inzet van het beleid gericht op integratie en maatschappelijke samenhang over de periode 2014 – 2021 samen (par. 8.2), gaan we in op de mate waarin de doelstellingen zijn gerealiseerd (par 8.3), geven we een overzicht van de beleidsopbrengsten (par 8.4) en gaan we ten aanzien van het beleidsonderdeel inburgering in op het nieuwe inburgeringsstelsel dat in 2022 is ingevoerd (par. 8.5). Dit doen we vanuit het gedachtengoed van Realistische Evalueren, waarin we op basis van de reconstructie van de beleidstheorie ingaan op de werkzame mechanismen die in de praktijk optreden en waarin tevens aandacht is voor het belang van contextfactoren in het verklaren van effecten van de inzet van beleid. In par. 8.6 geven we een beschouwing op de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid.

8.2 Inzet van het beleid

Het beleid gericht op integratie en maatschappelijke samenhang valt onder artikel 13 van de SZW-begroting en wordt uitgevoerd onder verantwoordelijkheid van het ministerie van SZW. Als algemene doelstelling van het beleid geldt: *‘het bevorderen van maatschappelijke samenhang en sociale stabiliteit door participatie en inburgering van iedereen met een migratieachtergrond en het doen accepteren van culturele diversiteit in de samenleving.’*

Het einddoel van het integratiebeleid is dat er geen sociaal-economische verschillen meer resteren tussen groepen met een verschillende achtergrond; oftewel gelijke posities. Omdat het onrealistisch is om te veronderstellen dat gelijke posities van groepen realiseerbaar zijn zolang er (nog) verschillen in toerusting bestaan, kent het integratiebeleid ‘evenredige posities’ als tussendoel. Daarvan is sprake als mensen met een migratieachtergrond eenzelfde positie innemen als (wat betreft achtergrondkenmerken) vergelijkbare groepen. De positieverschillen tussen herkomstgroepen zijn dan terug te voeren op verschillen in generieke achtergrondfactoren en niet tot verschil in migratieachtergrond. Het einddoel van het beleid gericht op samenleven en een weerbare samenleving is een sociaal-cohesieve, inclusieve samenleving, waarin iedereen ongeacht achtergrond dezelfde kansen krijgt.

Een groot deel van het instrumentarium dat valt onder het beleid gericht op integratie en maatschappelijke samenhang bestaat uit generieke instrumenten die breder worden ingezet dan met het doel om integratie en maatschappelijke samenhang te bevorderen. Voorbeelden van relevant generiek beleid zijn de Participatiewet, het onderwijsbeleid en het antidiscriminatiebeleid. Met betrekking tot integratievraagstukken vervult de beleidsdirectie Samenleven en Integratie (SenI) van het ministerie van SZW een agenderende en coördinerende functie richting andere departementen en richting andere beleidsdirecties van SZW. Daarnaast wordt een aantal specifieke instrumenten ingezet gericht op het toerusten van mensen met een migratieachtergrond, op (gelijke) toegang tot maatschappelijke domeinen en voorzieningen en op het vergroten van veerkracht en vertrouwen. Onder deze instrumenten vallen inburgering, het programma Voor een Inclusieve Arbeidsmarkt (VIA; voorheen Verdere Integratie op de Arbeidsmarkt), activiteiten gericht op de preventie van radicalisering en maatschappelijke spanningen, activiteiten gericht op het bevorderen van samenleven in verscheidenheid en de opzet van een kennisinfrastructuur voor vraagstukken rondom integratie (vanaf 2015 via het Kennisplatform Inclusief Samenleven). In de inzet van zowel generiek als specifiek beleid werkt SenI samen met verschillende stakeholders, zoals andere departementen, gemeenten, uitvoeringsorganisaties, kennisinstituten, werkgevers en maatschappelijke groeperingen.

Het beleid gericht op integratie en maatschappelijke samenhang kent een aantal centrale noties:

- Een actieve bijdrage van mensen met een migratieachtergrond aan de samenleving is een belangrijk uitgangspunt van het beleid. Gaandeweg de periode van deze synthesestudie wordt in toenemende mate de relevantie onderkend van voldoende toerusting van mensen met een migratieachtergrond om deze actieve bijdrage te kunnen leveren.
- Naast aandacht voor het integratiebeleid, waarin vooral gericht wordt op het toerusten van mensen met een migratieachtergrond, wordt in toenemende mate onderkend dat er ook aandacht moet zijn

voor inclusief samenleven, waarbij de wijze waarop we met elkaar samenleven en met elkaar omgaan centraal staat.

- Onderkend wordt dat een passend aanbod voor mensen essentieel is voor een effectief beleid. Er zijn grote verschillen tussen mensen en via maatwerk moet er zo goed mogelijk aangesloten worden bij hun mogelijkheden en behoeften.
- In de periode van deze synthesestudie is in het beleid de nadruk gelegd op evidence-based beleidsontwikkeling, waarin aan de slag is gegaan met het in de praktijk uitvoeren van pilots en het onderzoek van kansrijke aanpakken.
- Vanuit de agenderende en coördinerende functie van de beleidsdirectie Integratie en Samenleving wordt ingezet op commitment en dialoog met verschillende partners, waaronder ander departementen, gemeenten, uitvoeringsorganisaties, kennisinstituten, werkgevers en maatschappelijke groeperingen.

8.3 Realisatie doelstellingen

Aan de hand van indicatoren voor de thema's onderwijs- en arbeidsparticipatie, samenleven en een weerbare samenleving, kan een beeld geschetst worden van de mate van doelbereik in de periode 2000 – 2021. Voor inzicht in doelbereik zijn allereerst de evenredigheidsanalyses relevant, waarin verschillen tussen mensen met en zonder migratieachtergrond worden gecorrigeerd voor achtergrondkenmerken, zoals leeftijd, geslacht en SES. Voor meerdere indicatoren van onderwijsparticipatie zien we dat de verschillen tussen mensen met en zonder migratieachtergrond, gecorrigeerd voor generieke achtergrondkenmerken, over de tijd heen kleiner worden. Dit duidt voor een aantal aspecten van onderwijsparticipatie op een toename in evenredigheid. Voor arbeidsparticipatie geldt een wisselend beeld ten aanzien van de ontwikkeling in evenredigheid.

Wat betreft onderwijsparticipatie zien we dat het gerealiseerde opleidingsniveau van mensen met migratieachtergrond toeneemt met de tijd en dat de verschillen in opleidingsniveau tussen mensen met en zonder migratieachtergrond kleiner worden. Voor de gemiddelde adviesscore van leerlingen in groep 8, het gemiddeld opleidingsniveau van leerlingen in het voortgezet onderwijs, het aandeel studenten dat deelneemt in mbo-bol niveau 4 en het aandeel voortijdig schoolverlaters zien we dat mensen met een migratieachtergrond over het algemeen lager scoren dan mensen zonder migratieachtergrond, maar dat deze verschillen afnemen met de tijd. Wel zien we dat studenten met een migratieachtergrond vaker stoppen zonder diploma. Ook moeten mbo-studenten met een migratieachtergrond vaker solliciteren voor een stageplaats dan studenten zonder migratieachtergrond, dit verschil blijft stabiel met de tijd.

Bij de indicatoren met betrekking tot arbeid valt op dat mensen met een migratieachtergrond stevast minder per uur verdienen dan mensen zonder migratieachtergrond. Als de verschillen worden gecorrigeerd voor achtergrondkenmerken, wordt echter zichtbaar dat alleen de groep buiten-Europese migranten van de eerste generatie door de jaren heen een gemiddeld lager uurloon heeft dan mensen zonder migratieachtergrond. Mensen met een migratieachtergrond zijn vaker werkloos dan mensen zonder migratieachtergrond. Vooral de groep eerste generatie met een buiten-Europese migratieachtergrond is gemiddeld vaker werkloos dan mensen zonder migratieachtergrond, al nemen de verschillen tussen deze groepen iets af over de tijd. De verschillen tussen de ander herkomstgroepen (tweede generatie met een buiten-Europese migratieachtergrond en de eerste en tweede generatie met een Europese migratieachtergrond) en mensen zonder migratieachtergrond in het aandeel werkloosheid zijn in de loop van de jaren niet afgenomen. Het aandeel mensen met een migratieachtergrond dat op de Nederlandse arbeidsmarkt participeert ligt gedurende deze hele periode lager dan dat van mensen zonder migratieachtergrond. Met name voor mensen van de eerste generatie met een buiten-Europese migratieachtergrond is de arbeidsparticipatie laag vergeleken met de overige herkomstgroepen, ook als daarbij wordt gecorrigeerd voor achtergrondkenmerken. De verschillen in arbeidsparticipatie tussen mensen met en zonder migratieachtergrond worden door de tijd heen wel wat kleiner. De uitzondering daarop vormt de eerste generatie Europese migranten. Voor deze groep zijn de verschillen in arbeidsparticipatie in 2021 iets groter dan in 2006.

Tot slot hebben we gekeken naar samenleven en een weerbare samenleving. Of er daadwerkelijk sprake is van vooruitgang in de afgelopen jaren, in de vorm van minder ervaren discriminatie, meer sociale verbinding in de maatschappij, en meer sociale stabiliteit, blijft een moeilijke vraag om te beantwoorden. Dit heeft er mee te maken dat een deel van de indicatoren die de beleidsdoelen kunnen weergeven niet of slechts incidenteel worden bijgehouden. Daarnaast zijn de doelstellingen zelf veelal niet concreet genoeg geformuleerd om deze systematisch te kunnen monitoren. Ten aanzien van de indicatoren die wel structureel gemeten worden, valt op dat de tweede generatie mensen met een migratieachtergrond zich vaker identificeren met Nederland dan mensen van de eerste generatie. Een relatief groot deel van de mensen met een migratieachtergrond vindt echter dat er sprake is van (veel) etnische discriminatie in Nederland, dit aandeel neemt zelfs toe met de tijd. Opvallend is dat mensen van de tweede generatie juist meer discriminatie waarnemen dan de eerste generatie; deze integratieparadox, waarbij mensen die langer in Nederland verblijven zich vaker buitengesloten voelen dan mensen die minder lang in Nederland verblijven is al eerder in onderzoek beschreven. Wat betreft waardeoriëntaties zien we dat mensen met een migratieachtergrond met de tijd iets positievere opvattingen onderhouden over emancipeerde genderrollen en LHB-personen. Voor indicatoren gericht op sociale cohesie is er geen eenduidig beeld zichtbaar. Voor sommige indicatoren is een minder positieve ontwikkeling zichtbaar, zo is er sprake van minder verbinding in de buurt. Andere indicatoren laten juist een positiever beeld zien, zo is de afstand tussen bevolkingsgroepen afgenomen, en voelen de meeste bevolkingsgroepen zich steeds meer thuis in Nederland. Andere doelstellingen van het beleid, zoals radicalisering of polarisatie, zijn moeilijk in kaart te brengen, aangezien de ontwikkeling hierop niet systematisch wordt onderzocht en hier ook in geringe mate indicatoren voor beschikbaar zijn.

8.4 Beleidsopbrengsten

De resultaten over het doelbereik laten zien dat er wat betreft onderwijs- en arbeidsparticipatie verschillen bestaan tussen mensen met en zonder migratieachtergrond, alhoewel met name voor arbeidsparticipatie verschillen op een aantal vlakken met de tijd kleiner worden en mensen met een migratieachtergrond van de tweede generatie op een aantal indicatoren een betere positie innemen dan de eerste generatie. De ontwikkeling op de in kaart gebrachte indicatoren van samenleven in verscheidenheid en een weerbare samenleving laten zien dat er ten aanzien van deze onderwerpen nog grote stappen gezet kunnen worden in het bereiken van de doelstellingen.

Ten aanzien van indicaties voor de doeltreffendheid van het beleid constateren we dat er uit onderzoek aanwijzingen naar voren komen dat in de periode 2014 - 2021 een aantal beoogde werkzame mechanismen in gang is gezet die mogelijk hebben bijgedragen aan het bereiken van de doelstellingen. Wat betreft de beoogde werkzame mechanismen van het participatiebeleid, komt uit onderzoek naar voren dat voorzichtige stappen zijn gezet in het toerusten van statushouders voor een actieve participatie op de arbeidsmarkt. Gemeenten zetten hierbij in de periode 2014-2021 in toenemende mate maatwerk in, in de vorm van dedicated klantmanagers voor statushouders en de mogelijkheid om werkervaring op te doen via werkervaringsplekken, vrijwilligerswerk of leerwerktrajecten. Ook is er in deze periode meer aandacht gegaan naar jongeren in kwetsbare posities, onder andere in de aanpak gericht op het tegengaan van voortijdig schoolverlaten en de aanpak jeugdwerkloosheid. Voor deze groep is in de loop van de tijd meer maatwerk ingezet. Beschikbare evaluaties gericht op het versterken van samenleven met elkaar laten zien dat in het beleid wordt ingezet op verschillende werkzame mechanismen zoals beschreven in de beleidstheorie. Het gaat hier met name over de inzet op het voorkomen van discriminatie, het bevorderen van zelfbeschikking en het verhogen van sociale stabiliteit. Ook zet het beleid in op het verminderen van sociale spanningen. In veel projecten die in de periode 2014 – 2021 zijn ingezet is aandacht voor het versterken van lokale aanpakken ter bevordering van maatschappelijke samenhang, wat ook door stakeholders wordt gezien als een cruciale factor voor het versterken van samenleven met elkaar. Tot slot zien we een duidelijke focus terugkomen op evidence-based beleidsontwikkeling, waarbij zowel ten aanzien van het participatiebeleid, beleid gericht op samenleven in verscheidenheid en beleid gericht op een weerbare samenleving kennis beschikbaar wordt gesteld voor lokale partijen. Het Kennisplatform Inclusief Samenleven (KIS) speelt hier tevens een belangrijke rol in.

Uit beschikbaar onderzoek komt naar voren dat in het beleid minder is ingezet op een aantal andere beoogde werkzame mechanismen. Zo is in het participatiebeleid nog winst te behalen in het toerusten van statushouders voor een actieve participatie in de samenleving via een betere samenhang tussen inburgering en participatie, een snellere inzet op taalverwerving en een actievere periode tijdens het wachten op een verblijfsvergunning. Voor met name de groep mensen met een migratieachtergrond in de bijstand lijkt de inzet van intensieve persoonlijke begeleiding moeizaam van de grond te komen.

Voor een groot deel van de beoogde werkzame mechanismen zien we dat het beleid hier vooral op kleine schaal, bijvoorbeeld in de vorm van pilots op heeft ingezet. In het participatiebeleid gaat het hier onder andere over het bieden van maatwerk voor mensen in de Participatiewet, screening en selectie en objectivering van werving en selectie. In het beleid gericht op samenleven in verscheidenheid en gericht op een weerbare samenleving geldt voor het merendeel van de inzet van beleid dat dit voorname-lijk kleinschalig van aard is. Gezien het experimentele karakter kunnen we dan ook geen grote effecten verwachten ten aanzien van het doelbereik.

8.5 Doorkijk naar het nieuwe inburgeringsbeleid

In 2022 is het nieuwe inburgeringsstelsel ingevoerd. Ten aanzien van dit nieuwe stelsel kan worden ingegaan op de beleidstheorie en een validering daarvan op basis van kennis uit binnen- en buitenlandse vakliteratuur. Het gaat daarbij vooral om een onderbouwing van de gemaakte keuzes. Daarnaast kunnen reeds een aantal eerste observaties ten aanzien van het functioneren van het nieuwe inburgeringsstelsel worden gepresenteerd. Hierbij baseren we ons op zowel de beleidspraktijk als de onderzoeksliteratuur.

De Wet inburgering 2021 moet er aan bijdragen dat inburgeringsplichtigen zo snel mogelijk de taal leren en volwaardig aan de Nederlandse samenleving gaan deelnemen. Om dit doel te realiseren wordt de inburgering gepositioneerd als onderdeel van het brede sociale domein. De belangrijkste onderdelen van de nieuwe Wet inburgering zijn: een belangrijke functie voor gemeenten ten behoeve van de inrichting van inburgeringstrajecten en de begeleiding van inburgeraars, een verhoging van het taalniveau voor inburgeraars van A2 naar B1, de inrichting van drie nieuwe leerroutes om in te burgeren (B1-route, Onderwijsroute en Z-route), de inzet van gecombineerde trajecten gericht op taal en participatie en een sluitend aanbod voor alle groepen inburgeringsplichtigen.

Zodoende beoogt het nieuwe stelsel een bijdrage te leveren aan het maatschappelijke doel van inburgering: alle inburgeringsplichtigen doen snel en volwaardig mee in de Nederlandse maatschappij, het liefst via betaald werk. In de Memorie van Toelichting is de beleidstheorie voor de nieuwe wet uitgewerkt. Hierin is opgenomen dat voor het realiseren van de beleidsdoelen, een inburgeringsstelsel nodig is dat een tijdige start garandeert, dat voldoende snelheid in het doorlopen van het programma borgt, dat uitgaat van maatwerk en dualiteit en dat bovendien kwaliteit garandeert. Al deze onderdelen moeten een antwoord bieden op de tegenvallende resultaten die met de vorige Inburgeringswet zijn behaald. Op basis van een verkenning van uiteenlopende pilots, evaluaties en wetenschappelijke bijdragen kan worden geconcludeerd dat er een brede bewijslast bestaat voor het belang van de gekozen bouwstenen als onderdeel van de beleidstheorie. Zo geeft de evaluatie van de pilots in het kader van de Veranderopgave Inburgering (VOI-pilots) aan dat het succes van inburgering door verschillende factoren wordt bepaald, in het bijzonder het combineren van theoretisch leren en praktijkleren, het leren van taal in combinatie met vormen van participeren, het aanbieden van intensieve begeleiding en het toepassen van maatwerk. De Sociaal-Economische Raad wijst, in aanvulling hierop, op de betekenis van een vroegtijdige start met taal en participatie. In een gecombineerde studie van het CPB en het SCP naar de bewijslast van een effectief integratiebeleid worden eveneens verschillende elementen benoemd die aansluiten bij bovenstaande bevindingen. Gewezen wordt op de meerwaarde van duale trajecten, het belang van individueel maatwerk en de grote betekenis van een intensieve en doorlopende begeleiding.

Aanvullend is er in het buitenland enig bewijs te vinden voor de effectieve werking van enkele onderdelen van taalprogramma's aan anderstaligen. In zowel Denemarken, Duitsland als Zweden is aangetoond dat het volgen van taalcursussen met een duidelijke participatiecomponent de kans op uitstroom naar

de arbeidsmarkt vergroot. In België en Zweden zien we dat ook een intensieve begeleiding bijdraagt aan verhoogde kansen op een opleiding, stageplaats of werk. Andere lessen die we uit de ervaringen in verschillende West-Europese landen kunnen halen, hebben betrekking op het belang van een voldoende woningen op plekken waar ook werk voor deze groepen is, de grote betekenis van een toegankelijke gezondheidszorg en de noodzaak van een goede doorstroommogelijkheden vanuit de taalprogramma's naar beroepsopleidingen.

Deze onderliggende succesfactoren zien we terug in de wijze waarop het nieuwe inburgeringsstelsel is georganiseerd. Enkele signalen vanuit zowel de lokale uitvoering als het inburgeringsonderzoek duiden dan ook op een beeld met (overwegend) positieve verwachtingen ten aanzien van de opbrengsten van het nieuwe inburgeringsstelsel. Gewezen wordt op het geboden maatwerk (via de brede intake en de leerroutes), de mogelijkheden om inburgeraars te begeleiden tijdens het inburgeringstraject en de betere aansluiting van inburgering bij de andere taken van gemeenten binnen het sociaal domein.

Tegelijkertijd worden er in de gesprekken die in het kader van deze studie zijn gevoerd, verschillende signalen afgegeven die erop duiden dat de uitvoering van het inburgeringsbeleid beslist niet zonder problemen verloopt. Sommige problemen – zoals de late start door problemen bij DUO, de nog beperkte invulling van de participatiecomponent en de aanvankelijke problemen bij het gebruik van de leerbaarheidstoets – kunnen als opstartproblemen worden beschouwd. Er worden echter ook signalen afgegeven die mogelijk meer blijvend zijn, omdat ze raken aan de randvoorwaarden om de inburgering op een effectieve wijze vorm te kunnen geven. In dit verband zien we terug dat gemeenten geen kans zien om tijdig te starten met een inburgeringsaanbod omdat er niet altijd sprake is van uitplaatsing vanuit een nabij gelegen opvangcentrum. Ook blijkt maatwerk lang niet altijd voldoende geboden te worden vanwege de vele taken en begrensde middelen van gemeenten. Daarnaast komt de onderwijsroute soms traag op gang door een beperkt aanbod vanuit onderwijsinstellingen. Op zichzelf staan een aantal problemen die voortkomen uit de wettelijke taken en mogelijkheden van gemeenten. Meer bepaald gaat het hier om de beperkte aandacht voor gezinsmigranten en de wijze waarop gemeenten invulling moeten geven aan het financieel ontzorgen van inburgeraars. Aangegeven wordt dat ten aanzien van zowel de genoemde randvoorwaarden als de wettelijke beperkingen het adaptieve of lerende karakter van het inburgeringsstelsel uitkomst zal moeten bieden.

8.6 Doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid

Centrale vragen voor deze synthesestudie zijn of het beleid doeltreffend en doelmatig is geweest. Onder doeltreffendheid verstaan we de mate waarin het beleid de gestelde doelen dichterbij heeft gebracht. Doelmatigheid betreft de verhouding tussen doeltreffendheid en ingezette middelen. Voordat we hier uitspraken over kunnen doen is het van belang om een aantal algemene opmerkingen te maken die de reikwijdte bepalen van de conclusies die wij kunnen trekken:

- Het aantal studies dat zicht biedt op de doeltreffendheid en doelmatigheid van de ingezette beleidsinstrumenten is beperkt. Dit heeft er ook mee te maken dat effectstudies naar de inzet van generieke instrumenten ingewikkeld zijn om uit te voeren. Dit begrenst de mate waarin we uitspraken kunnen doen over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid gericht op integratie en maatschappelijke samenhang.
- Een deel van het beleid is generiek van aard en daarmee niet specifiek gericht op mensen met een migratieachtergrond. Wat betreft het generieke beleid wordt niet altijd gekeken naar de positie van mensen met een migratieachtergrond. Dit maakt het in veel gevallen lastig om zicht krijgen op de effecten van beleid specifiek voor mensen met een migratieachtergrond.
- De mate waarin de doelstellingen van het beleid worden behaald, kan door meer dan alleen de inzet van het beleid worden bepaald. Contextfactoren buiten het beleid kunnen de werking daarvan versterken of juist belemmeren en kunnen van invloed zijn op het al dan niet bereiken van de doelstellingen. Relevante factoren zijn de economische conjunctuur, waarbij een laagconjunctuur een relatief groot remmend effect heeft op de arbeidsparticipatie van mensen met een migratieachtergrond,

- de Coronacrisis, maatschappelijk draagvlak, bijvoorbeeld met betrekking tot de opvang van vluchtelingen en rondom vraagstukken zoals Zwarte Piet en het slavernijverleden, en individuele factoren zoals sociaal en cultureel kapitaal.
- Voor het beleidsonderdeel samenleven en weerbare samenleving valt op dat de doelstellingen op een hoog abstractieniveau zijn geformuleerd en er concrete (tussen)doelen ontbreken die duidelijk weergeven wat het beleid beoogt te bereiken. Daaraan gerelateerd is er weinig systematisch inzicht in indicatoren die het doelbereik van het beleid weergeven. Daarom is het moeilijk om een vertaalslag te maken van doelstellingen naar meetbare indicatoren van doelbereik.
 - Voor het beleidsonderdeel inburgering focussen we in deze studie op het nieuwe inburgeringsstelsel. Gezien de wettelijke inburgeringstermijn van drie jaar kunnen er momenteel nog geen uitspraken worden gedaan over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het stelsel. Dit kan pas vanaf het jaar 2025.

Als we de doelstellingen van het beleid, de mate van doelbereik en het beschikbare onderzoek over de beleidsbijdrage in samenhang bekijken, en daarbij bovenstaande noties ten aanzien van de reikwijdte van dit onderzoek in acht nemen, komen we tot de volgende conclusies:

In de periode 2014-2021 is ingezet op een evidence-based beleidsontwikkeling en is kennis over werkzame mechanismen in beleid toegenomen. Er zijn aanwijzingen dat er in de praktijk is ingezet op een aantal van de werkzame mechanismen die zijn onderscheiden in de beleidstheorieën. Voor veel beleidsonderdelen is de inzet echter kleinschalig geweest en heeft dit veelal vorm gekregen in pilots. Het experimentele karakter van een groot deel van de beleidsinzet maakt dat er is toegewerkt naar een stevige empirische basis over wat wel en niet werkt. Echter, de kleinschalige inzet maakt ook dat een grote bijdrage van het beleid aan het dichterbij brengen van de doelstellingen niet te verwachten valt. Dit zien we terugkomen in de resultaten ten aanzien van het doelbereik. Waar indicatoren een positieve ontwikkeling in doelbereik laten zien, zijn deze veelal bescheiden. Hierbij moet de invloed van verschillende economische, maatschappelijke en individuele contextfactoren ten aanzien van de doelstellingen ook niet vergeten worden. Voor een bredere inzet van de werkzame mechanismen in beleid is het belangrijk dat verschillende randvoorwaarden op orde zijn. Hier zijn nog stappen in te zetten. Het betreft hier onder andere de beschikbaarheid van voldoende middelen en capaciteit, maar ook een duidelijke visie en keuzes in waar in het beleid gericht op integratie en maatschappelijke samenhang (op structurele wijze) op wordt ingezet, en hoe deze inzet meetbaar wordt gemaakt.



REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

Bijlage

B

Bijlage 1 – Literatuur

Publicaties

- Algemene Rekenkamer (2023). *Gelijke kansen in het middelbaar beroepsonderwijs*. Den Haag, Algemene Rekenkamer.
- Antenbrink, P. (2017). *Inburgering. Eerste resultaten van de Wet inburgering 2013*. Den Haag, Algemene Rekenkamer.
- Åslund, O. & P. Johansson (2011). *Virtues of SIN: Can increased public efforts help disadvantaged immigrants?* In: *Evaluation Review*, jg. 35, nr. 4.
- Andriessen, I., Fernee, H., & Wittebrood (2014). *Ervaren discriminatie in Nederland*. Den Haag, Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Andriessen, I., Hoegen Dijkhof, J., van der Torre, A., van den Berg, E., Pulles, I., Idema, J & de Voogd-Hamelink, M. (2020). *Ervaren discriminatie in Nederland II*. Den Haag. SCP.
- Baert, S., Cockx, B., Gheyle, N., & Vandamme, C. (2013). *Ethnische discriminatie op de Vlaamse arbeidsmarkt voor schoolverlaters: liever Jonas dan Okan? OVER.WERK (LEUVEN)*, 23(1), 12–16.
- Bakker, L., & Dagevos, J. (2017). *Arbeidsmarktparticipatie asielmigranten: stroeve start en blijvende achterstand*. In M. Maliepaard, B. Witkamp, & R. Jennissen (Red.), *Een kwestie van tijd? De integratie van asielmigranten: Een cohortonderzoek* (pp. 63–76). Den Haag, Nederland: Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum.
- Beekhoven, S. e.a. (2021) *Naar een hoger taalniveau voor inburgeraars Evaluatie VOI-pilot B1-Route: van A2 naar B1*. Utrecht, Sardes.
- Berkhout, B., van Dam, F., van Eldik, I., de Vrind, V. & Beukema, A. (2021). *Evaluatie van de Expertise-unit Sociale Stabiliteit en Platform JEP*. Berenschot.
- Blom, M. e.a. (2017). *Inburgering: systeemwereld versus leefwereld*. Utrecht, Significant.
- Berkhout, B., Van Dam, F., Van Eldik, I, De Vrind, V. & Beukema, A. (2021). *Evaluatie van de Expertise-unit Sociale Stabiliteit en Platform JEP*. Berenschot.
- Berkhout, B., Louwes, K., Wismans, J., & Zwaveling, E. (2017). *Evaluatie Kennisplatform Integratie & Samenleving (KIS)*. Berenschot.
- Blom, M., Bakker, L., Goedvolk, M., van der Maas-Vos, G., & van Plaggenhoef, W. (2018). *Inburgering: systeemwereld versus leefwereld*. Significant.
- Bisschop, P., Zwetsloot, J., Ter Weel, B., & van Kesteren, J. (2020). *De overgang van het mbo naar de arbeidsmarkt*. SEO
- Bovens, M. A. P., Engbersen, G., Bokhorst, M., & Jennissen, R. (2020). *Samenleven in verscheidenheid: Beleid voor de migratiesamenleving*. WRR-Rapport, 103.
- Buimer, L., Klaver, J., Oostveen, A. & Korf, W. (2022). *Eindrapport programma Een nieuw bestaan, een nieuwe baan*. Regioplan.
- Burema, F., M. Middeldorp & S. Muilwijk-Vriend (2020) *De coronacrisis en de arbeidsmarktpositie van mensen met een migratieachtergrond*. Amsterdam, Atlas voor gemeenten, november 2020.
- Bussink, H., & Pomp, M. (2022). *Monitor aanpak jeugdwerkloosheid*. SEO.
- Cankor, E. & Noor, S. (2021). *Weerbare individuen, weerbare gemeenschappen*. ESS & MOVISIE.
- Card, D. Kluge, J. & Weber, A. (2018). *What works? A meta analysis of recent active labor market program evaluations*. *Journal of the European Economic Association*, 16(3), 894-931.
- Centraal Planbureau. (2017). *Waarde van een startkwalificatie op de arbeidsmarkt*.
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2022). *Jaarrapport Integratie en Samenleven*. Den Haag: CBS.
- Centraal Bureau voor de Statistiek. (2023). *Dashboard cohortstudie asiel*. Cbs.nl. Geraadpleegd van <https://dashboards.cbs.nl/v4/asielenintegratie/>
- Chiswick, B. & P. Miller (2009). *The international transferability of immigrants' human capital*. In: *Economics of Education Review*, jg. 28, nr. 2, p. 162-16.
- Clausen, J., e.a. (2009) *The effect of integration policies on the time until regular employment of newly arrived immigrants: Evidence from Denmark*. In: *Labour Economics*, jg. 16.
- Cuelenaere, B., Van den Brink, E. & Leenen, J. (2019). *Ervaringen met de Participatiewet: Rapportage derde meting*. CentERdata.
- Dagevos, J., e.a. (2018). *Syriërs in Nederland. Een studie over de eerste jaren van hun leven in Nederland*. Den Haag, Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Dagevos, J. & M. van der Linden (2021) *'Met alles opnieuw starten': Een onderzoek naar de werking van het programma van Stichting Nieuw Thuis Rotterdam*. Rotterdam, Erasmus Universiteit Rotterdam.

- Dagevos, J., de Voogd-Hamelink, M. & Damen, R. (2022). *Gevestigd, maar niet thuis. Eerste bevindingen uit de Survey integratie migranten (SIM2020)*. Den Haag: SCP.
- Damen, R.E.C. (2022) *Rooting in new soil. Explaining differences and developments in early integration processes among Syrian refugees in the Netherlands*. Proefschrift. Rotterdam, Erasmus University Rotterdam.
- Damen, R., M. van der Linden, A. van Dam en J. Dagevos (2019) *Een stroef begin. Vroege integratie en eerste ervaringen van statushouders met het SNTR-programma en gemeentelijk beleid*. Rotterdam, Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Damen, R. e.a. (2023) *Van start met het nieuwe inburgeringsbeleid in Rotterdam. Een onderzoek naar de opzet en eerste ervaringen met de uitvoering*. Rotterdam, Erasmus University Rotterdam/gemeente Rotterdam.
- De Gruijter, M., Razenberg, I., Brock, A. L. & Maan, A. (2021). *Monitor gemeentelijk beleid arbeidstoeleiding en inburgering statushouders 2021*. Divosa en Kennisplatform Integratie & Samenleving.
- De Gruijter, M., Razenberg, D. & Tinnemans, C. G. M. (2019). *Monitor gemeentelijk beleid arbeidstoeleiding vluchtelingen 2019: Succes en stagnatie bij arbeidstoeleiding van statushouders*. Divosa en Kennisplatform Integratie & Samenleving.
- De Jong, M., Ghorashi, H., Lovert, T., Mars, K., De Rooij, E. & Üstüner, E. (2021). *Naar een inclusieve werkomgeving! Inzichten vanuit werk- en levenservaring en paradoxen uit de praktijk*. Instituut Gak, Inholland hogeschool, Institute for Social Resilience en Vrije Universiteit Amsterdam.
- De Klerk, M. e.a. (2021) Een jaar met corona. Ontwikkelingen in de maatschappelijke gevolgen van corona. Den Haag, Sociaal en Cultureel Planbureau, maart 2021.
- De Lange, T., Besselsen, E., Rahouti, S. & Rijken, C. (2017). *Van azc naar een baan: De Nederlandse regelgeving over en praktijk van arbeidsmarktintegratie van vluchtelingen*. Universiteit van Amsterdam.
- De Ruig, L., Talman, J., Engelen, M., Bennenbroek, F., Wachter, M., & Bindels, A. (2020). *Persoonlijke begeleiding in de bijstand. Wat gemeenten en het Rijk kunnen leren van pilots uit Tilburg, Leiden en Helmond*. De Beleidsonderzoekers en Zinziz.
- De Ruig, L. & Talman, J. (2021). *Evaluatie van Kennisplatform Integratie & Samenleving*. De Beleidsonderzoekers.
- De Voogd, J. & Cuperus, R. (2021). *Atlas van Afgehaakt Nederland. Over buitenstaanders en gevestigden*.
- De Vroome, T., & Van Tubergen, F. (2010). The employment experience of refugees in the Netherlands. *International Migration Review*, 44(2), 376-403.
- Dekker, R., e.a. (2018). Smart refugees: How Syrian asylum migrants use social media information in migration decision-making. In: *Social Media + Society*, jg. 4, nr. 1.
- Delander, L., e.a. (2005). Integration of immigrants. The role of Language Proficiency and Experience. In: *Evaluation Review*, jg. 29, nr. 1.
- Elling, A., Anselma, M. & Cremers, R. (2023). *Monitor 'Ons voetbal is van iedereen' – Aanvalsplan tegen racisme en discriminatie in het voetbal. Opbrengstrapportage 2022*. Mulier Instituut: Utrecht.
- Engbersen, G. B. M., Bovens, M. A. P., Bokhorst, A. M. & Jennissen, R. P. W. (2020). *Samenleven in verscheidenheid: Beleid voor de migratiesamenleving*. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- EMN (2018) Labour market integration of third country nationals in Belgium. Brussel, EMN.
- Erken, H. & N. Vrieselaar (2021) *Waarom de werkloosheid ondanks de coronacrisis amper opliep*. Rabo-Research, Economisch Onderzoek (Special), 16 juni 2022
- Felten, H. & en Broekroelofs, R. (2022). *Wat werkt bij het verminderen van discriminatie*. Kennisplatform Inclusief Samenleven: Utrecht.
- Gaag, M., van der Snell, N., Bron, G., Emerencia, A., Blaauw, F., Heemskerk, I, Petit, R., Kunnen, E., Jonge, P. de (2018). *Voortgangsonderzoek: aanpak van voortijdig schoolverlaten en jongeren in een kwetsbare positie (eindrapport)*. Rijksuniversiteit Groningen.
- Gerritsen, S., Kattenberg, M. & Vermeulen, W. (2018). *Regionale plaatsing vergunninghouders en kans op werk*. Centraal Planbureau.
- Gielen, M., Van der Laan, S., Van Loon, R., Hoornweg, V., Bosma, M., Swart, L., Clemens, I., Batterink, M & Van Gemeren, J. (2023). *Monitor van gelijkwaardige kansen en evenredige posities op de arbeidsmarkt, ongeacht migratieachtergrond: Tweede meting*. Significant Public.
- Heekelaar, M. (2021). *Beschikbare en benodigde financiële middelen voor de Participatiewet (Nr. 64815)*. Berenschot.

- Huddleston, T., Niessen, J., & Dag Tjaden, J. (2013). *Using EU indicators of immigrant integration*. European Commission. Zoals gebruikt in Odé, A., & Dagevos, J. (2017). Statushouders aan het werk: De moeizame positieverwerving op de arbeidsmarkt en de betekenis van beleidsfactoren. *Mens en maatschappij*, 92(4), 447-468.
- Huijnk, W. en I. Andriessen (2016). *Integratie in zicht. De integratie van migranten in Nederland op acht terreinen nader bekeken*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Huijnk, W., Dagevos, J., Djundeva, M., Schans, D., Uiters, E., Ruijsbroek, A. & De Mooij, M. (2021). *Met beleid van start: Over de rol van beleid voor ontwikkelingen in de positie en leefsituatie van Syrische statushouders*. Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Inspectie der Rijksfinanciën (2020). *Naar een inclusieve samenleving. In ons land niemand aan de kant*. Brede maatschappelijke heroverweging.
- Jennissen, R., Engbersen, G., Bokhorst, M., & Bovens, M. A. P. (2018). *De nieuwe verscheidenheid: De toegenomen diversiteit naar herkomst in Nederland* (No. 38). Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR).
- Jongen, E., Muns, S. & Thijs, C. (2020). *Kansrijk integratiebeleid op de arbeidsmarkt*. Centraal Planbureau en Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Tinnemans, K., van Gent, E., Avrić, B., & de Groot, N. (2020). *Wat werkt bij arbeidsparticipatie statushouders*. Utrecht: Movisie en Verwey-Jonker Instituut.
- KIS (2023). *Wat werkt bij het verminderen van discriminatie*.
- Klaver, J., Mallee, L., Odé, A. & Smit, W. (2015). *De integratie van statushouders op lokaal niveau: Belemmeringen en oplossingen* (Nr. 15161). Regioplan.
- Klaver, J., Odé, A., Smit, W. & Witkamp, B. (2016). *Synthesestudie beleidsdoorlichting integratiebeleid* (Nr. 16035). Regioplan.
- Koning, P. (2013). *Het effect van re-integratie in 8 vragen*. Sprank.
- Liempt, I. van & R. Staring (2020). 'Nederland papierland'. Syrische statushouders en hun ervaringen met participatiebeleid. Den Haag, Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Linden, M. van der & J. Dagevos (2022) *Vijf jaar integreren in Rotterdam: Over de ontwikkelingen in de integratie van statushouders in Rotterdam en de werking van het SNTR-programma*. Rotterdam, Erasmus University Rotterdam.
- Mack, A., Odé, A., Witkamp, B. & Witvliet, M. (2019). *Bij elkaar brengen van statushouders en werkgevers: Rapportage over effecten dienstverlening in Den Haag* (Nr. 17058). Regioplan.
- Martin, I. e.a. (2016). *From Refugees to Workers. Mapping Labour-Market Integration Support Measures for Asylum Seekers and Refugees in EU Member States. Volume II: Literature Review and Country Case Studies*. Gütersloh, Bertelsmanstiftung/Migration Policy Centre.
- Miltenburg, E., Geurkink, B., Tunderman, S., Beekers, D. & den Ridder, J. (2022). *Burgerberspectieven. Bericht 2 > 2022*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. (2018). *Verdere Integratie op de Arbeidsmarkt (VIA): Een analyse van wetenschappelijke inzichten over de arbeidsmarktpositie van personen met een niet-westerse migratieachtergrond*.
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (n.d.). *Inzicht in (de)polarisatie. Met de focus op de intocht van Sinterklaas*. ESS.
- Namens de minister van Financiën & namens de Rapporteurs voor Inzicht in de Kwaliteit in de Tweede Kamer. (2021). *Reflecties en lessen: Inzicht in kwaliteit 2018-2021*. Rijksoverheid.
- OESO (2016), *Making Integration Work: Refugees and others in need of protection*. Parijs: OECD Publishing.
- NIDI & CBS (2021). *Eindrapport Verkenning Bevolking 2050. Bevolking 2050 in beeld: opleiding, arbeid, zorg en wonen*. Geraadpleegd van <https://publ.nidi.nl/output/2021/nidi-cbs-2021-bevolking-2050-in-beeld.pdf>
- Omlo, J., Kromhout, M., Robbers, S. & Fermin, A. (2021). *Evaluatie Platform Eer en Vrijheid*. Bureau Omlo: Utrecht.
- Omlo, J. & Walz, G. (2022). *Evaluatie decentralisatie-uitkeringen aan gemeenten voor het voorkomen van discriminatie*. Bureau Omlo (Utrecht) & Verwonderzoek (Den Haag).
- Oomkens, R., Linssen, M., Grimmius, T., & Grijpstra, D. (2020). *Beleidsdoorlichting artikel 2 SZW. Bijstand, Participatiewet en Toeslagenwet*. Zoetermeer, Panteia

- Oostveen, A., Mevissen, J., Rossing, H., van der Wel, J., & Bleeker, Y. (2017). *Matchen op werk. Tweede monitor*. Regioplan.
- Oostveen, A., Odé, A., & Mack, A. (2018). *Duale trajecten taal en werk. Inventarisatie van duale trajecten voor statushouders*. Regioplan.
- Odé, A. & Dagevos, J. (2017). Statushouders aan het werk: De moeizame positieverwerving op de arbeidsmarkt en de betekenis van beleidsfactoren. *Mens en Maatschappij*, 92(4), 447-468.
- 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.
- Portes, A., & Zhou, M. (2019). The new second generation: segmented assimilation and its variants. In *Social Stratification, Class, Race, and Gender in Sociological Perspective, Second Edition* (pp. 597-608). Routledge.
- Razenberg, I. e.a. (2022) KIS-Monitor 2022. Gemeentelijk beleid arbeidstoeleiding en inburgering statushouders en gezinsmigranten. Utrecht, Kenniscentrum Integratie & Samenleving/Divosa, november 2022.
- Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE 2022). Geraadpleegd van: wetten.nl - Regeling - Regeling periodiek evaluatieonderzoek 2022 - BWBR0046970 (overheid.nl)
- Risbo. (2023). *Recht doen aan integratie: De maatschappelijke positie van zeven groepen met migratieachtergrond in kaart gebracht*. Erasmus Universiteit.
- Salis, E. & F. Pastore (2017) Integration of migrants and refugees in the labour market through a multi stakeholder approach. LABOUR-INT. Brussel, ETUC/CEEP/EUROCHAMBRES.
- Sarvimäki, M. & K. Hämäläinen (2016). Integrating Immigrants: The Impact of Restructuring Active Labor Market Programs. In: *Journal of Labor Economics*, 2016, jg. 34, nr. 2.
- Stavenuijter, M. e.a. (2019) Statushouders tussen droombaan en realiteit. Utrecht, Verweij-Jonker Instituut.
- Scholten, P., Baggerman, F., Dellouche, L., Kampen, V., Wolf, J. & Ypma, R. (2018). *Policy innovation in refugee integration? A comparative analysis of innovative policy strategies toward refugee integration in Europe*. Erasmus University Rotterdam.
- Sociaal-Economische Raad (SER) (2014). *Discriminatie werkt niet!* Den Haag, Sociaal-Economische Raad.
- SER (2018) Vluchtelingen en Werk. Een nieuwe tussenbalans. Signalering 18/05, mei 2018. Den Haag, Sociaal-Economische Raad.
- Seidler, Y., van San, M. & Verbeek, M. (2020). *Culturele interventies als instrument om weerbaarheid tegen extremistische en polariserende boodschappen te vergroten? Een literatuurstudie en meta-evaluatie van negen culturele interventies*. Risbo & Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Smulders, L. M., Toppen, M. M. & van Es, L. (2018). *Impactmeting WijkSafari AZC. De sociale effecten van locatietheater in een Utrechts asielzoekerscentrum*. Labyrinth onderzoek & advies: Utrecht.
- Sociaal en Cultureel Planbureau. (2016). *Integratie in zicht? De integratie van migranten in Nederland op acht terreinen nader bekeken*.
- SZW & NCTV (2021). *Wat werkt bij preventie van radicalisering*. ESS.
- Uyterlinde, M. et al. (2023). *'Kennen is het niet, maar we komen elkaar hier wel tegen'*. *Publieke familiariteit in superdiverse wijken*. KIS.
- Van den Braak, G., Lazëri, M., Schols, H. & Slingenberg, L. (2023). *Belemmeringen asielzoekers bij het toetreden tot de arbeidsmarkt* (Nr. 22097). Regioplan.
- Van den Enden, T., De Winter-Koçak, S., Booijsink, M. & De Gruijter, M. (2018). *Wat werkt bij arbeidsparticipatie statushouders*. Kennisplatform Integratie & Samenleving.
- Van Echtelt, P., Sadiraj, K., Hoff, S., Muns, S., Karpinka, K., Das, D. & Versantvoort, M. (2019). *Eindevaluatie van de Participatiewet*. Sociaal en Cultureel Planbureau.
- van Hogendorp, S. (2019). Het delen van ervaringen kan discriminatie verminderen. *Zorg+ Welzijn*, 25(5-6), 16-19.
- Van Sleeuwen, W. & Heyne, D. (2020). *Schoolverzuim aanpakken: Een wetenschappelijke onderbouwing*. Nederlands Jeugdinstituut.
- Verhoeven, J. (2017). *Het fancoach project. Een educatief clubprogramma voor voetbalsupporters*. Anne Frank Stichting.
- Visser, S., Moons, S., & Steemers, R. (2021). *Toereikendheid, doelmatigheid en kostentoereikendheid in het mbo, hbo en wo&o*. PwC
- Volker, B. (2019). Sociale cohesie in woonbuurten. *Gelijke kansen in de stad*, 127-141.

- Walz, G., Witkamp, A., Hippert, N. & De Ruig, L. (2021). *Evaluatie programma Verdere Integratie op de Arbeidsmarkt*. De Beleidsonderzoekers en Verwonderzoek.
- Walz, G. & Fiere, B. (2023). *Discriminatiecijfers in 2022. Een rapport over registraties van discriminatie-incidenten door de politie, en meldingen bij antidiscriminatievoorzieningen en andere organisaties in Nederland*. Verwonderzoek & Art.1: Rotterdam/Den Haag. Geraadpleegd van <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-76b343d5d61d392f758dda520ded38f631b9957c/pdf>
- Weeda, L., Van der Linden, M. & Dagevos, J. (2018). Breekt de zon door in het azc? De rol van de azc-periode voor de mentale gezondheid en sociale integratie van statushouders in Rotterdam. *Mens en Maatschappij*, 93(4), 313-342.
- Wessendorf, S. (2014). *Commonplace diversity: Social relations in a super-diverse context*. Springer.
- Wijga, A., M. Maliepaard, W. Huijnk en E. Uiters (2019). Inzicht in psychische gezondheid. In: E. Miltenburg, J. Dagevos en W. Huijnk (Red.), *Opnieuw beginnen. Achtergronden van positieverschillen tussen Syrische statushouders* (pp. 74-106). Den Haag, Nederland: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Witvliet, M., Paulussen-Hoogeboom, M., Odé, A. & Boersema, E. (2013). *Inburgering en participatie: De bijdrage van inburgering aan de participatie van migranten in de Nederlandse samenleving* (Nr. 2333). Regioplan.

Kamerstukken en beleidsdocumenten

- Asscher, L. F. (2014, 16 mei). Actieplan arbeidsmarktdiscriminatie en Kabinetsreactie SER advies 'Discriminatie werkt niet!' [TK 2013-2014 29 544 25 883 nr.523]. Geraadpleegd van <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-archief-57d17dde-c850-4633-b84f-7e80242566cd/pdf>
- Asscher, L. F. (2015, 27 november). Vreemdelingenbeleid. [TK 2015-2016 19 637 nr. 2085]. Geraadpleegd van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-19637-2085.html>
- Asscher, L. F. & Bussemaker, M. (2015). Arbeidsmarktbeleid. [TK 2015-2016 29 544 nr. 674]. Geraadpleegd van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-29544-674.html>
- Asscher, L. F. (2015, 6 januari). Actieplan Zelfbeschikking 2015 – 2017 [TK 2014-2015 32 175 nr.54]. Geraadpleegd van [Brief kamer \(overheid.nl\)](http://www.rijksoverheid.nl/brief-kamer-overheid)
- Broekers-Knol, A., Ollongren, K. H., de Jonge, H., van Engelshoven, I., & Slob, A. (2021, 24 maart). Kabinetsreactie WRR rapport Samenleven in verscheidenheid [TK 2020-2021 29 861 nr. 70]. Geraadpleegd van <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-af2a0229-c7d5-40f0-a051-e7ca509bb528/pdf>
- Donner, J. P. H. (2011). Wijziging van de Wet inburgering en enkele andere wetten in verband met de versterking van de eigen verantwoordelijkheid van de inburgeringsplichtige. [TK 2011-2012 33 086 nr. 3]. Geraadpleegd van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-33086-3.html>
- Inspectie der Rijksfinanciën (2020). *Naar een inclusieve samenleving. In ons land niemand aan de kant*. Brede maatschappelijke heroverweging.
- Koolmees, W. (2018). Arbeidsmarktbeleid. [TK 2017-2018 29 544 nr. 821]. Geraadpleegd van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-29544-821.html>
- Ministerie van Veiligheid en Justitie, Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid, & Ministerie van Sociale zaken en Werkgelegenheid (2014). *Actieprogramma integrale aanpak jihadisme*. Geraadpleegd van <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-archief-34fd2206-62da-446e-90b0-1fe2743cba8e/pdf>
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2022). Actieplan Arbeidsmarktdiscriminatie 2022 – 2025. Gelijkwaardige kansen voor iedereen. Geraadpleegd van <https://open.overheid.nl/documenten/oep-315a3afca42237927259e9e7f544c2e025c60352/pdf>
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2023). Agenda Veerkrachtige en Weerbare Samenleving. Directie Samenleving en Integratie. Geraadpleegd van <https://open.overheid.nl/documenten/d2cf16c1-d26e-4663-86cd-ca2e43f3bc85/file>
- Ollongren, K.H (2021, 24 juni). Voortgangsbrief aanpak discriminatie en racisme [TK 2020-2021 30 950 nr. 250]. Geraadpleegd van <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-a000ae3d-fce0-4fd6-b628-79054fdd7fe2/pdf>
- Oplegger Samen werk maken van de Aanpak jeugdwerkloosheid! (2021). Geraadpleegd van pdf (overheid.nl)
- Overheid.nl. (2013, 1 januari). Wet inburgering. Overheid.nl. Geraadpleegd van <https://wetten.overheid.nl/BWBR0020611/2013-01-01>

- Rutte, M. (2022, 19 december). Kabinetsreactie op het rapport van bevindingen van het Adviescollege dialooggroep slavernijverleden 'Ketenen van het verleden' [TK 2022-2023 36 284 nr. 1]. Geraadpleegd van [pdf \(overheid.nl\)](https://overheid.nl)
- Schouten, C. J. (2022). Uitvoering en evaluatie Participatiewet. [TK 2021-2022 34 352 nr. 253]. Geraadpleegd van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-34352-253.html>
- Van Ark, T. (2018). Beleidsdoorlichting Sociale Zaken en Werkgelegenheid. [TK 2018-2019 30 982 nr.46]. Geraadpleegd van Kamerstuk 30982, nr. 46 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen (officielebekendmakingen.nl)
- Van Gennip, C. E. G. (2022). Integratiebeleid. [TK 2021-2022 32 824 nr. 357]. Geraadpleegd van https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2022Z06635&did=2022D13527
- Van Gennip, C.E.G. (2023). Integratiebeleid. [TK 32 824 nr. 381]. Geraadpleegd van Overheid.nl > Officiële bekendmakingen (officielebekendmakingen.nl)
- Van Gennip, C. E. G (2022, 5 april). Toezegging hoofdijndebat: integratie. [TK 2021-2022 32 824 nr. 357]. Geraadpleegd van <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-b7c06afa0b278d8875eb115cc8863630a87d5d13/pdf>
- Van Gennip, C.E.G. (2022, 4 november). Meerjaren Plan Zelfbeschikking 2022 – 2025. [TK 2022-2023 35341 32 175 nr. 17]. Geraadpleegd van <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-3b9102b9c8cdaab53c4dbb6eab4f4d6dd45c885f/pdf>
- Van Kent, B. (2022). Wijziging van de Participatiewet en enkele ander wetten in verband met het verbeteren van de regeling voor loonkostensubsidie en enkele andere wijzigingen (uitvoeren breed offensief). [TK 2021-2022 35 394 nr. 35]. Geraadpleegd van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-35394-35.html>
- Wiersma, A.D. (2021, 13 december). Aankondiging Werkagenda Verder Integratie op de Arbeidsmarkt (VIA). [TK 2021-2022 29544 nr. 1085]. Geraadpleegd via [kst-29544-1085.pdf \(officielebekendmakingen.nl\)](#)
- Yesilgoz-Zegerius, D. (2022, 8 juli). Juridische basis versterkingsgelden ten behoeve van de aanpak van radicalisering, extremisme en terrorisme vanaf 2023 [TK 2021-2022 29 754 Nr. 647]. Geraadpleegd van <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-8163ba45e728b1126252401fc3558a3b25891d70/pdf>

Bijlage 2 – Respondenten

Respondent	Organisaties
Ahmed Hamdi, senior onderzoeker	KIS
Arjen Verweij, senior coördinator onderzoek	Ministerie van SZW
Anneke Boven, projectcoördinator inburgering	Divosa
Annelieke Amelink, senior beleidsadviseur Asiel tot Integratie	VNG
Annemarie van Hinsberg, programmaleider Sociale stabiliteit	Movisie
Birgit Bakker, coördinerend beleidsadviseur inburgering	Ministerie van SZW
Carolien Vogelaar, opgavemanager Rotterdamse aanpak inburgering	Gemeente Rotterdam
Chris Wallis, procesmanager Werk, participatie en arbeidsmarkt	Divosa
Gaby Hauck, projectcoördinator Inburgering	Divosa
Guido Terpstra, senior beleidsadviseur	College voor de Rechten van de Mens
Jan van den Oord, beleidsadviseur	Gemeente Amsterdam
Jean Tillie, hoogleraar politicologie	Universiteit van Amsterdam
Jurgen Wander, coördinator Programma VIA	Ministerie van SZW
Leo Euser, senior beleidsmedewerker	Diversiteit in Bedrijf
Leendert de Bell, lector Bevorderen van duurzame arbeidsparticipatie van vluchtelingen	Hogeschool Utrecht
Liesbeth Bos, senior strategisch adviseur migratie, asiel en ongedocumenteerden	Gemeente Amsterdam
Luuk Mallee, senior adviseur monitor en evaluatie	Ministerie van SZW
Maartje Roelofs, directeur Maatschappelijke ondersteuning	Ministerie van VWS
Maayke Botman, programma adviseur	Oranjefonds
Margreet Zeemering, programmacoördinator Samenleven	Ministerie van SZW
Marije Schoonen, beleidsadviseur	Gemeente Amsterdam
Marc Roscam Abbink, Directeur Algemene Economische Politiek (ad interim)	Ministerie van Economische Zaken en Klimaat
Marianne Rensema, senior beleidsmedewerker directie middelbaar beroepsonderwijs	Ministerie van OCW
Marjan de Gruijter, senior onderzoeker	KIS
Martijn Reeser, bestuursadviseur	COA
Maurice Crul, hoogleraar sociologie	Vrije Universiteit Amsterdam
Mieke van Zijverden, coördinerend beleidsadviseur inburgering	Ministerie van SZW
Nathalie Harrems, Plv. directeur Samenleving en Integratie	Ministerie van SZW
Remy Kalalo, beleidsmedewerker	Gemeente Tilburg
Ramon Hagedoorn, beleidsadviseur	Gemeente Gouda
Saskia Hinrichs, beleidsadviseur	COA
Sinisa Bokcis, coördinator onderzoek en kennis	Ministerie van SZW
Susan Richter, senior beleidsmedewerker	Ministerie van OCW
Suzanne Hafidi, Plv. Directeur Media & Creatieve industrie	Ministerie van OCW
Tekla ten Napel, projectmanager	Ministerie van SZW
Thomas Koerhuis, beleidsadviseur Werk	Gemeente Utrecht
Willemijn Hessels, programmamanager inburgering	VNG
Wing Lee, coördinator Weerbare Samenleving	Ministerie van SZW
Youssef Boutachekourt, MT-lid Weerbare Samenleving	Ministerie van SZW

Bijlage 3 – Beleidstheorie SenI

1) De maatschappelijke context

Nederland is van oudsher een land waar mensen uit verschillende landen met verschillende achtergronden een thuis vinden. Mensen komen hier om zich te vestigen, te werken of te studeren. De afgelopen decennia is de toestroom en de verscheidenheid daarin sterk toegenomen. Deze trend zet zich door, waarbij de migratie ook steeds vlottender wordt; steeds meer mensen verblijven relatief kort in Nederland. Naast diversiteit naar herkomst zien we een grote diversiteit naar opleiding, religie, migratiemotief, sociaal-economische en maatschappelijk-culturele status. Deze meervoudige heterogeniteit leidt tot een superdiverse samenleving. Het brengt Nederland een grote verscheidenheid aan leefstijlen, waardepatronen, opvattingen en beschouwingen. Deze ontwikkelingen dragen bij aan een pluriforme samenleving waar mensen, binnen de grenzen van de democratische rechtsstaat, de vrijheid hebben hun eigen keuzes te maken en richting aan hun eigen leven kunnen geven.

Deze ontwikkeling van voortdurende migratie en toenemende diversiteit heeft op twee verschillende manieren consequenties voor de samenleving en deze twee invalhoeken worden ook in het beleid onderscheiden. Het gaat om enerzijds het integratieperspectief en anderzijds het samenleefperspectief.

Het integratieperspectief

Migratie betekent voor migranten zelf meestal dat zij drempels hebben te overwinnen in de nieuwe omgeving waarin zijn terecht komen. Zo worden hun in het land van herkomst verworven onderwijskwalificaties en werkervaring vaak minder gewaardeerd, ontberen zij vaak functionele sociale netwerken en is er sprake van tekortschietende Nederlandse taalvaardigheid. Deze '*kosten van migratie*' zetten nieuwkomers op achterstand in de (nieuwe) samenleving. Via opvoeding (de overdracht van sociaal, cultureel en economisch kapitaal) kunnen deze comparatieve nadelen bovendien intergenerationeel worden doorgegeven naar hun in Nederland geboren kinderen: de zogenoemde tweede generatie.

Het samenleefperspectief

Voor de Nederlandse samenleving leidt migratie tot een toenemende diversiteit naar achtergrond. Die toename is niet alleen een gevolg van (voortdurende) nieuwe migratie, maar is ook terug te voeren op de natuurlijke aanwas van groepen die in het verleden naar Nederland gemigreerd zijn. Omdat groepen met een migratieachtergrond gemiddeld jonger zijn dan de groep met een autochtoon Nederlandse achtergrond, heeft de groep met een migratieachtergrond een groter aandeel in de natuurlijk aanwas (geboorten minus sterfte) dan de laatstgenoemde groep. Dit betekent dat er, ook zonder nieuwe migratiestromen, sprake is van een autonoom toenemende diversiteit. Een toenemende verscheidenheid van de Nederlandse bevolking naar (migratie)achtergrond en naar verblijfsduur en binnen deze groepen naar toerusting is de nieuwe realiteit voor de Nederlandse samenleving. Dit verschijnsel van superdiversiteit heeft gevolgen voor het samenleven in Nederland: de grote en toenemende verscheidenheid naar herkomst en de kortere verblijfsduur van een deel van immigranten maken het samenleven ingewikkelder. Dat is een algemeen verschijnsel dat niet alleen voor etnische verscheidenheid geldt: een grotere sociale en culturele verscheidenheid maakt het samenleven eigenlijk altijd ingewikkelder.³⁴ Dit kristalliseert uit in buurten, bij verenigingen, op de arbeidsmarkt, in het onderwijs of de gezondheid (szorg). Er is een risico van versplintering, van het uit elkaar vallen van de samenleving in tal van kleinere groepen die langs elkaar leven in plaats van met elkaar en die houvast zoeken in hun eigen identiteit en mogelijk zelfs met de ruggen naar elkaar komen te staan.

De directie SenI richt zich op de gevolgen voor de Nederlandse samenleving van deze – toenemende – migratiediversiteit, die het gevolg is van zowel nieuwe en oude migratie. Het is belangrijk dat iedereen – nieuwkomers en gevestigde inwoners – volwaardig mee kan doen en zich thuis kan voelen in Nederland. Daarvoor is beleid nodig op het terrein van integratie en het samenleven om nieuwkomers en gevestigde inwoners te faciliteren bij het deelnemen aan de Nederlandse samenleving.

Demografische prognoses en verkenningen³⁵ wijzen uit dat mensen ook in de komende decennia naar Nederland blijven komen, waardoor de superdiversiteit zal blijven toenemen. Deze toenemende superdiversiteit maakt dat integratie, waaronder inburgering van nieuwkomers belangrijk blijft. Ook vormt voor verschillende migrantengroepen en hun kinderen kansenongelijkheid op bijvoorbeeld de arbeids-

³⁴Zie ook: WRR (2020), *Samenleven in verscheidenheid*, Den Haag: WRR

³⁵Zie bijvoorbeeld de door het Nidi en CBS uitgevoerde Verkenning Bevolking 2050.

markt een (grote) uitdaging). Polarisatie, daaruit voortkomende spanningen, radicalisering en problematisch gedrag kunnen, in een samenleving waar kansenongelijkheid langs etnische en religieuze lijnen loopt, toenemen. En dat geldt ook voor de verschijningsvormen van negatieve beeldvorming, discriminatie en racisme op basis waarvan burgers met een migratieachtergrond uitsluiting en ongelijke kansen ervaren.

2) De maatschappelijke opgave (het wat)

De directie SenI wil bijdragen aan een inclusieve en sociaal stabiele samenleving waarin iedereen, die in Nederland verblijft of als nieuwkomer komt, snel en volwaardig mee kan doen, deel van uit maakt, aan kan bijdragen, gelijkwaardige kansen krijgt en gelijke (of op korte termijn tenminste evenredige) posities kan verwerven. Vanuit het perspectief van superdiversiteit, werkt SenI aan een veerkrachtige en inclusieve samenleving. We richten ons, binnen de context van andere beleidsterreinen, op het versterken van het samenleven met elkaar in verscheidenheid.

Het uitgangspunt is dat binnen een inclusieve samenleving ruimte is voor een diversiteit aan opvattingen, waardepatronen en leefstijlen. Deze ruimte is niet onbegrensd. Inclusiviteit vergt gelijkwaardigheid en wederkerigheid. De democratische rechtsstaat legt de basis voor de inclusieve samenleving maar dat vraagt tegelijkertijd ook dat iedereen zich houdt aan de regels en beginselen van deze rechtsstaat, en op individueel niveau elkaars ruimte respecteert. Het gaat hierbij ook om het respecteren van de eigenheid van een persoon.

Veerkracht stelt mensen in staat om te participeren naar vermogen, lastige omstandigheden het hoofd te bieden én deze tegemoet te treden. Van belang hierbij is een samenleving die dit ook faciliteert. Het gaat daarbij om gelijkwaardige toegang tot de samenleving, arbeidsmarkt en publieke dienstverlening (onderwijs, sociale zekerheid, betaald werk, zorg en een stevig sociaal netwerk).

3) De beleidsdoelen en (veronderstelde) werkzame mechanismen (het hoe) van SenI

De maatschappelijke opgave komt voor wat betreft het integratiebeleid direct voort uit de basiswaarde van de Nederlandse democratische rechtstaat³⁶ dat het onaanvaardbaar is dat de plaats waar iemands wieg, of de wieg van diens ouders, heeft gestaan bepalend is voor zijn of haar maatschappelijke kansen en positie. Het zouden de verworven individuele kenmerken en kwaliteiten moeten zijn op grond waarvan iemand wordt beoordeeld en die voor diens positie bepalend zijn, en niet de toegeschreven (stereotiepe) groepskenmerken als afkomst, klasse of geslacht. Naar beleid vertaald betekent dit dat de sociaal-economische achterstand van migranten (en hun nakomelingen) op termijn wordt gereduceerd tot nihil: uiteindelijk dienen er geen verschillen meer te resteren tussen groepen met een verschillende achtergrond en zijn *gelijke posities* het einddoel. De zogenoemde '*etnische boete*' wordt met andere woorden teruggebracht tot nul.

Omdat het onrealistisch is om te veronderstellen dat gelijke posities van groepen realiseerbaar zijn zolang er (nog) verschillend in toerusting bestaan, kent het integratiebeleid '*evenredige posities*' als tussendoel. Daarvan is sprake als qua achtergrondkenmerken vergelijkbare herkomstgroepen gelijke sociaal-economische posities innemen. Daarvan is bijvoorbeeld sprake indien groepen met een verschillende etnische achtergrond, maar met bijvoorbeeld dezelfde opleiding, leeftijd en huishoudenssituatie eenzelfde inkomenspositie realiseren. De positieverschillen tussen herkomstgroepen zijn dan terug te voeren op verschillen in generieke achtergrondfactoren en niet tot verschil in etnische herkomst.

Migratie draagt bij aan de toenemende diversiteit van de Nederlandse bevolking en het samenleven met sociaal-culturele verschillen is in een heterogene sociale omgeving complexer dan in een homogene, waar - ideaaltypisch – iedereen 'dezelfde taal spreekt'. Dat wil zeggen: waar iedereen dezelfde waarde-oriëntaties heeft en dezelfde codes hanteert waardoor gedrag en sociale interacties voorspelbaar en herkenbaar zijn en daardoor soepel verlopen. Het einddoel van het samenleefbeleid is een sociaal-cohe-

³⁶ Zoals geformaliseerd in artikel 1 van de Nederlandse grondwet.

sieve, inclusieve samenleving, waar iedereen ongeachte achtergrond dezelfde kansen krijgt. Het bevorderen van binding, veerkracht en sociaal-vertrouwen, en het bestrijden van uitsluiting en discriminatie vormen daarbij aangrijpingspunten voor het samenleefbeleid.³⁷

Schematische weergave maatschappelijke fenomenen en beleid



Om haar doelen in de beide dimensies te realiseren zet SenI een aantal beleidsinstrumenten in die zowel op de *toerusting* van migranten, op (gelijke) *toegang* tot maatschappelijke domeinen en voorzieningen en het vergroten van veerkracht en vertrouwen ('*Trust*'). Hierbij wordt opgemerkt dat het samenleefbeleid voor SenI een nieuwe loot aan de beleidsstam is, die op het moment van schrijven nog niet uitgekristalliseerd is, maar nog in ontwikkeling is.

Daarbij werkt SenI, binnen de bredere beleidscontext van het versterken van een veerkrachtige inclusieve samenleving, vanuit de opgave van de superdiversiteit. Binnen deze bredere context heeft SenI vier concrete subdoelen:

- 1) alle inburgeringsplichtigen doen snel en volwaardig mee in de Nederlandse maatschappij, liefst via betaald werk;
- 2) bevorderen van gelijke kansen en gelijke (of op de korte termijn tenminste evenredige) posities in de Nederlandse samenleving van personen met een migratieachtergrond;
- 3) bevorderen van samenleven in verscheidenheid waarbij eenieder de superdiversiteit (h)erkent en elkaar als gelijkwaardig behandelt, discriminatie en racisme naar herkomst, religie en huidskleur wordt voorkomen en eenieder invulling geeft aan het recht op zelfbeschikking en
- 4) versterken van de sociale stabiliteit door de weerbaarheid en veerkracht van individuen, groepen en de samenleving als geheel te vergroten.

SenI heeft naar andere ministeries en overheden een signalerende en agenderende rol om het perspectief van superdiversiteit te laten meewegen in hun beleidskeuzes.

Werkzame mechanismen:

Onze beleidsimpact is gebaseerd op de volgende veronderstelde werkzame mechanismen:

- a) We werken aan het in kaart brengen van evenredigheid in maatschappelijke posities, in de samenleving breed en op de arbeidsmarkt in het bijzonder. Met het in beeld brengen van de mate van integratie en van mogelijke achterstanden signaleren en agenderen we waar (binnen andere beleidsdepartementen) aanvullende beleidskeuzes nodig zijn om gelijke kansen en gelijkwaardige posities voor iedereen in een superdiverse samenleving mogelijk te maken.
- b) We werken *evidence based* om impactgericht te kunnen werken. Zodoende zetten we in op het vormgeven en aanbieden van bewezen effectief beleid, handelingsperspectieven en kennis met als doel dat de belangrijke stakeholders, burgers, gemeenschappen en andere overheden meer en betere handelingsvaardigheden (toerusting) hebben om aan de opgave van het integratie- en samenleefbeleid tegemoet te komen.

³⁷ Zie bijvoorbeeld Karen van der Zee e.a. (2012), *Superdiversiteit en sociaal vertrouwen: Recht doen aan superdiversiteit*, Groningen: ISW; en Hans Boutellier (e.a.) (2012), *contouren van sociale stabiliteit, Een verkenning van een potentieel beleidsconcept*, Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

- c) Door agendering naar andere ministeries en overheden en door het stimuleren van andere partners zorgen we dat hun inspanningen en inzet op en in domeinen zoals onderwijs, de arbeidsmarkt en wonen, als een hefboom fungeren om een veerkrachtige en inclusieve samenleving te realiseren.
- d) Gemeenten en gemeenschappen zijn voor het bereik van ons beleid onmisbaar; zij brengen het beleid naar de haarvaten van de samenleving. We zetten daarom in op beleid niet alleen voor, maar samen met de stakeholders en mensen om wie het gaat.
- e) Maatwerk, een passend aanbod voor burgers, is cruciaal voor effectief integratie-(inburgerings-) en samenlevenbeleid. Of iemand volwaardig mee kan doen in de samenleving is afhankelijk van verschillende, gestapelde, individuele factoren, zoals leeftijd, opleiding, culturele achtergrond, gender, sociaal economische positie, handicap, religie, of gezondheid. Al deze factoren bepalen samen iemands positie in de samenleving en diens doen-vermogen. Dit vereist een intersectionele blik in het maken van beleid om intercultureel sensitief te kunnen werken en interculturele sensitiviteit in een superdiverse samenleving te bewerkstelligen. En dit vereist maatwerk voor alle inburgeraars in de mate en wijze waarop zij kunnen participeren naar vermogen. Zo zorgen we er voor dat iedereen meedoet en mee kan doen in de Nederlandse samenleving.

Instrumenten Senl:

De instrumentering van het samenleven- en integratiebeleid (inclusief inburgering) vindt maar deels plaats binnen wetgeving (zoals de nieuwe inburgeringswet). De beleidsinstrumenten richten zich daarnaast voornamelijk op het genereren van impact met wetenschappelijk bewezen kennis en onderzoek (waaronder verdiepend onderzoek, kennis verwerven en verspreiden over effectieve interventies (*evidence based* werken), brede monitoring, KIS). We werken opgabegericht door te signaleren, agenderen, communiceren, te verduurzamen (basis genereren voor structureel lange termijn beleid), netwerkbouw te stimuleren en niet alleen voor maar vooral ook mét de samenleving en verschillende stakeholders te werken. Dat betekent dat we een hefboomfunctie hanteren naar andere ministeries, gemeenten, stakeholders en de samenleving om op aanpalende domeinen van het Senl beleid impact te creëren.

4) Subdoelen

Het overkoepelende beleidsdoel van Senl wordt geoperationaliseerd aan de hand van enkele specifiekere subdoelen, te weten:

B1 - Structureel beleid voor Inburgering:

a) beleidsdoel:

De nieuwe inburgeringswet beoogt, nadrukkelijk samen met andere wetgeving binnen het sociaal domein, in het bijzonder de Participatiewet, een bijdrage te leveren aan het maatschappelijke doel van inburgering: alle inburgeringsplichtigen doen snel en volwaardig mee in de Nederlandse maatschappij, liefst via betaald werk. Dit doel vertaalt zich in een specifiek beleidsdoel voor het nieuwe inburgeringsstelsel: *inburgeringsplichtigen bereiken het voor hen hoogst haalbare taalniveau (liefst niveau B1) en kennis van de Nederlandse maatschappij, in combinatie met gerichte inspanningen op participeren naar vermogen vanaf de start van het inburgeringstraject.*

b) Werkzame mechanismen:

Voor realisatie van dit beleidsdoel is een inburgeringsstelsel nodig dat 1) een tijdige start en 2) de snelheid van de inburgering borgt, dat uitgaat van 3) maatwerk en 4) dualiteit (oftewel het combineren van het leren van de taal en participatie) en dat bovendien 5) kwaliteit garandeert. Verder is in de beleidstheorie een centraal principe geformuleerd, bestaande uit twee delen: gemeenten voeren de regie op de uitvoering van de inburgering en inburgeringsplichtigen blijven zelf verantwoordelijk voor het voldoen aan de inburgeringsplicht.

c) Instrumenten:

Hieronder wordt beschreven hoe de verschillende onderdelen van de Wet inburgering 2021 bijdragen aan de realisatie van de vijf subdoelen:

Ad 1: De **tijdige start** wordt bereikt door:

- het programma Voorinburgering in het AZC, dat goed aansluit op de reguliere inburgering;
- gemeenten die vanuit hun regierol al in de AZC-fase contact opnemen met de inburgeraars en zo mogelijk dan al de brede intake afnemen;
- een warme overdracht tussen AZC en gemeente;
- in de brede intake in een vroeg stadium afspraken te maken over het inburgeringstraject;
- het financieel ontzorgen van de inburgeraar in de eerste zes maanden in combinatie met maatschappelijke begeleiding zodat de inburgeraars zich kunnen concentreren op de inburgering en praktische zaken de inburgering niet vertragen;
- in het participatieverklaringstraject in een vroeg stadium aandacht te hebben voor participatie in de Nederlandse samenleving.

Ad 2: **Snelheid** wordt bereikt door:

- de regie op de uitvoering bij gemeenten te beleggen;
- de verantwoordelijkheid voor de inkoop van het inburgeringsaanbod bij gemeenten te beleggen waardoor gemeenten afspraken met aanbieders kunnen maken over de snelheid;
- door een goede doorverwijzing van inburgeraars naar de drie leerroutes;
- door in het PIP afspraken te maken tussen de gemeente en de inburgeraar over de kwaliteit en snelheid van het traject;
- door inburgeraars te stimuleren in de voortgangsgesprekken;
- door handhaving door gemeenten op de in het PIP gemaakte afspraken;
- door handhaving van de inburgeringstermijn door DUO.

Ad 3: **Maatwerk** wordt bereikt door:

- op basis van de brede intake en de leerbaarheidstoets de wensen en mogelijkheden van de inburgeraars in kaart te brengen en te zorgen voor een passend aanbod;
- onderscheid tussen drie leerroutes: de B1-Route, de onderwijsroute en de Z-Route;
- door in het PIP afspraken te maken op andere terreinen in het sociaal domein, toegesneden op het individu;
- door het mogelijk te maken af te schalen van B1 naar A2-niveau;
- door het beleggen van de inkoop bij gemeenten zodat zij ervoor kunnen zorgen dat er voldoende, passend aanbod beschikbaar is voor de verschillende leerroutes en niveaus;
- de voortgangsgesprekken tussen gemeenten en inburgeraars af te stemmen op de individuele behoeften van de inburgeraars;
- een integrale aanpak van gemeenten waarbij de begeleiding domeinoverstijgend wordt ingericht.

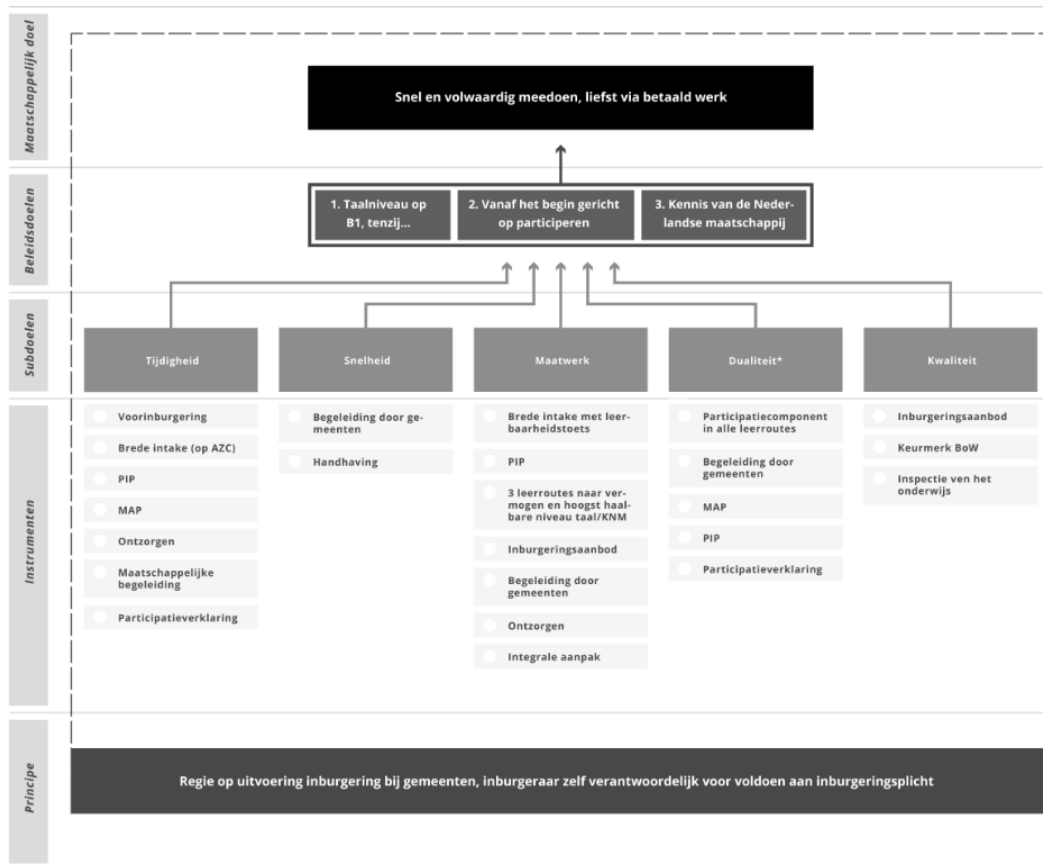
Ad 4: **Dualiteit** wordt bereikt door:

- in het PIP afspraken te maken over de invulling van de participatiecomponent;
- via begeleiding door gemeenten participatie in alle trajecten te borgen;
- in de B1-Route participatiecomponenten in te bouwen, eventueel gefinancierd uit de Participatiewet;
- invulling van de participatiecomponent in de onderwijsroute met het volgen van beroepsonderwijs;
- in de Z-Route een expliciet doel op te nemen voor activering en participatie;
- aandacht voor participatie in KNM, de MAP en het participatieverklaringstraject;
- gezinsmigranten te activeren via de MAP en het participatieverklaringstraject.

Ad 5: **Kwaliteit** wordt bereikt door:

- de verantwoordelijkheid voor het inburgeringsaanbod bij gemeenten te beleggen waardoor zij kunnen sturen op de kwaliteit van het aanbod;
- het dubbele slot om de kwaliteit van het aanbod te borgen en fraude van aanbieders in te perken: enerzijds het keurmerk van Blik op Werk en anderzijds de regierol van gemeenten;
- door het keurmerk van Blik op Werk dat bijdraagt aan de kwaliteit van het aanbod voor gezinsmigranten, met als kanttekening dat gemeenten hier veel minder kunnen sturen op de kwaliteit van het aanbod.

Figuur: beleidstheorie Wi2021



* taal in combinatie met participatie

B2 – programma Voor een Inclusieve arbeidsmarkt (VIA):

a) Beleidsdoel:

De integratie van Nederlanders met een migratieachtergrond gaat op verschillende terreinen vooruit. Een sprekend voorbeeld zijn de onderwijsprestaties. Ondanks deze positieve ontwikkeling blijft de arbeidsmarktpositie achter. Om deze redenen startte de Minister van SZW het programma ‘Verdere Integratie op de Arbeidsmarkt’ (VIA, in 2022 omgedoopt tot Voor een Inclusieve Arbeidsmarkt). Het doel: bevorderen van gelijkwaardige kansen en posities op de arbeidsmarkt van personen met een migratieachtergrond.

b) Werkzame mechanismen:

Binnen VIA bestaan verschillende veronderstelde werkzame mechanismen:

- 1) Het programma VIA bestaat uit acht praktijk-pilots, gericht op momenten in de loopbaan van burgers met een migratieachtergrond die een groot verschil kunnen maken voor hun kansen op de arbeidsmarkt: 1) de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt, 2) de rol van werkgevers bij het vervullen van vacatures en het bieden van kansen voor doorstroom en omscholing, 3) en de wijze waarop gemeenten en UWV uitkeringsgerechtigden ondersteunen. De interventies binnen dit programma zijn zo veel als mogelijk *evidence-based*, waarbij wetenschappelijke inzichten centraal worden gesteld en onafhankelijke deskundigen worden benut. De regionale en lokale experimenten zijn gemonitord en geëvalueerd.
- 2) Vervolgens is het de uitdaging om de lessen uit het programma VIA actueel te houden en de geslaagde aanpakken uit de pilots breder bekend en toegepast te krijgen. Om dit te bereiken wordt samengewerkt met negentien betrokken (koepel)organisaties. Gezamenlijk is afgesproken dat de krachten worden gebundeld om gedurende de komende jaren een gezamenlijke ‘werkagenda’ uit te voeren. Deze werkagenda zet in op het verspreiden, stimuleren en het toepassen van effectieve aanpakken en de *toolbox* van effectieve aanpakken verder uit te breiden. Dit doen we door netwerken

op te zetten, door kennis toepasbaar te maken voor de uitvoering en het toepassen ervan te stimuleren en door in te zetten op versterking van het vakmanschap van klantmanagers, HR professionals en andere professionals – diegenen die het verschil in de praktijk kunnen maken.

3) Wij monitoren of we met de uitvoering van de werkagenda op de goede weg zijn en of onze ambities ook echt leiden tot impact. Waar nodig kunnen we tussentijds bijsturen en/of doelstellingen meer meetbaar maken. Zo groeien we naar een agenda voor de langere termijn. Daarmee heeft deze werkagenda nadrukkelijk een flexibel, lerend en ontwikkelend karakter.

4)

c) Instrumenten:

Hieronder wordt beschreven hoe de drie werkzame mechanismen bijdragen aan het beleidsdoel, namelijk het bevorderen van gelijkwaardige kansen en posities op de arbeidsmarkt van personen met een migratieachtergrond:

Ad 1: Het programma VIA bestaat uit een meersporenaanpak met acht onderdelen (praktijk-pilots):

- Een tool voor werkgevers om culturele diversiteit in de organisatie te meten. Dit gebeurt d.m.v. databasekoppeling via CBS.
- Kennis over aanpassingen in de werving en selectie die ervoor kunnen zorgen dat impliciete vooroordelen minder bepalend zijn.
- Kennis over HR-interventies bij werkgevers voor behoud en doorstroom van werkenden.
- Kennis over intensieve begeleiding voor langdurig werkzoekenden.
- Kennis over toepassing van combinaties van leren en werken t.b.v. duurzame arbeidsparticipatie.
- Kennis over interventies die het verschil in uitstroom uit de WW tussen WW-gerechtigden met en zonder migratieachtergrond verkleinen.
- Kennis over interventies die verleiden tot een kansrijkere studiekeuze.
- Kennis over interventies die moeten leiden tot een betere overgang van mbo naar de arbeidsmarkt.

Ad 2: De lessen uit het programma VIA actueel houden en de effectieve interventies uit de pilots breder bekend en toegepast te krijgen:

- Het adresseren en aanjagen van de kanselijkheid op de arbeidsmarkt, door het maken van beleid, het toepassen, verspreiden en opschalen van effectieve interventies en het (door)ontwikkelen van kennis hierover:
 - Het tot uitvoer brengen van de Werkagenda VIA, door op onderdelen het hebben van een faciliterende rol, op onderdelen een uitvoerende rol en op onderdelen een monitorende of opdrachtgevende rol. Waarbij er zorg wordt gedragen dat zoveel mogelijk partijen hun rol (kunnen) pakken bij het bevorderen van kanselijkheid op de arbeidsmarkt en dat zij hun eigen beleid en acties blijven monitoren en evalueren.
 - Door bij te dragen aan beleidsontwikkeling rakend aan de kanselijkheid op de arbeidsmarkt.
 - Het tot uitvoer brengen van de kennisagenda als onderdeel van de Werkagenda VIA, door het actueel en relevant houden van inzichten in wat wel en niet werkt, door de link tussen doelgroep, wetenschap en praktijk te blijven leggen. In deze kennisagenda staat centraal het aanvullend onderzoek op nieuwe thema's en interventies, het vertalen van opgedane kennis naar de praktijk en het (door)ontwikkelen van kennis, door te evalueren, te monitoren en bij te stellen waar nodig.

Ad 3: Monitoren of we met de uitvoering van de werkagenda op de goede weg zijn en of onze ambities ook echt leiden tot impact:

- In beeld brengen van activiteiten die in het kader van de Werkagenda VIA zijn uitgevoerd, inclusief het bereik ervan.
- In beeld brengen van activiteiten van relevante stakeholders, zoals werkgevers, gemeenten, onderwijspartijen en UWV, die bijdragen aan gelijke kansen en posities op de arbeidsmarkt.
- In beeld brengen van een overkoepelend inzicht in de ontwikkeling van arbeidsmarktkansen en posities van mensen met een migratieachtergrond (outcomemeting).

B3 - Beleid voor het samenleven:

a) beleidstheorie:

Met de toenemende superdiversiteit wordt samenleven in verscheidenheid steeds complexer. Beleid om het samenleven in verscheidenheid te versterken is versnipperd en weinig ontwikkeld om structurele impact te kunnen maken. Binnen de gegeven bredere interdepartementale beleidscontext van het sociaal domein en inclusiebeleid, heeft het Programma Samenleven tot doel structureel (landelijke opschaling) preventief beleid te ontwikkelen dat *het samenleven in verscheidenheid bevordert waarbij 1) eenieder de superdiversiteit (h)erkent en elkaar als gelijkwaardig behandelt, 2) discriminatie en racisme naar herkomst, religie en huidskleur wordt voorkomen en 3) eenieder invulling geeft aan het recht op zelfbeschikking.*

b) Werkzame mechanismen:

Realisatie van het samenlevenbeleid is gebaseerd op de volgende veronderstelde werkzame mechanismen:

- a) We zorgen voor een kennisbasis over het samenleven in superdiversiteit en maken de mate van diversiteit en inclusiviteit in de Nederlandse samenleving inzichtelijk. Het ontwikkelen van deze kennisbasis is enerzijds nodig om structureel en *evidence based* beleid voor het samenleven vorm te geven, op basis waarvan de keuze en wijze van opschaling van de drie doelstellingen van het samenlevenbeleid zal worden bepaald. Anderzijds is het inzichtelijk maken van de mate van diversiteit en mate van inclusiviteit in Nederland nodig om uitsluiting, stigmatisering en ongelijkwaardigheid zichtbaar te maken, bewustwording te creëren en dus te (h)erkennen.
- b) Het faciliteren van stakeholder als gemeenten, andere ministeries, sociaal professionals en burgers om initiatieven te ontplooiën op basis van de ontworpen *evidence based* handelingsperspectieven. We zetten in op het toegang geven tot en toepassing geven aan bewezen interventies, zoals initiatieven op het terrein van contact, om uitsluiting, discriminatie en racisme te (h)erkennen, een sociale norm te herkennen en te stellen, intercultureel sensitief te denken en handelen (intersectionele benadering), of om mentaliteits- en gedragsverandering m.b.t. zelfbeschikking binnen gesloten gemeenschappen te creëren. Hierdoor zorgen we dat hun inspanningen en inzet als een hefboom fungeren en zal bijdragen aan structurele en grootschalige impact van een preventieve aanpak op het samenlevenbeleid.
- c) We evalueren en monitoren de uitvoering van onze preventieve interventies op effectiviteit om zo inzicht te krijgen in, enerzijds, welke methoden reproduceerbaar zijn en, anderzijds, wat werkt om opschaling van de drie strategische doelstellingen van het samenlevenbeleid voor elkaar te krijgen. Op deze manier beogen we met opschaling van de beleidsmethoden impact op de drie doelen van het samenleven. Zo is tussentijds bijsturen van de doelstellingen en methoden mogelijk en krijgt deze beleidsopgave een lerend karakter.

c) Instrumenten:

Hieronder wordt beschreven hoe de drie werkzame mechanismen bijdragen aan het beleidsdoel, namelijk opschaling van de inzet op de drie subdoelstellingen 1) eenieder accepteert de superdiversiteit in Nederland en (h)erkent, respecteert en behandelt elkaar als gelijkwaardig; 2) voorkomen van discriminatie en racisme naar herkomst, religie en huidskleur, waarbij de aandacht, kennis en handelingsperspectief over specifieke en gestapelde gronden van discriminatie en racisme wordt vergroot; 3) en eenieder invulling geeft aan het recht op zelfbeschikking zoals gegeven door de Nederlandse rechtstaat:

Ad 1: Het programma Samenleven brengt de kennisbasis over het samenleven in superdiversiteit op orde en maakt de *state of art* van de diversiteit en mate van inclusiviteit in de Nederlandse samenleving inzichtelijk:

- Ontwikkelen van deze kennisbasis om een *evidence based* strategie voor beleid voor het samenleven vorm te geven en om uitsluiting, stigmatisering en ongelijkwaardigheid zichtbaar te maken, bewustwording te creëren en dus te (h)erkennen:
 - Ervaren discriminatie structureel meten en mechanismen in kaart brengen, waar nodig op specifieke gronden en vanuit intersectioneel perspectief.
 - Inzet op het in kaart brengen van de mate van culturele familiariteit en meerwaarde van diversiteit.

- Monitor gelijkwaardige deelname aan en toegang tot de samenleving vanuit intersectioneel perspectief.
- Bewindspersoon draagt o.b.v. onderbouwde data bij aan maatschappelijk inzicht over samenleven in superdiversiteit en de mate van inclusiviteit in de samenleving.

Ad 2: Ontplooiën van een hefboomfunctie waarbij handelingsperspectieven op basis van effectieve interventies breder bekend en toegepast worden:

- Inzet op het aanjagen van en toegang geven tot bewezen handelingsperspectieven, waarbij impuls wordt gegeven aan lokaal initiatief en eigenaarschap andere stakeholders over het samenlevenbeleid, discriminatiebeleid en aanpak zelfbeschikking en kennis leidt tot handelingsperspectief dat breed wordt ingezet:
 - Door-ontwikkelen landelijk kennispunt en helpdeskfunctie van KIS voor handelingsperspectief op terrein programma Samenleven, waarbij handelingsperspectief *up to date* wordt gehouden o.b.v. beschikbare kennis en vraag lokale overheden en sector-specifieke vraag.
 - Decentralisatie- uitkeringen voor gemeenten op terrein van de drie strategische doelstellingen.
 - In de diverse beleidsterreinen wordt diversiteit meegenomen in de uitvoering.
 - Inzet op co-creatie projecten en experimentele interventies, waarvan resultaten kunnen worden overgedragen aan andere departementen of gemeenten.
 - Pilot voor Rijksambtenaren om intersectioneel te leren denken en werken.
 - Twee pilots om bewustwording en een structurele aanpak van discriminatie en racisme in de publieke ruimte te stimuleren.
 - Verkenning behoeften training cultuursensitiviteit voor professionals (zelfbeschikking).
 - Opdrachten i.s.m zelforganisaties rond verhogen financiële weerbaarheid vrouwen uit afhankelijkheidsrelaties uit gesloten gemeenschappen.
 - Interventie rondom bevorderen ontwikkelen sociaal kapitaal via gemeenten (zelfbeschikking).
 - Interventies gericht op bevorderen kennis over recht op zelfbeschikking in de opvoeding.

Ad 3: Monitoren of we met de uitvoering van de preventieve interventies effectief zijn en of onze ambities ook echt leiden tot impact:

- In beeld brengen van activiteiten die in het kader van de drie strategische doelen zijn uitgevoerd, inclusief de effectiviteit, overdraagbaarheid en het bereik ervan.
- In beeld brengen van activiteiten van relevante stakeholders, zoals sociaal professionals en gemeenten, die werkzaam zijn binnen het werkveld van of bijdragen aan de drie strategische doelen.
- In beeld brengen van een overkoepelend inzicht in de ontwikkeling van impact op het terrein van de drie strategische doelstellingen (outcome-meting).

B4 – Tegengaan van dreigingen voor de sociale stabiliteit:

a) beleidstheorie:

Het tegengaan van maatschappelijke spanningen, polarisatie, radicalisering en problematisch gedrag blijft in een superdiverse samenleving een punt van aandacht en zorg. Dit vraagt om een vroegtijdige inzet (preventie) zodat de samenleving qua leefklimaat veiliger en prettiger wordt en blijft. Hierbij ligt de focus zowel op het bestrijden van risicofactoren als op het stimuleren van beschermende factoren. *Met als doel het versterken van de sociale stabiliteit door de weerbaarheid en veerkracht van individuen, groepen en de samenleving als geheel te vergroten.* Daarbij richten wij ons op de doelgroepen gemeenten, gemeenschappen en (jeugd)professionals.

Dit betekent dat er naast de brede maatschappelijke inzet op voedingsbodems ook meer gerichte inzet nodig is voor bepaalde groepen die extra ondersteuning nodig hebben om op een positieve manier opgewassen te zijn tegen dreigingen voor de sociale stabiliteit. Daarbij gaat het om:

- Het verkleinen van de ontvankelijkheid van “vatbare” groepen voor extremistische boodschappen (Preventie radicalisering);
- Het weerbaar en veerkrachtig maken van groepen tegen problematisch gedrag (Problematisch gedrag);

- Het voorkomen van maatschappelijke spanningen rondom specifieke thema's, incidenten en gedragingen (Maatschappelijke spanningen & polarisatie /Maatschappelijke onrust) ;
- Het weerbaar en veerkrachtig maken van groepen die vanwege hun migratieachtergrond te maken kunnen krijgen met beïnvloeding vanuit een statelijke actor (Ongewenste buitenlandse inmenging);
- Inzetten op de maatschappelijke impact van fenomenen in relatie tot de sociale stabiliteit (Maatschappelijke spanningen & polarisatie /Maatschappelijke onrust);
- Inzetten op de ontwikkeling van handreikingen en bieden van handelingsperspectief voor het Rijk, gemeenten, gemeenschappen, (jeugd) en andere professionals en andere stakeholders, onderzoek en evaluaties om te weten wat werkt op de verschillende opgaven (kennisontwikkeling en -versterking).

b) Werkzame mechanismen:

Om bovenstaande doelen te bereiken zetten we met name in op het versterken van de veerkracht en weerbaarheid van onze doelgroepen. Dit begint met het creëren van bewustzijn rondom de specifieke thema's, het ontwikkelen en delen van kennis, het zorgen voor signaleringsstructuren en het verbinden van maatschappij en overheid alsmede van het verbinden van het veiligheids-, het sociaal- en het zorgdomein. Daarnaast wordt ingezet op het ondersteunen van gemeenten in het vormgeven van preventief beleid en het in kaart brengen van de werkzame elementen die bij een preventieve beleidsaanpak of rondom incidenten nodig zijn.

Voor realisatie hiervan wordt ingezet op drie pijlers: 1) het inbrengen van een verrijkend meervoudig perspectief en dat verbinden aan beleid en politiek; 2) de netwerkopbouw en verduurzaming; 3) kennisversterking. Deze pijlers hebben als doel: a) het vergroten van de handelingsvaardigheid van belangrijke stakeholders zoals rijk, gemeenten, gemeenschappen en professionals in het omgaan met spanningen, polarisatie en radicalisering; b) het verbeteren van de informatiepositie van het Rijk voor het inzetten van agendering en signalering ter preventie van maatschappelijke onrust en spanningen; c) het verduurzamen van de werkwijze inclusief monitoren, evalueren en leren zodat we inzicht krijgen in wat werkt en het reproduceerbaar is.

We stimuleren de dialoog, delen onze kennis en adviseren gemeenten, gemeenschappen, professionals en andere belangrijke stakeholders. Als zij meer en betere handelingsvaardigheden hebben om met spanningen om te gaan en de informatiepositie van het Rijk goed is zodat er snel en vroegtijdig gereageerd en geagendeerd kan worden rondom maatschappelijke onrust, dan zal dit bijdragen aan een veiligere en prettigere samenleving.

c) Instrumenten:

Ad 1: Kennisontwikkeling en -deling:

Inzicht hebben in de mate van sociale stabiliteit in Nederland is een randvoorwaarde om effectief beleid te voeren. Het stelt beleidsmakers in staat eventuele risico's en uitdagingen te adresseren en waar nodig de juiste maatregelen en interventies te ontwikkelen om de sociale stabiliteit te behouden.

We ontwikkelen en delen kennis met betrekking tot:

- a. de mate van sociale stabiliteit en maatschappelijke spanningen in Nederland binnen de context van samenleven in verscheidenheid. Hiervoor doen we tweejaarlijks onderzoek naar sociale stabiliteit en maatschappelijke spanningen om deze ontwikkelingen zichtbaar te maken en bewustwording te creëren.
- b. de verschillende fenomenen die een aanzienlijke invloed hebben op de sociale stabiliteit in Nederland.
- c. de verschillende beschermende factoren en risicofactoren die de sociale stabiliteit bevorderen dan wel onder druk zetten.
- d. de verschillende *evidence based* interventies die door gemeenten en maatschappelijke organisaties zijn en worden ontwikkeld.

Door kennis te ontwikkelen en delen met onze stakeholders dragen we bij aan de bewustwording van de noodzaak van sociale stabiliteit.

- a. het ondersteunt mensen om inzicht te krijgen in de risico's, uitdagingen en kwetsbaarheden waarmee een samenleving wordt geconfronteerd. Dit begrip kan individuen en gemeenschappen aanmoedigen om proactieve maatregelen te nemen om zichzelf en anderen te beschermen tegen potentiële bedreigingen.
- b. het bevordert gemeenschapsbetrokkenheid en samenwerking. Mensen worden aangespoord om actief deel te nemen aan het opbouwen van sociale banden, het creëren van ondersteunende netwerken en het werken aan gezamenlijke doelen. Dit bevordert sociale cohesie en versterkt de veerkracht en weerbaarheid van gemeenschappen.
- c. het stimuleert de vraag naar preventieve maatregelen en interventies. Het zet individuen en organisaties aan tot het implementeren van beleid en programma's die gericht zijn op het voorkomen of verminderen van maatschappelijke spanningen.
- d. het *empower*t mensen en zet hen aan tot actie. Door mensen bewust te maken van hun rechten, mogelijkheden en verantwoordelijkheden, kunnen ze hun eigen veerkracht vergroten en weerbaarheid ontwikkelen om moeilijke situaties het hoofd te bieden en positieve veranderingen te bewerkstelligen.

Ad 2: Signalering:

De afdelingen Weerbare Samenleving en Expertise unit Sociale Stabiliteit communiceren signalen en perspectieven uit de samenleving die haar bereiken naar diverse stakeholders waaronder andere afdelingen, departementen en de minister, gemeenten, (jeugd)professionals en vertegenwoordigers van verschillende gemeenschappen.

Door alert te zijn op tekenen van spanningen in de samenleving doen we kennis op wat kan bijdragen aan een beter begrip van de behoeften en zorgen van verschillende groepen in de samenleving. Hierdoor kan op verschillende niveaus deze kennis worden meegenomen in de beleidsvorming en gericht ondersteuning geboden worden aan verschillende groepen.

Ad 3: Advisering gemeenten en andere partijen:

Het ontbreekt gemeenten vaak aan expertise m.b.t. het vormgeven van beleid op ontwikkelingen die de sociale stabiliteit aantasten. Gemeenten nemen in eerste instantie contact op met ESS en zij verwijzen naar Weerbare samenleving door wanneer er vragen zijn over beleidsvorming. We ondersteunen gemeenten waar nodig in hun lokale beleidsaanpak. Hierdoor zijn gemeenten beter in staat om passend beleid te maken om de veerkracht en weerbaarheid van inwoners te versterken en de sociale stabiliteit te behouden en bevorderen.

Daarnaast vindt ook advisering in de vorm van kennisontwikkeling en -deling plaats met andere stakeholders, zoals gemeenschappen en (jeugd)professionals.

Ad 4: Financiering:

Met behulp van financiële ondersteuning ondersteunen we gemeenten en maatschappelijke organisaties met het ontwikkelen van *evidence based* interventies gericht op het bevorderen van de sociale stabiliteit en daarmee het reduceren van sociale spanningen. Deze interventies zouden als hefboom moeten fungeren zodat de bewezen interventies breder in het land toegepast kunnen worden.

Ad 5: Netwerkopbouw gericht op samenwerking en verbinding:

We stimuleren een domein overstijgende samenwerking op nationaal en lokaal niveau. We werken met verschillende actoren, zoals andere departementen, lokale overheden, maatschappelijke organisaties en gemeenschappen, om de veerkracht en weerbaarheid in en van de samenleving te vergroten en maatschappelijke spanningen vroegtijdig te signaleren. Deze vraagstukken raken verschillen domeinen zoals het veiligheids-, sociaal- en zorgdomein. Wederzijds begrip wordt versterkt en (kennis)netwerken worden onderhouden, uitgebreid of opgebouwd.

Ad 6: Communicatie en voorlichting:

We delen de kennis die we opdoen aan internen en externen en informeren de Tweede Kamer wanneer er parlementaire vragen zijn. Communicatie en voorlichting dragen bij het versterken van veerkracht en weerbaarheid doordat het de bewustwording van sociale problemen vergroot, waardoor mensen sneller

hulp kunnen zoeken en risicofactoren kunnen verminderen. Daarnaast kan het de dialoog tussen verschillende bevolkingsgroepen bevorderen, wat kan leiden tot meer begrip en respect voor elkaar. Op deze manier draagt dit instrument bij aan veerkracht en weerbaarheid.

Ad 7: Dialoog en participatie:

We bieden een platform voor dialoog en uitwisseling tussen groepen, met name koepelorganisaties, door het bevorderen van begrip en empathie en door het bespreken van onderliggende oorzaken van spanningen. Het stimuleren van de dialoog om de sociale stabiliteit te bevorderen en maatschappelijke spanningen tegen te gaan is in veel gevallen de belangrijkste beschermende factor. Op deze manier wordt begrip en respect tussen verschillende groepen versterkt. Het de-escaleren van maatschappelijke spanningen door middelen van dialoog of participatie draagt bij aan sociale stabiliteit door het verminderen van conflict en het bevorderen van vreedzame co-existentie tussen verschillende groepen in de samenleving. Het richt zich op het vinden van constructieve oplossingen voor conflicten.³⁸ Op deze manier draagt ook bij aan het de-escaleren van maatschappelijke spanningen.

Ad 8: Monitoring en Evaluatie:

We monitoren en evalueren de voortgang van de beleidsmaatregelen en interventies. Zo kunnen we ook verantwoording afleggen aan de samenleving over de manier waarop we omgaan met maatschappelijke spanningen en de bevordering van sociale stabiliteit in een superdiverse samenleving. Door middel van monitoring en evaluatie zijn we in staat om te bepalen of er aanpassingen nodig zijn aan de beleidsmaatregelen en interventies om ervoor te zorgen dat ze effectief blijven in het bevorderen van sociale stabiliteit.

5) Principes

- 1) Integratie -en samenlevenbeleid gaat de héle samenleving aan. Dit betekent dat burgers, gemeenschappen, lokale en nationale overheid gezamenlijk de opdracht dragen. Dat betekent ook dat de relatie met en input van de buitenwereld (burgers, groeperingen, lokale overheden, ketenpartners, etc.) een cruciale factor is.
- 2) Ruimte voor lokale variatie. Gemeenten spelen een sleutelrol bij het ontvangen en inburgeren van nieuwkomers en bij het faciliteren van het samenleven van alle inwoners van ons land. Er bestaan echter grote verschillen tussen gemeenten. Op deze lokale variëteit moet worden ingespeeld in de uitvoering van het SenI beleid.
- 3) Ons beleid is zoveel als mogelijk bewezen effectief. We stimuleren ook andere relevante stakeholders om *evidence based* te werken.
- 4) Directie SenI kiest er voor om te focussen op een aantal specifieke beleidsterreinen binnen het integratie- en samenlevenbeleid, maar ziet het daarnaast evengoed als taak om ontwikkelingen in de samenleving breder te volgen en te signaleren, indien nodig daarop te acteren of te agenderen bij andere departementen.

6) Context

- Politiek speelveld.
- Mondiale ontwikkelingen.
- De nieuwe verscheidenheid.
- Demografische ontwikkelingen.
- Ontwikkelingen op het gebied van ambtelijk vakmanschap.

7) Overzicht ondersteunende studies

Beschrijving maatschappelijk probleem SenI:

- NIDI en CBS, *Verkenning bevolking 2050* (2021).
- WRR, *Samenleven in verscheidenheid. Beleid voor de migratiesamenleving* (2020).
- SCP, *Ervaren discriminatie in Nederland II* (2020).
- WRR, *De nieuwe verscheidenheid: toenemende diversiteit naar herkomst in Nederland* (2018).

³⁸ Reicher, S., & Haslam, S. A. (2017). *De-escalation as a Fundamental Process of Social Identity: The Social Identity Dynamics of Peace and Conflict*. In T. F. Pettigrew, L. R. Tropp, & R. D. Mallett (Eds.), *Wiley Handbook of Intergroup Conflict* (pp. 265-278). Wiley-Blackwell.

- WRR, *De wereld in één stad: migratiediversiteit en stedelijk beleid in Europa* (2018).
- WRR, *Migratie en classificatie. Naar een meervoudige migratie-idiom* (2016).
- Regioplan, *Synthesestudie beleidsdoorlichting integratiebeleid* (2016).
- SCP, *Integratie in zicht. De integratie van migranten in Nederland op acht terreinen nader bekeken* (2016).
- CBS, *Jaarrapporten integratie* (meerdere jaren).

Geplande evaluaties:

- Jaarrapport integratie (2022)
- Longitudinaal onderzoek cohort statushouders (2020 – 2022)
- Brede studie achterstand en evenredigheid (2022)
- Leertraject en toolkit evidence-based werken. Monitoring en Evaluatie (2021 – 2022)
- Synthesestudie Integratie. Periodieke rapportage (2023)
- Derde evaluatie KIS. Ex-ante evaluatie (2025)

Witte vlekken:

Ondersteuning beleidstheorie inburgering:

- Regioplan, *De bijdrage van inburgering aan de participatie van migranten in de Nederlandse samenleving*, 2013
- BMC, *Eindrapportage behoefteonderzoek migranten*, 2014
- WRR-rapport *Geen tijd verliezen: van opvang naar integratie van asielmigranten* (WRR-Policy Brief 4), 2015
- KIS, *Wat werkt bij de bevordering van arbeidsparticipatie van statushouders?*, 2015
- Regioplan, *De integratie van statushouders op lokaal niveau: belemmeringen en oplossingen*, december 2015
- Regioplan, *Synthesestudie beleidsdoorlichting integratiebeleid*, oktober 2016
- Regioplan, *Monitor en evaluatie waardenoverdracht nieuwkomers*, 2016
- KIS, *Monitor gemeentelijk beleid arbeidstoelichting vluchtelingen*, 2016, 2017, 2018, 2019
- KIS, *Financiële en sociale zelfredzaamheid van nieuwkomers: Een verkenning van het landelijke en lokale beleid*, 2017
- Algemene Rekenkamer, *Inburgering; eerste resultaten van de Wet inburgering 2013*, 2017
- SCP, *Syriërs in Nederland. Een studie over de eerste jaren van hun leven in Nederland*, 2018
- Significant, *Evaluatie van de Wet inburgering 2013*, 2018
- VluchtelingenWerk/Verweij-Jonker, *VluchtelingenWerk IntegratieBarometer 2018 Een onderzoek naar de ervaringen van vluchtelingen met inburgering*, april 2018
- Nationale Ombudsman, *Een valse start, een onderzoek naar behoorlijke inburgering*, 2018
- KIS, *De financiële zelfredzaamheid van statushouders: belemmeringen en bouwstenen*, 2019
- Inspectie SZW, *Financiële zelfredzaamheid van asielstatushouders, een proces van langzaam loslaten en Financieel ontzorgen van asielstatushouders op weg naar zelfredzaamheid: een precaire balans*, juni 2019
- Regioplan, *Factsheet Toeleiding statushouders naar onderwijs*, 2019
- CPB-notitie *Een nieuwe kijk op de Wet Inburgering 2013*, februari 2020
- Significant, *Evaluatie VOI-pilot brede intake en persoonlijk plan inburgering en participatie (PIP). Eindrapport*, mei 2021
- Verweij-Jonker, *Evaluatie Pilots Veranderopgave Inburgering: Vrouwelijke nareizigers en gezinsmigranten. Eindrapportage*, mei 2021
- Regioplan, *Evaluatie VOI pilot duale trajecten. Eindrapport*, mei 2021
- De Beleidsonderzoekers, *Goed op weg met de Z-route. Procesevaluatie pilots Z-route: geleerde lessen van gemeenten*, augustus 2021
- Verweij-Jonker, *Hoe te zorgen voor 'echt ontzorgen'? Evaluatie Pilotprogramma Veranderopgave Inburgering, thema 'ontzorgen'*, september 2021
- Sardes, *Naar een hoger taalniveau voor inburgeraars. Evaluatie VOI-pilot B1-Route: van A2 naar B1. Eindrapportage*, september 2021
- De Beleidsonderzoekers, *Inburgering op maat: voorbereiden op Wet inburgering 2021. Synthese VOI-pilots*, december 2021

Geplande evaluaties:

- Synthese onderzoek VOI-pilots. Ex-ante evaluatie (2023)
- Monitor en (tussen)evaluatie wet inburgering (diverse onderzoeken) (2021 – 2027)

Witte vlekken:

Ondersteuning beleidstheorie VIA:

- *Analyse Verdere Integratie op de Arbeidsmarkt* (2018, SZW/SKO en ASEA)
- Onderzoeken die in het kader van VIA zijn uitgevoerd (<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2021/11/17/onderzoek-pilots-programma-verdere-integratie-op-de-arbeidsmarkt-via>), inclusief pilotevaluaties, specifieke effectonderzoeken en Programma-evaluatie VIA.
- Kansrijk Integratiebeleid op de Arbeidsmarkt (SCP, CPB, 2020)

Geplande evaluaties:

- Outcomemonitor VIA (jaarlijks nieuwe meting 2021-2025)
- Monitor Werkagenda VIA (jaarlijkse metingen 2022-2025)
- Monitoring activiteiten stakeholders (dient nog ontwikkeld te worden)
- Synthesestudie van verschillende onderdelen van de monitoring (2025)

Witte vlekken:

Ondersteuning beleidstheorie Samenleven:

- WRR, *Samenleven in verscheidenheid. Beleid voor de migratiesamenleving* (2020).
- Panteia, *Docententruining effectief nuanceren* (2019).
- Verwey-Jonker Instituut, *Evaluatie Wet op de Jeugdverblijven* (2019).
- Annemarike Stremmelaar, *Evaluatie IOT project verbinding aanpak antisemitisme en moslimdiscriminatie* (2018).
- Panteia en Bureau Omlo, *Evaluatie actieplan zelfbeschikking* (2018).
- Labyrinth, *Evaluatie Wijksafari* (2018).
- Gregor Walz, *Evaluatie fair play en fan coach projecten* (2018).

Geplande evaluaties:

- Evaluatie projecten vergroten sociaal netwerk gesloten gemeenschappen (2021 – 2022)
- Evaluatie project rond ondersteuning geloofsverlaters (2021 – 2022)
- Evaluatie voorlichting recht op zelfbeschikking (2021 – 2022)
- Monitoring actieplan ons voetbal is van iedereen (2020 – 2023)
- Evaluatie DU Samenleven en discriminatie. Proces- en effectevaluatie (2022)
- Evaluatie DU 7 Roma Pilots (2022)
- Evaluatie fondsen op naam en ondersteuningsfunctie (2022)
- Evaluatie vervolgtraject preventieve aanpak anti-zwart racisme (2023)
- Evaluatie UN Decade for people of African descent (2023 – 2025)

Witte vlekken:

- Evaluatie en monitoring op voortgang en effectiviteit van de drie afzonderlijke strategische doelstellingen (hieronder valt ook evaluatie actieplan zelfbeschikking).
- Monitoring over wijze van opschaling van de drie doelstellingen.
- Evaluatie op effectiviteit trainingstraject intersectionele blik voor Rijksambtenaren.
- Monitor ervaren discriminatie.

Ondersteuning beleidstheorie Sociale stabiliteit en weerbaarheid:

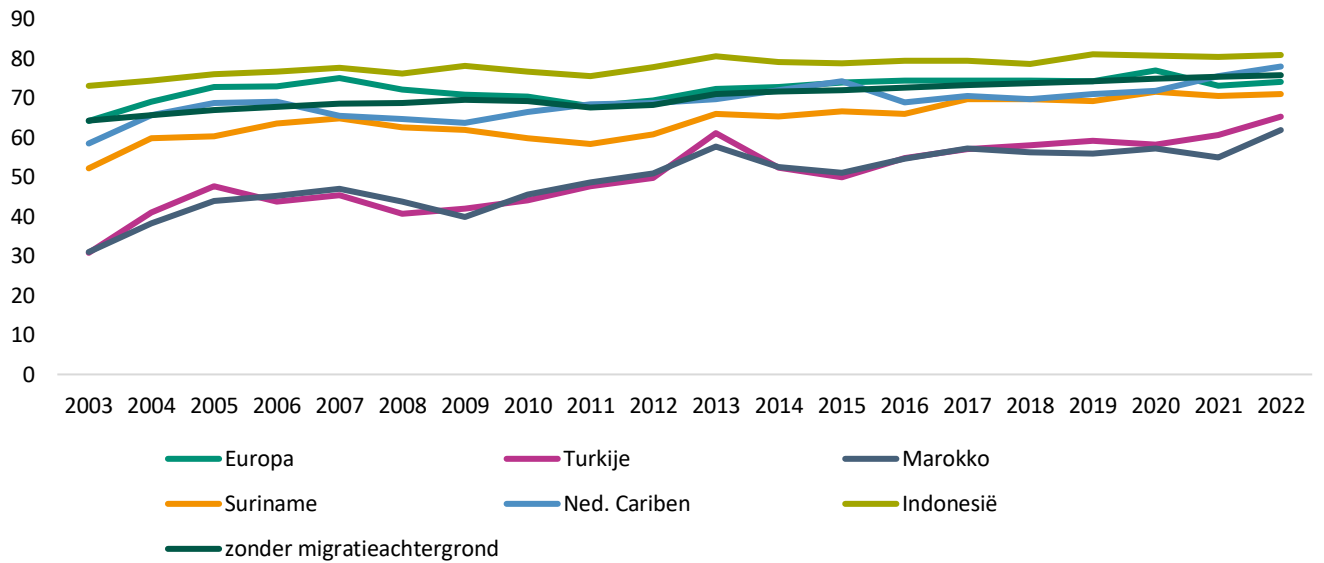
- Paul Mutsaers and Sibel Demir (2019). *Preventing radicalization and polarization: A literature review of policies, priorities, programs, and partnerships for youth at risk*. Tilburg, Fontys University of Applied Sciences, Department of Pedagogical Studies, ContourdeTwern / R-New.
- Stijn Sieckelinc & Amy-Jane Gielen (2019). *Veerkracht bevorderen bij opgroeiende jongeren. Inzetten op beschermende factoren*. Den Haag, Platform JEP.

Geplande evaluaties:

- Evaluatie ESS en platform JEP (2022)
- Onderzoeksprogramma weerbaarheidsagenda (diverse onderzoeken) (2023)

Bijlage 4 – Grafieken behorende bij hoofdstuk 3 doelbereik

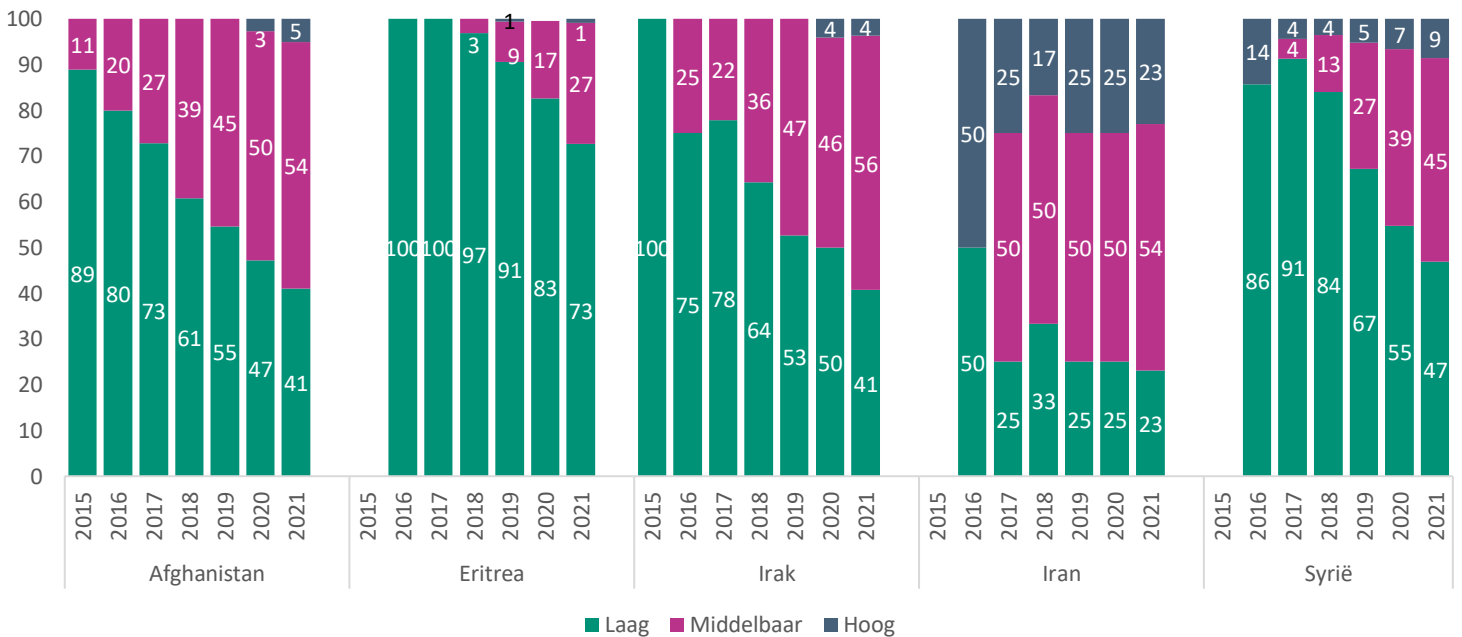
Figuur B4.1 Percentage met startkwalificatie van niet-schoolgaanden naar migratieachtergrond*



Bron: CBS (2023)

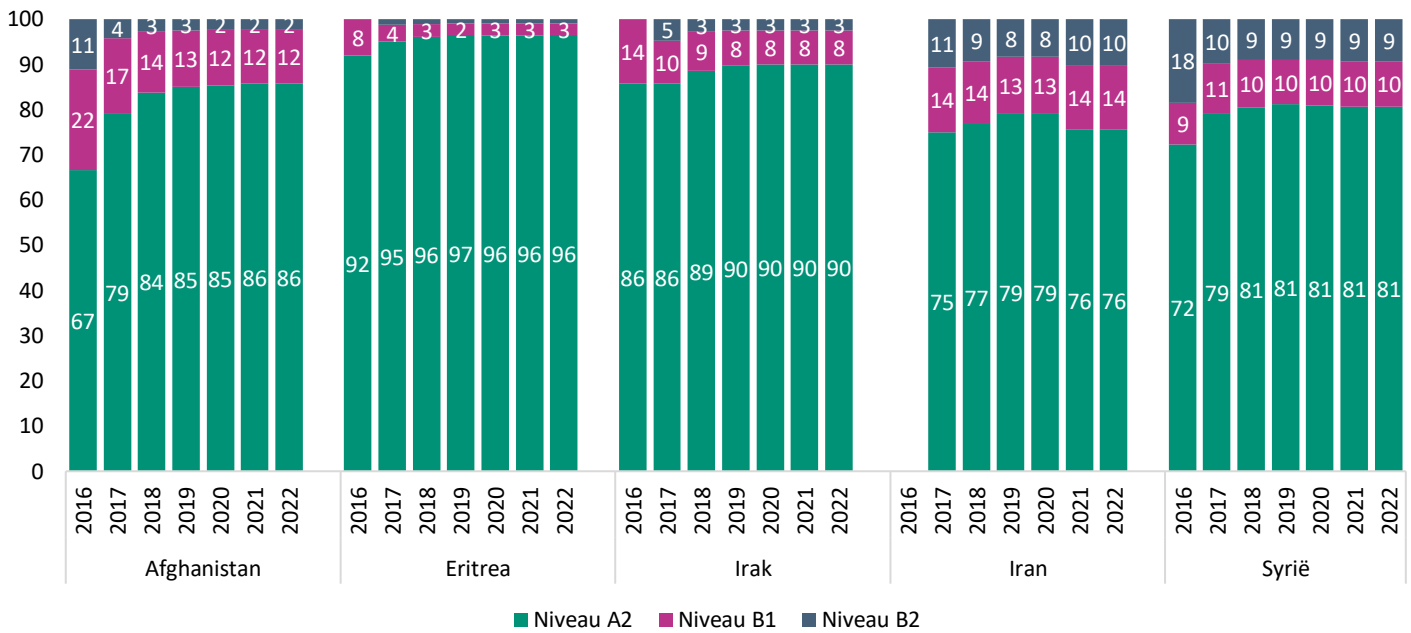
*Deze data zijn niet apart beschikbaar voor mensen met een eerste- en tweede generatiemigratieachtergrond.

Figuur B4.2 Opleidingsniveau van asielmigranten



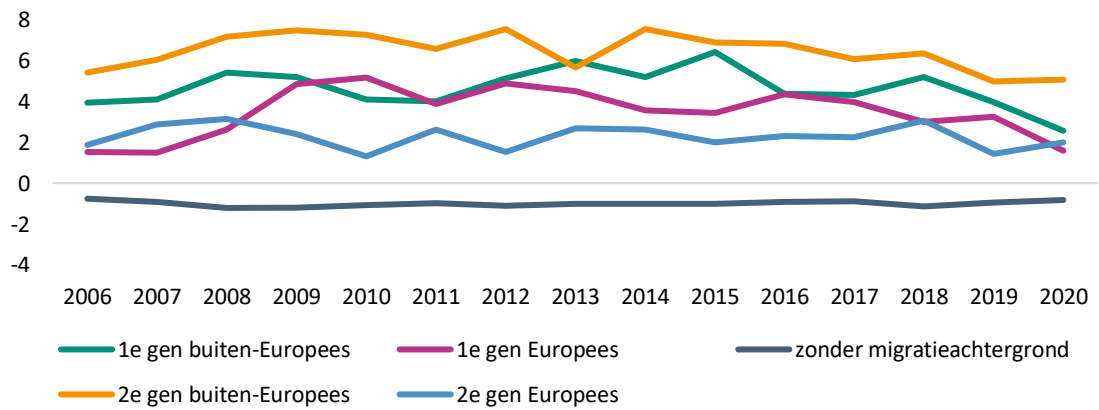
Bron: CBS (cohort 2014)

Figuur B4.3 Taalniveau van asielmigranten



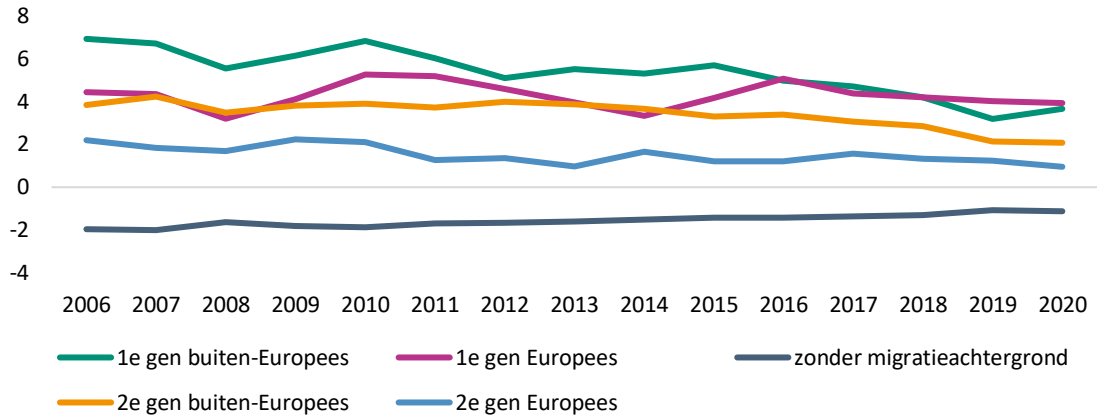
Bron: CBS (cohort 2014)

Figuur B4.4 Percentage mbo-bbl studenten dat stopt zonder diploma, ten opzichte van de gemiddelde student en gecorrigeerd voor persoonskenmerken



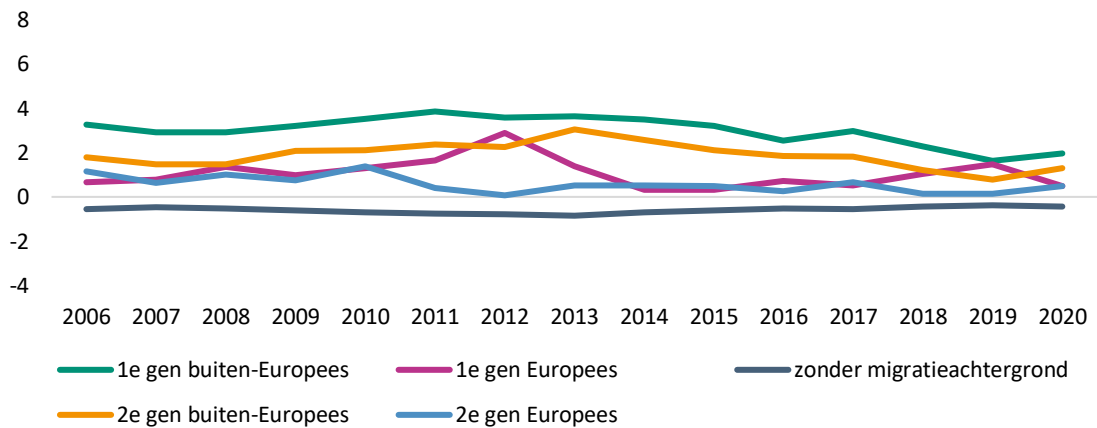
Bron: Significant (2023)

Figuur B4.5 Percentage mbo-bol studenten dat stopt zonder diploma, ten opzichte van de gemiddelde student en gecorrigeerd voor persoonskenmerken



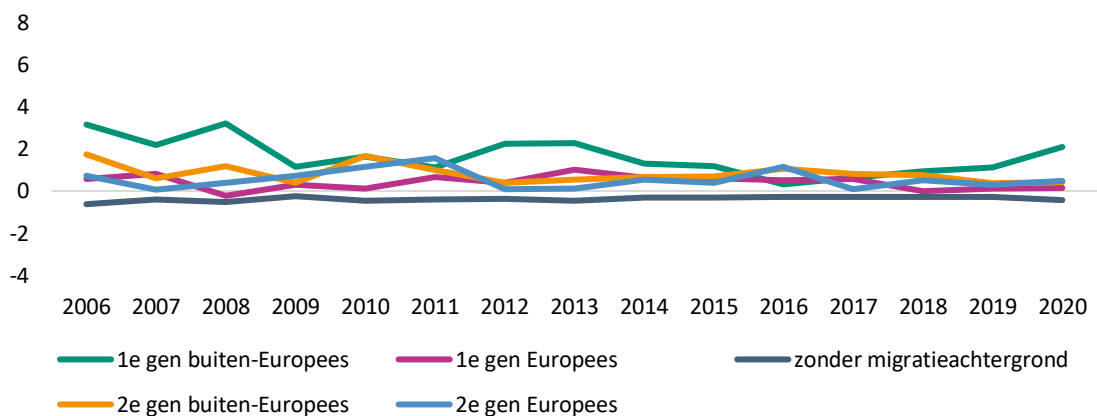
Bron: Significant (2023)

Figuur B4.6 Percentage bachelorstudenten dat stopt zonder diploma, ten opzichte van de gemiddelde student en gecorrigeerd voor persoonskenmerken



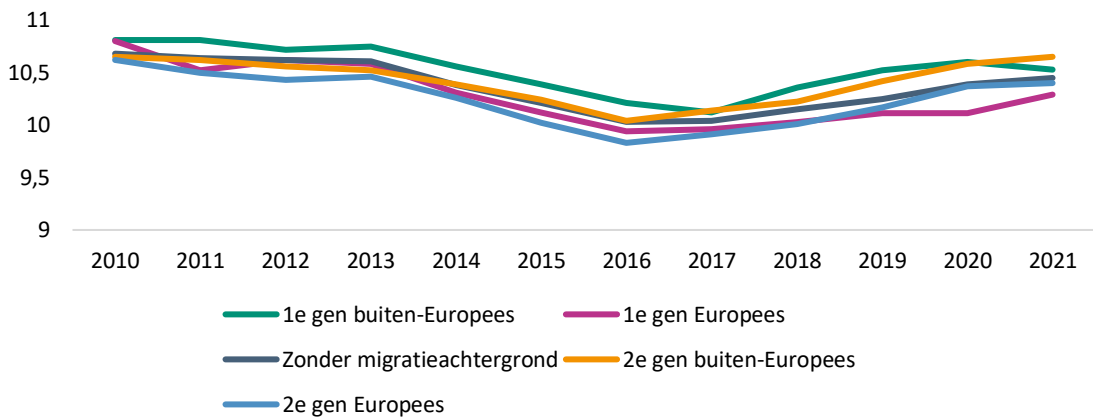
Bron: Significant (2023)

Figuur B4.7 Percentage masterstudenten dat stopt zonder diploma, ten opzichte van de gemiddelde student en gecorrigeerd voor persoonskenmerken



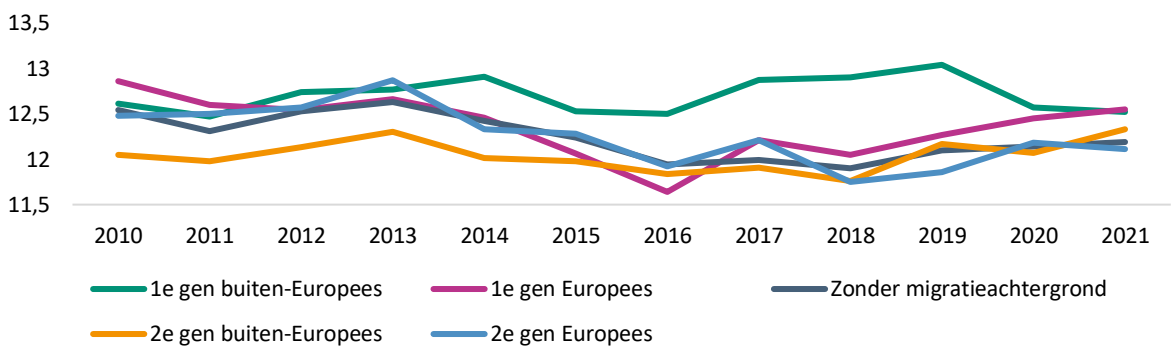
Bron: Significant (2023)

Figuur B4.8 Gemiddeld uurloon gecorrigeerd voor inflatie van eerste baan na mbo-bol, in euro's



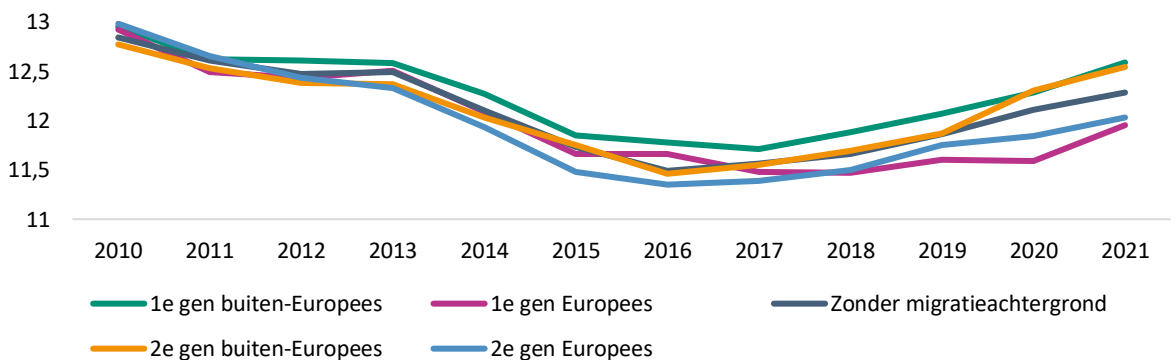
Bron: Significant (2023)

Figuur B4.9 Gemiddeld uurloon gecorrigeerd voor inflatie van eerste baan na mbo-bbl, in euro's



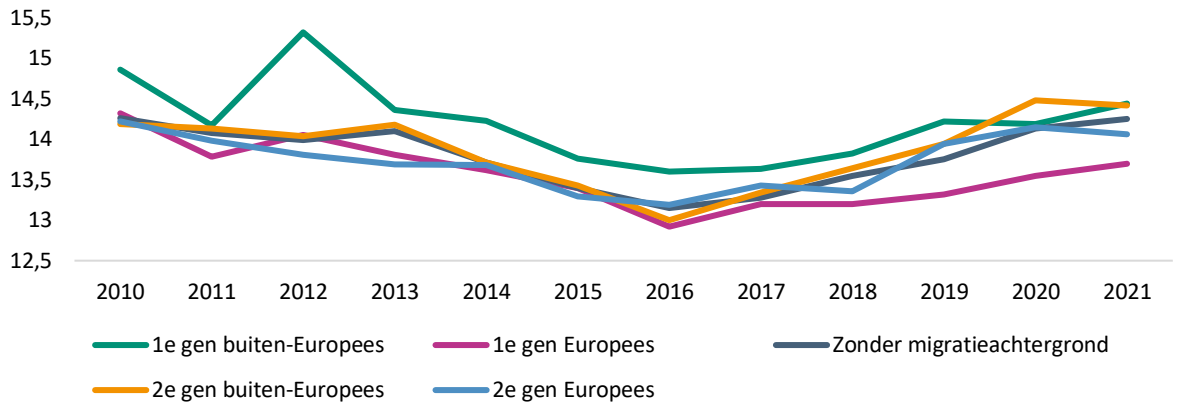
Bron: Significant (2023)

Figuur B4.10 Gemiddeld uurloon gecorrigeerd voor inflatie van eerste baan na bachelor, in euro's



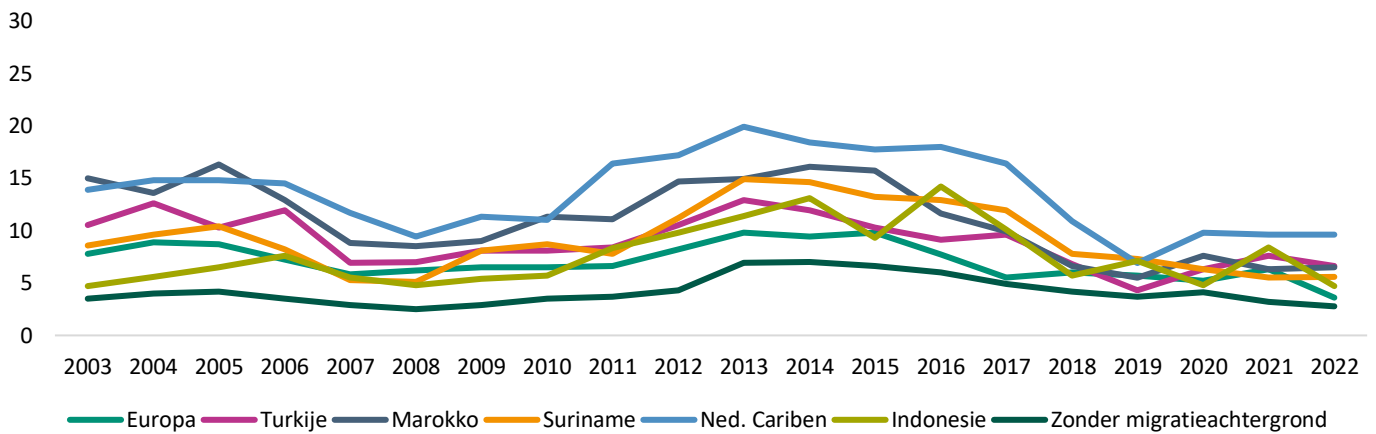
Bron: Significant (2023)

Figuur B4.11 Gemiddeld uurloon gecorrigeerd voor inflatie van eerste baan na master, in euro's



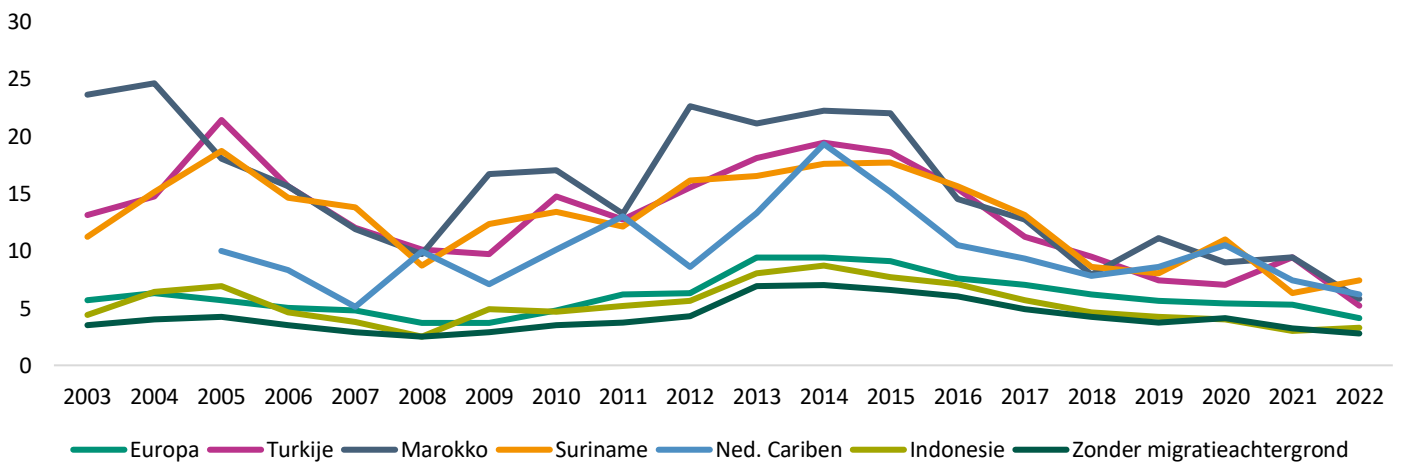
Bron: Significant (2023)

Figuur B4.12 Percentage werkloosheid naar migratieachtergrond, eerste generatie



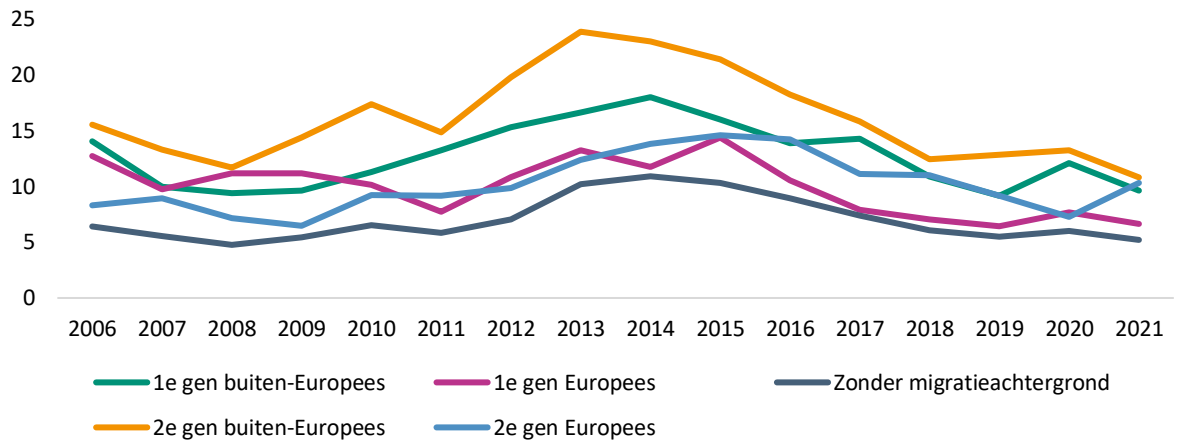
Bron: CBS (2023)

Figuur B4.13 Percentage werkloosheid naar migratieachtergrond, tweede generatie



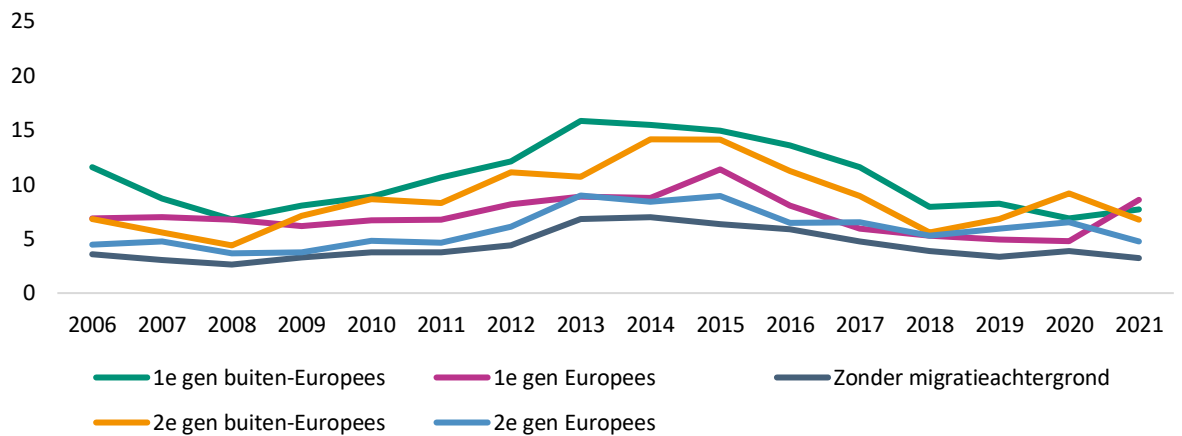
Bron: CBS (2023)

Figuur B4.14 Percentage werkloosheid voor laagopgeleiden



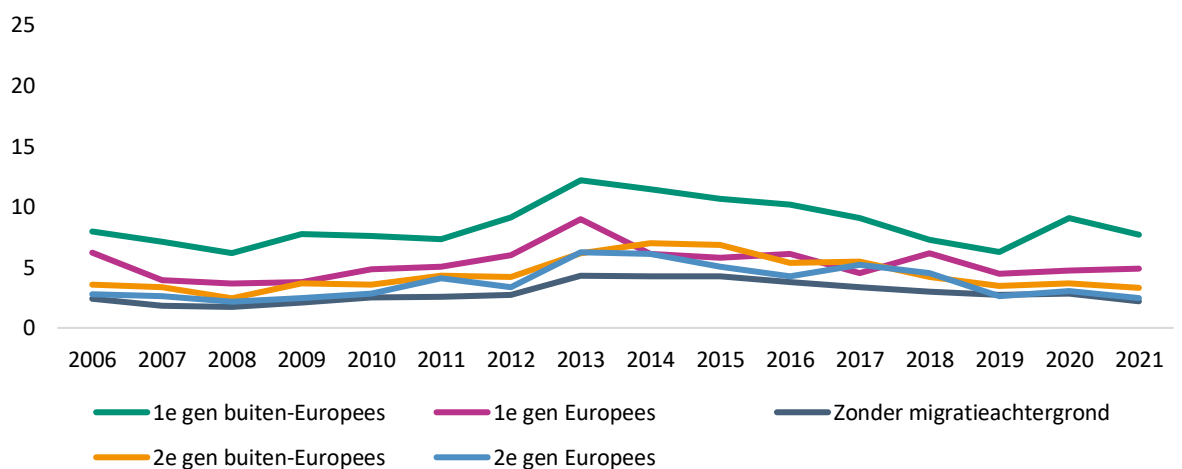
Bron: Significant (2023)

Figuur B4.15 Percentage werkloosheid voor middelbaar opgeleiden



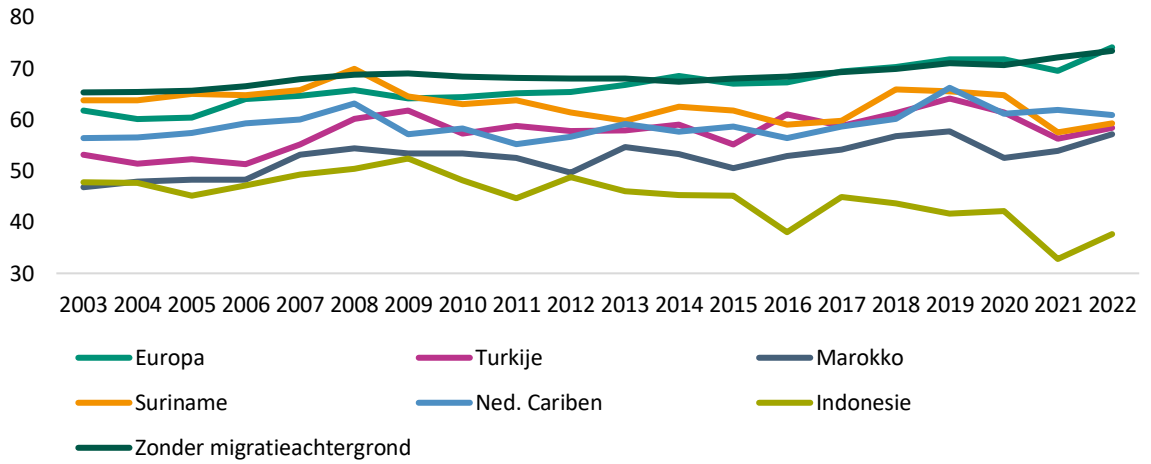
Bron: Significant (2023)

Figuur B4.16 Percentage werkloosheid voor hoogopgeleiden



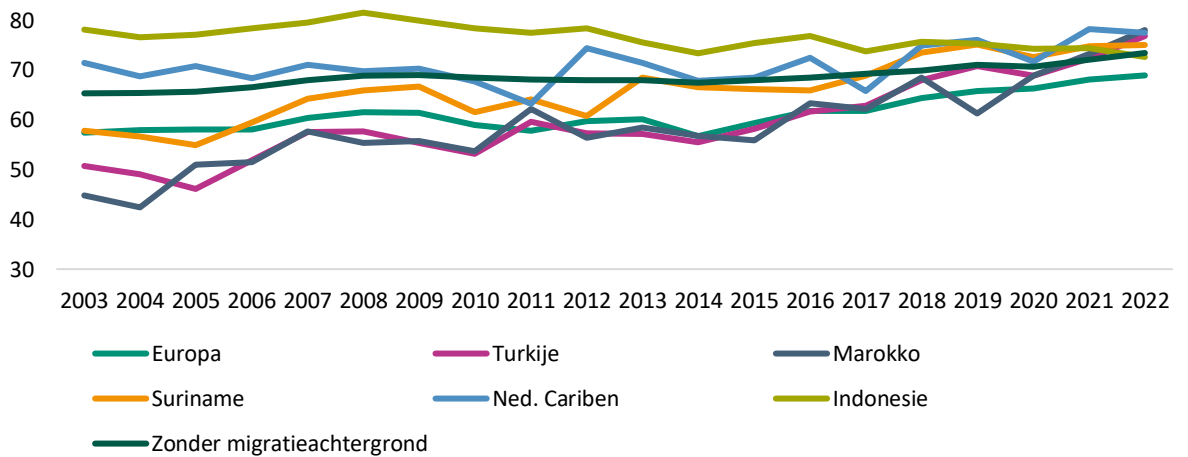
Bron: Significant (2023)

Figuur B4.17 Percentage arbeidsparticipatie naar migratieachtergrond, eerste generatie



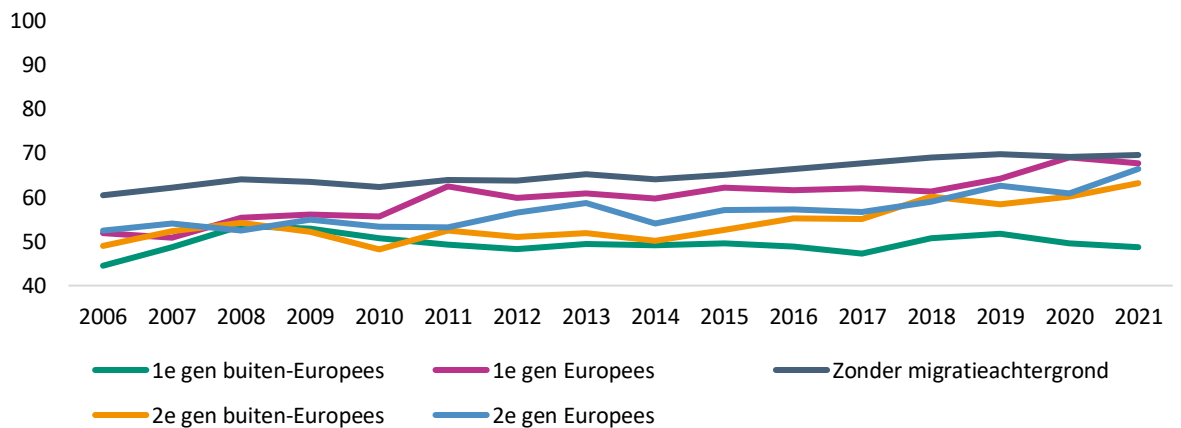
Bron: CBS (2023)

Figuur B4.18 Percentage arbeidsparticipatie naar migratieachtergrond, tweede generatie



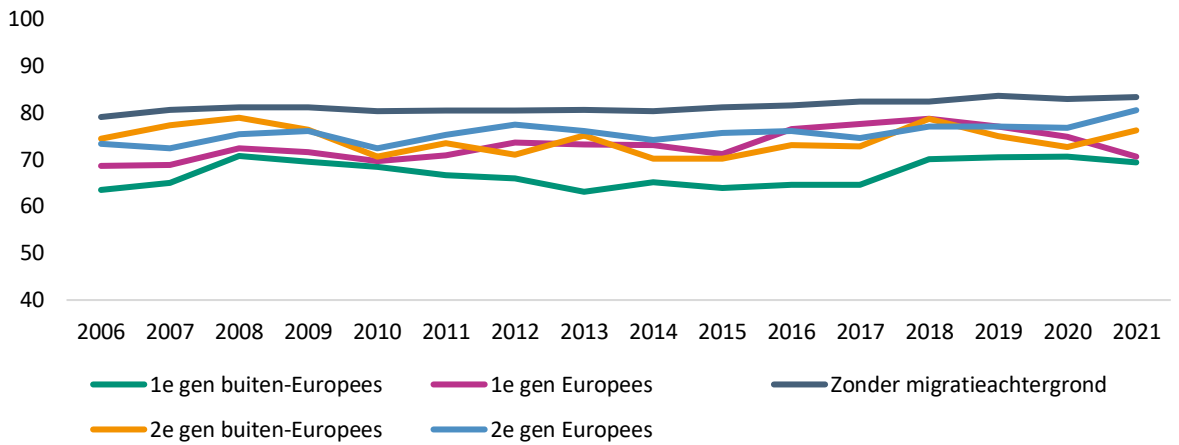
Bron: CBS (2023)

Figuur B4.19 Percentage arbeidsparticipatie voor laagopgeleiden



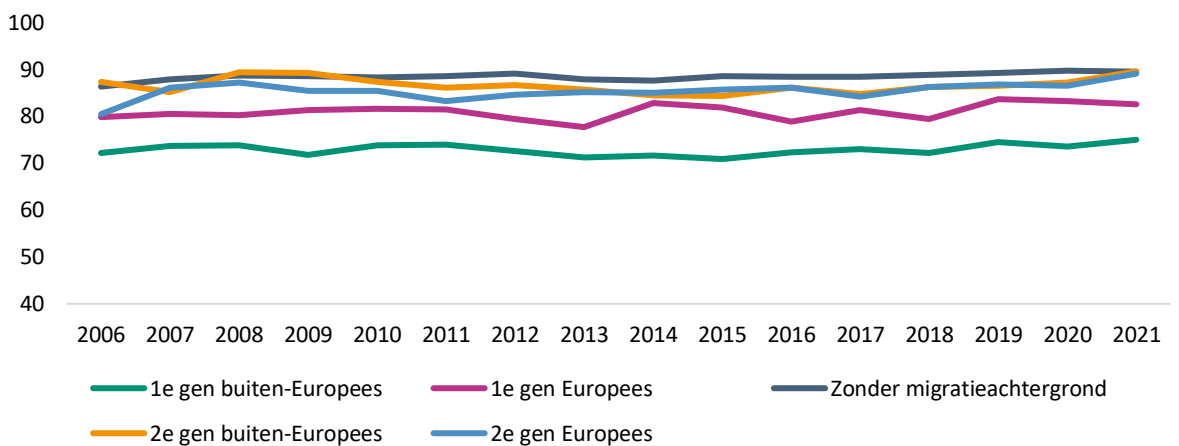
Bron: Significant (2023)

Figuur B4.20 Percentage arbeidsparticipatie voor middelbaar opgeleiden



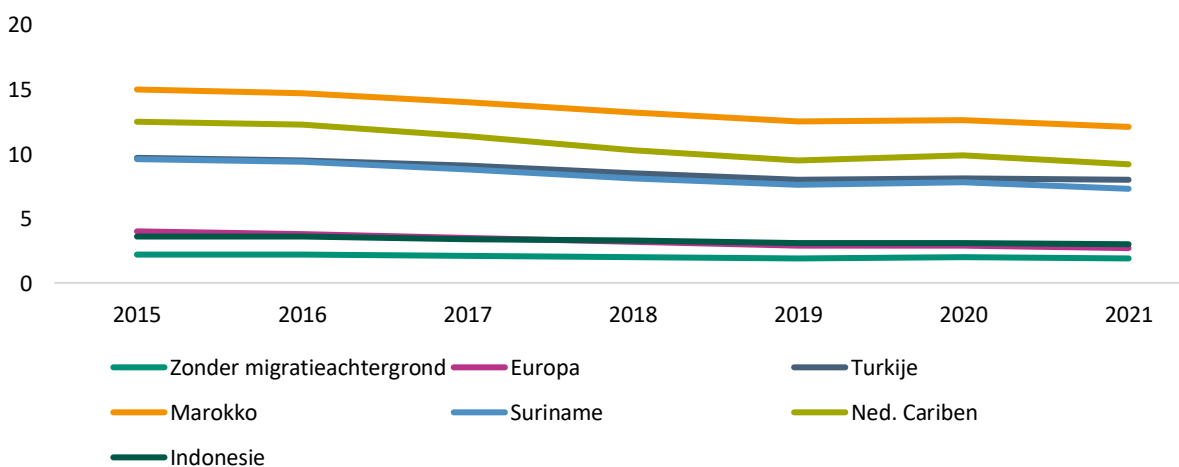
Bron: Significant (2023)

Figuur B4.21 Percentage arbeidsparticipatie voor hoogopgeleiden



Bron: Significant (2023)

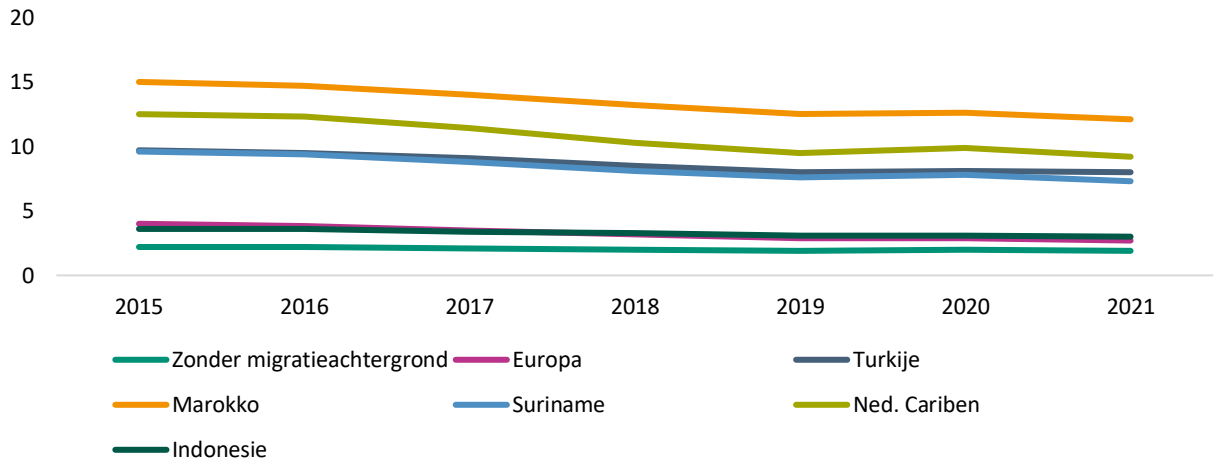
Figuur B4.22 Percentage in de bijstand naar migratieachtergrond*



Bron: CBS (2023)

*Deze data zijn niet apart beschikbaar voor mensen met een eerste- en tweede generatiemigratieachtergrond.

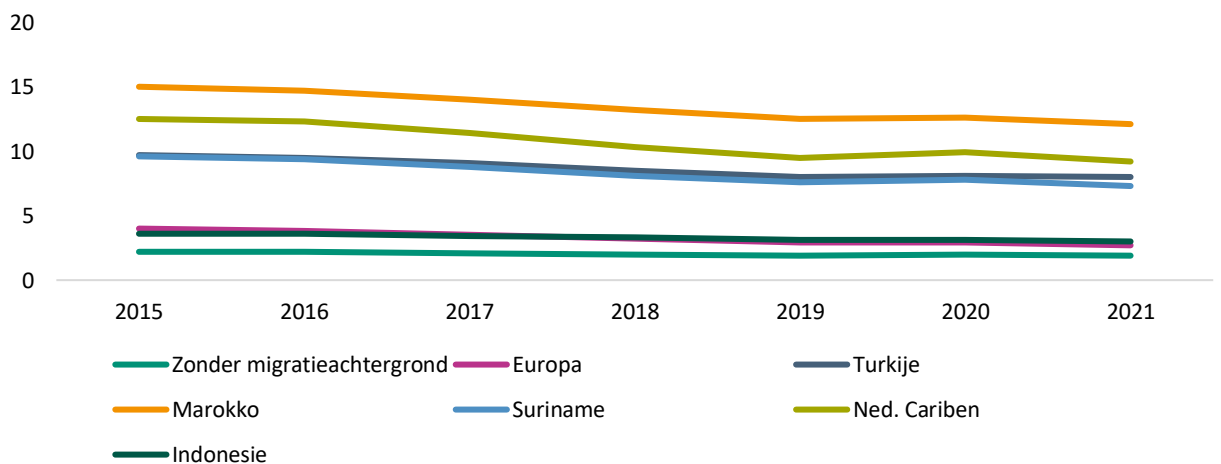
Figuur B4.22 Percentage in de bijstand naar migratieachtergrond*



Bron: CBS (2023)

*Deze data zijn niet apart beschikbaar voor mensen met een eerste- en tweede generatiemigratieachtergrond.

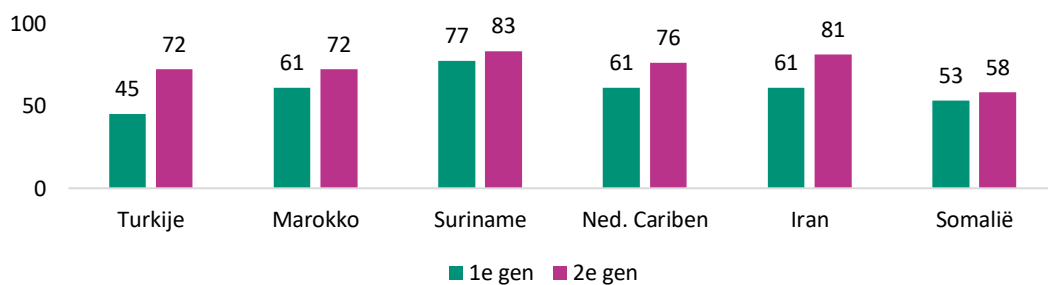
Figuur B4.22 Percentage in de bijstand naar migratieachtergrond*



Bron: CBS (2023)

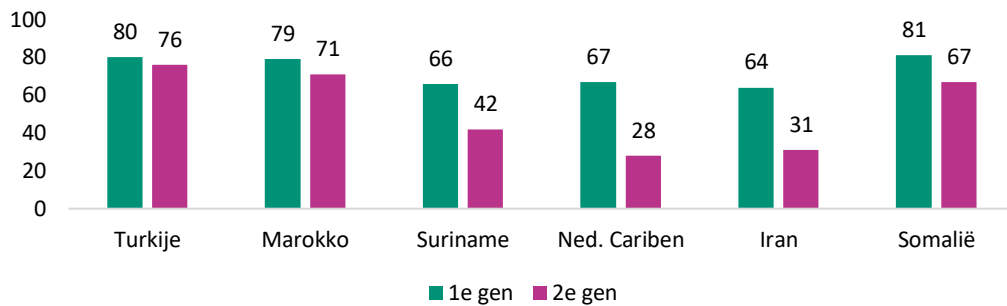
*Deze data zijn niet apart beschikbaar voor mensen met een eerste- en tweede generatiemigratieachtergrond.

Figuur B4.23 Percentage mensen dat zich (heel) sterk identificeert met Nederland naar migratieachtergrond in 2020



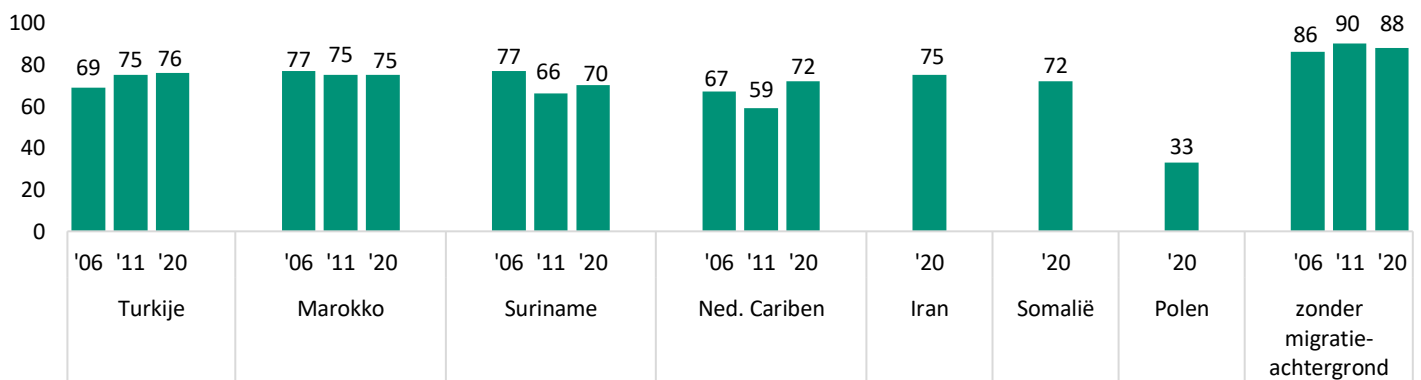
Bron: Risbo (2023)

Figuur B4.24 Percentage mensen dat zich (heel) sterk identificeert met de herkomstgroep naar migratieachtergrond in 2020



Bron: Risbo (2023)

Figuur B4.25. Stemintentie* naar migratieachtergrond



Bron: Risbo (2023)

* Gemeten met de vraag "Als er nu verkiezingen zouden zijn voor de Tweede Kamer, zou u dan gaan stemmen?³⁹".

³⁹ Niet alle personen met een migratieachtergrond zijn stemgerechtigd voor nationale verkiezingen, die is verbonden is aan het hebben van een Nederlandse nationaliteit. Daarom is aan respondenten de antwoordmogelijkheid gegeven 'ik mag niet stemmen'. De mensen die daarvoor hebben gekozen zijn door Risbo buiten beschouwing gelaten voor deze analyse.



REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

Regioplan
Jollemanhof 18
1019 GW Amsterdam
T +31(0)20 531 53 15
www.regioplan.nl