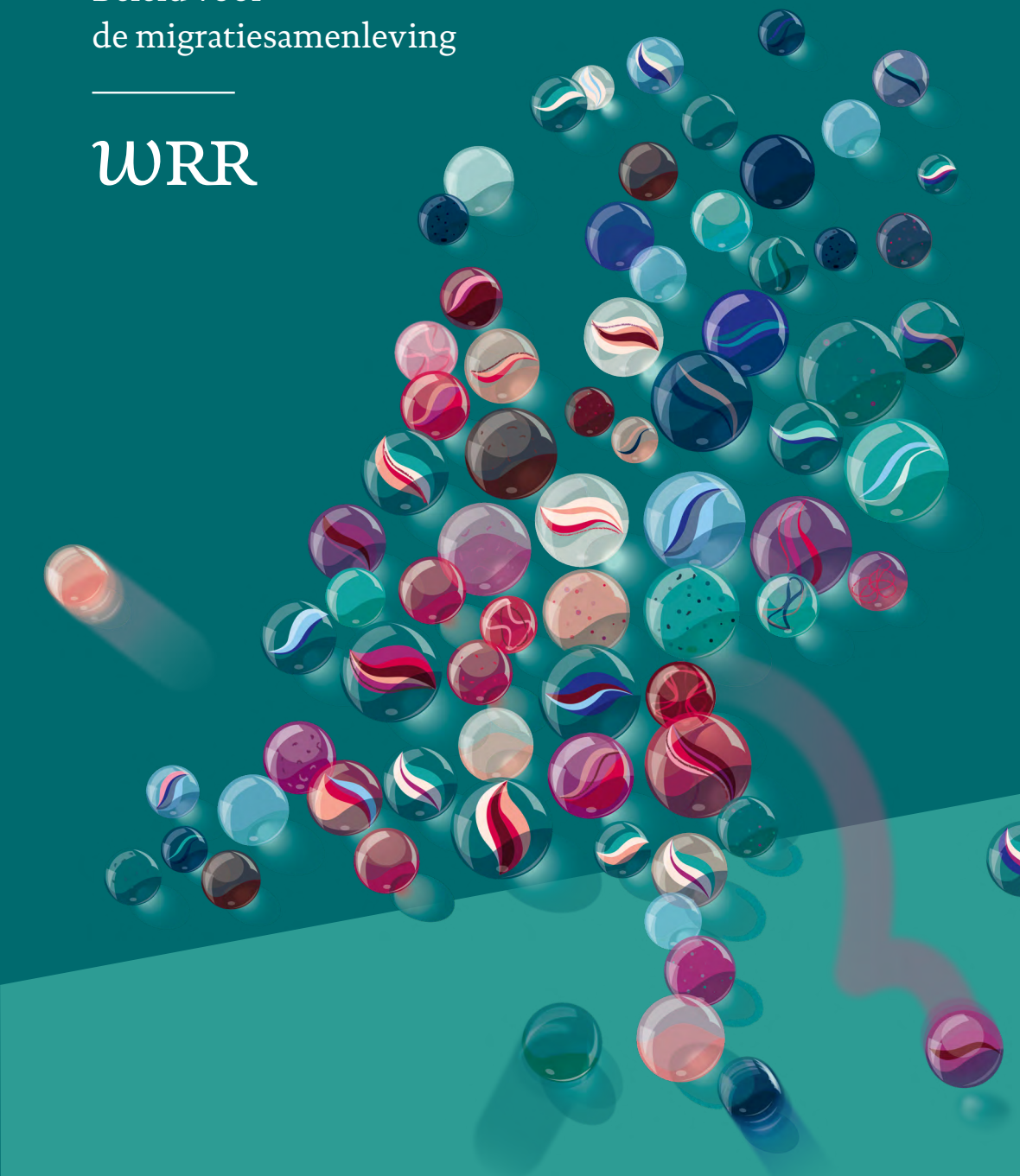
Rapport

Samenleven in verscheidenheid

Beleid voor
de migratiesamenleving

WRR



Samenleven in verscheidenheid
Beleid voor de migratiesamenleving

Samenleven in verscheidenheid. Beleid voor de migratiesamenleving is een advies aan de regering uit naam van de voltallige Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. WRR-Rapport 103 is voorbereid en geschreven door:

Prof. dr. G.B.M. (Godfried) Engbersen (raadslid),
Prof. dr. mr. M.A.P. (Mark) Bovens (raadslid),
Dr. A.M. (Meike) Bokhorst (projectcoördinator),
Dr. R.P.W. (Roel) Jennissen (projectmedewerker).

De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid werd in voorlopige vorm ingesteld in 1972. Zijn positie is definitief vastgelegd bij wet van 30 juni 1976 (Stb. 413). De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) is een onafhankelijk adviesorgaan. De WRR informeert en adviseert de regering en het parlement over sectoroverstijgende vraagstukken die grote impact hebben op de samenleving. De adviezen zijn gebaseerd op wetenschappelijk onderzoek en gericht op een lange termijn perspectief.

De huidige zittingsperiode loopt tot 31 december 2022.
De samenstelling van de raad is:

Prof. dr. mr. C.C.J.H. (Catrien) Bijleveld,
Prof. dr. A.W.A. (Arnoud) Boot,
Prof. dr. mr. M.A.P. (Mark) Bovens,
Prof. dr. G.B.M. (Godfried) Engbersen,
Prof. dr. S.J.M.H. (Suzanne) Hulscher,
Prof. mr. J.E.J. (Corien) Prins (voorzitter),
Prof. dr. M. (Marianne) de Visser,
Prof. dr. C.G. (Casper) de Vries,

Secretaris: Prof. dr. F.W.A. Brom.

© Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Den Haag 2020

De inhoud van deze publicatie mag (gedeeltelijk) worden gebruikt en overgenomen voor niet-commerciële doeleinden. De inhoud mag daarbij niet veranderen. Citaten moeten altijd aangegeven zijn, bij voorkeur als: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2020) *Samenleven in verscheidenheid. Beleid voor de migratiesamenleving*, WRR-Rapport 103, Den Haag: WRR.

Rapport

Samenleven in verscheidenheid

Beleid voor de migratiesamenleving

WRR

WETENSCHAPPELIJKE RAAD VOOR HET REGERINGSBELEID

Redactie: Simone Langeweg, Leiderdorp
Uitgever: WRR

Vormgeving binnenwerk: Vormvijf, Den Haag
Omslagafbeelding: Steffie Padmos, Amsterdam
Figuren en tabellen: Ontwerpwerk, Den Haag

ISBN 978-94-90186-89-0
e-ISBN 978-94-90186-88-3
NUR 740

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
Buitenhof 34
Postbus 20004
2500 EA Den Haag
wrr.nl

WRR

WETENSCHAPPELIJKE RAAD VOOR HET REGERINGSBELEID

Aan de Minister-President
Voorzitter van de Ministerraad
De heer drs. M. Rutte
Postbus 20001
2500 EA Den Haag

ons kenmerk
2020/CP/FB

telefoonnummer
070 356 4694

onderwerp
WRR-rapport nr. 103
Samenleven in verscheidenheid

e-mail
secretariaat@wrr.nl

datum
4 december 2020

Het doet ons genoegen hierbij het rapport *Samenleven in verscheidenheid. Beleid voor de migratiesamenleving* aan te bieden. In dit rapport bepleit de WRR dat de overheid een actiever en structureel beleid voert om alle nieuwe migranten wegwijs te maken en het samenleven van alle inwoners van ons land te faciliteren.

Nederland is uitgegroeid tot een dynamische migratiesamenleving. Ons land ontvangt een groeiend aantal migranten, die uit een veelheid aan landen en om een variëteit aan redenen naar Nederland komen. Velen van hen vertrekken na verloop van tijd weer uit ons land, anderen blijven. De grote verscheidenheid naar herkomst en de kortere verblijfsduur van de hedendaagse immigranten maken het samenleven ingewikkelder, vooral in buurten, scholen en verenigingen. Ook hebben sommige migrantengroepen, of hun kinderen, moeite om een baan te bemachtigen of te behouden.

De WRR beveelt de overheid aan om te zorgen voor ontvangst- en inburgeringsvoorzieningen voor alle migranten. Verder pleit de WRR ervoor om het samenleven tussen alle burgers te ondersteunen door te zorgen voor een goede fysieke en sociale infrastructuur op buurtniveau, interculturele competenties in het onderwijs en handhaving van de basisregels van het samenleven. Ook doet de WRR diverse aanbevelingen om de arbeidsdeelname van migranten en hun kinderen te verbeteren door het bestrijden van arbeidsmarktdiscriminatie, het vernieuwen van het actief arbeidsmarktbeleid en een grotere gemeentelijke regie bij inburgering. Ten slotte pleit de WRR voor een migratiebeleid dat meer rekening houdt met vraagstukken van sociale samenhang en arbeidsdeelname.

Overeenkomstig de Instellingswet ziet de raad graag de bevindingen van de ministerraad tegemoet.

De voorzitter,

Prof. mr. J.E.J. (Corien) Prins

De secretaris,

Prof. dr. F.W.A. (Frans) Brom

Buitenhof 34, Postbus 20004, 2500 EA Den Haag
telefoon (070) 356 46 00, website: www.wrr.nl, e-mail: info@wrr.nl

Inhoud

Samenvatting **11**

Ten geleide **21**

1. Migratie, verscheidenheid en samenleven **25**
1.1 Nieuwe migratiepatronen vragen om een herijking van beleid 25
1.2 Viermaal toenemende verscheidenheid 27
1.3 Vier centrale opgaven 31
1.4 Het idioom van dit rapport 35
1.5 De opzet van dit rapport 41

2. Nederland als immigratiesamenleving **45**
2.1 Meer migratie, meer verscheidenheid 45
2.2 Toenemende immigratie 46
2.3 Toenemende verscheidenheid naar herkomst 53
2.4 Toenemende vlottendheid 62
2.5 Verscheidenheid tussen en binnen gemeenten 65
2.6 Conclusies: meer migratie, meer verscheidenheid, meer vlottendheid 70

3. Maatschappelijke uitdagingen: samenhang en deelname **75**
3.1 Maatschappelijke uitdagingen 75
3.2 Verscheidenheid, vlottendheid en sociale samenhang 75
3.3 Geringe deelname kwetsbare migrantengroepen 87
3.4 Rekening houden met lokale variëteit 97
3.5 Conclusies: drie grote maatschappelijke opgaven 105

4. De wisseling van beleidsmodellen **109**
4.1 Van maatschappelijke opgaven naar beleidsopgaven 109
4.2 Wisseling van beleidsmodellen voor integratie 109
4.3 Een geringe samenhang tussen migratie- en integratiebeleid 124
4.4 De ontoereikendheid van nationale beleidsmodellen: verschillen tussen gemeenten 129
4.5 Conclusie: een herijking van de beleidsagenda 130

5. Ontvangst en inburgering beter organiseren **135**
5.1 De gemeente als plaats van aankomst 135
5.2 Vóór het moment van aankomst: invloed op aard en omvang migratie 136
5.3 Bij aankomst: een ontvangstcentrum voor alle groepen 139
5.4 Verblijf: meer aandacht voor tijdelijkheid 145
5.5 Vestiging: inburgering voor alle migranten 149

5.6 Aandacht voor vertrek 153
5.7 Conclusies: ontvangst en inburgering voor alle migranten 156

6. Samenhang versterken 161
6.1 Verscheidenheid en vlottendheid zetten de samenhang onder druk 161
6.2 Samenhang in buurten versterken 164
6.3 Samenhang binnen scholen en verenigingen 174
6.4 Nationale samenhang versterken 184
6.5 Conclusie: verbondenheid, familiariteit en wederkerigheid 193

7. Arbeidsdeelname vergroten 201
7.1 Arbeidsdeelname en sociale samenhang 201
7.2 Een grote verscheidenheid in arbeidsdeelname 202
7.3 Het versterken van de Nederlandse taalbeheersing 209
7.4 Het tegengaan van schooluitval 212
7.5 Het tegengaan van arbeidsdiscriminatie 213
7.6 Het verminderen van de afstand tot de arbeidsmarkt 216
7.7 Het beter benutten van de asielprocedure 220
7.8 Conclusies: extra inspanningen nodig voor arbeidsdeelname 223

8. Migratiebeleid met oog voor samenhang en arbeidsdeelname 229
8.1 Meer aandacht voor vraagstukken rond samenleven 229
8.2 Arbeidsmigratie: voorkomen van uitkeringsafhankelijkheid en lokale sociale problemen 230
8.3 Gezinsmigratie: eerbiediging van het privé- en gezinsleven én oog voor samenhang en arbeidsdeelname 237
8.4 Asielmigratie: een actievere houding van de Nederlandse overheid 242
8.5 Conclusie: meer variatie rond migratie 248

9. Samenleven in verscheidenheid: een beleidsagenda 253
9.1 Nieuwe migratiepatronen nog onvoldoende verankerd in beleid 253
9.2 Uitgangspunten: meer structureel, meer samenhang en meer lokale variatie 255
9.3 Aanbevelingen 257
9.4 Samenleven in verscheidenheid 271

Gesproken personen 275

Literatuur 281

Lijst figuren en tabellen

Figuren

Figuur 1.1 Top 15 nettomigratie, 2008-2018 (naar herkomstgroep; excl. NL) 28
Figuur 1.2 Twee verschillende manieren om personen met een migratie-achtergrond waar te nemen, Nederland op 1 januari 2018. 29
Figuur 1.3 Top 10 herkomstlanden van personen met een migratie-achtergrond naar generatie, 1 januarie 2019 39
Figuur 2.1 Migratie naar Nederland, 1946-2018 46
Figuur 2.2 Immigratie naar herkomstgroep (excl. Nederlandse achtergrond), 1996-2018 49
Figuur 2.3 Immigratie naar Nederland, 2000-2040 52
Figuur 2.4 Twee scenario's voor het verloop van de COVID-19-pandemie en de immigratie naar Nederland, 2010-2035 53
Figuur 2.5 Samenstelling van de bevolking naar herkomst, Nederland in 1972, 1995 en 2018 54
Figuur 2.6 De omvang van en de onderverdeling in verschillende herkomstgroepen van de bevolking met een migratie-achtergrond op 1 januari 1998 en 2018 55
Figuur 2.7 Immigratie, emigratie en nettomigratie, Nederland 1946-2018 56
Figuur 2.8 Emigratie uit Nederland per 1000 inwoners, 1946-2018 57
Figuur 2.9 Nettomigratie naar herkomstgroep en nationaliteit, Nederland 1977-2018 58
Figuur 2.10 Geboorteoverschot naar herkomstgroep, 1996-2018 60
Figuur 2.11 Aandeel personen met een migratieachtergrond in de Nederlandse bevolking, 1996-2060 61
Figuur 2.12 Vertrekpercentage (waargenomen en prognose) van in het buitenland geboren immigranten naar jaar van immigratie en verblijfsduur in Nederland 62
Figuur 2.13 Verblijfsduur van niet-Nederlandse immigranten naar migratiereden, cohort 1999-2006 en 2006-2010 64
Figuur 2.14 De Herfindahl-Hirschman-Index van Nederlandse gemeenten, 1 januari 2015 66
Figuur 2.15 De Herfindahl-Hirschman-index van wijken in Den Haag, 1 januari 2014 69
Figuur 3.1 Ontwikkelingen in het nationale probleembesef, de vier grootste categorieën onderwerpen in het derde kwartaal van 2019, bevolking van 18 jaar en ouder, 2008-2019 76
Figuur 3.2 De relatie tussen diversiteit naar herkomst en buurtcohesie 80
Figuur 3.3 De relatie tussen verscheidenheid naar herkomst en de mate van je thuis voelen 81

Figuur 3.4 De kans op het geregistreerd zijn van een delict in 2014 voor een gemiddelde man met een Nederlandse achtergrond van 20 jaar die alleen woont in een sterk stedelijke gemeente 83
Figuur 3.5 Het effect van verscheidenheid op onveiligheidsgevoelens in de buurt 84
Figuur 3.6 Netto-arbeidsparticipatie van 15-74 jarigen naar herkomstland, 2003-2019 89
Figuur 3.7 Netto-arbeidsparticipatie naar herkomstland en geslacht, vierde kwartaal 2019 90
Figuur 3.8 Werkloosheid naar herkomstland en leeftijd, vierde kwartaal 2019 91
Figuur 3.9 Werkzaam (> 8 uur per week) per migratiemotief, instroomcohort 1995-1999 naar aantal verblijfsjaren in Nederland 92
Figuur 3.10 Werkzaam (> 8 uur per week), asielcohort 1995-1999 naar aantal verblijfsjaren in Nederland voor enkele belangrijke herkomstlanden 92
Figuur 3.11 Werkenden onder 18- tot 65-jarige asielzoekers uit Syrië, Afghanistan en Eritrea die in 2014 een vergunning ontvingen, aantal maanden na de ontvangst van de vergunning 93
Figuur 3.12 Netto-arbeidsparticipatie van mensen met een Poolse achtergrond die zich na 2004 inschreven in de gba en van personen met een Nederlandse achtergrond, 2006-2016 95
Figuur 3.13 Spreiding van de verschillende soorten gemeenten 104
Figuur 8.1 Huwelijken of samenwoonrelaties met partners met dezelfde migratieachtergrond, 1-1-2016 239

Tabellen

Tabel 2.1 Verblijfstermijn naar typologie gemeenten, cohort 1999-2005 en 2006-2010 (in %) 70
Tabel 4.1 Nederlandse beleidsmodellen voor integratie (1960-heden) 110
Tabel 4.2 Beperkingen van bestaande beleidsmodellen voor de toegenomen verscheidenheid naar herkomst en verblijf 124
Tabel 4.3 Nederlands migratiebeleid (1960-heden) 125
Tabel 7.1 Ervaren discriminatie op de arbeidsmarkt in 2018, naar deelterrein en herkomstgroep 205

Schema

Schema 3.1 Verscheidenheid naar herkomst en aspecten van sociale cohesie 79

Samenvatting

De overheid dient een actiever beleid te voeren om alle nieuwe migranten wegwijs te maken en op te nemen in onze samenleving. Dit actieve beleid is nodig, omdat de migratie naar ons land een structureel karakter heeft. Nederland is uitgegroeid tot een dynamische migratiesamenleving die een grote aantrekkingskracht heeft op migranten uit alle delen van de wereld. Vanaf 2010 ontving ons land jaarlijks meer dan 150.000 migranten en vanaf 2015 meer dan 200.000. Hierdoor neemt de verscheidenheid naar herkomst in ons land toe. Daarnaast heeft Nederland te maken met veel meer 'vlottendheid': zeer veel migranten zijn tegenwoordig passanten en vertrekken na verloop van tijd weer uit ons land. De verwachting is dat deze patronen zich voortzetten wanneer de COVID-19-pandemie voorbij is.

Het huidige beleid houdt te weinig rekening met deze nieuwe realiteit. Het is nog te veel geworteld in de wereld van gisteren, toen nieuwkomers vooral kwamen uit de klassieke immigratielanden: Turkije, Marokko, Suriname en de Antillen. Dat is verleden tijd. De tegenwoordige migranten komen uit een breed palet van zeer verschillende landen, waaronder de voormalige Oostbloklanden, Syrië, India en China. Demografisch onderzoek laat zien dat het aantal inwoners van Nederland dat met een grote verscheidenheid te maken heeft, in vrijwel alle bevolkingsscenario's toeneemt en dat deze toename grote implicaties heeft voor allerlei beleidsvelden, zoals het onderwijs en de arbeidsmarkt.

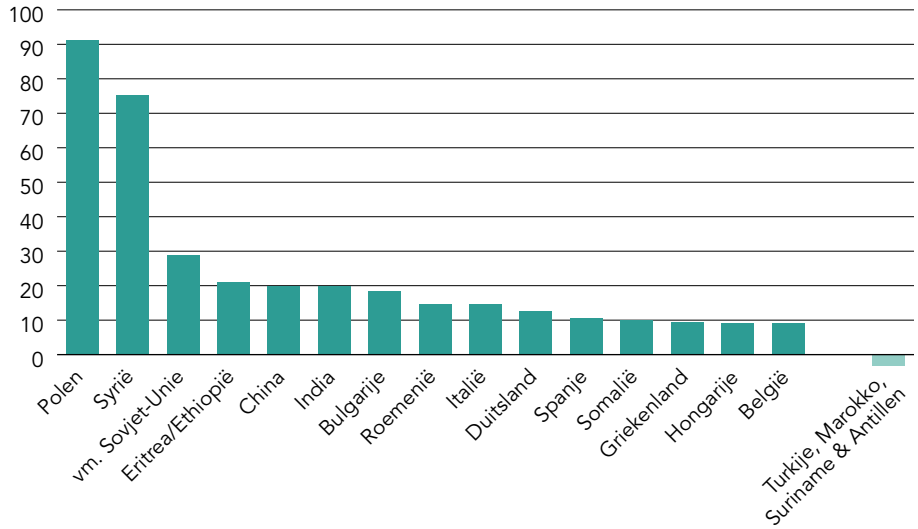
De grote verscheidenheid naar herkomst en de kortere verblijfsduur van immigranten maken het samenleven ingewikkelder, vooral in buurten, scholen en verenigingen. Er is ook een risico van versplintering, van het uit elkaar vallen van de samenleving in tal van kleinere groepen die houvast zoeken in hun eigen identiteit en met de ruggen naar elkaar komen te staan. Ook hebben sommige migrantengroepen, of hun kinderen, moeite om een baan te bemachtigen of te behouden.

Viermaal toenemende verscheidenheid

De toenemende verscheidenheid in Nederland neemt vier belangrijke vormen aan.

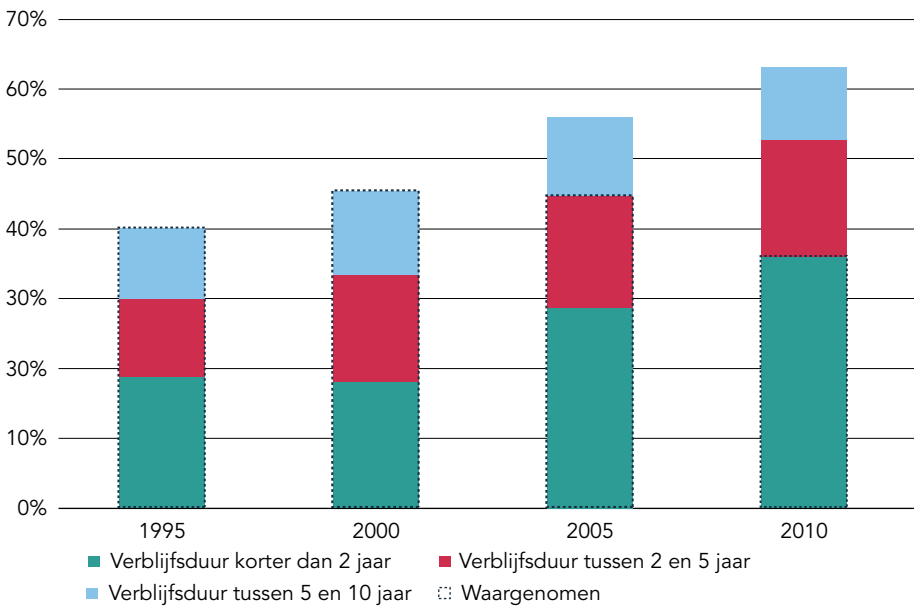
1. *Meer verscheidenheid naar herkomst*
   In de vorige eeuw kwamen de meeste migranten uit onze buurlanden, uit de voormalige koloniën en uit Marokko en Turkije. Sinds het einde van de Koude Oorlog komen migranten echter uit alle delen van de wereld. Figuur 1 geeft de top 15 weer van nettomigratielanden voor de periode 2008-2018. De klassieke herkomstlanden komen daarin niet meer voor. Sterker nog, de nettomigratie voor die landen was zelfs negatief: van die groepen verlieten

Figuur 1 Top 15 nettomigratie, 2008-2018 (naar herkomstgroep; excl. NL), x 1000



© WRR 2020 | Bron: CBS

Figuur 2 Vertrekpercentage (waargenomen en prognose) van in het buitenland geboren immigranten naar jaar van immigratie en verblijfsduur in Nederland



Bron: CBS 2014

meer mensen Nederland dan er binnenkwamen. Als gevolg van al deze ontwikkelingen telde de Nederlandse bevolking begin 2017 niet minder dan 223 verschillende herkomstlanden.[1]

2. *Meer verscheidenheid naar verblijfsduur*
   Steeds meer immigranten zijn passanten. Ook dit is een duidelijke verandering ten opzichte van wat we gewend waren. De Nederlandse samenleving blijkt steeds meer een 'vlottende samenleving' te worden. Naast migranten die zich langdurig vestigen in Nederland, verblijven steeds meer immigranten slechts tijdelijk in ons land. Figuur 2 laat bijvoorbeeld zien dat van de immigranten die in 1995 naar Nederland kwamen, binnen twee jaar bijna 20 procent ons land weer had verlaten. Van de migranten die in 2010 naar Nederland kwamen, was dat al ruim een derde. En de verwachting van het CBS was dat na vijf jaar iets meer dan de helft, en na tien jaar zelfs meer dan 60 procent, van hen weer zou zijn vertrokken.

3. *Meer verscheidenheid naar motief en status*
   Ook is er tegenwoordig een veel grotere verscheidenheid naar migratiemotief en sociaal-economische status. De 'klassieke' immigranten uit Marokko en Turkije waren laaggeschoolde arbeidskrachten. Ook veel van de 'nieuwe' arbeidsmigranten uit Polen, Bulgarije en Roemenië verrichten laaggeschoold werk. Maar andere migranten uit die landen en veel migranten uit andere landen van de Europese Unie (EU), de Verenigde Staten, India en China zijn hoogopgeleid en komen om te studeren of te werken in de informatietechnologiesector, in de financiële wereld, of bij één van bij de vele internationale organisaties en bedrijven. Weer anderen, bijvoorbeeld Syriërs, Somaliërs en Eritreeërs, zijn op de vlucht voor burgeroorlog en onderdrukking. En dan zijn er ook nog eens verschillen in juridische status, religie, leeftijd en andere kenmerken die van betekenis zijn voor de maatschappelijke positie van migrantengroepen.

4. *Meer verscheidenheid tussen gemeenten*
   De nieuwe migranten wonen niet in gelijke mate over ons land verspreid. Dat geldt evenzeer voor de 'klassieke' migrantengroepen en hun kinderen. Daardoor zijn er tegenwoordig grote verschillen tussen, maar ook binnen, gemeenten. Sommige gemeenten kennen een zeer hoge verscheidenheid, andere gemeenten huisvesten voornamelijk inwoners uit een specifiek herkomstland en weer andere gemeenten hebben vrijwel uitsluitend inwoners

1 Dit zijn meer herkomstlanden dan momenteel landen op de wereld. Dat komt doordat sommige landen niet meer bestaan, bijvoorbeeld de Sovjet-Unie, Oostenrijk-Hongarije, de Nederlandse Antillen, enzovoorts.

Figuur 3 Voorbeelden van verschillende typen gemeenten

Bron: VNG 2020: 39

met een Nederlandse achtergrond. In dit rapport worden acht verschillende typen gemeenten onderscheiden (zie figuur 3). In sommige gemeenten spelen vooral vraagstukken van sociale samenhang, bijvoorbeeld in expatgemeenten, tuinbouwgemeenten en grensgemeenten. In andere gemeenten gaat het vooral om arbeidsdeelname, bijvoorbeeld in sommige provinciesteden. En in weer andere gemeenten spelen beide vraagstukken een grote rol, bijvoorbeeld in de grote steden.

Beleid voor de migratiesamenleving: drie uitgangspunten

De toegenomen verscheidenheid en vlottendheid, en het structurele karakter van de migratie naar ons land vragen om een proactieve beleidsaanpak gebaseerd op drie centrale uitgangspunten:

1. *Van ad-hoc- naar structureel beleid*
   Het structurele karakter van de migratie naar ons land veronderstelt een structureel beleid voor het ontvangen en inburgeren van immigranten in plaats van ad hoc te reageren op de komst van steeds weer nieuwe migrantengroepen. Ook vraagt het om een grotere samenhang tussen het migratie- en integratiebeleid.

2. *Naast integratiebeleid ook aandacht voor samenleven*
   De toegenomen verscheidenheid naar herkomst en verblijfsduur vragen om een adequate infrastructuur om het samenleven van alle inwoners van ons land te faciliteren. Een nadruk op de vraagstukken van samenleven betekent niet dat het huidige integratiebeleid wordt afgeschaft. Centrale aspecten van dat integratiebeleid blijven relevant, vooral het stimuleren en behouden van de arbeidsdeelname van kwetsbare migrantengroepen.

3. *Ruimte voor lokale variatie*
   Gemeenten spelen een sleutelrol bij het ontvangen en inburgeren van immigranten en bij het faciliteren van het samenleven van alle inwoners van ons land. Tussen gemeenten bestaan echter grote verschillen. Tuinbouwgemeenten, zoals de gemeente Westland, waar vooral tijdelijke arbeidsmigranten uit Polen werken, staan voor andere beleidsopgaven dan expatgemeenten, zoals Amstelveen, dat veel kennismigranten uit Japan en India herbergt. In sommige gemeenten is arbeidsdeelname een groot probleem, in andere huisvesting of sociale samenhang, en in de grotere steden spelen deze problemen vaak alle drie. De rijksoverheid moet daarom gemeenten passende financiële, juridische en inhoudelijke ondersteuning geven opdat zij in kunnen spelen op de lokale variëteit.

Vier sets van aanbevelingen

Bij het uitwerken van de drie uitgangspunten staan in dit rapport vier kwesties centraal:

1. Verbeter de ontvangst en inburgering van alle migranten.
2. Stimuleer de sociale samenhang, vooral op lokaal niveau.
3. Zet in op arbeidsdeelname van migranten en hun kinderen.
4. Maak het migratiebeleid meer dienstbaar aan sociale samenhang en arbeidsdeelname.

Deze generieke aanbevelingen zijn uitgewerkt in meer specifieke aanbevelingen. We vatten ze kort samen.

1. Verbeter de ontvangst en inburgering van alle migranten
- Vergroot de verantwoordelijkheid van gemeenten bij de vestiging van migranten.
- Creëer ontvangstvoorzieningen voor alle migranten.
- Zorg voor gedifferentieerde inburgeringsvoorzieningen voor alle migranten.

Voor migranten is de gemeente de plaats waar zij in Nederland aankomen. De gemeente is het best in staat om migranten wegwijs te maken en te laten participeren in de samenleving. Gemeenten dienen bewuster na te denken over welke immigranten het best passen bij de lokale arbeidsmarkt en gemeenschap. In het geval van asielmigratie zou de rijksoverheid gemeenten meer ruimte kunnen bieden om invloed uit te oefenen op de achtergrond van de statushouders die zich in de gemeente vestigen.

De overheid moet structurele voorzieningen treffen voor de ontvangst van nieuwe immigranten. Dat is vooral een taak van gemeenten en regio's. Zij moeten meer *permanente* voorzieningen creëren die *alle groepen migranten* – niet alleen asielmigranten of kennismigranten, maar ook arbeids-, studie- en gezinsmigranten – helpen wegwijs te worden in de samenleving. Daarbij kan het helpen om een lokaal of regionaal ontvangstcentrum te creëren voor alle migranten. Zo zouden gemeenten de huidige exclusieve expatcentra kunnen omvormen tot bredere ontvangstcentra die alle nieuwkomers wegwijs maken.

Het inburgeringsbeleid dient aan te sluiten bij de realiteit van de moderne migratiesamenleving. Grote groepen migranten verblijven tijdelijk in ons land. Voor de sociale samenhang in ons land is het echter van groot belang dat al deze groepen toch gefaciliteerd worden om deel te nemen aan de Nederlandse samenleving. De overheid dient daarom inburgeringsvoorzieningen te treffen voor alle migranten, ook voor hen die niet-inburgeringsplichtig zijn of maar tijdelijk in ons land verblijven. Dat vraagt om een gevarieerd aanbod van taal- en andere inburgeringsvoorzieningen dat past bij de grote verscheidenheid onder de hedendaagse migranten. Voor statushouders zal de inburgering verplicht zijn en grotendeels gesubsidieerd. Voor arbeidsmigranten zal deze vrijwillig zijn, maar kan van de werkgever een grote bijdrage in de kosten worden gevraagd.

2. Stimuleer de sociale samenhang
- Zorg voor een goede fysieke en sociale infrastructuur op buurtniveau.
- Versterk de interculturele competenties in publieke sectoren zoals het onderwijs.
- Handhaaf de basisregels van het samenleven.

De toegenomen verscheidenheid naar herkomst en het grotere verloop zetten vooral op lokaal niveau de samenhang onder druk. Buurtbewoners kennen en herkennen elkaar minder en geven aan zich minder thuis te voelen naarmate er in de buurt meer verscheidenheid en verloop is. Tegelijkertijd is de behoefte aan samenhang en verbondenheid groot. De overheid dient daarom een actief beleid te voeren dat is gericht op het versterken van de sociale samenhang.

Gemeenten kunnen de sociale samenhang bevorderen door te zorgen voor een goede inrichting van de fysieke omgeving. Een veilige en schone openbare ruimte is een belangrijke voorwaarde voor sociale veiligheid en sociale interactie. Daarnaast helpt een rijke sociale infrastructuur om de sociale samenhang te versterken. Semipublieke voorzieningen, zoals sportvelden, buurtwinkels, bibliotheken en wijkcentra, versterken de sociale veerkracht van een buurt. In zeer diverse omgevingen dienen gemeenten meer te investeren in professioneel opbouwwerk. Verscheidenheid naar herkomst en een kortere verblijfsduur van de immigranten zetten ook het verenigingsleven onder druk. In zeer verscheiden omgevingen moeten gemeenten daarom niet te veel verwachten van het verenigingsleven als bron van sociale samenhang tussen verschillende groepen.

De toenemende verscheidenheid en vlottendheid vragen om een versterking van de competenties van professionals, vooral in de zorg, het onderwijs en de sociale huisvesting. In scholen lijkt een interculturele benadering het best te werken en bij te dragen aan culturele familiariteit. Als kinderen zich op school erkend en gezien voelen, voelen ze zich meer thuis en presteren ze beter. Bij een interculturele aanpak hoort ook dat er aandacht is voor de culturele achtergronden van gevestigde groepen.

De rijksoverheid is aan zet als het erom gaat de basisregels voor het samenleven te handhaven: iedere inwoner van ons land dient de democratische rechtsstaat te respecteren, een bijdrage te leveren aan de samenleving, en ruimte te krijgen voor eigen gebruiken en symbolen die passen binnen de rechtsstaat en participatie niet in de weg staan. Ook kan de rijksoverheid werk maken van samenbindende nationale verhalen en instituties.

3. Zet in op arbeidsdeelname
- Maak meer werk van het bestrijden van arbeidsmarktdiscriminatie.
- Investeer in actief arbeidsmarktbeleid met meer aandacht voor preventie.
- Geef gemeenten meer regie bij inburgering.

Een deel van de migranten die naar Nederland komt, zoals kennismigranten, heeft een sterke positie op de arbeidsmarkt. Maar er zijn ook groepen die een grote afstand tot de arbeidsmarkt hebben, waaronder asiel- en gezinsmigranten. Anderen, zoals arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa, zijn werkzaam in het secundaire segment van de arbeidsmarkt waarin de werkgelegenheid kwetsbaar is. Het is van belang om de arbeidsdeelname van de asiel- en gezinsmigranten te vergroten, en de arbeidsdeelname van de arbeidsmigranten te behouden.

De rijksoverheid heeft een centrale verantwoordelijkheid bij het vormgeven van antidiscriminatiebeleid. Daarom is het belangrijk dat het wetsvoorstel *Toezicht gelijke kansen bij werving en selectie* wordt aanvaard en uitgevoerd. Bedrijven krijgen de wettelijke verplichting om beleid te voeren, gericht op het bevorderen van gelijke kansen bij de werving en selectie van personeel. Ook voor gemeenten is een rol weggelegd bij het bestrijden van arbeidsdiscriminatie. Zij vervullen belangrijke rollen als normsteller, werkgever en handhaver.

Migranten met een slechte arbeidsmarktpositie hebben baat bij programma's waarbij scholing op de werkplek plaatsvindt. Dit geldt vooral voor asielmigranten. Het gaat om gemeentelijke programma's waarvoor investeringen nodig zijn in een actief arbeidsmarktbeleid. Preventie is daarnaast van groot belang voor arbeidsmigranten die nu werkzaam zijn in het secundaire deel van de arbeidsmarkt, en die bij een recessie vaak als eerste hun baan verliezen.

Het is de taak van de gemeenten om ervoor te zorgen dat nieuwkomers die inburgeringsplichtig zijn, zoals asielmigranten en een groot deel van de gezinsmigranten, op een snelle en goede manier de Nederlandse taal leren en begeleid worden naar de arbeidsmarkt. Deze regierol veronderstelt structurele financiële middelen waarmee gemeenten expertise en voorzieningen kunnen opbouwen en vasthouden.

4. Maak migratiebeleid meer dienstbaar aan sociale samenhang en arbeidsdeelname

- Overweeg om bij de individuele beoordeling van tewerkstellingsvergunningen voor werknemers van buiten de EU/EVA-zone ook rekening te houden met de collectieve maatschappelijke kosten voor gemeenten en regio's.
- Houd rekening met het incorporatievermogen van de samenleving bij asielmigratie.

Op dit moment is het grootste deel van de arbeidsmigratie naar Nederland, ongeveer 70 procent in 2018, afkomstig uit landen binnen de EU en de Europese Vrijhandelsassociatie (EVA). Vanwege de vergrijzing en de economische ontwikkeling van de EU-lidstaten in Midden- en Oost-Europa, zullen de arbeidsmigranten in de toekomst echter steeds vaker van buiten de EU komen. Door de tot ongeveer 2040 voortdurende vergrijzing in ons land zal het aandeel inactieven in de Nederlandse samenleving groter worden. Om die structurele tekorten op de arbeidsmarkt op te vullen zijn waarschijnlijk niet alleen hoogopgeleide kennismigranten nodig, maar ook middelbaar en lager geschoolde arbeidsmigranten.

Bij arbeidsmigratie moet er meer aandacht komen voor vraagstukken van sociale samenhang. Daarom adviseren wij de regering te onderzoeken of het mogelijk is om bij de individuele beoordeling van tewerkstellingsvergunningen voor werknemers van buiten de EU/EVA-zone ook rekening te houden met de collectieve maatschappelijke kosten voor gemeenten en regio's als het gaat om huisvesting, onderwijs en inburgering. Bij arbeidsmigratie spelen ook bredere vragen van arbeidsmarkt- en industriebeleid. Tijdelijke migratie van binnen en buiten de EU kan bijvoorbeeld worden verminderd door flexibele arbeid terug te dringen. Ook is het de vraag of het wenselijk is dat bedrijven volledig afhankelijk zijn van goedkope, tijdelijke migrantenarbeid. Dit leidt niet alleen tot lokale sociale problemen, maar kan ook een drukkend effect hebben op de productiviteitsgroei. Door het gebruik van goedkope migrantenarbeid ontbreekt bij werkgevers bovendien de noodzaak om te innoveren en werknemers te scholen.

In het geval van asielmigratie bespreken we in dit rapport twee opties waarmee Nederland bij de vormgeving van het asielbeleid recht kan doen aan de centrale doelstelling, het bieden van veiligheid aan vluchtelingen, en tegelijkertijd aandacht kan besteden aan vragen rond het samenleven. Een eerste optie is dat Nederland meer regie verwerft over de vluchtelingen die het opvangt, door meer uitgenodigde vluchtelingen asiel te bieden. Bij het uitnodigen van vluchtelingen zijn humanitaire criteria leidend, maar daarbinnen kunnen additionele overwegingen van 'integratiepotentieel' een rol spelen, zoals aansluiting

bij bestaande migrantennetwerken in Nederland. Dat kan de inpassing van vluchtelingen in de Nederlandse samenleving versnellen. Ook kan er zo een betere match tot stand komen tussen achtergronden van de vluchtelingen en de kenmerken en behoeften van gemeenten.

Een tweede optie is om meer structureel beleid te ontwikkelen dat rekening houdt met het incorporatievermogen van de samenleving. De Duitse ervaringen met een 'beleidsmatig richtgetal' kunnen daarbij van nut zijn.

Kortom, de rijksoverheid is aan zet als het gaat om de vormgeving van het migratie- en integratiebeleid. Maar bovenal moet de rijksoverheid de financiële en juridische voorwaarden scheppen voor lokaal beleid op terreinen zoals inburgering, onderwijs en arbeidsmarkt. Gemeenten staan voor de opgave om ervoor te zorgen dat iedereen – passanten en blijvers, nieuwkomers en gevestigden – zich thuis kan voelen in de migratiesamenleving. Werkgevers moeten eveneens hun verantwoordelijkheid nemen. Zij profiteren van de komst van productie- en kenniswerkers naar ons land en moeten daarom bijdragen aan lokale ontvangstvoorzieningen, fatsoenlijke huisvesting en de financiering van gedifferentieerde inburgeringsprogramma's.

Ten geleide

Nederland is uitgegroeid tot een dynamische migratiesamenleving. Vanaf 2010 ontving ons land jaarlijks meer dan 150.000 migranten en vanaf 2015 meer dan 200.000. De verwachting is dat dit patroon zich zal voortzetten wanneer de COVID-19-pandemie voorbij is. Migranten komen niet meer uit een beperkt aantal landen, zoals Turkije, Marokko, Suriname en de Antillen, maar uit alle delen van de wereld. Ze hebben uiteenlopende migratiemotieven en opleidingsniveaus. Ook de 'vlottendheid' onder migranten is toegenomen: zeer veel migranten zijn tegenwoordig passanten en vertrekken na verloop van tijd weer uit ons land. Migranten wonen allang niet meer uitsluitend in de grote steden. Ook provinciesteden, voorsteden, grensgemeenten, tuinsteden en expatgemeenten huisvesten veel migranten.

De grote verscheidenheid en vlottendheid maken het samenleven ingewikkelder, vooral in buurten, scholen en verenigingen. Daarnaast hebben sommige migranten, of hun kinderen, een zwakke positie op de arbeidsmarkt. Dat vraagt om structureel beleid van de overheid om het samenleven en de arbeidsdeelname van alle burgers te bevorderen. Dit rapport gaat over de vraag hoe overheden beter om kunnen gaan met de toenemende verscheidenheid en vlottendheid in de migratiesamenleving.

Dit rapport is gemaakt door de WRR-projectgroep bestaande uit Godfried Engbersen (raadslid), Mark Bovens (raadslid), Meike Bokhorst (projectcoördinator) en Roel Jennissen (medewerker), met ondersteuning van Magda de Wit, Paul van den Berg en Dmitri Berkhout. In verschillende fases van het project waren ook andere medewerkers en stagiaires betrokken, onder wie Anneke Brock (stagiaire), Emina Ćerimović (medewerker), Sümeyye Ekmekçi (stagiaire), Iris Glas (onderzoeker EUR), Anne Haarbrink (stagiaire), Ernst Hirsch Ballin (raadslid), Hamza Kacha (medewerker), Anouk Koekoek (stagiaire), Hanneke Leeuwestein (stagiaire en junioronderzoeker), Anna Sophie Lauwers (stagiaire), Suzanne de Leeuw (stagiaire), Marit van de Mortel (stagiaire), Laura Mulder (stagiaire), Hester Oorbeek-de Jong (stagiaire), Peter Scholten (gedetacheerde medewerker), Elmar Smid (stagiair), Will Tiemeijer (senior wetenschappelijk medewerker) en Ellen Wiering (stagiaire).

Voor de praktijkillustraties hebben we werkbezoeken afgelegd aan onder meer Almere, Amsterdam, Arnhem, Culemborg, Delft, Den Haag, Eindhoven, Heerlen, Purmerend, Rotterdam, Schiedam, Utrecht, Vaals, Veldhoven, Westland en Zoetermeer. Zie de bijlage voor de lijst met gesproken personen. Tussentijdse ideeën voor en concepten van het rapport hebben we besproken met of zijn voorgelegd aan diverse beleidsmakers en deskundigen: Nathalie Harrems, Tekla ten Napel, Mark Roscam Abbing, Arjen Verweij en Margreet

Zeemering (ministerie van Sociale Zaken); Josephine Maasland, Nelleke Merkens, Ali Rabarison, Jeannette de Ridder (Vereniging van Nederlandse Gemeenten); Ira van der Zaal (ministerie van Justitie); en Sonja Avontuur, Monique Kremer en Huub Verbaten (ACVZ).

Een externe peer review van het gehele rapport is uitgevoerd door Mérove Gijsberts (leerstoelhouder Dynamics of Immigrant Integration Universiteit Utrecht) en Peter Scholten (professor Migration and Diversity Policy Erasmus Universiteit Rotterdam). Afzonderlijke hoofdstukken zijn ook voorgelegd aan en besproken met reviewers: dr. Warda Belabas (Assistant Professor Erasmus Universiteit Rotterdam), dr. Jeanine Klaver (senioronderzoeker Regioplan), prof. mr. Tesseltje de Lange (hoogleraar Europees Migratierecht aan de Radboud Universiteit) prof. dr. Tom van der Meer (hoogleraar Politicologie Universiteit van Amsterdam) en dr. Talitha Stam (senior raadsadviseur Onderwijsraad). De WRR is alle betrokkenen die hebben bijgedragen aan dit rapport zeer erkentelijk.

Dit rapport vormt het sluitstuk van een langlopend WRR-project over migratiediversiteit (zie wrr.nl/adviesprojecten/migratiediversiteit voor alle publicaties). Het bouwt voort op een reeks van eerdere publicaties over deelaspecten, zoals de positie van asielmigranten, de zin en onzin van etnische classificaties in wetenschap en beleid, en de toename van de verscheidenheid naar herkomst en haar effect op de sociale samenhang en op de economie in ons land. Hieronder staat welke publicaties de WRR heeft uitgebracht in het kader van dit project.

Verkenningen:

Project Nederland. Van feitelijke naar gewenste nationale identiteit (2021)
De nieuwe verscheidenheid. Toenemende diversiteit naar herkomst in Nederland (2018)
De wereld in een stad. Migratiediversiteit en stedelijk beleid in Europa (2018)
Migratie en classificatie: Naar een meervoudig migratie-idioom (2016)

Essays en policy briefs:

Regie over migratie: Naar een strategische agenda (2018)
Geen tijd verliezen: van opvang naar integratie van asielmigranten (2015)

Working papers:

Verblijfsduur immigranten: migratieredenen en herkomstgebieden (2019)
De school als doorgangshuis. Omgaan met tijdelijke migratie in het onderwijs (2018)
Verlies van thuisgevoelens en de relatie met de bevolkingssamenstelling in de buurt (2018)

Buurtverhoudingen, onveiligheidsgevoelens en de rol van etnische diversiteit (2018)
Verliesgevoelens in relatie tot de multi-etnische samenleving onder autochtone Nederlanders (2016)
Migratiediversiteit beter in beeld (2015)
Voortgaande immigratie en nieuwe maatschappelijke scheidslijnen. Een verkenning van mogelijke ontwikkelingen (2014)

1. Migratie, verscheidenheid en samenleven

1.1 Nieuwe migratiepatronen vragen om een herijking van beleid

Nederland is een dynamische migratiesamenleving. Vanaf 2010 ontving ons land jaarlijks meer dan 150.000 migranten en vanaf 2015 meer dan 200.000. Tussen 2006 en 2020 sneuvelde elk jaar het immigratierecord, behalve in 2012. Zeer veel migranten vertrekken na verloop van tijd weer, anderen blijven. Migratie is tegenwoordig dan ook de belangrijkste bron van de bevolkingsgroei. De verwachting is dat dit patroon zich zal voortzetten wanneer de COVID-19-pandemie voorbij is.

In de vorige eeuw kwamen de meeste migranten uit een beperkt aantal landen, zoals Turkije, Marokko, Suriname en de Antillen[1]. Dat is al lang verleden tijd. De migranten komen tegenwoordig uit alle delen van de wereld, ze hebben uiteenlopende migratiemotieven en opleidingsniveaus. Ook zijn er grote verschillen in de duur van hun verblijf.

Een paar voorbeelden, uit verschillende delen van ons land, illustreren dit. In Eindhoven – hart van het Nederlandse *Silicon Valley* – hebben basisscholen tegenwoordig te maken met een grote instroom van kinderen van Aziatische kennismigranten.[2] Op Basisschool Reigerlaan komen vrijwel alle leerlingen in groep 8 nog uit Nederland, maar bij de kleuters komt al een derde uit het buitenland en bij de peuters zelfs de helft. Naar verwachting zijn er in 2030 in Eindhoven bijna 4.000 leerlingen uit gezinnen van kennismigranten. Soortgelijke patronen zijn zichtbaar in gemeenten als Amstelveen en Den Haag. Veel van deze kinderen gaan naar gewone scholen, omdat het internationale onderwijs te duur is of geen plek heeft en ook omdat ouders dat graag willen. De komst van deze migrantenkinderen stelt de scholen voor nieuwe opgaven. Vaak is niet duidelijk hoelang de ouders in Nederland blijven – sommigen blijven maar enkele jaren, anderen uiteindelijk de hele basisschooltijd.

Deze nieuwe verscheidenheid komt bovenop de al bestaande verscheidenheid. Zorgpoli Haaglanden, in de wijk Transvaal, is met 18.000 patiënten een van de grootste gezondheidscentra van Den Haag. Van de patiënten heeft 90 procent een migratieachtergrond. Van oudsher hadden veel patiënten een Surinaams-Hindostaanse[3] of Turkse achtergrond. Maar tegenwoordig zijn er bijvoorbeeld ook duizenden Poolse patiënten, die nauwelijks Nederlands spreken. Dat zorgt voor veel misverstanden en onbegrip tussen huisartsen en patiënten. Het gezondheidscentrum heeft daarom niet alleen personeel in dienst met een Nederlandse, Hindostaanse of Turkse achtergrond, maar tegenwoordig ook een Pools sprekende huisarts, doktersassistente, fysiotherapeut en apothekersassistente. Alles bij elkaar spreekt het personeel tegenwoordig veertien verschillende talen.[4]

Hoe kunnen overheden de komst van grote aantallen, onderling zeer verschillende, migranten in goede banen leiden? Die vraag stelt de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) centraal in dit rapport. Veel instellingen werken hard om onderwijs en zorg op maat te geven voor al die verschillende groepen, maar dat vraagt om extra inspanningen. In veel buurten zijn bewoners gewend aan de komst van migranten, maar de grote verscheidenheid naar herkomst maakt het samenleven daar steeds ingewikkelder. Veel migranten vinden op eigen kracht hun weg in de samenleving en op de arbeidsmarkt, maar soms gaat dat met horten en stoten.

De overheid moet daarom een actiever en doelgerichter beleid voeren om alle nieuwe migranten wegwijs te maken in onze samenleving en om het samenleven van al die verschillende groepen te faciliteren, zo is de hoofdboodschap van dit rapport. Het thema is niet nieuw, noch voor de overheid noch voor de WRR. Eerder heeft de raad al studies uitgebracht over *Allochtonenbeleid* (1989), *Nederland als immigratiesamenleving* (2001), *Identificatie met Nederland* (2007) en *In betere banen: De toekomst van arbeidsmigratie in de Europese Unie* (2012). Dit rapport neemt opnieuw de stand van zaken op, zowel empirisch als beleidsmatig. We laten zien dat er in de afgelopen decennia nieuwe migratiepatronen zijn ontstaan die vragen om een herijking van de beleidsagenda.

Het in goede banen leiden van migratie is een van de grote sociale kwesties van deze tijd. Het is een vraagstuk dat veel dimensies kent. We hebben in dit rapport niet de pretentie om alle aspecten van dat vraagstuk te behandelen. Daarvoor is dit 'dossier' te veelomvattend. Aan het eind van dit hoofdstuk komen we hierop terug. We beperken ons in dit rapport tot vier kwesties waarvan we vinden dat de overheid er speciale aandacht aan moet geven. De vier kwesties zijn:

1. De omvang van de migratie, de verscheidenheid naar herkomst, en het verloop nemen toe. Dat zijn structurele veranderingen die vragen om een structurelere inrichting van de ontvangst van migranten. De overheid moet nadenken over hoe zij meer *permanente* voorzieningen kan creëren die *alle groepen migranten* helpen bij het wegwijs worden in de samenleving. Daarbij is aandacht nodig voor de *hele migratiecyclus*, vanaf het moment vóór binnenkomst tot en met het moment van eventueel vertrek.
2. Die grote verscheidenheid naar herkomst en de kortere verblijfsduur zet traditionele patronen van sociale samenhang in buurten en wijken onder druk. Niet alleen in de klassieke sociaal-economisch zwakke wijken, waar al veel over is geschreven, ook in de 'betere' buurten met veel verscheidenheid naar herkomst en met veel verloop. Dat vraagt, vooral van gemeenten, een structurelere aandacht voor sociale samenhang en verbinding.
3. De arbeidsdeelname van sommige groepen migranten blijft achter of is precair. Ook dit is op zich geen nieuw thema, maar het vraagt om een actief

arbeidsmarktbeleid om te voorkomen dat nieuwe migranten of hun kinderen in een kwetsbare positie belanden. Arbeid is wat ons betreft de belangrijkste sleutel tot maatschappelijke participatie en sociale samenhang.
4. Vragen van sociale samenhang en arbeidsdeelname zouden ook een grotere rol moeten spelen bij het migratiebeleid. Nederland heeft daarbij beperkte speelruimte, maar kan meer doen om migratie- en integratiebeleid te verbinden.

In dit inleidende hoofdstuk gaan we eerst in op de verschillende vormen van verscheidenheid en lichten we de vier centrale kwesties kort toe. Ook besteden we aparte aandacht aan de centrale begrippen die we in het rapport gebruiken. Tot slot bespreken we hoe dit rapport is opgebouwd en afgebakend.

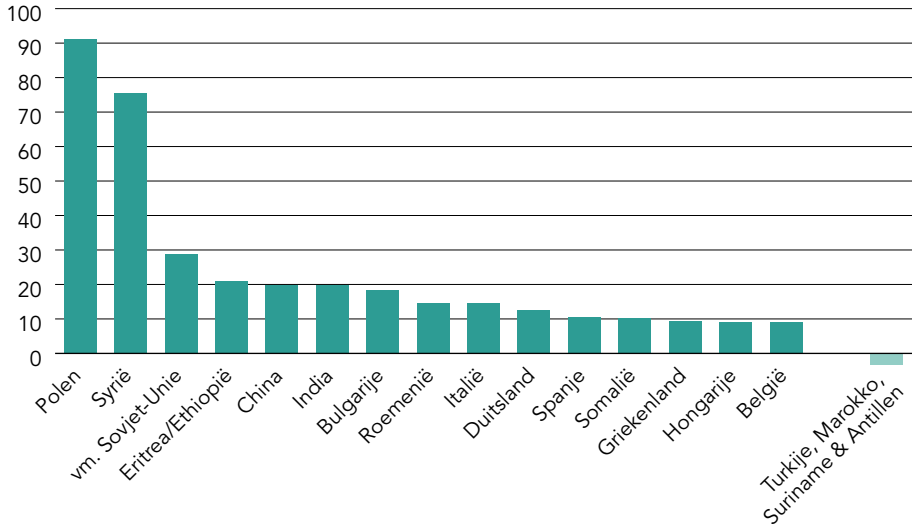
1.2 Viermaal toenemende verscheidenheid

De voorbeelden van Eindhoven en Den Haag laten zien hoezeer de verscheidenheid in ons land is toegenomen en van karakter is veranderd. Deze toenemende verscheidenheid neemt minstens vier vormen aan.

Meer verscheidenheid naar herkomst

Allereerst is de verscheidenheid naar herkomst toegenomen. In de vorige eeuw kwamen de meeste migranten uit onze buurlanden, uit de voormalige koloniën, en uit Marokko en Turkije. Sinds het einde van de Koude Oorlog komen migranten echter uit alle delen van de wereld. Figuur 1.1 geeft de top 15 weer van nettomigratielanden voor de periode 2008-2018. De klassieke herkomstlanden komen daar niet meer in voor. Sterker nog, de nettomigratie voor die landen was in die jaren zelfs negatief: van die groepen verlieten meer mensen Nederland dan er binnenkwamen. Als gevolg van al deze ontwikkelingen telde de Nederlandse bevolking begin 2017 niet minder dan 223 verschillende herkomstlanden.[5]

Figuur 1.1 Top 15 nettomigratie, 2008-2018 (naar herkomstgroep; excl. NL) x 1000



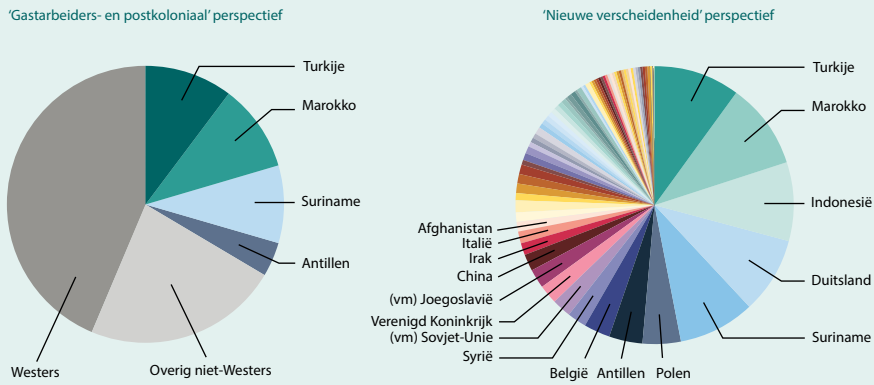
* Personen afkomstig uit Eritrea die geboren zijn voor de formele afscheiding van Ethiopië (24 mei 1993), kunnen in de Basisregistratie Personen (BPR) ook terecht zijn gekomen als iemand met Ethiopië als herkomstland.

© WRR 2020 | Bron: CBS

Kader 1.1 Wisseling van perspectief

Als het in het publieke debat en het beleid gaat over inwoners met een migratieachtergrond, dan worden meestal de 'klassieke' groepen in beeld gebracht, met 'westers' en 'overig niet-westers' als restcategorieën. In de verkenning *De nieuwe verscheidenheid* heeft de WRR laten zien dat die grove indeling in'voormalige gastarbeiders' en 'inwoners van voormalige koloniën' aan de ene kant en 'overige niet-westers' en 'westers' aan de andere kant allang geen goed beeld meer geeft van de verscheidenheid in Nederland. Tegenwoordig bestaat de overgrote meerderheid van de inwoners met een migratieachtergrond uit de 'westerse' en 'overige' groepen. Figuur 1.2 maakt zichtbaar hoe groot de verscheidenheid is als dat oude postkoloniale en gastarbeiders-perspectief wordt losgelaten.

Figuur 1.2 Twee verschillende manieren om personen met een migratieachtergrond waar te nemen, Nederland op 1 januari 2018



© WRR 2018 | Bron: CBS

Meer verscheidenheid naar verblijfsduur

In de tweede plaats is er meer verscheidenheid in de duur van het verblijf. Ook hier doet zich duidelijk een verandering voor ten opzichte van de eerdere situatie. De meeste migranten uit voormalig Nederlands-Indië, Suriname, Turkije en Marokko vestigden zich blijvend in ons land – al waren velen dat aanvankelijk niet van plan. De laatste decennia zien we echter een flinke toename in het aantal immigranten dat alleen tijdelijk in ons land komt wonen. We duiden dit aan met het neologisme 'vlottendheid'. Daarmee bedoelen we dat de immigranten gemiddeld korter blijven. Zo was van de migranten die in de periode 1995-1999 naar de drie grote steden Amsterdam, Rotterdam en Den Haag kwamen, na twee jaar bijna 16 procent weer vertrokken. Voor de migranten die in de periode 2006-2010 naar deze drie steden kwamen, gold dit al voor 27 procent.[6] In andere steden is het verloop nog groter. In grootstedelijke provinciegemeenten is bijna 35 procent van de immigranten na twee jaar weer vertrokken en in expatgemeenten zelfs bijna 38 procent. Ook deze trend zet waarschijnlijk door. Was de prognose van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) in 1995 dat uiteindelijk ruim 50 procent van de immigranten weer vertrekt, in 2010 was deze gestegen tot bijna 75 procent.[7] Kortom, steeds meer immigranten zijn passanten.

Meer verscheidenheid naar motief en status

In de derde plaats is er tegenwoordig een veel grotere verscheidenheid naar migratiemotief en sociaal-economische status. De 'klassieke' immigranten uit Marokko en Turkije waren laaggeschoolde arbeidskrachten. Ook veel van

de 'nieuwe' arbeidsmigranten uit Polen, Bulgarije en Roemenië verrichten laaggeschoold werk. Maar andere migranten uit die landen en veel migranten uit de Europese Unie (EU), de Verenigde Staten, India en China zijn hoogopgeleid en komen om te studeren of te promoveren en gaan vervolgens aan de slag, bijvoorbeeld in de sector informatie- en communicatietechnologie (ICT), in de financiële sector, of bij één van bij de vele internationale organisaties en bedrijven die ons land telt. Weer anderen, bijvoorbeeld Syriërs, Somaliërs en Eritreeërs, zijn op de vlucht voor burgeroorlog en onderdrukking. En dan zijn er ook nog eens verschillen in juridische status, religie, leeftijd en een groot aantal andere kenmerken die van betekenis zijn voor de maatschappelijke positie van migrantengroepen.[8]

Meer verscheidenheid tussen gemeenten

Een laatste dimensie van verscheidenheid betreft niet de kenmerken van de migranten zelf, maar de plaatsen waar zij zich vestigen. De nieuwe migranten wonen niet in gelijke mate over het land verspreid. Dat geldt evenzeer voor de 'klassieke' migrantengroepen en hun kinderen. Daardoor zijn er tegenwoordig grote verschillen tussen, maar ook binnen, gemeenten. Sommige gemeenten kennen een zeer hoge verscheidenheid, andere gemeenten hebben voornamelijk inwoners uit een specifiek herkomstland en weer andere gemeenten hebben vrijwel uitsluitend inwoners met een Nederlandse achtergrond.

De verscheidenheid van een gemeente is af te lezen aan de kans dat twee willekeurige inwoners die elkaar op straat treffen, een andere achtergrond hebben. Aan de ene kant staan gemeenten waar die kans relatief klein is. Ongeveer een derde van de inwoners woont in een gemeente waar die kans minder dan 30 procent is. Aan de andere kant staan gemeenten – vaak gevestigd in de Randstad – waar die kans relatief groot is. In Den Haag, Amsterdam en Rotterdam is deze bijvoorbeeld groter dan 70 procent. Tegenwoordig heeft minder dan de helft van de inwoners in die steden nog een Nederlandse achtergrond, terwijl een meerderheid wortels heeft in een breed palet van andere landen. Dit geldt in toenemende mate ook voor de voorsteden van deze drie gemeenten, zoals Diemen, Rijswijk en Capelle aan den IJssel.

Ook voor gemeenten waar veel migranten wonen, geldt: de ene gemeente is de andere niet. In tuinbouwgemeenten, zoals Westland en Zundert, wonen bijvoorbeeld veel arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa. In voormalige industriesteden als Gouda, Leerdam en Hengelo wonen juist veel 'klassieke' migranten uit Turkije of Marokko, terwijl in expatgemeenten als Amstelveen, Wassenaar, Voorschoten en Wageningen veel kennismigranten wonen, bijvoorbeeld uit Azië of de Angelsaksische landen. In grensgemeenten als Kerkrade, Vaals en Baarle-Nassau wonen daarentegen veel Duitsers of Belgen terwijl weer andere gemeenten, zoals Urk, Grootegast of Staphorst, nauwelijks

mensen met een migratieachtergrond huisvesten. Al deze gemeenten laten dus heel verschillende gezichten van verscheidenheid zien. In dit rapport onderscheiden wij daarom steeds verschillende soorten gemeenten.

1.3 Vier centrale opgaven

We onderscheiden in dit rapport vier centrale opgaven die intensieve aandacht verdienen. Deze stipten we op de eerste pagina's van dit hoofdstuk al kort aan, en we behandelen ze in dit rapport elk in een apart hoofdstuk. Hieronder zetten we deze opgaven kort uiteen.

Ontvangst en inburgering beter organiseren

De ontvangst van nieuwe immigranten moet beter en structureler worden georganiseerd, zo luidt een van de boodschappen van dit rapport. Hier ligt een opdracht voor gemeenten en andere lokale spelers, zoals scholen, zorginstellingen en werkgevers. In de afgelopen decennia hebben deze partijen zich weten in te stellen op migranten uit Suriname, de Antillen, Turkije en Marokko. Dat gebeurde met vallen en opstaan en heeft veel inspanning gevraagd van leerkrachten, arbeidsbemiddelaars, zorgverleners, politieagenten en ambtenaren. Nu voor deze groepen enigszins een modus is gevonden, dienen zich Polen, Indiërs, Syriërs en Eritreeërs aan, met ieder hun eigen talen, geloven en gebruiken. Ook voor hen dient een modus te worden gevonden om goede zorg, goed onderwijs, werk en veiligheid te kunnen bieden. Dat vraagt veel flexibiliteit en inlevingsvermogen van burgers en instellingen. Het voorbeeld van de Zorgpoli Haaglanden in de Haagse wijk Transvaal laat zien dat dit kan.

Gemeenten hebben soms beperkt zicht op het verblijf en vertrek van veel migranten. Sommige gemeenten maken dan ook pas sociaal beleid wanneer na verloop van tijd blijkt dat een specifieke groep migranten zich er heeft gevestigd. Dan richten zij welzijnsvoorzieningen, onderwijsprogramma's of huisvesting in, bedoeld voor de betreffende groep. De realiteit van de nieuwe verscheidenheid betekent dat wie zijn voorzieningen toesnijdt op de migrantengroep *du jour* het risico loopt steeds achter de ontwikkelingen aan te lopen. Diverse regio's kennen een permanente instroom van steeds wisselende migrantengroepen, wat meer vraagt dan ad-hocvoorzieningen.

Daarbij is aandacht nodig voor de *hele migratiecyclus*, vanaf het moment vóór binnenkomst tot en met het moment van eventueel vertrek. Hoe te zorgen voor een goede ontvangst van en een goede start voor de migranten bij binnenkomst? Welke voorzieningen zijn nodig voor migranten die hier tijdelijk zijn? Welke lichte en zware vormen van inburgering zijn passend voor migranten die zich hier voor bepaalde of onbepaalde tijd vestigen? Maar ook: hoe kunnen overheden het vertrek van mensen faciliteren?

De nieuwe verscheidenheid kent zoveel verschillende verschijningsvormen en lokale variëteit dat er geen nationaal, *one-size-fits-all*-model voor alle Nederlandse gemeenten kan zijn. De vraagstukken in grensgemeenten als Kerkrade en Vaals zijn nu eenmaal anders dan die in expatgemeenten als Wassenaar en Amstelveen. Provinciesteden als Gouda en Tiel hebben met andere groepen migranten te maken dan grote steden als Den Haag en Amsterdam. De situatie in Utrecht en Eindhoven is nauwelijks vergelijkbaar met die in Rotterdam en Almere. Dit betekent dat de opvang en inpassing van nieuwkomers vooral op lokaal niveau gestalte moet krijgen, zodat kan worden aangesloten op de specifieke aard en kenmerken van de plaatselijke migrantenpopulatie.

Een nieuwe agenda rond samenleven

Samenleven is daarbij één van de belangrijkste aandachtspunten. Zoals bekend, leven bij grote delen van de bevolking zorgen dat de toegenomen immigratie de sociale samenhang onder druk zet. Volgens het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) staan de onderwerpen 'samenleven' en 'immigratie en integratie' al jaren in de top 3 van het nationaal probleembesef.

In het verleden werd de beleidsopgave rond migratie vooral gedefinieerd als een *integratie*vraagstuk, vanuit de gedachte dat migranten hulp nodig hadden om de afstand tot de Nederlandse samenleving te overbruggen. In sommige gemeenten, bijvoorbeeld de middelgrote steden met één specifieke groep migranten, blijft dit een belangrijke beleidsopgave. Wij betogen hier dat in gemeenten en wijken met een hoge mate van verscheidenheid naar herkomst en vlottendheid daarnaast ook *samenleef*vraagstukken om aandacht vragen. Anders dan bij het voormalige achterstandsbeleid of het multiculturele beleid gaat het hierbij niet om specifieke groepen migranten, maar om de samenleving als geheel. Het vraagstuk van verscheidenheid en samenleven raakt alle groepen – ook economisch succesvolle migrantengroepen en ook inwoners met een Nederlandse achtergrond. Het gaat er daarbij bovendien niet om een eenheid te restaureren die verloren is gegaan, maar vooral om nieuwe vormen van samenhang te zoeken in een veranderende samenleving.

De toenemende verscheidenheid vermindert naar haar aard het risico op blokvorming tussen nieuwkomers en gevestigden. Wanneer een samenleving 'overlappende breuklijnen' kent en etnische, religieuze, geografische, sociale en politieke verschillen tussen groepen gaan samenvallen, is dat niet goed voor de stabiliteit. Doordat in ons land de verscheidenheid naar herkomst, verblijfsduur en sociale achtergrond van migranten groter wordt, is er minder kans op dat soort overlappende breuklijnen. De grotere verscheidenheid zorgt er immers voor dat er niet langer sprake is van enkele betrekkelijk homogene groepen van

inwoners met een migratieachtergrond. Daardoor is er minder kans dat zich op landelijk niveau sterk botsende 'wij-zij'-perspectieven vormen, zoals in Nederland tijdens de vroege verzuiling het geval was, en dat verschillen tussen gevestigden en nieuwkomers gaan samenvallen met verschillen in godsdienst, taal, regio en sociale status. Onder de nieuwe migranten en hun kinderen is bijvoorbeeld een veelvoud aan religies en aan talen te vinden. Bovendien bestaat er onder de hedendaagse migranten een grote verscheidenheid naar sociale achtergrond en is er geen homogene politieke blokvorming. De nieuwe verscheidenheid kan sommige 'oude' zorgen over verzuiling en polarisatie dus verzachten.

Dat betekent echter niet dat het samenleven vanzelf gaat. In plaats van een risico van homogene blokvorming is er een risico van fragmentatie en polarisatie langs etnische lijnen. Met de komst van veel verschillende groepen met andere achtergronden en culturen neemt de kans op onderlinge gevoeligheden en onbegrip toe. Een grote verscheidenheid naar herkomst maakt het bijvoorbeeld ingewikkelder om samen te leven in buurten of gemeenten. Uit de WRR-verkenning *De nieuwe verscheidenheid* blijkt dat in buurten waar de verscheidenheid naar herkomst hoog is, bewoners de buurtverhoudingen minder positief beoordelen. Ze voelen zich minder thuis in de buurt en voelen zich vaker onveilig. De verscheidenheidseffecten komen bovenop de reeds bestaande integratieproblemen rond specifieke groepen, en staan los van de sociaal-economische samenstelling van de buurt. Ze zijn verder te vinden in rijkere buurten, en gemeenten, en ook bij bewoners met een migratieachtergrond vonden we meer gevoelens van ongemak en onveiligheid.

Het samenleven is bovendien lastiger als er in buurten en gemeenten een grote verscheidenheid is in verblijfsduur onder de inwoners. Wanneer mensen steeds weer moeten wennen aan nieuwe buren, kan dit leiden tot afzijdigheid onder de zittende bewoners waardoor onderlinge relaties verzwakken. Internationale studies laten zien dat een hogere mate van buurtstabiliteit samenhangt met meer lokale vriendschapsnetwerken en een lagere buurtstabiliteit met meer criminaliteit.[9] Wanneer er veel doorstroming is in een buurt, is het lastiger lokale netwerken te vormen, waardoor mensen meer langs elkaar heen leven, elkaar minder aanspreken op deviant gedrag en meer sociale desorganisatie ervaren.

Kortom, door de toegenomen verscheidenheid naar herkomst en de grotere vlottendheid in de verblijfsduur is het voor bewoners lastiger elkaar te herkennen, routines te ontwikkelen en contacten aan te gaan. Deze vraagstukken brengen daarmee een belangrijke nieuwe beleidsopgave met zich mee: hoe zorg je voor nieuwe vormen van samenhang en verbinding in al die verscheidenheid? Hoe zorg je ervoor dat al die verschillende inwoners zich thuis voelen in hun buurt en gemeente? Hoe kun je corporaties, scholen en verenigingen toerusten

op zoveel verschillende talen en culturen? Hoe houd je de *civil society* vitaal met zoveel verschil in achtergrond en bij veel verloop onder inwoners, leerlingen en leden?

En een klassieke agenda over arbeidsdeelname

Naast deze nieuwe vragen over samenleven vragen wij ook aandacht voor een belangrijk deel van de klassieke beleidsagenda. Veel nieuwe migranten vinden hun weg op de arbeidsmarkt, maar een deel heeft daar moeite mee. Arbeidsdeelname is niet alleen belangrijk om inkomen en eigenwaarde te genereren, arbeidsdeelname is ook een zeer belangrijke bron van sociale samenhang. Daarom gaan we hier apart op in.

Arbeidsdeelname is een klassiek vraagstuk dat onverminderd actueel blijft door de komst van steeds weer nieuwe groepen met een kwetsbare arbeidsmarktpositie, zoals recentelijk Eritreeërs en Syriërs. De helft van de Syriërs en Eritreeërs die in 2014 een verblijfsvergunning ontvingen, was na vierenhalf jaar nog afhankelijk van de bijstand.[10] Een essentieel onderdeel van deze beleidsopgave is ook de *preventie* van werkloosheid en uitkeringsafhankelijkheid *in de toekomst*. Voorkomen moet worden dat migrantengroepen die *nu* een hoge arbeidsdeelname kennen, later alsnog buiten de arbeidsmarkt raken en afhankelijk worden van sociale zekerheid. In het verleden is dat gebeurd met migranten uit Marokko en Turkije.[11] Ooit was hun arbeidsparticipatie bijna volledig, later raakten velen afhankelijk van sociale zekerheid doordat laaggeschoold werk wegviel in bedrijfstakken als de scheepsbouw, de textiel en de zware metaal. Het risico bestaat dat dit opnieuw gebeurt met arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa die nu vooral tijdelijk en laaggeschoold werk verrichten. Mochten specifieke bedrijfstakken in de toekomst wegvallen of minder banen opleveren, dan kan dat bij deze 'nieuwe' arbeidsmigranten leiden tot een sterk oplopende werkloosheid en uitkeringsafhankelijkheid.

Migratiebeleid afstemmen op samenhang en arbeidsdeelname

Tot slot kijken we naar de migranten die *in de toekomst* nog naar ons land zullen komen. Migratiepatronen zijn geen natuurverschijnselen, maar een samenspel van institutionele mogelijkheden, veranderende omstandigheden, persoonlijke beslissingen en sociale netwerken. Overheden kunnen via wet- en regelgeving tot op zekere hoogte beïnvloeden wie het land binnenkomt.

Daarom besteden we apart aandacht aan de vraag of in het migratiebeleid deelnamekansen en samenhang een rol zouden moeten spelen. Bij de toelating van arbeidsmigranten kunnen bijvoorbeeld zowel vraagstukken rond de arbeidsdeelname als vraagstukken rond de samenhang een rol spelen. Bij het toelaten van asielmigranten spelen deelnamekansen daarentegen geen rol – alleen vrees voor vervolging en andere humanitaire overwegingen. Hierbij kunnen de

rijksoverheid en de gemeenten meer aandacht besteden aan de mogelijke effecten op de sociale samenhang.

1.4 Het idioom van dit rapport

Weinig onderwerpen zijn zozeer gediend bij nauwkeurige definities als het onderwerp van dit rapport. Daarom besteden we apart aandacht aan enkele centrale begrippen die we gebruiken.

Wat verstaan wij onder een '(im)migratiesamenleving'?

Wij gaan in dit rapport uit van een demografische definitie van het begrip 'immigratiesamenleving'. Onder een immigratiesamenleving verstaan wij een samenleving waarin een aanzienlijk deel van de bevolking een migratieachtergrond heeft en waarin immigratie de belangrijkste drijfveer achter de bevolkingsgroei is.

Nederland voldoet sinds begin deze eeuw aan die demografische definitie. In ons land heeft bijna één op de vier inwoners een migratieachtergrond en hun aandeel in de bevolking stijgt de komende jaren verder, tot ongeveer een derde in 2050.[12] Migratie is bovendien van grote invloed op de bevolkingsgroei. Vanaf 2015 is de netto-immigratie groter dan het geboorteoverschot (het aantal geboorten minus het aantal overledenen). Ook in andere opzichten is immigratie onmiskenbaar de motor achter de bevolkingsgroei. Dit wordt duidelijk als we het geboorteoverschot onder de inwoners met een migratieachtergrond vergelijken met dat van de inwoners met een Nederlandse achtergrond. Sinds 2002 is de natuurlijke bevolkingsgroei onder de bevolking met een migratieachtergrond groter dan onder die met een Nederlandse achtergrond. Vanaf 2015 is de natuurlijke bevolkingsgroei van mensen met een Nederlandse achtergrond zelfs negatief. Deze groep heeft dus te maken met een sterfteoverschot. Dat betekent dat zonder immigratie de bevolking van ons land zou zijn gekrompen. De verwachting is dat in de periode 2020-2050 de bevolking groeit met bijna 2 miljoen mensen. Die groei doet zich uitsluitend voor bij de inwoners met een migratieachtergrond. In hoofdstuk 2 gaan wij hier verder op in.

Dat betekent niet dat immigratie een stempel drukt op *alle* delen van Nederland. Zoals gezegd, is de verscheidenheid tussen, en soms ook binnen, gemeenten groot. In een aantal gemeenten, met name in het noorden en oosten van het land, wonen nauwelijks inwoners met een migratieachtergrond.

Daarnaast spreken wij ook van 'migratiesamenleving'. Dat is een iets breder begrip, want het omvat ook de emigratie. We laten in hoofdstuk 2 zien dat de vlottendheid onder migranten is toegenomen. De verwachting is bijvoorbeeld dat driekwart van de migranten die in 2010 naar ons land kwamen, dat inmiddels weer heeft verlaten. Zij keren terug naar hun land van herkomst of reizen

door naar een ander land. Daarnaast zijn er ook inwoners met een Nederlandse achtergrond die ons land tijdelijk of permanent verlaten. Deze combinatie van immigratie en emigratie geeft een grote dynamiek onder de bevolking.

Wat verstaan we onder migranten?

Het begrip migratie is voor verschillende uitleg vatbaar. Migratie van personen kan immers plaatsvinden op zowel binnenlands niveau, tussen steden of regio's, als internationaal niveau, van het ene land naar het andere. In dit rapport kijken we alleen naar migranten die van het ene land naar het andere verhuizen, ofwel internationale migranten.[13] Wanneer is iemand een 'migrant'? Het antwoord op deze vraag kent een ruimtelijke en een temporele dimensie.[14] Om een migrant te worden dient iemand een internationale grens te passeren. Niet iedereen die een grens passeert, is echter een migrant. Toeristen tellen bijvoorbeeld niet als migranten.

We hanteren in dit rapport de definitie van het CBS. Dat beschouwt iemand als migrant als deze persoon van plan is om langer dan vier maanden in ons land te blijven: de temporele dimensie. Dit geldt overigens niet voor asielzoekers. Zij worden doorgaans pas in de Basisregistratie Personen ingeschreven, en daarmee als asielmigrant beschouwd, als zij een verblijfsvergunning hebben en vanuit de opvang voor asielzoekers doorstromen naar een woning.

Wat verstaan we onder migratieachtergrond?

Naast migranten onderscheiden wij in dit rapport ook inwoners met een migratieachtergrond. Wij volgen daarbij de standaarddefinitie van het CBS: iemand met een *migratieachtergrond* is een persoon die in Nederland woont en van wie ten minste één ouder in het buitenland is geboren. De meeste migranten in ons land hebben dus een migratieachtergrond, maar veel inwoners met een migratieachtergrond zijn geen migrant. Inwoners met een migratieachtergrond die zelf in het buitenland zijn geboren, behoren tot de *eerste generatie*. Inwoners met een migratieachtergrond die in Nederland zijn geboren, behoren tot de *tweede generatie*.

Het CBS bepaalt het *herkomstland* als volgt. Personen van wie beide ouders in Nederland zijn geboren, hebben als herkomstland Nederland, ongeacht hun eigen geboorteland. Alle overige personen worden in de eerste plaats ingedeeld naar hun eigen geboorteland. Als dit Nederland is, wat het geval is bij mensen met een migratieachtergrond van de tweede generatie, dan bepaalt het geboorteland van de moeder het herkomstland. Mocht dit ook Nederland zijn, dan is het geboorteland van de vader doorslaggevend.

Kader 1.2 Verschillende typen migranten
We onderscheiden in dit rapport verschillende typen migranten, op basis van de juridische categorieën die in ons land worden gehanteerd, en die uitgaan van het formele migratiemotief. Met dit laatste doelen we op de officiële reden waarom iemand besloten heeft naar ons land te migreren:

Arbeidsmigranten: deze komen naar ons land om hier te werken. Hieronder vallen zowel de laaggeschoolde productiemedewerkers als de professioneel opgeleide kenniswerkers.

Gezinsmigranten: deze komen naar ons land vanwege gezinsvorming of gezinshereniging. Als iemand een huwelijk of een samenlevingsovereenkomst aangaat met iemand die in het buitenland woont en deze persoon migreert vervolgens naar ons land, dan is dit gezins*vormende* migratie. Voegen gezinsleden zich vanuit het buitenland bij hun eerder gemigreerde partner of ouders, dan is dit gezins*hereniging*.

Asielmigranten: deze komen naar ons land als vluchteling, bijvoorbeeld uit vrees voor vervolging of vanwege gewapende conflicten.

Studiemigranten: deze komen naar ons land om een opleiding te volgen. Een groot deel van de studiemigranten vertrekt overigens binnen een paar jaar weer uit Nederland. Gegeven het tijdelijke karakter van de studiemigratie gaan wij hier in dit rapport niet uitgebreid op in.

Het daadwerkelijk motief van mensen om te migreren komt overigens niet altijd overeen met het motief op basis waarvan zij toegang krijgen tot ons land. Vaak spelen meerdere migratiemotieven tegelijkertijd of volgen deze elkaar in de tijd op.

Waarom gebruiken wij het begrip migratieachtergrond?
In de verkenning *Migratie en classificatie* heeft de WRR uitgebreid stilgestaan bij de vraag of het nuttig en wenselijk is om in wetenschap en beleid gebruik te maken van classificaties naar herkomst.[15] Onderscheid naar herkomst kan als ongewenst neveneffect hebben dat het verschillen tussen groepen uitvergroot. We hebben toen betoogd dat het maken van onderscheid naar herkomst, onder bepaalde voorwaarden, toch legitiem kan zijn. Onderscheid naar herkomst kan bijvoorbeeld nuttig zijn om verschillen in gezondheid, onderwijsresultaten en arbeidsdeelname op het spoor te komen, waardoor het mogelijk is gericht beleid te voeren. Ook is het nodig om discriminatie te achterhalen. Een voorwaarde is wel dat het onderscheid niet alleen informatief is, maar ook zo neutraal mogelijk in overdrachtelijke zin.

Daarom hebben we destijds voorgesteld het begrip 'allochtoon' te vervangen door 'inwoner met een migratieachtergrond'. Het begrip 'allochtoon' heeft in sommige maatschappelijke kringen een negatieve bijklank gekregen. Bovendien is het in de publieke opinie in de loop der jaren synoniem geworden met 'niet-westers', met 'mensen van kleur', of is het soms verder verengd tot 'moslims'. In dit rapport kijken we echter naar *alle* inwoners met een migratieachtergrond, ongeacht culturele achtergrond, herkomst of kleur. Wanneer we spreken over specifieke herkomstgroepen, dan geven we dat specifiek aan, bijvoorbeeld door te spreken van inwoners met een Poolse, Duitse, Nederlandse of Turkse achtergrond.

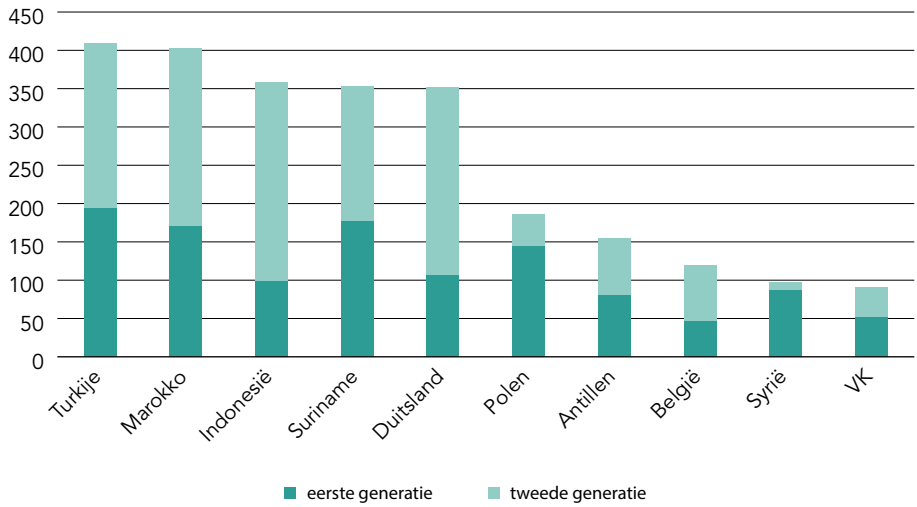
Waarom ook de tweede generatie?

Is het nuttig en wenselijk om ook de tweede generatie daarbij te betrekken? Hiertegen pleit dat het begrip 'migratieachtergrond' hen toch weer apart zet, terwijl ze in Nederland zijn geboren en dus in zeer veel opzichten een Nederlandse achtergrond hebben. Daar staat tegenover dat sommige nadelige effecten van de migratie, zoals achterstanden op het gebied van taal of arbeid niet altijd tot de eerste generatie beperkt blijven. We hebben overwogen om alleen die inwoners mee te nemen van wie beide ouders in het buitenland zijn geboren, omdat de literatuur laat zien dat bijvoorbeeld taalachterstanden nauwelijks spelen als ten minste één ouder een Nederlandse achtergrond heeft. Dat maakte het echter te ingewikkeld om in hoofdstuk 2 de longitudinale trends weer te geven. Bovendien zou het de empirische bevindingen op het gebied van samenhang en arbeidsdeelname uit de hoofdstukken 3, 6 en 7 niet wezenlijk veranderen. Daarom blijven we op dit punt het CBS vooralsnog volgen.

De WRR heeft het CBS inmiddels wel voorgesteld om de definitie van de tweede generatie, en daarmee de totale groep personen met een migratieachtergrond, te versmallen. Het voorstel is om personen van wie één ouder een Nederlandse achtergrond heeft, ook te rekenen tot de personen met een Nederlandse achtergrond. Daarnaast heeft de WRR voorgesteld om personen die vóór de leeftijd van zes jaar naar Nederland zijn gekomen, te rekenen tot de tweede generatie.

Net als het CBS beperken we ons tot de eerste en tweede generatie. Figuur 1.3 laat zien dat het vooral bij de klassieke groepen inmiddels om grote aantallen gaat. De *derde* generatie, de kleinkinderen van migranten, van wie beide ouders in Nederland zijn geboren, behoort tot de groep van de inwoners met een Nederlandse achtergrond.

Figuur 1.3 Top 10 herkomstlanden van personen met een migratie-achtergrond naar generatie, 1 januari 2019, x 1000



© WRR 2020 | Bron: CBS

Hoe meten we verscheidenheid naar herkomst?

In dit rapport spreken we van verscheidenheid naar herkomst, en niet van 'diversiteit' of 'etnische diversiteit'. Diversiteit is een breed begrip dat in meerdere contexten wordt gebruikt, en bijvoorbeeld ook kan verwijzen naar gender, seksuele oriëntatie en culturele voorkeur. Bovendien heeft het begrip vaak een sterk normatieve oriëntatie.

Wij gebruiken 'verscheidenheid' alleen in beschrijvende zin. In de wetenschappelijke literatuur wordt daarvoor meestal de term 'etnische diversiteit' gehanteerd. Etniciteit is echter een notoir lastig begrip.[16] In Nederland wordt het label 'etnisch' vooral gebruikt in relatie tot minderheden uit de voormalige koloniën of de arbeidsmigranten en hun nakomelingen uit Turkije en Marokko. Daardoor heeft het een sterke connotatie met 'niet-westers'. Zo slaat de term 'etnisch profileren' uitsluitend op inwoners die behoren tot de 'zichtbare minderheden' en wordt deze nooit in verband gebracht met Friezen, ofschoon deze een belangrijke etnische minderheid zijn in ons land. Wij spreken daarom zoveel mogelijk van het neutralere 'verscheidenheid naar herkomst'.

Hoe is de mate van verscheidenheid naar herkomst te meten? In wetenschap en beleid wordt vaak alleen gekeken naar het percentage inwoners met een migratieachtergrond, naar het percentage inwoners met een niet-westerse achtergrond, of zelfs alleen naar het percentage inwoners met een Turkse of Marokkaanse achtergrond. Dit zijn problematische indicatoren. In het eerste en

het laatste geval wordt geen verscheidenheid gemeten, omdat er ook een grote homogeniteit onder schuil kan gaan. Wanneer een wijk veel inwoners huisvest met een migratieachtergrond uit slechts één herkomstland, is de verscheidenheid naar herkomst laag.

Bij de andere indicator – het percentage inwoners met een niet-westerse achtergrond – is er geen sprake van een valide onderscheid. In onze eerdere verkenning over migratie en classificatie heeft de WRR al laten zien dat het onderscheid westers/niet-westers niet is gebaseerd op theoretisch onderbouwde, relevante verschillen. Bovendien is het geen geografisch, maar eerder een op kleur gebaseerd onderscheid. Landen die geen overwegend West-Europese bevolking kennen, zoals de landen in Midden-Amerika, Afrika en de meeste landen in Azië, gelden als 'niet-westers', ook als zij ten westen van Nederland liggen. Dat geldt bijvoorbeeld voor de immigranten uit 'De West', uit Suriname en de voormalige Nederlandse Antillen, waarvan het overgrote deel zelfs de Nederlandse nationaliteit had. Immigranten uit 'De Oost', het voormalige Nederlands-Indië, die overwegend een Europese achtergrond hadden, classificeert het CBS echter wel als 'westers'. Niet de geografische ligging van het herkomstland, maar de overwegend Europese kenmerken van de migranten geven uiteindelijk de doorslag.[17]

Wij hebben daarom voor alle Nederlandse buurten, gemeenten en regio's een verscheidenheidsindex berekend, de zogenoemde Herfindahl-Hirschman-Index (HHI). Dat is een maat tussen 0 en 1 die aangeeft hoe groot de kans is dat twee willekeurig gekozen personen uit het betreffende gebied tot verschillende herkomstgroepen behoren. Hoe hoger de index, hoe groter die kans. Een lage HHI duidt dus op grote homogeniteit, een hoge HHI op grote heterogeniteit. De HHI voor heel Nederland is 0,38. De kans dat twee willekeurige inwoners van een andere herkomstgroep zijn, is dus ongeveer 40 procent. In de drie grote steden – waar ongeveer 12 procent van de inwoners van Nederland woont – is die kans 70 procent.

We hebben achttien verschillende groepen opgenomen in de HHI. Het gaat om een geolinguïstische indeling van herkomstlanden of groepen van herkomstlanden, namelijk: Angelsaksische landen, Duitstalige landen, Scandinavische landen, Mediterrane landen, Midden- en Oost-Europa, Arabische landen, Latijns-Amerika, Sub-Sahara-Afrika, Zuid-Azië, Centraal-Azië, Zuidoost-Azië en de Pacific, Oost-Azië, voormalige West-Indische gekoloniseerde landen en gebieden overzee (Suriname en de voormalige Nederlandse Antillen), België, Indonesië/voormalig Nederlands-Indië, Marokko, Nederland en Turkije. Ook de inwoners met een Nederlandse herkomst tellen hierbij als aparte geolinguïstische groep mee. In hoofdstuk 3 gaan we daar verder op in.

1.5 De opzet van dit rapport

Twee delen

Dit rapport bestaat uit twee delen. Het eerste deel omvat de hoofdstukken 2, 3 en 4, en geeft een uitgebreide beschrijving van de belangrijkste ontwikkelingen op het gebied van de migratie naar ons land in de afgelopen halve eeuw en van de variatie in beleid. Nader bepaald:

- hoofdstuk 2 geeft een empirische analyse van de aard en omvang van de migratie naar ons land en van de grote verscheidenheid naar herkomst en de kortere verblijfsduur;
- hoofdstuk 3 laat zien dat de nieuwe migratiepatronen leiden tot maatschappelijke opgaven rond samenhang en arbeidsdeelname die er lokaal verschillend uit kunnen zien;
- hoofdstuk 4 schetst de ontwikkeling van het Nederlandse integratiebeleid en de beperkte samenhang tussen het migratie- en integratiebeleid.

Het tweede deel van het rapport omvat de hoofdstukken 5 tot en met 9 en is meer voorschrijvend van aard. Het bespreekt de vier grote opgaven die we hierboven hebben geïdentificeerd. Bij elke van deze opgaven gaan we na wat er wetenschappelijk over bekend is voordat we overgaan tot aanbevelingen. Nader bepaald:

- hoofdstuk 5 gaat over hoe gemeenten kunnen zorgen voor een goede ontvangst en inburgering van alle nieuwe migranten;
- hoofdstuk 6 richt zich op het versterken van de sociale samenhang;
- hoofdstuk 7 gaat in op het verbeteren en behouden van de arbeidsdeelname;
- hoofdstuk 8 verkent enkele mogelijkheden om bij het migratiebeleid meer rekening te houden met vragen van samenhang en arbeidsdeelname;
- hoofdstuk 9 vat ten slotte de belangrijkste inzichten kort samen en formuleert een overkoepelende beleidsagenda.

Wat niet of beperkt aan de orde komt

Noemers als ‘migratie’, ‘integratie’, ‘verscheidenheid’ of ‘sociale cohesie’ roepen veel associaties op en omvatten een brede reeks van thema’s. Zoals gezegd hebben we niet de pretentie om deze allemaal te behandelen. Niet omdat ze niet belangrijk zijn, maar omdat ze elders al uitgebreid zijn besproken, of omdat ze aparte rapporten verdienen. Vraagstukken rond migratie, verscheidenheid en samenleven kennen zoveel aspecten dat het onmogelijk is alles in één rapport te behandelen – net zo min als het mogelijk zou zijn een adviesrapport te schrijven over ‘Het milieu’ of ‘Het buitenland’.

Om geen verkeerde verwachtingen te wekken, willen we daarom een paar onderwerpen noemen die weliswaar te maken hebben met vraagstukken van migratie, verscheidenheid en samenhang, maar die in dit rapport *niet* aan de orde komen:

- We staan niet uitgebreid stil bij alle doelen van het migratiebeleid, maar alleen bij die aspecten die te maken hebben met het voorkomen van problemen van arbeidsdeelname en sociale samenhang. Dit is geen rapport over het Nederlandse migratiebeleid *tout court*. Dit is vooral een rapport over hoe Nederland beter om kan gaan met het structurele en veelvormige karakter van de migratie naar ons land.
- We gaan ook niet in op enkele specifieke maatschappelijke debatten die samenhangen met het verscheidener worden van ons land, zoals over de omgang met Zwarte Piet en het slavernijverleden, of over de vraag in hoeverre zich in ons land etnische profilering of 'institutioneel racisme' voordoet. Dat zijn thema's die aparte studies verdienen. Wel zullen we op verschillende plekken de nodige aandacht besteden aan het voorkomen en bestrijden van discriminatie.
- Evenmin gaan we uitgebreid in op specifieke integratievraagstukken die spelen onder sommige klassieke groepen migranten en hun kinderen, hoe weerbarstig deze soms ook zijn. Over de integratie van de klassieke groepen is al zeer veel geschreven en daar hebben we in dit rapport weinig aan toe te voegen. In dit rapport staat de relatief nieuwe 'verscheidenheids'-agenda rond sociale samenhang centraal.
- Ook gaan we niet uitgebreid in op klassieke sociaal-culturele thema's uit het integratiebeleid, zoals de vraag hoe om te gaan met traditionele waarden en normen binnen bepaalde migrantengroepen, bijvoorbeeld over genderrollen en homoseksualiteit. Ook gaan we niet in op de, in omvang relatief beperkte maar wel ernstige, problemen van radicalisering.
- We staan ook maar kort stil bij de segregatieprocessen die zich voordoen in het onderwijs en de huisvesting. Deze segregatieprocessen zorgen ervoor dat groepen burgers niet met elkaar in contact komen en dat er sterk gescheiden werelden kunnen ontstaan. In dit rapport zullen we daar melding van maken. Maar ook voor dit thema geldt dat dit zelfstandige studies rechtvaardigt naar de werking van het Nederlandse onderwijssysteem en van de Nederlandse woningmarkt. Een eerdere studie van de WRR en het SCP heeft bovendien laten zien dat het in ons land daarbij niet alleen om segregatie naar herkomst gaat, maar vooral om segregatie naar opleidingsachtergrond.[18]

Nogmaals, dit zijn stuk voor stuk belangrijke vraagstukken, die elk een studie op zich waard zijn. Desondanks hebben we ervoor gekozen het accent primair te leggen bij de problemen die samenhangen met de toenemende verscheidenheid van de migranten die zich vandaag, morgen en overmorgen – al dan niet tijdelijk – in ons land hebben gevestigd dan wel zullen vestigen. Die kwestie is al groot en ingewikkeld genoeg.

Noten

1 Het land de Nederlandse Antillen omvatte sinds de totstandkoming van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden in 1954 zes eilanden in de Caribische Zee (Aruba, Bonaire, Curaçao, Sint Eustatius, Sint Maarten en Saba) die politieke autonomie binnen het Koninkrijk der Nederlanden verkregen. Vanaf 1 januari 1986 maakt Aruba geen deel meer uit van de Nederlandse Antillen. Het verkreeg op deze datum de gewenste 'status aparte' binnen het koninkrijk, waardoor het werd verlost van de als dominant ervaren positie van Curaçao. Op 10 oktober 2010 hield het land de Nederlandse Antillen op te bestaan. Naast Aruba werden nu ook Curaçao en Sint Maarten soevereine landen binnen het Koninkrijk der Nederlanden. Bonaire, Sint Eustatius en Saba zijn weer deel gaan uitmaken van het Nederlandse staatsbestel. Tegenwoordig bestaat het Koninkrijk der Nederlanden dan ook uit vier landen: Nederland, Aruba, Curaçao en Sint Maarten. Migratie tussen de verschillende landen binnen het Koninkrijk der Nederlanden rekenen we hier, omdat de manier van tellen door het CBS hiertoe leidt, ook tot de internationale migratie. Wij realiseren ons dat dit vragen kan oproepen, nu er binnen het Koninkrijk der Nederlanden geen onderscheid naar nationaliteit bestaat en etnische rubriceringen vanzelfsprekend buiten de orde dienen te zijn. Een rechtvaardiging hiervoor kan worden gezocht in het feit dat binnen het Koninkrijk der Nederlanden, hoewel één staat, beperkingen bestaan op de vrijheid van verplaatsing binnen een en dezelfde staat. Deze beperkingen betreffen overigens uitsluitend de migratie naar de Caribische delen van het Koninkrijk der Nederlanden, niet de migratie naar Nederland. Diezelfde terminologie passen wij toe voor verhuizingen van het Europese deel van het Koninkrijk naar de eilanden Bonaire, Sint Eustatius en Saba en vice versa, hoewel deze nu deel uitmaken van het land Nederland. De Caribische delen van het koninkrijk noemen we in deze publicatie 'de voormalige Nederlandse Antillen'. Daarbij verwijzen we dus naar de situatie van vóór 1 januari 1986 (de status aparte van Aruba). Voor de leesbaarheid zullen we ook wel gebruik maken van 'de Antillen' om de Caribische delen van het koninkrijk aan te duiden, ook al zijn we er ons van bewust dat in geografische zin alle eilanden in het Caribische gebied tot de Antillen worden gerekend.

2 Zie KleinJan en Vissers 2019.

3 In Suriname wordt sinds 1947 officieel de term 'Hindostanen' gebruikt. Zie: www.hindorama.com/waarom-hindostaan-en-niet-hindoestaan-hindorama/.

4 Zorgpoli Haaglanden (2018) 'Grand Opening' Blog Zorgpoli Haaglanden 20 november, beschikbaar op https://zorgpolihaaglanden.nl/blog/; Landeweer 2018.

5 Dit zijn meer herkomstlanden dan momenteel landen op de wereld. Dat komt doordat landen niet meer bestaan, zoals Sovjet-Unie, Oostenrijk-Hongarije, Nederlandse Antillen, enzovoort.

6 Schmeets 2019.

7 Schmeets 2019.

8 Vertovec 2007; Meissner en Vertovec 2015; Engbersen en Scholten 2018. Vertovec (2007) heeft voor die ontwikkeling de term 'superdiversiteit' gemunt om het karakter van de huidige migratie te duiden: "multiple-origin, transnationally connected, socio-economically differentiated, and legally stratified nature of international migration". Vertovec's artikel heeft zowel wetenschappelijk als beleidsmatig een enorme respons gekregen. Het is één van de meest geciteerde migratieartikelen van het afgelopen decennium.

9 Zie bijvoorbeeld Sampson en Groves 1989; Bellair 1997; Sampson et al. 1997; Markowitz et al. 2001; Hart et al. 2002.

10 Boot et al. 2020.

11 Bijvoorbeeld Lucassen en Lucassen 2018.

12 Zie figuur 2.11.

13 Zoals aangegeven in noot 1, beschouwen we ook verhuizingen van het Europese deel van het Koninkrijk naar de eilanden Bonaire, Sint Eustatius en Saba en vice versa als internationale migratie, hoewel deze eilanden deel uitmaken van het land Nederland.

14 Jennissen 2011 'Inleiding: Definities, theorieën en Leeswijzer'.

15 Bovens et al. 2016.

16 Bhopal 2004; Kivisto en Croll 2012.

17 Zie verder Bovens et al. 2016: 63.

18 Bovens et al. 2014.

2. Nederland als immigratiesamenleving

2.1 Meer migratie, meer verscheidenheid

Migratie drukt een stempel op de Nederlandse samenleving. Nederland is weliswaar geen 'nation of immigrants', zoals Australië, de Verenigde Staten en Canada, waarin de meerderheid van de inwoners afstamt van migranten of zelf een migratieachtergrond heeft. Maar Nederland is wel een 'country of immigration'. Ongeveer één op de vier inwoners van ons land is zelf in het buitenland geboren of heeft ten minste één ouder voor wie dat geldt. In deze paragraaf beschrijven we vier trends.

In de eerste plaats was het aantal immigranten per jaar de laatste tien jaar hoger dan ooit tevoren in de afgelopen eeuw.[1] Vanaf 2010 kwamen er jaarlijks meer dan 150.000 migranten naar Nederland en vanaf 2015 zelfs meer dan 200.000. Immigratie is tegenwoordig dan ook de belangrijkste bron van de bevolkingsgroei. Vanaf 2015 is de netto-immigratie (de immigratie minus de emigratie) groter dan het geboorteoverschot (het aantal geboorten minus het aantal overledenen). Internationale migratie is behoorlijk conjunctuurgevoelig en daarmee volatiel.[2] Zo zal de huidige situatie rond COVID-19 de migratiecijfers op korte termijn waarschijnlijk behoorlijk doen dalen (zie kader 2.2). Toch is immigratie onmiskenbaar een structurele motor achter de huidige bevolkingsgroei. Dit wordt duidelijk als we het geboorteoverschot onder de inwoners van Nederland met een migratieachtergrond vergelijken met dat van de inwoners met een Nederlandse achtergrond. Sinds 2002 is de natuurlijke bevolkingsgroei onder de bevolking met een migratieachtergrond groter dan onder de bevolking met een Nederlandse achtergrond. Vanaf 2015 is de natuurlijke bevolkingsgroei van mensen met een Nederlandse achtergrond zelfs negatief. Voor deze groep is er dus sprake van een sterfteoverschot.

In de tweede plaats veranderde de afgelopen jaren niet alleen de omvang, maar ook de aard van de immigratie. Kwamen er ooit grote groepen migranten uit een klein aantal landen, nu komen er kleinere groepen uit een veelvoud van landen. Dat zorgt samen met de al langere tijd aanwezige migrantenpopulatie en hun kinderen voor een sterk toegenomen verscheidenheid naar herkomst.

In de derde plaats is de Nederlandse samenleving steeds meer een 'vlottende samenleving': veel migranten vertrekken al na enkele jaren weer. Gemiddeld blijven migranten korter in Nederland dan enkele decennia geleden.

Tot slot zien we dat de veranderende immigratiepatronen ertoe hebben geleid dat tussen gemeenten een grote verscheidenheid is ontstaan in de samenstelling van de bevolking.

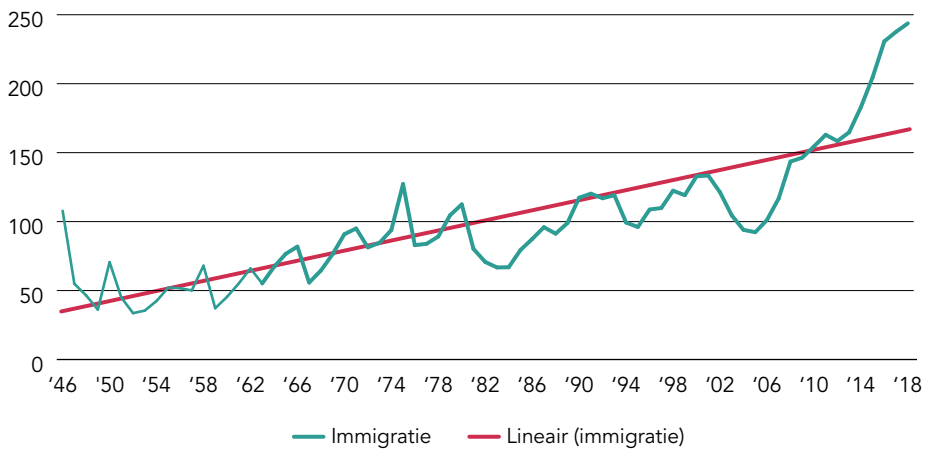
In dit hoofdstuk brengen we deze vier trends in kaart. Ze vormen de empirische context voor de centrale beleidsopgaven die we verderop in dit rapport onderscheiden.

2.2 Toenemende immigratie

Na de Tweede Wereldoorlog nam de techniek op het gebied van transport en telecommunicatie een enorme vlucht.[3] Dit leidde tot een aanzienlijke daling van de kosten van internationale en zelfs intercontinentale migratie. Reizen ging sneller en goedkoper en de opkomst van de telecommunicatie maakte migratie psychisch minder ingrijpend, omdat migranten makkelijker contact konden houden met familie en kennissen in het herkomstland. De omvang van de internationale migratie nam mede hierdoor sterk toe.[4]

Nederland, met zijn relatief open economie en samenleving, deelde in deze wereldwijde ontwikkeling. Zoals te zien is in figuur 2.1, kreeg Nederland vanaf de jaren vijftig van de vorige eeuw te maken met toenemende immigratie. De migratie naar Nederland vertoont een grillig patroon, maar de trendlijn laat een sterke toename zien. Achter die opwaartse trend gaan verschillende soorten migratie schuil.

Figuur 2.1 Migratie naar Nederland, 1946-2018, x 1000



© WRR 2020 | Bron: CBS

Postkoloniale migratie

Het grillige patroon in het verloop van immigratie wordt deels veroorzaakt door de zogenoemde postkoloniale migratie.[5] In de jaren vijftig en het begin van de jaren zestig was er migratie naar Nederland als gevolg van de dekolonisatie in het voormalige Nederlands-Indië. In de periode van 1974 tot 1980

drukte de onafhankelijkheid van Suriname haar stempel op de omvang van de immigratie. De derde postkoloniale migratiestroom richting Nederland is migratie uit de voormalige Nederlandse Antillen.

Arbeidsmigratie

De Britse geograaf Paul White stelt dat West-Europa na de Tweede Wereldoorlog daarnaast te maken heeft gehad met verschillende elkaar overlappende migratiegolven. De eerste bestond uit laagopgeleide arbeidsmigranten uit Zuid-Europa, Turkije en de Maghreb. Zij vulden de tekorten op aan de onderzijde van de arbeidsmarkt, die ontstonden door de ongekende economische groei in de naoorlogse periode.[6] Deze migratiegolf eindigde met de recessie van 1973, waardoor arbeidstekorten verdwenen en de West-Europese landen overgingen op een restrictiever regime voor arbeidsmigratie. In Nederland eindigde de eerste migratiegolf relatief laat. Waar omringende landen al in 1973 stopten met het werven van arbeidsmigranten, kwam de officiële werving in Nederland pas in 1975 zo goed als stil te liggen.[7] Voordat de officiële werving ten einde kwam, kreeg een groot aantal illegalen[8] nog een verblijfsstatus.[9]

Na de recessie van 1973 bleef de arbeidsmigratie van laagopgeleiden naar Nederland en de rest van West-Europa relatief laag. Dat veranderde vanaf de jaren negentig, toen inwoners van de voormalige Oostblokstaten, vooral Polen, in toenemende mate hun weg richting de Nederlandse arbeidsmarkt begonnen te vinden. Sinds 2007 is arbeidsmigratie zelfs weer het belangrijkste migratiemotief van niet-Nederlanders die naar Nederland migreren. In dat jaar verviel de tewerkstellingsvergunningsplicht voor werknemers uit de Midden- en Oost-Europese landen die in 2004 lid werden van de Europese Unie (EU). Bovendien traden in dat jaar Bulgarije en Roemenië toe tot de EU. Ook vóór 2004 was er overigens al een substantiële arbeidsmigratie van Polen naar Nederland. Dit waren voornamelijk Poolse *Aussiedler*: Polen die ook beschikten over een Duits paspoort.[10]

Gezinsmigratie

De eerste golf van laagopgeleide arbeidsmigranten, die in Nederland eindigde in 1975, werd gevolgd door een tweede golf van gezinsmigratie. Een golf die het gevolg was van gezinshereniging en gezinsvorming. Een groot deel van de arbeidsmigranten uit Turkije en Marokko bleef in Nederland en liet hun gezin overkomen. De gezinsmigratie die volgde op de arbeidsmigratie, echode in Nederland lang na, omdat een groot deel van de kinderen van de Turkse en Marokkaanse arbeidsmigranten een partner uit hun land van herkomst liet overkomen. Van 1976 tot en met 2005 was gezinsmigratie het meest voorkomende immigratietype in Nederland.[11]

Postindustriële migratie

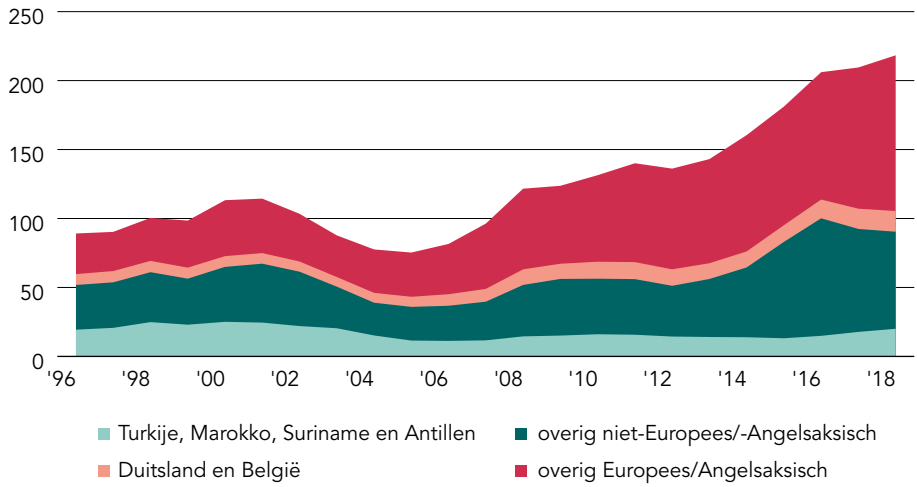
Vanaf de jaren tachtig kreeg Nederland te maken met een derde golf, die White de 'postindustriële migratiegolf' noemt.[12] Volgens White bestaat deze voor het grootste deel uit asielzoekers, hoogopgeleide arbeidsmigranten en irreguliere migranten. Het is vooral de komst van deze groep postindustriële migranten die het patroon van de internationale migratie in West-Europa na de Koude Oorlog veranderde. In de woorden van de Belgische sociolinguïst Jan Blommaert: "van mensen uit een klein aantal landen van herkomst naar een klein aantal gastlanden naar mensen uit een zeer groot aantal landen van herkomst naar een zeer groot aantal gastlanden."[13]

In Nederland waren het vooral de asielzoekers die het beeld van de immigratie gingen bepalen. Een belangrijke oorzaak hiervan was de politieke onrust in Midden- en Oost-Europa na de val van het communisme. De oorlog in het voormalige Joegoslavië leidde tot hoge immigratiecijfers in de eerste helft van de jaren negentig en in de laatste twee jaar van dat decennium volgde de Kosovocrisis. Daarnaast had Nederland te maken met een instroom van asielzoekers uit Azië en Afrika. Deze fluctuerende instroom was tot en met de eerste jaren van het nieuwe millennium behoorlijk groot. Na een periode van betrekkelijke rust in het eerste decennium, steeg het aantal asielzoekers weer sterk vanaf 2013. In 2014 meldden veel Eritreeërs zich in Nederlandse asielzoekerscentra. Dit kwam niet alleen door de aanhoudende onstabiele situatie in dit land in de Hoorn van Afrika, maar waarschijnlijk ook omdat Zwitserland het toelatingsbeleid voor deze groep asielzoekers behoorlijk had aangescherpt. Eritreeërs weken hierdoor vermoedelijk vaker uit naar Nederland.[14] Vanaf 2014 vond ook een groot aantal Syrische asielzoekers hun weg naar Noordwest-Europa, en dus ook naar Nederland.[15]

Afname van de klassieke herkomstgroepen en toename van de 'kleinere' groepen

Om de constatering van Blommaert te illustreren, hebben we in figuur 2.2. de immigratie uitgesplitst naar enkele geaggregeerde herkomstgroepen. Personen uit Turkije, Marokko, Suriname en de voormalige Nederlandse Antillen vormen de vier grote 'klassieke' niet-Europese/-Angelsaksische herkomstgroepen. Vanaf de jaren tachtig daalt het aandeel van deze herkomstgroepen in de immigratie uit niet-Europese/-Angelsaksische landen sterk. De immigratie uit Turkije, Marokko en Suriname vertoont vanaf dat moment een dalende trend.[16] Ook de immigratie uit Suriname liep sterk terug na 25 november 1980. Toen kwam er een einde aan de periode van vijf jaar waarin de inwoners van het onafhankelijke Suriname mochten kiezen tussen blijven in Suriname, en daarmee automatisch de Nederlandse nationaliteit inruilen voor de Surinaamse, of Nederlander worden onder de voorwaarde dat zij migreerden naar Nederland.[17]

Figuur 2.2 Immigratie naar herkomstgroep (excl. Nederlandse achtergrond), 1996-2018, x 1000



© WRR 2020 | Bron: CBS

De immigratie van Turken en Marokkanen daalde doordat de gezinsvormende immigratie van deze twee groepen afnam. Beleidsmaatregelen om huwelijksmigratie te beperken speelden hierbij een rol.[18] Daarnaast daalde de immigratie van Turken en Marokkanen omdat er inmiddels een omvangrijke migrantenpopulatie in Nederland was ontstaan. Binnen deze groeiende migrantenpopulatie bevinden zich vanzelfsprekend meer potentiële huwelijkskandidaten voor (tweede generatie) personen met een Turkse of Marokkaanse achtergrond. Migratie vanuit de herkomstlanden is hierdoor wellicht minder vaak nodig voor een huwelijk.

De immigratie van personen uit de overige niet-Europese/-Angelsaksische landen steeg, zoals gezegd, gedurende het postindustriële migratietijdperk vooral door de toenemende asielmigratie. Deze asielmigranten kwamen uit allerlei landen, ook uit landen die voorheen nauwelijks migratie naar Nederland hadden gekend.[19] Daarnaast leidden de opkomst van goedkope vakantievluchten naar verre bestemmingen en de komst van het internet ertoe dat menige langeafstandsliefde opbloeide. Dit mondde regelmatig uit in huwelijksmigratie richting Nederland en droeg daarmee bij aan de opkomst van de 'kleinere' herkomstgroepen in de immigratiestatistiek.

Ook hoogopgeleide arbeidsmigranten komen sinds de jaren negentig in redelijk groten getale uit alle delen van de wereld naar Nederland. Deze talentvolle

personen laten zich slechts in beperkte mate tegenhouden door de afwezigheid van een (migratie)netwerk in het land van bestemming of door taalbarrières (zie kader 2.1). Ze zijn namelijk vaak bij aankomst al verzekerd van een baan en in hoger opgeleide kringen is Engels in toenemende mate de *lingua franca*.

Kader 2.1 Kennismigratie als bron van verscheidenheid

In 2015 had 33 procent van het wetenschappelijk personeel aan de Nederlandse universiteiten een buitenlandse nationaliteit. Van hen had 58 procent de nationaliteit van een andere EU-lidstaat, 6 procent had een andere Europese nationaliteit en 36 procent een niet-Europese nationaliteit. De top 5 bestond in 2015 uit Duitsland (5 procent van het totale wetenschappelijk personeel, Italië (3 procent), China (3 procent), België (2 procent) en India (2 procent), gevolgd door het Verenigd Koninkrijk, de Verenigde Staten, Spanje, Iran en Griekenland.

Ook bij zeer gespecialiseerde bedrijven, zoals ASML, dat machines produceert om chips te maken, zien we dat kennismigratie leidt tot meer verscheidenheid. Het bedrijf heeft veel mensen nodig met zeer specialistische technologische kennis. Omdat er niet genoeg mensen in Nederland zijn om alle functies bij ASML te vervullen, werft het bedrijf ook mensen uit het buitenland, voornamelijk via detacheringsbureaus en universiteiten. Verder werft het personeel vanuit de vestigingen in Azië en de Verenigde Staten. ASML heeft maar liefst 115 verschillende nationaliteiten in dienst. Van de bijna 500 nieuwe medewerkers in Nederland in het derde kwartaal van 2017 was 49 procent niet-Nederlands.[20]

Figuur 2.2 geeft eveneens een aanwijzing dat de immigratie uit de Europese/Angelsaksische landen van karakter is veranderd. Het aandeel mensen met een Duitse en Belgische achtergrond vertoont namelijk een neerwaartse trend. Dit komt voornamelijk door de vanaf 2003 sterk toegenomen arbeidsmigratie uit de voormalige communistische lidstaten van de EU.[21] Tot 2006 ging het hier vooral om arbeidsmigranten afkomstig uit Polen. Vanaf 2006 dragen ook arbeidsmigranten uit Bulgarije en Roemenië bij aan de toename van de migratie naar Nederland. Daarnaast gelden hier de al genoemde redenen voor de toename van de immigratie van de 'kleinere' niet-Europese/-Angelsaksische herkomstgroepen.[22] Ten slotte heeft de relatief sterk stijgende huizenprijs in Nederland ervoor gezorgd dat het aandeel personen met een Duitse en Belgische achtergrond in de immigratie van personen met een Europese/Angelsaksische migratieachtergrond daalt.[23]

De immigratie blijft ook in de toekomst waarschijnlijk hoog

De immigratie naar Nederland, zo maken de figuren 2.1 tot en met 2.3 duidelijk, vertoont een opwaartse trend. Tot het begin van 2020 waren er geen aanwijzingen dat die trend op de korte termijn zou veranderen en dat de immigratie zou gaan dalen.

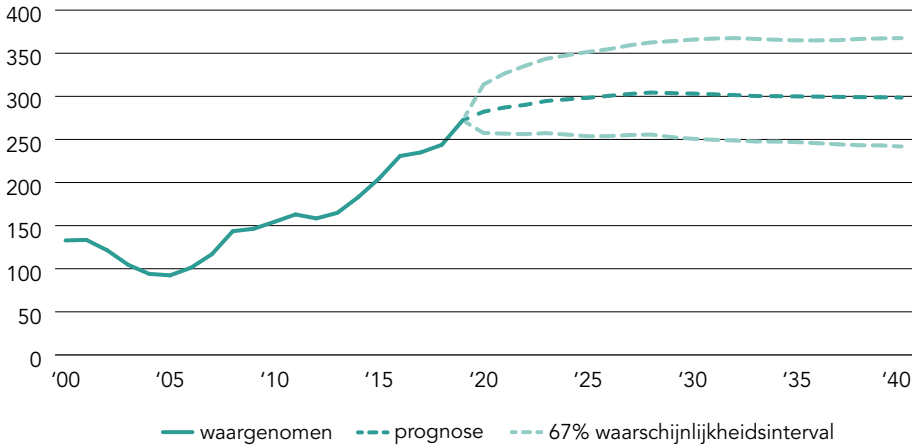
Wel zijn er indicaties dat er binnen de verschillende typen migranten verschuivingen zullen optreden. Zo kan de immigratie uit Midden- en Oost-Europa gaan dalen door de vergrijzing en de krimp van de bevolking en door convergerende welvaartsniveaus tussen het oostelijk en westelijk deel van de EU.[24] We gaan hier in hoofdstuk 8 nader op in.

Ook het aantal asielmigranten dat hun weg naar Nederland gaat vinden, daalt vermoedelijk iets. Het is niet waarschijnlijk dat het niveau van de jaren 2015 en 2016, het hoogste aantal eerste asielverzoeken ooit – op het jaar 1994 na –, snel weer wordt gehaald. Het CBS gaat er in de huidige bevolkingsprognose vanuit dat asielmigratie in de komende tien jaar ongeveer op het huidige niveau blijft.[25] Omdat conflicten in het buitenland het aantal asielmigranten sterk bepalen, schommelt het aantal asielmigranten aanzienlijk. Daarbij is het niet goed te voorspellen welke landen internationale vluchtelingenstromen gaan genereren. Het is dan ook zeker denkbaar dat er – net zoals tegenwoordig met de Eritreeërs en Syriërs en in de jaren negentig met de Somaliërs, Irakezen en Afghanen – in de toekomst weer groepen asielmigranten komen uit landen waarvandaan voorheen nog nooit omvangrijke migratie naar Nederland plaatsvond.

Het CBS veronderstelt dat de arbeids- en studiemigratie van buiten de EU in de toekomst verder toeneemt.[26] Bij de studiemigratie verwacht het dat de internationalisering van de universiteiten doorgaat.

Kortom, zowel de ervaringen uit het verleden als de bevolkingsprognose van het CBS wijzen erop dat de komende tijd een substantiële immigratie naar Nederland gaat plaatsvinden. Daarbij is het goed mogelijk dat Nederland te maken krijgt met ‘nieuwe’ groepen immigranten.

Figuur 2.3 Immigratie naar Nederland, 2000-2040, x 1000

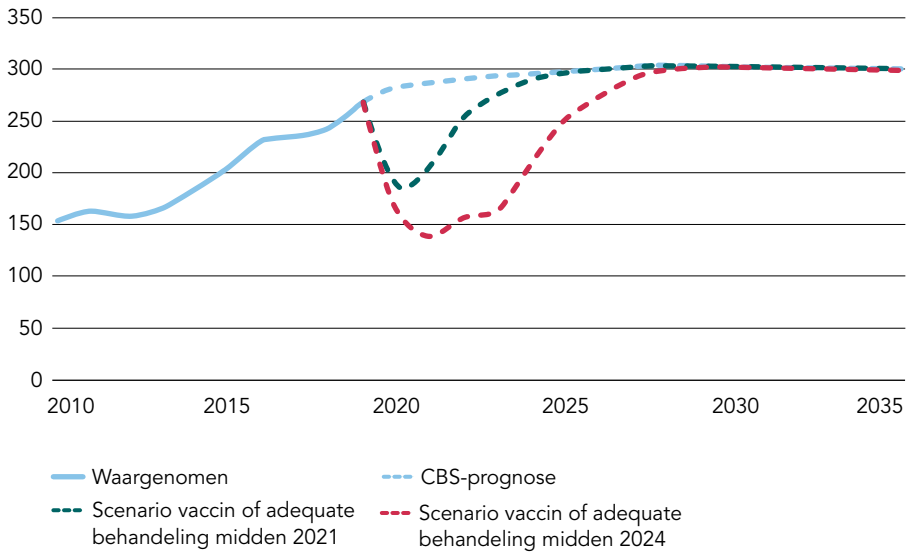


© WRR 2020 | Bron: CBS

Kader 2.2 Wat betekent de COVID-19-pandemie voor de migratie-cijfers?

Omdat dit rapport is afgerond tijdens de COVID-19-pandemie, is nog niet te zeggen of deze pandemie tot structurele veranderingen in de migratie naar ons land leidt. Het CBS verwacht dat de pandemie alleen leidt tot een tijdelijk lagere immigratie (zie figuur 2.4). Het werkt hierbij met twee scenario's. In één scenario verloopt de COVID-19-pandemie mild en is er halverwege 2021 een vaccin of een goede behandelmethode. In het andere scenario is het pandemieverloop ongunstig en duurt het tot 2024 voordat er een vaccin of een adequate behandeling is.[27] In beide scenario's verwacht het CBS dat de immigratie op termijn weer stijgt tot een niveau dat ook vóór de COVID-19-crisis werd verwacht (zie figuur 2.3).

Figuur 2.4 Twee scenario's voor het verloop van de COVID-19-pandemie en de immigratie naar Nederland, 2010-2035, x 1000



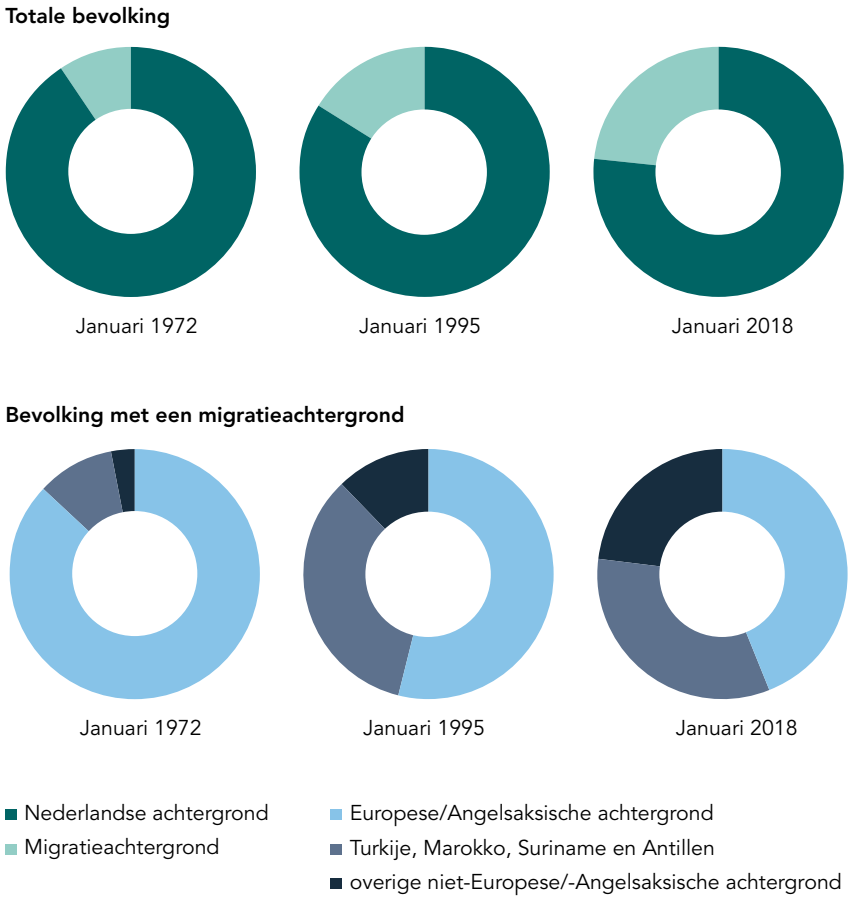
Bron: CBS

2.3 Toenemende verscheidenheid naar herkomst

Niet alleen het aantal migranten is toegenomen, ze komen ook uit steeds meer windstreken. In januari 1972 had 9,2 procent van de bevolking een migratieachtergrond, begin 2018 was dit aandeel opgelopen tot ruim 23 procent (zie figuur 2.5). Dit is een eerste indicatie dat de verscheidenheid naar herkomst in Nederland sterk is toegenomen. Figuur 2.5 laat verder zien dat de bevolking met een migratieachtergrond steeds verscheidener is geworden. Hiervoor hebben we voor de jaren 1972, 1995 en 2018 de bevolking met een migratieachtergrond verdeeld in personen met een Europese/Angelsaksische[28] en een niet-Europese/-Angelsaksische achtergrond. De laatstgenoemde groep is opgesplitst in de grote vier 'klassieke' herkomstgroepen (mensen met een Turkse, Marokkaanse, Surinaamse en Antilliaanse achtergrond) en de groep met een 'overige' niet-Europese/-Angelsaksische achtergrond.

Begin jaren zeventig bestond het overgrote deel van de mensen met een migratieachtergrond uit individuen met een Europese/Angelsaksische achtergrond. Het ging overwegend om personen die hun wortels hadden in onze buurlanden en in het voormalige Nederlands-Indië[29]. Zoals in paragraaf 2.2. is beschreven, had Nederland in deze tijd al te maken met immigratie van gastarbeiders en hun gezinnen uit Turkije en Marokko. Het aandeel van de grote vier 'klassieke' niet-Europese/-Angelsaksische herkomstgroepen in de bevolking met een migratieachtergrond was ongeveer 10 procent.

Figuur 2.5 Samenstelling van de bevolking naar herkomst, Nederland in 1972, 1995 en 2018



© WRR 2020 | Bron: CBS

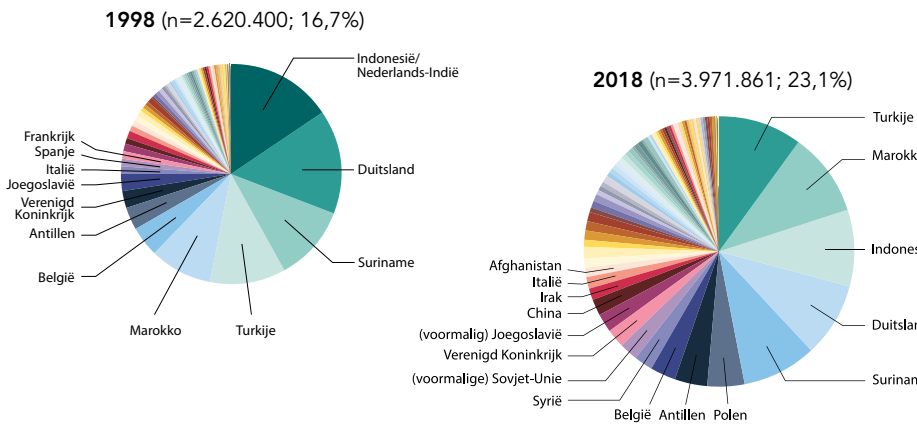
Aanhoudende gezinsmigratie van Turken en Marokkanen en postkoloniale migratie uit Suriname, voornamelijk in de periode 1974-1980, en uit de voormalige Nederlandse Antillen, voornamelijk vanaf de tweede helft van de jaren tachtig, zorgden ervoor dat dit aandeel toenam tot 34,5 procent in 1994. Daarna nam het aandeel van deze vier groepen in de totale bevolking met een migratieachtergrond niet meer toe. Dit kwam vooral doordat de groep met een overige niet-Europese/-Angelsaksische achtergrond aanzienlijk toenam. In 1972 had deze groep nog slechts een aandeel van 2,8 procent in de totale populatie met een migratieachtergrond. Ruim twee decennia later, nadat de postindustriële migratie op gang was gekomen, was dit aandeel verviervoudigd. In het meest recente jaar waar we cijfers voor hebben, 2018, had 23,6 procent

van de in Nederland verblijvende personen met een migratieachtergrond een zogenoemde 'overige niet- Europese/-Angelsaksische' achtergrond.

Figuur 2.6 geeft de omvang en de opbouw weer naar herkomstgroep van de bevolking met een migratieachtergrond in 1998 en in 2018. Deze figuur maakt andermaal duidelijk dat Nederland een immigratiesamenleving is. Het aantal personen met een migratieachtergrond nam alleen al in deze twintig jaar toe met meer dan 1,3 miljoen personen.

Binnen de groep Nederlanders met een migratieachtergrond nam de verscheidenheid behoorlijk toe. Zo daalde het aandeel binnen de bevolking met een migratieachtergrond afkomstig uit één van de grote vier 'klassieke' niet-Europese/-Angelsaksische herkomstlanden (Turkije, Marokko, Suriname en de Antillen) samen met dat van de grote drie 'klassieke' Europese/Angelsaksische herkomstlanden (Indonesië/Nederlands-Indië, Duitsland en België) van 70 procent in 1998 naar 54 procent in 2018. Wat ook opvalt, is dat sommige prominente herkomstgroepen uit 2018, in 1998 bij wijze van spreken nog in geen velden of wegen te bekennen waren. In 2018 woonden er bijvoorbeeld al meer mensen met een Poolse[30] dan met een Belgische of Antilliaanse achtergrond in Nederland en was de Syrische herkomstgroep nauwelijks kleiner dan de Belgische.

Figuur 2.6 De omvang van en de onderverdeling in verschillende herkomstgroepen van de bevolking met een migratieachtergrond op 1 januari 1998 en 2018



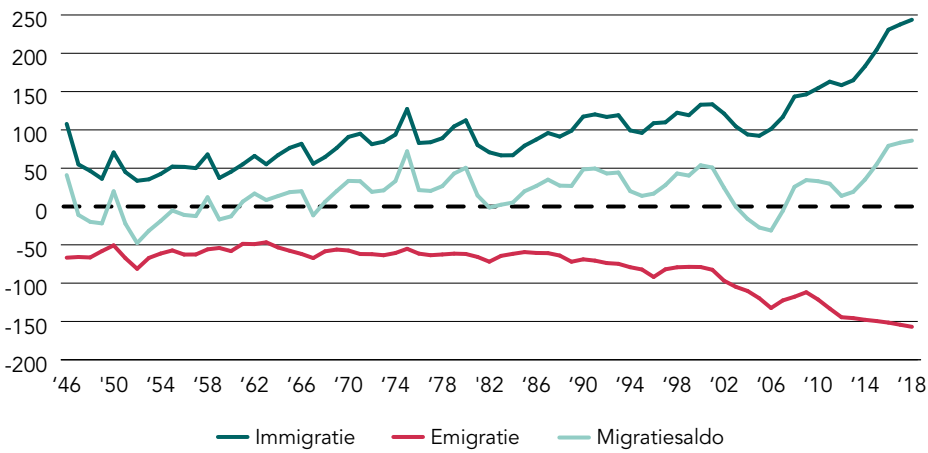
© WRR 2020 | Bron: CBS

Emigratie

Naast de toenemende immigratie hebben ook andere demografische factoren, zoals emigratie, geboorten en sterfgevallen, grote invloed op de toenemende verscheidenheid naar herkomst in Nederland. We kijken eerst naar de emigratie. De jaarlijkse emigratie fluctueert een stuk minder dan de immigratie. Zoals blijkt uit figuur 2.7, varieert de omvang van de emigratie nauwelijks in de tweede helft van de twintigste eeuw, het laatste decennium uitgezonderd, en valt er in deze periode op het eerste gezicht geen duidelijke op- of neerwaartse trend te ontwaren. Toch is er iets noemenswaardigs te zien, namelijk de dalende emigratie in de jaren vijftig.[31]

De Sociaal-Economische Raad (SER) noemt de toenemende welvaart in Nederland en de economische spanningen in de bestemmingslanden als de voornaamste redenen waarom de emigratie na het begin van de jaren vijftig afnam. Deze afname was structureel, hoewel dat in figuur 2.7 niet goed is te zien. De naoorlogse geboortegolf veroorzaakte namelijk een ongekend hoge bevolkingsgroei van 28 procent, van 9,3 miljoen in 1946 tot 11,9 miljoen in 1963. Hierdoor nam het emigratiecijfer – het aantal emigranten per inwoner – in de tweede helft van de jaren vijftig en het begin van de jaren zestig duidelijk af (zie figuur 2.8). Vanaf 1963 steeg de emigratie weer enigszins. In de jaren zestig bestond de emigratie naast Nederlanders ook uit retourmigratie van 'gastarbeiders'. De retourmigratie van deze voornamelijk uit Italië en Spanje afkomstige arbeidsmigranten bereikte een hoogtepunt gedurende de recessie van 1967. Toen werden ongeveer 26.000 contracten van 'gastarbeiders' niet verlengd en vertrok bijna de helft van hen weer uit Nederland.[32]

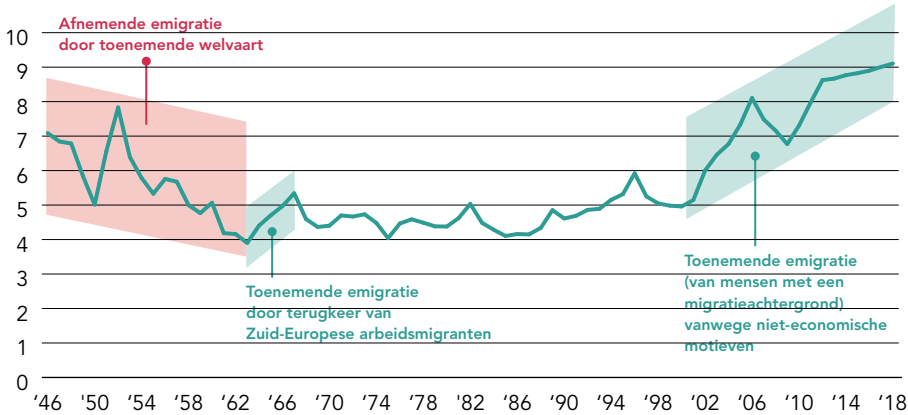
Figuur 2.7 Immigratie, emigratie en nettomigratie, Nederland 1946-2018*, x 1000



* Emigratie inclusief administratieve correcties[33].
Om de figuur overzichtelijk te houden is de emigratie in negatieve cijfers weergegeven.

© WRR 2020 | Bron: CBS

Figuur 2.8 Emigratie uit Nederland per 1000 inwoners, 1946-2018*



* Emigratie inclusief administratieve correcties.

© WRR 2020 | Bron: CBS

In de jaren zeventig en tachtig varieerde de omvang van de emigratie uit Nederland niet erg; hetzelfde gold voor het emigratiecijfer per inwoner. In de jaren negentig steeg de trend echter al.[34] De emigratie nam in het begin van de eenentwintigste eeuw sterk toe, om in 2017 een voorlopig record te bereiken van 154.200 emigranten. De samenstelling van de groep emigranten verschilt in deze meest recente periode aanzienlijk van de emigratie in de eerste twee decennia na de Tweede Wereldoorlog. Daar waar in de naoorlogse periode de emigratie bijna uitsluitend bestond uit personen met een Nederlandse achtergrond, bestond de groep emigranten in de eerste jaren van de eenentwintigste eeuw ongeveer voor twee derde uit personen met een migratieachtergrond.[35]

Een ander belangrijk verschil met de emigratie in de jaren vijftig en zestig is dat tegenwoordig niet-economische migratiemotieven een grote invloed lijken te hebben. De emigratiewens van huidige potentiële emigranten wordt volgens onderzoekers van het Nederlands Interdisciplinair Demografisch Instituut (NIDI) en het CBS ook ingegeven door een negatieve beoordeling van de leefomgeving – vanwege bevolkingsdichtheid, milieuvervuiling, geluidsoverlast – en van de samenleving – vanwege de mentaliteit van de bevolking, criminaliteit, of bijvoorbeeld de multiculturele samenleving.[36] Toch spelen ook in deze meest recente periode economische motieven een rol. Zo zorgen de relatief lage huizenprijzen in België en Duitsland voor een aanzienlijke emigratiestroom vanuit de Nederlandse grensgebieden naar deze twee buurlanden.[37]

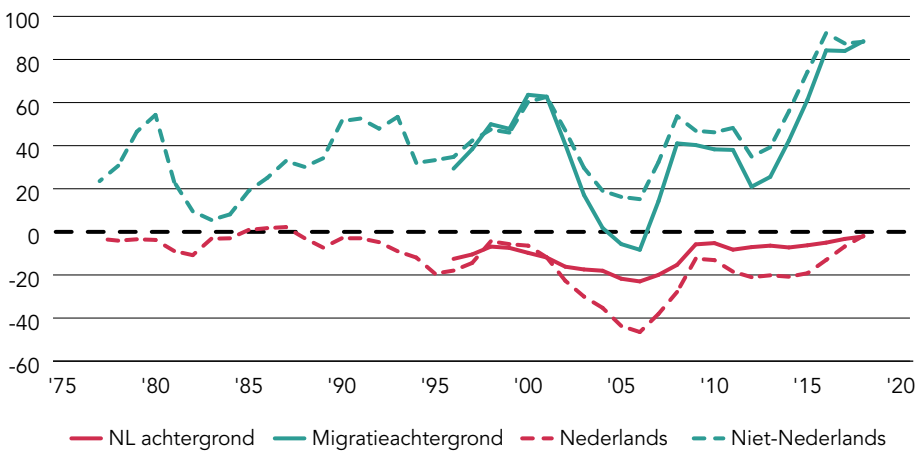
De nettomigratie nader bekeken

De hierboven beschreven immigratie- en emigratietrends resulteerden in een migratiesaldo dat positief was in alle jaren vanaf 1961 tot en met 2002 (zie

figuur 2.7). Alleen in het recessiejaar 1967 en in het jaar 1982, toen de economische malaise die midden jaren zeventig ontstaan was haar dieptepunt bereikte, had Nederland een negatief migratiesaldo. Vanaf 2003 kreeg Nederland te maken met een vertrekoverschot maar vanaf 2008 keerde het tij opnieuw. De meest recente cijfers duiden op een vestigingsoverschot, dat voornamelijk wordt veroorzaakt door recordaantallen immigranten in de jaren daarna. Onder deze immigranten bevonden zich veel arbeidsmigranten uit de landen in Midden- en Oost-Europa die per 1 mei 2004 of 1 januari 2007 waren toegetreden tot de EU. In de meest recente jaren bevonden zich ook relatief veel asielzoekers onder de immigranten.

Naast de omvang van de migratie kan ook de samenstelling van de migratie van belang zijn bij de ontwikkeling van de verscheidenheid naar herkomst in een land. Het is daarom interessant te kijken naar de samenstelling van de nettomigratie naar herkomstgroep. In figuur 2.9 hebben we onderscheid gemaakt naar mensen met een Nederlandse achtergrond en een migratieachtergrond in de nettomigratiecijfers voor de periode 1996-2018. Voor eerdere jaren zijn helaas geen gegevens beschikbaar. Wel hebben we beschikking over cijfers over de nationaliteit van de migranten die teruggaan tot 1977. Deze cijfers, die enige informatie geven over de samenstelling van de nettomigratie naar herkomst, staan in figuur 2.9.

Figuur 2.9 Nettomigratie naar herkomstgroep en nationaliteit, Nederland 1977-2018*, x 1000



* Emigratie inclusief administratieve correcties.

© WRR 2020 | Bron: CBS

Een eerste blik op figuur 2.9 maakt duidelijk dat in de periode vanaf 1996 de nettomigratie van personen met een migratieachtergrond positief was. Er kwamen beduidend meer mensen met een migratieachtergrond naar Nederland dan er vertrokken. Het immigratieoverschot van deze groep in de periode 1996-2018 was 916.000 personen, wat ongeveer overeenkomt met het aantal inwoners van de gemeente Amsterdam na de toekomstige fusie met de gemeente Weesp in 2022. Opvallend is wel dat er in de jaren 2005 en 2006 een vertrekoverschot was van mensen met een migratieachtergrond. Waarschijnlijk kwam dit door de hoge economische groei in Turkije en het als negatief ervaren discours over migranten in Nederland.[38]

Wat minder aandacht genereert maar toch ook een behoorlijke invloed heeft op het verscheidener worden van de Nederlandse bevolking, is dat in dezelfde periode netto 247.000 personen met een Nederlandse achtergrond uit Nederland vertrokken. Dit komt ongeveer neer op de bevolking van de gemeente Utrecht vóór de annexatie van buurgemeente Vleuten-De Meern. Als we wat langer teruggaan in de tijd en kijken naar de nettomigratie uitgesplitst naar nationaliteit, zien we een langlopende ontwikkeling van een vestigingsoverschot van mensen met een migratieachtergrond en een vertrekoverschot van personen met een Nederlandse achtergrond. Zo was er alleen in het midden van de jaren tachtig sprake van een vestigingsoverschot van personen met de Nederlandse nationaliteit, waarschijnlijk omdat in die jaren veel Antillianen naar het Europese deel van het Koninkrijk der Nederlanden migreerden. Ongunstige economische ontwikkelingen op de Antillen veroorzaakten deze hoge emigratiecijfers richting Nederland. De sluitingen van de olieraffinaderijen op zowel Curaçao (Shell) als Aruba (Exxon) in 1985 waren in sociaal en economisch opzicht flinke aderlatingen voor deze eilanden.[39]

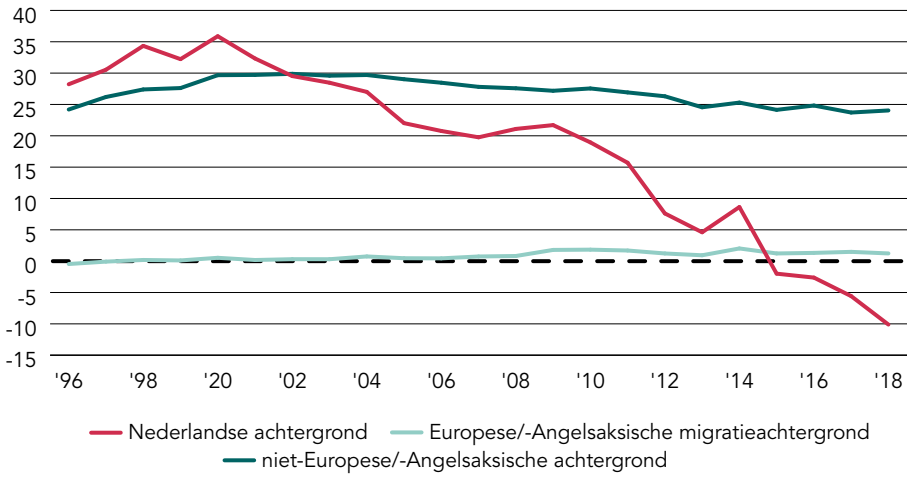
Verschillen in de natuurlijke bevolkingsgroei

Ook verschillen tussen de herkomstgroepen in de natuurlijke bevolkingsgroei, dat wil zeggen verschillen tussen het aantal geboorten en het aantal overledenen, beïnvloeden de toename van de verscheidenheid naar herkomst. Als de natuurlijke groei, ook wel het geboorteoverschot genoemd, onder de kleine herkomstgroepen hoger is dan onder de grote, neemt de verscheidenheid namelijk toe. Het moge duidelijk zijn dat in Nederland de kleine groepen de groepen met een migratieachtergrond zijn.[40] Migrantengroepen hebben sowieso vaak een groter geboorteoverschot, omdat ze een gemiddeld jongere leeftijdsopbouw hebben. Hierdoor zijn hun sterftecijfers doorgaans lager en hun geboortecijfers hoger.

Om het geboorteoverschot van de bevolking met een Nederlandse achtergrond en die met een migratieachtergrond met elkaar te vergelijken hebben we deze in figuur 2.10 tegen elkaar afgezet voor de periode van 1996 tot en met 2018. Voor de bevolking met een migratieachtergrond maken we in deze figuur

onderscheid tussen degenen met een Europese/Angelsaksische en een niet-Europese/-Angelsaksische achtergrond.

Figuur 2.10 Geboorteoverschot naar herkomstgroep, 1996-2018, x 1000



© WRR 2020 | Bron: CBS

Het geboorteoverschot van de bevolkingsgroep met een Nederlandse en van de groep met een niet-Europese/-Angelsaksische achtergrond was in de tweede helft van de jaren negentig en in het begin van het nieuwe millennium ongeveer gelijk. Omdat er veel minder personen met een niet-Europese/-Angelsaksische migratieachtergrond in Nederland aanwezig waren, was hun relatieve geboorteoverschot veel hoger waardoor de verscheidenheid naar herkomst toenam. Ter illustratie: in de periode 1996-2018 nam de Nederlandse bevolking met ruim 620.000 mensen toe omdat er meer mensen met een niet-Europese/-Angelsaksische achtergrond geboren werden dan stierven. In de afgelopen twintig jaar was de natuurlijke bevolkingsgroei door de netto-immigratie zelfs goed voor een groter aandeel van de toename van de niet-Europese/-Angelsaksische bevolking. De toename van deze herkomstgroep zat dus voor een groter deel in een toename van de tweede generatie dan in een toename van de eerste.

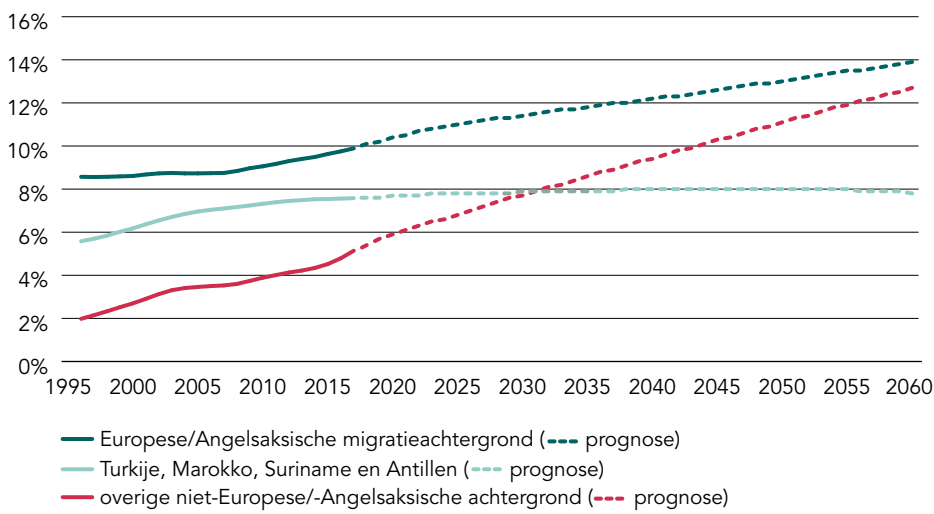
Figuur 2.10 maakt duidelijk dat het effect van tussen de bevolkingsgroepen verschillende geboorte- en sterftecijfers aan een versnelling onderhevig is. Vanaf 2002 was het geboorteoverschot van de niet-Europese/-Angelsaksische herkomstgroep ook in absolute zin al hoger dan dat van de bevolking met een Nederlandse achtergrond. De laatstgenoemde groep kreeg vanaf 2015 zelfs voor het eerst sinds de Tweede Wereldoorlog te maken met een sterfteoverschot, ook wel negatieve natuurlijke bevolkingsgroei genoemd.

De bevolking met een Europese/Angelsaksische migratieachtergrond had slechts een bescheiden geboorteoverschot over de periode 1996-2018, en in de jaren 1996 en 1997 zelfs een sterfteoverschot. Dit kwam doordat een relatief groot deel van deze bevolkingsgroep in de vergrijzende grensgebieden woonde die te maken kregen met bevolkingskrimp. Bovendien begon in die jaren de grootste Europese/Angelsaksische herkomstgroep met een migratieachtergrond – de mensen met een Nederlands-Indische achtergrond – behoorlijk te verouderen.

De verscheidenheid naar herkomst blijft toenemen

Het bovenstaande maakt duidelijk dat de verscheidenheid naar herkomst in Nederland de komende decennia zal toenemen. Dat komt niet alleen door de toenemende immigratie, maar ook door de verschillen in het geboorteoverschot tussen de bevolkingsgroep met en zonder een migratieachtergrond. Zelfs wanneer de grenzen volledig zouden worden gesloten en er geen immigratie meer zou plaatsvinden, blijven zowel het aantal inwoners met een migratieachtergrond als de verscheidenheid naar herkomst de komende decennia toenemen. Dit komt door de hoge geboortecijfers en lage sterftecijfers onder deze nog relatief jonge bevolkingsgroep. De bevolkingsprognose van het CBS in figuur 2.11 laat dit goed zien.[41] Het aandeel in de Nederlandse bevolking van elk van de drie hier onderscheiden groepen vertoont een stijgende trend. Het percentage personen met een Nederlandse achtergrond neemt dus af en dat zal volgens het CBS nog ten minste tot ver in de eenentwintigste eeuw zo blijven.[42]

Figuur 2.11 Aandeel personen met een migratieachtergrond in de Nederlandse bevolking, 1996-2060



© WRR 2020 | Bron: CBS

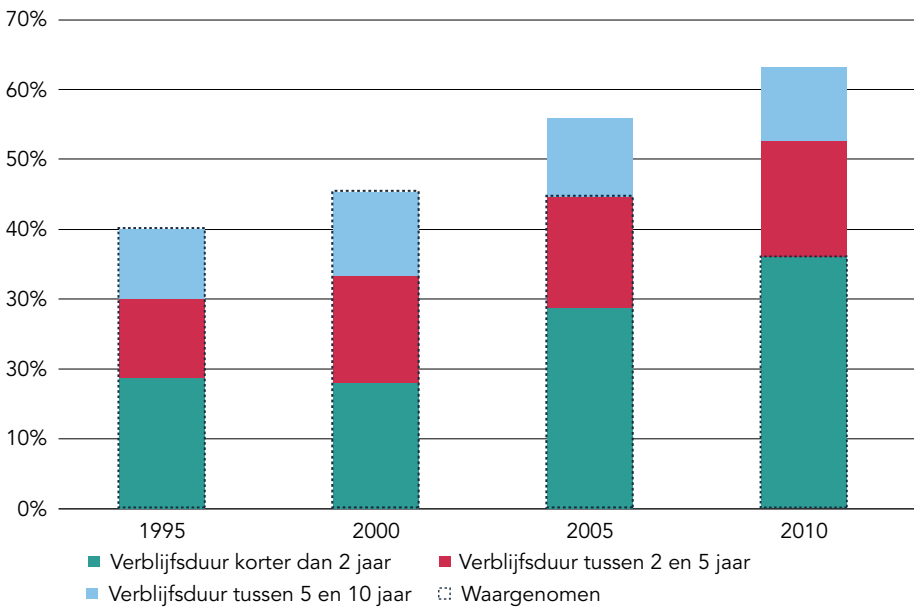
2.4 Toenemende vlottendheid

Migranten blijven korter

De Nederlandse samenleving wordt steeds meer een 'vlottende samenleving'. De migranten die naar Nederland komen, blijven gemiddeld steeds korter. Dat heeft belangrijke consequenties voor instellingen. Scholen, bedrijven en andere organisaties hebben in toenemende mate te maken met het verschijnsel dat personen midden in een schooljaar, een productieproces of een voetbalseizoen weer naar het buitenland vertrekken.

Figuur 2.12 laat zien dat van de in het buitenland geboren immigranten die in 1995 naar Nederland kwamen, bijna 20 procent binnen twee jaar weer was vertrokken. Dit aandeel was in 2010 toegenomen naar ruim een derde, onder meer door een grotere arbeidsmigratie en migratie om studieredenen. Figuur 2.12 maakt bovendien duidelijk dat van de immigranten die 1995 naar Nederland kwamen ongeveer 40 procent weer binnen tien jaar zou vertrekken, terwijl dit vertrekpercentage volgens de prognose van het CBS al was gestegen tot ruim 60 procent voor de immigranten die in 2010 naar ons land kwamen.

Figuur 2.12 Vertrekpercentage (waargenomen en prognose) van in het buitenland geboren immigranten naar jaar van immigratie en verblijfsduur in Nederland



Bron: CBS 2014: 13

Vooral bij de recente arbeidsmigratie van binnen de EU blijkt dit vraagstuk van tijdelijke of permanente migratie sterk op te spelen.[43] Zo is op dit punt een grote verscheidenheid onder Poolse werknemers waar te nemen. Een substantieel deel van hen keert terug wanneer zij voldoende middelen hebben vergaard, anderen pendelen regelmatig op en neer afhankelijk van het aanbod aan arbeidsplaatsen, en weer anderen trekken door naar andere Europese landen voor werk. Tegelijkertijd stijgt het aantal Oost-Europese arbeidsmigranten dat zich permanent in Nederland lijkt te vestigen. Een belangrijke indicator daarvoor is de toename van het aantal gezinnen dat hun kinderen in Nederland naar school stuurt.

Ook blijken steeds meer migranten verder te migreren. Denk aan Somalische migranten die doormigreren naar het Verenigd Koninkrijk, of Poolse migranten die in diverse Europese landen werkzaam zijn. In dit kader spreken we ook wel van *liquid migration*.[44] Het klassieke beeld van migratie gaat uit van een migrant die vertrekt, ergens aankomt en zich daar vestigt. Het idee van 'vloeibare mobiliteit' gaat juist uit van een steeds meer 'vlottende bevolking' waarin sommige mensen blijven, sommigen verder gaan en anderen terugkeren.

Onbekende tijdelijkheid

Een ander aspect van de toenemende vlottendheid is dat het op voorhand niet duidelijk is welke immigranten voor lange tijd blijven en welke weer snel vertrekken. Voor gemeenten zijn dit zaken die zij graag zouden willen weten, bijvoorbeeld om hun integratiebeleid erop te baseren. De algemene trends die bovenstaande figuren laten zien, duiden op een toegenomen vlottendheid van de migratie. Deze vlottendheid is 'ongekend'. We weten op voorhand niet of een net gearriveerde migrant permanent of slechts tijdelijk in Nederland zal verblijven. De vraag is dan ook in wie met het oog op integratie en inburgering moet worden geïnvesteerd en in wie niet.

In deze paragraaf kijken we of in de vlottendheid bepaalde patronen zijn waar te nemen. Vertrekken bepaalde groepen migranten, zoals arbeids- en studiemigranten, bijvoorbeeld eerder dan gezinsmigranten? In een working paper dat hij schreef voor dit rapport, onderzocht Schmeets dergelijke vragen nader.[45] Aan de hand van data afkomstig uit het Stelsel van Sociaal-statistische Bestanden (SSB) volgde hij twee cohorten: migranten die zich in Nederland inschreven in de periode 1999-2005, en degenen die dit in de periode 2006-2010 deden. Waar 36 procent van het 99-cohort minder dan vijf jaar in Nederland bleef, gold dit voor 47 procent voor het 06-cohort.

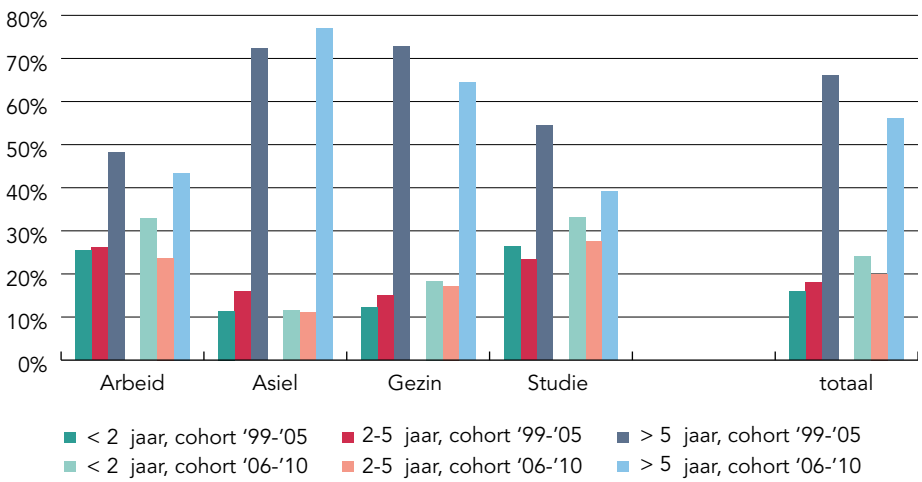
Migratiemotief

Het gemiddeld kortere verblijf kan samenhangen met het migratiemotief. Studenten gaan bijvoorbeeld vooral wonen in grote steden, waar zij na de studie

gemiddeld korter blijven. Om dit nader te analyseren is in figuur 2.13 voor beide cohorten per migratiereden in kaart gebracht hoe lang migranten hier blijven.

In het 99-cohort verbleef meer dan 60 procent van de migranten langer dan vijf jaar in Nederland. Voor asiel- en gezinsmigranten ligt dit percentage hoger, namelijk iets boven de 70 procent, en voor studie- en arbeidsmigranten juist weer lager. Wanneer we beide cohorten met elkaar vergelijken, is de algemene trend van toenemende vlottendheid te herkennen. Het percentage migranten dat minder dan twee jaar blijft, is over de tijd gestegen van 16 naar 24 procent. Dit patroon doet zich overigens niet voor bij asielmigranten. Het is aannemelijk dat het land van herkomst hierbij een rol speelt. De mogelijkheid om terug te keren zal immers variëren per gebied. Zo hebben asielmigranten uit het voormalige Joegoslavië een grotere kans om terug te keren naar hun herkomstland dan migranten uit Irak of Afghanistan. Het algemene beeld is dat asielmigranten het langst in Nederland blijven, gevolgd door gezinsmigranten.

Figuur 2.13 Verblijfsduur van niet-Nederlandse immigranten naar migratiereden, cohort 1999-2006 en 2006-2010



© WRR 2020 | Bron: CBS (Schmeets 2019)

Arbeids- en studiemigranten verblijven korter in Nederland. In de periode 2006-2010 kwamen er minder asielmigranten naar Nederland dan in de vijf jaren daarvoor, maar degenen die kwamen, bleven hier langer. Daarentegen kwamen er juist meer studenten, die korter bleven. Het migratiemotief biedt dus deels een verklaring voor de stijging in het aandeel immigranten dat kort in Nederland verblijft. Deels, omdat er altijd uitzonderingen zijn op dergelijke patronen, zoals de Somalische vluchtelingen die tussen 2002 en 2007 vaak doormigreerden naar een ander land.[46]

Andere kenmerken

Het ligt voor de hand dat deze variëteit in de verblijfsduur naar migratiereden ook tot uitdrukking komt in een variëteit in de verblijfsduur naar herkomstland. Deze twee zaken correleren namelijk behoorlijk hoog met elkaar. Zo heeft de meerderheid van de migranten uit Suriname, Marokko en Turkije gezinsmigratie als migratiemotief. Migranten met een Angelsaksische en mediterrane achtergrond komen vaker vanwege arbeid, en asielmigranten zijn relatief vaak afkomstig uit Arabische landen, Sub-Sahara-Afrika en Centraal-Azië. Studie is de belangrijkste reden voor migranten uit Oost-Azië en Indonesië. Toch lijkt het herkomstland na correctie voor de migratiereden tot op zekere hoogte een zelfstandig effect op de verblijfsduur te hebben. Uit additionele analyses door Schmeets blijkt bijvoorbeeld dat van de arbeidsmigranten uit Oost-Azië, Scandinavische en Angelsaksische landen zo'n 20 procent langer blijft dan tien jaar. Voor arbeidsmigranten uit Arabische landen, Centraal-Azië en Marokko is dit minstens de helft.[47]

De verscheidenheid in verblijfsduur kan dus deels worden verklaard door migratiemotieven en herkomstland. Ook andere individuele karakteristieken kunnen de tijdelijkheid van de verblijfsduur beïnvloeden. De hereniging met een partner of het hebben van kinderen die in Nederland geworteld zijn, kunnen bijvoorbeeld de kans op terugkeer of doormigratie verminderen. Zo hebben onderzoekers van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) onderzocht of de komst van gezinsleden naar Nederland de verblijfsduur van arbeidsmigranten beïnvloedt.[48] Hieruit bleek dat arbeidsmigranten die zonder gezinsleden in Nederland verbleven, een grotere kans hadden om Nederland weer te verlaten in vergelijking tot arbeidsmigranten die zich met hun gezin hadden herenigd.

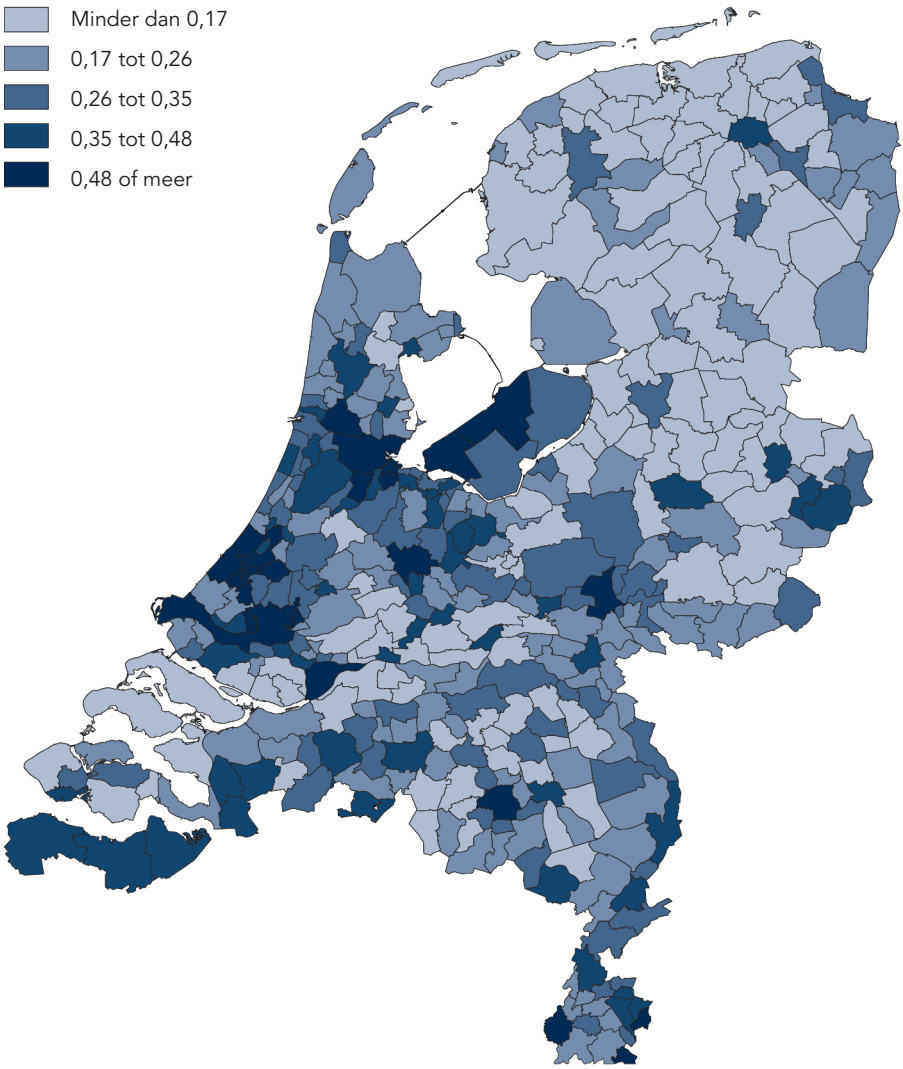
Hoewel het idee van retourmigratie onder huwelijksmigranten af en toe leeft, zorgen vooral schoolgaande kinderen ervoor dat ouders hun plannen om terug te keren opschorten.[49] Redenen hiervoor zijn de veiligheid van de kinderen en de vaak betere opleidingskansen in Nederland. Daarnaast willen ouders hun kinderen het trauma van een migratie besparen. Zij weten immers hoe het is om een taalachterstand te hebben en zich te moeten bewijzen in een ander soort samenleving. Al met al spelen ook dergelijke individuele karakteristieken een rol bij de keuze om al dan niet permanent in Nederland te verblijven.

2.5 Verscheidenheid tussen en binnen gemeenten

Veel variatie naar herkomst

In een eerdere verkenning[50] heeft de WRR berekend hoe groot de verscheidenheid naar herkomst is in Nederlandse buurten, gemeenten en regio's. Daartoe hebben we eerst alle inwoners van Nederland onderverdeeld in achttien

Figuur 2.14 De Herfindahl-Hirschman-Index van Nederlandse gemeenten, 1 januari 2015



© WRR 2018 | Bron: CBS

herkomstgroepen. De grootste herkomstgroep is uiteraard 'Nederland'. Bijna 80 procent van de bevolking viel in 2015 onder deze herkomstgroep. Daarnaast zijn er zeventien andere herkomstgroepen, zoals 'Turkije', 'Marokko', 'Angelsaksische landen', 'Arabische landen', 'Sub-Sahara-Afrika', 'Zuid-Azië', enzovoort. Vervolgens hebben we voor alle Nederlandse buurten, gemeenten en regio's een verscheidenheidsindex berekend, de zogenoemde

Herfindahl-Hirschman-Index (HHI): een maat tussen 0 en 1 die aangeeft hoe groot de kans is dat twee willekeurig gekozen personen uit het betreffende gebied tot verschillende herkomstgroepen behoren. Hoe hoger de index, hoe groter die kans. Een lage HHI duidt dus op grote homogeniteit, een hoge HHI op heterogeniteit. De gemiddelde HHI voor Nederland in 2015 was 0,38.

Er zijn echter grote verschillen tussen gemeenten, zo blijkt uit figuur 2.14. In Nederland woont ruim twee derde van alle inwoners in een gemeente waar de kans dat twee inwoners tot verschillende herkomstgroepen behoren, ongeveer één op drie of hoger is. In de drie grootste steden van Nederland is de kans zelfs meer dan twee op drie. Een grote mate van verscheidenheid naar herkomst is dus een alledaagse realiteit voor een groot deel van de Nederlandse samenleving. Tussen gemeenten bestaan echter ook grote verschillen in de aard van de verscheidenheid (zie kader 2.3).

Kader 2.3 Typologie gemeenten

In verkenning 'De nieuwe verscheidenheid' onderscheidt de WRR – naast de in verscheidenheid naar herkomst '**gemiddelde** Nederlandse gemeente', zoals Oegstgeest, Soest, Huizen, Weert, Oosterhout, Hengelo, Hoogezand-Sappemeer, Middelburg of Heerhugowaard – acht soorten gemeenten:

- *Meerderheid-minderheden steden* (Amsterdam, Rotterdam, Den Haag): in deze 'superdiverse' grote steden heeft de meerderheid van de inwoners een migratieachtergrond. Het aantal verschillende herkomstlanden is er bijzonder groot.
- *Voorsteden* (zoals Capelle aan den IJssel, Diemen of Rijswijk): ook deze steden zijn zeer divers, al heeft de meerderheid van de bevolking daar nog een Nederlandse achtergrond. De verscheidenheid neemt in deze gemeenten sneller toe dan in de meerderheid-minderheden steden.
- *Grootstedelijke provinciegemeenten* (zoals Utrecht, Eindhoven, Amersfoort, Leiden en Arnhem): ook de andere grote steden kennen een zeer hoge verscheidenheid, maar het aandeel personen met een Nederlandse achtergrond is er een stuk groter dan in de drie grootste steden en hun voorsteden.
- *Middelgrote gemeenten met een specifieke grote minderheidsgroep* (zoals Leerdam, Gouda, Almelo, Den Helder of Delfzijl): deze gemeenten kenmerken zich juist door de aanwezigheid van één grote niet-Europese/-Angelsaksische minderheidsgroep onder hun bevolking. Dat is vaak het gevolg van de werving van gastarbeiders in een specifiek herkomstland of van redelijk grootschalige vestiging van Antillianen.

- *Expatgemeenten* (zoals Amstelveen, Wassenaar, of Voorschoten): gemeenten met kennismigranten kennen een grote verscheidenheid naar herkomstlanden, uit alle delen van de wereld. Er zijn echter, in vergelijking met de andere herkomstgroepen die zich in deze gemeenten hebben gevestigd, relatief weinig inwoners met een Turkse, Marokkaanse, Surinaamse of Antilliaanse achtergrond.
- *Tuinbouwgemeenten* (zoals Westland, Zundert, Zeewolde of Horst aan de Maas): een groot aandeel personen met een Poolse en, in mindere mate, Bulgaarse achtergrond veroorzaakt de relatief grote verscheidenheid in gemeenten met een omvangrijke horticultuur.
- *Grensgemeenten* (zoals Vaals, Kerkrade, Terneuzen of Baarle-Nassau): in deze gemeenten zijn het vooral inwoners met een Duitse of Belgische achtergrond die zorgen voor een hogere mate van verscheidenheid.
- *Homogene gemeenten* (zoals Urk, Staphorst of Grootegast): in deze gemeenten heeft de overgrote meerderheid, meer dan 90 procent van de inwoners, een Nederlandse achtergrond.

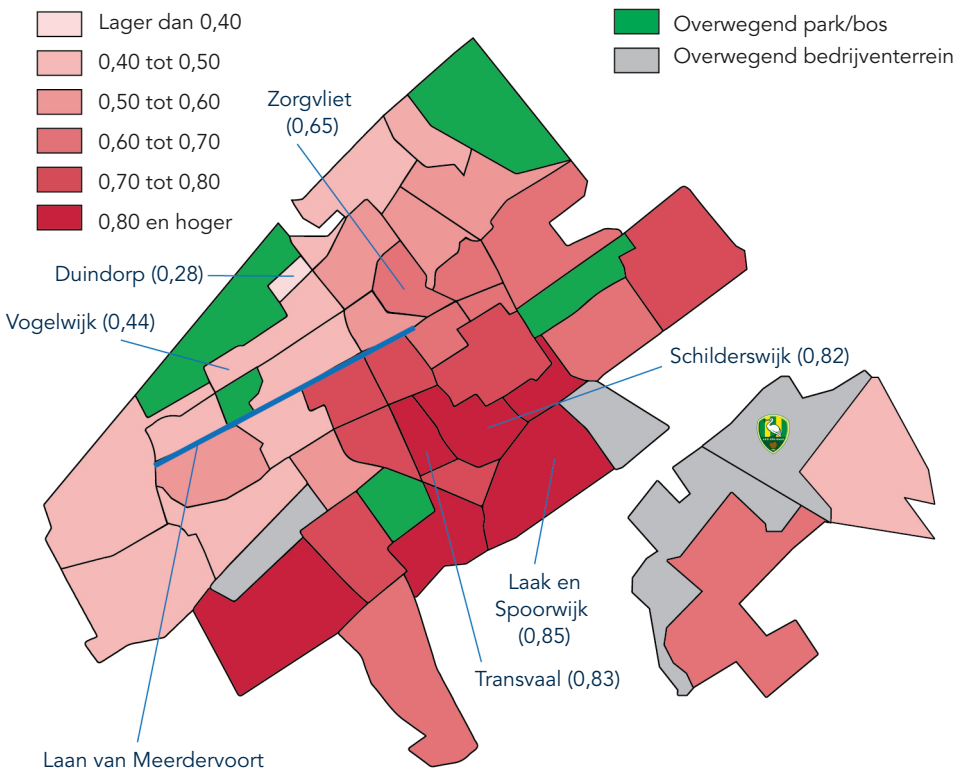
Binnen gemeenten zijn eveneens meer en minder diverse gebieden te onderscheiden. Ter illustratie hebben we voor Den Haag, in 2019 de Nederlandse gemeente met het hoogste aandeel inwoners met een migratieachtergrond en de hoogste HHI, de verscheidenheid naar herkomst op wijkniveau in kaart gebracht (zie kader 2.4).

Kader 2.4 Den Haag: Verscheidenheid op het veen én op het zand

Het klassieke beeld van Den Haag is een stad die verdeeld is tussen zand en veen, met de Laan van Meerdervoort als scheidslijn. Ten zuidoosten van deze bijna zes kilometer lange laan, in het veen, zouden de multiculturele buurten liggen. Ten noordwesten van de Laan van Meerdervoort, op de zandgronden, ligt 'wit' Den Haag, met ogenschijnlijk weinig verscheidenheid naar herkomst. Het beeld bestaat dat daar vooral deftige Hagenaars wonen. De uitzonderingen hierop zijn de volksbuurten in het stadsdeel Scheveningen. Dit beeld van Den Haag klopt als we uitgaan van het aandeel inwoners met een niet-Europese/-Angelsaksische achtergrond. Onder de Laan van Meerdervoort bevinden zich inderdaad veelal wijken met een hoog percentage inwoners met een niet-Europese/-Angelsaksische achtergrond. De Schilderswijk zou dan maar liefst 17 keer zo divers zijn als de Vogelwijk, een grotendeels door duinen omringde tuinwijk met veel dure huizen.

Als we uitgaan van de HHI zijn de verschillen tussen de Haagse wijken minder groot, zoals figuur 2.15 laat zien. De Schilderswijk is nu nog maar ongeveer twee keer zo verscheiden als de Vogelwijk. De wijken op het zand blijken namelijk ook zeer veel verscheidenheid te kennen. Neem Zorgvliet, een chique groene villawijk, waar veel ambassades zijn gevestigd. Deze wijk, met slechts 8 procent bewoners met een niet-Europese/-Angelsaksische achtergrond, heeft een HHI van 0,65.

Figuur 2.15 De Herfindahl-Hirschman-index van wijken in Den Haag, 1 januari 2014



© WRR 2018 | Bron: CBS

Beperkte variatie in tijdelijkheid

Kijken we vervolgens naar tijdelijkheid, dan blijkt de variatie in de verblijfstermijn tussen de in kader 2.3 genoemde typen gemeenten betrekkelijk laag te zijn (zie tabel 2.1). Expatgemeenten vormen de uitzondering. Het verblijf daar is doorgaans kort: in deze gemeenten is meer dan de helft van de migranten

binnen vijf jaar weer uit Nederland vertrokken. De vergelijking tussen de twee cohorten toont aan dat immigranten van het 99-cohort hier langer verblijven (minstens vijf jaar) dan die van het 06-cohort. Een mogelijke verklaring is de samenstelling van het cohort; in het 06-cohort zijn ook immigranten uit nieuwe EU-landen vertegenwoordigd. Daarnaast heeft in alle typen gemeenten een stijging plaatsgevonden van het aantal migranten dat hier korter dan twee jaar verblijft.

Tabel 2.1 Verblijfstermijn naar typologie gemeenten, cohort 1999-2005 en 2006-2010 (in %)

	Cohort 1995-2005			Cohort 2006-2010		
WRR-typologie	< 2 jaar	2-5 jaar	> 5 jaar	< 2 jaar	2-5 jaar	> 5 jaar
Meerderheid-minderheden steden (G3)	15,5	20,5	64,0	26,3	21,3	52,4
Grootstedelijke provinciegemeenten	19,8	18,5	61,7	30,9	19,8	49,3
Voorsteden	14,0	16,6	69,3	23,3	18,6	58,4
Gemeenten met één grote minderheidsgroep	15,4	11,5	73,0	21,1	13,7	65,4
Expatgemeenten	27,2	29,7	43,1	37,8	24,4	37,9
Tuinbouwgemeenten	15,1	14,3	70,7	24,6	15,8	59,3
Grensgemeenten	20,9	17,4	61,8	26,1	17,9	56,2
Overige 359 gemeenten	16,6	14,7	68,5	23,5	15,2	61,3
Totaal	16,7	15,0	68,1	23,8	15,5	60,8

© Schmeets 2019 | Bron: CBS

Uiteraard zijn ook *binnen* gemeenten gebieden te onderscheiden waar de gemiddelde verblijfsduur van de bevolking kort en lang is. Logischerwijs hangt dit enigszins samen met het aandeel bewoners met een migratieachtergrond in een gebied.

2.6 Conclusies: meer migratie, meer verscheidenheid, meer vlottendheid

De belangrijkste bevindingen van dit hoofdstuk zijn:

– In de afgelopen decennia is de migratie naar Nederland sterk toegenomen. Vanaf 2010 kwamen er jaarlijks meer dan 150.000 migranten naar Nederland en vanaf 2015 zelfs meer dan 200.000. De verwachting is dat dit patroon zich na afloop van de COVID-19-pandemie voortzet.

- Immigratie is inmiddels de belangrijkste bron van de bevolkingsgroei. Een steeds groter deel van de bevolking heeft een migratieachtergrond. Begin 2020 was dat 24,2 procent.
- De verscheidenheid naar herkomst onder de bevolking is eveneens sterk toegenomen. De verscheidenheid is niet goed meer te duiden in termen van de 'klassieke' groepen, zoals inwoners met een Duitse, Belgische, Nederlands-Indische, Surinaamse, Turkse, Marokkaanse of Antilliaanse achtergrond. Nieuwe groepen vormen een steeds groter aandeel van de bevolking met een migratieachtergrond.
- De verscheidenheid naar herkomst in Nederland neemt de komende decennia verder toe. Dat komt door de voortgaande immigratie, maar ook door de verschillen in het geboorteoverschot tussen de bevolkingsgroep met en zonder een migratieachtergrond.
- Nederland wordt een steeds vlottender samenleving. Migranten die naar Nederland komen, blijven gemiddeld steeds korter. Van de migranten die in 2010 naar Nederland kwamen, vertrok ruim een derde binnen twee jaar en 47 procent binnen vijf jaar. De verwachting is dat bijna 75 procent van de migranten die momenteel naar Nederland komen, ons land weer verlaat.
- Welke immigranten voor lange tijd blijven en welke weer snel vertrekken, is vooraf lastig te voorspellen. Asielmigranten blijven het langst in Nederland, gevolgd door gezinsmigranten. Arbeids- en studiemigranten verblijven hier korter.
- Tussen gemeenten bestaan grote verschillen in de aard van de verscheidenheid naar herkomst. Er is minder variatie in de verblijfstermijn. Expatgemeenten kennen het grootste verloop; daar is meer dan de helft van de migranten binnen vijf jaar uit Nederland vertrokken.

Noten

1 Wel vluchtten in september 1914 bijna een miljoen Belgen naar Nederland. De meesten van hen bleven echter slechts kort in Nederland en worden dan ook niet als migranten gezien. Nadat op 10 oktober 1914 de slag om Antwerpen was beslecht, vertrok het overgrote deel van deze vluchtelingen namelijk weer huiswaarts. Ongeveer 100.000 Belgen zouden de gehele Eerste Wereldoorlog in Nederland blijven (bijvoorbeeld Lucassen en Lucassen 2018).
2 Bijvoorbeeld Jennissen 2003.
3 Nierop 1995.
4 Castles et al. 2014.
5 Zie voor meer informatie over de postkoloniale migratie met Nederland als bestemming de studie van Oostindie en Schoorl 2011.
6 White 1993.
7 Lakeman 1999; Van de Beek 2010.
8 Met 'illegalen'' bedoelen we hier personen die zonder rechtmatige status in een land verblijven.
9 Burgers en Engbersen 2003.
10 Zie Jennissen 2011 'Ethnic migration in Central and Eastern Europe' en Dagevos 2011.
11 Althans van degenen die niet beschikten over de Nederlandse nationaliteit. Van immigranten met de Nederlandse nationaliteit is het migratiemotief niet bekend.
12 White 1993.
13 Zie Blommaert 2011.
14 Chotkowski et al. 2014.
15 Dit ondanks dat het overgrote deel van de vluchtelingen uit dit land nog steeds verbleef in het eigen land of in aangrenzende landen.
16 Doordat de staatsburgers van (de staten die voortgekomen zijn uit) de Nederlandse Antillen beschikken over een Nederlands paspoort, kunnen zij onbeperkt heen en weer reizen tussen het Europese en het Caribische deel van het koninkrijk. Mede vanwege dit gegeven neemt de immigratie vanuit de Antillen naar het Europees deel van het koninkrijk niet af sinds de jaren tachtig, in tegenstelling tot de immigratie van de overige drie grote 'klassieke' niet-Europese/Angelsaksische herkomstgroepen.
17 Van den Broek 2002.
18 Bonjour 2007; Nicolaas et al. 2011.
19 Zie bijvoorbeeld Wijkhuijs et al. 2011 en Maliepaard et al. 2017 voor een uitgebreid overzicht van de vluchtelingengroepen die naar Nederland kwamen.
20 Koier et al. 2017: 5; gesprek bij ASML; Olsthoorn 2017.
21 Black et al. 2010; Fihel et al. 2015.
22 Dit gaat zelfs op voor de toegenomen asielmigratie, omdat ook veel asielzoekers uit Europese/Angelsaksische landen kwamen, bijvoorbeeld de voormalige Sovjet-Unie, het voormalige Joegoslavië, Roemenië of Albanië.
23 Bijvoorbeeld Van Agtmaal-Wobma et al. 2007.
24 Jennissen 2011 'Arbeidsmigratie en de daarmee gepaard gaande gezinsmigratie naar Nederland'.
25 Van Duin et al. 2018.
26 Van Duin et al. 2018.
27 Stoeldraijer en Van Duin 2020.
28 Onder de Europese/Angelsaksische landen verstaan we alle Europese landen met uitzondering van Turkije, Australië, Canada, Indonesië/voormalig Nederlands-Indië, Israël, Nieuw-Zeeland, de Verenigde Staten, Zuid-Afrika en de voormalige Aziatische Sovjet Republieken. Zie Jennissen et al. 2018 voor meer details.
29 Tijdens de Japanse bezetting van Nederlands-Indië verbleven ongeveer 300.000 Europeanen in de archipel. Deze groep bestond uit circa 100.000 *totoks* (Nederlandse immigranten en hun nakomelingen) en circa 175.000 Indo-Europeanen, ook wel *indo's* genoemd. De laatstgenoemde groep bestaat uit nakomelingen uit relaties tussen (Indo-)Europeanen en inlanders die door de (Indo-)Europese ouder wettelijk waren erkend. Daarnaast woonden er 20.000 à 30.000 niet-Nederlandse Europeanen in Nederlands-Indië (Oostindie 2010). In de periode van 1946 (de *bersiap*-periode) tot en met 1962 (de Nieuw-Guineacrisis) kwamen er veel repatrianten naar Nederland.

Omdat dit voornamelijk totoks en indo's waren, rekenen we mensen met een Indonesische/Nederlands-Indische achtergrond tot de individuen met een Europese/Angelsaksische achtergrond. Dit geldt ook voor de niet-Europese migranten die vanuit (voormalig) Nederlands-Indië naar Nederland kwamen in de decennia na de Tweede Wereldoorlog, zoals Zuid-Molukkers, Peranakan-Chinezen en Papoea's. Op basis van de gegevens uit het bevolkingsregister kunnen we deze groepen niet onderscheiden van de (Indo-)Europeanen met een Indonesische/Nederlands-Indische achtergrond.

30 De Poolse herkomstgroep heeft al een lange traditie van aanwezigheid in Nederland. De omvang van het aantal mensen met een Poolse achtergrond was echter betrekkelijk gering tot aan het begin van de eenentwintigste eeuw. Zie bijvoorbeeld Pool 2011; Lucassen en Lucassen 2018.

31 De emigratie bereikte in 1952 een piek die pas in 1995 geëvenaard zou worden. Begin jaren vijftig bracht de Nederlandse regering twee emigratienota's uit waarin ze het uit te voeren emigratiebeleid, dat als doel had te streven naar een vertrekoverschot, uiteenzette. De doelstelling van het beleid werd behaald aangezien het migratiesaldo in de periode van 1951 tot en met 1960 negatief was. In de jaren 1947, 1948 en 1949 was de nettomigratie overigens ook al negatief. Met recht is de vraag dan ook of het vertrekoverschot een verdienste van de toenmalige regering was. Een vertrekoverschot werd destijds als wenselijk gezien, omdat dit de toenmalige bevolkings- en werkgelegenheidsproblematiek zou helpen verlichten (SER 1985).

32 Lakeman 1999.

33 Meer informatie over deze administratieve correcties is te vinden in een artikel van Nicolaas (2006) 'Nederland: van immigratie- naar emigratieland?'

34 De relatief hoge emigratie in 1996 is het gevolg van de koppeling tussen de Gemeentelijk Basisadministratie Persoonsgegevens (GBA) en het Vreemdelingen Administratie Systeem (VAS). Deze koppeling leidde ertoe dat ongeveer 10.000 extra personen van wie ten onrechte werd verondersteld dat ze in Nederland verbleven, uit de GBA werden verwijderd (Nicolaas (2006) 'Nederland: van immigratie- naar emigratieland?').

35 Nicolaas 2006.

36 Van Dalen et al. 2008.

37 Van Dalen et al. 2008.

38 Winkelman 2008.

39 Oostindie en Schoorl 2011. Daar waar de economische misère op Curaçao voortduurde, wist Aruba er economisch bovenop te komen door met succes de mogelijkheden te benutten om het eiland te laten fungeren als tropisch vakantieparadijs (Oostindie en Schoorl 2011). Bovendien werd in 1990 de olieraffinaderij op Aruba in afgeslankte vorm heropend (Van Belle 2001).

40 Ook de grotere 'klassieke' migrantengroepen zijn namelijk nog steeds veel kleiner dan de groep zonder een migratieachtergrond.

41 Van Duin et al. 2015.

42 Zowel endogene als exogene factoren liggen ten grondslag aan deze ontwikkelingen. Met de endogene factoren bedoelen we hier vooral de omstandigheden in Nederland die de natuurlijke groei van de verschillende herkomstgroepen beïnvloeden. Hoewel het zeker geen sinecure is om de toekomstige vruchtbaarheids- en sterftecijfers van de verschillende herkomstgroepen te voorspellen, zijn demografen hier redelijk goed toe in staat. De exogene factoren, de factoren die de omvang van de internationale migratie naar Nederland beïnvloeden, gaan met veel meer onzekerheid gepaard. Denk bijvoorbeeld aan politieke of economische crises in het buitenland, maar ook aan wijzigingen in het toelatingsbeleid van onze buurlanden waardoor substitutie-effecten in de verdeling van migranten over Noordwest-Europa optreden (Jennissen en Van Wissen 2015). De emigratiecijfers van de verschillende in Nederland verblijvende herkomstgroepen worden beïnvloed door zowel endogene als exogene factoren.

43 Scholten en Van Ostaijen 2018.

44 Engbersen en Snel 2013.

45 Schmeets 2019.

46 Klaver et al. 2010.

47 Schmeets 2019.

48 Wijkhuijs en Jennissen 2010.

49 Sterckx 2014.

50 Jennissen et al. 2018.

3. Maatschappelijke uitdagingen: samenhang en deelname

3.1 Maatschappelijke uitdagingen

Dit hoofdstuk gaat over twee uitdagingen die spelen wanneer migranten zich eenmaal in de samenleving hebben gesetteld. In de eerste plaats maakt de grote verscheidenheid naar herkomst het ingewikkelder om samen te leven in buurten of gemeenten, wat kan leiden tot gevoelens van verlies, onbehagen en onveiligheid. In dit hoofdstuk schetsen we op hoofdlijnen de belangrijkste bevindingen uit een eerdere empirische verkenning van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) hiernaar: *De nieuwe verscheidenheid*. Daarnaast beschrijven we nieuwe bevindingen over het effect van de grote vlottendheid op de samenhang in buurten.

Een belangrijke tweede uitdaging is de volwaardige arbeidsdeelname van migranten. Als migranten niet, of niet meer, werken heeft dat negatieve gevolgen voor hun eigen maatschappelijke positie, voor de maatschappelijke acceptatie van migranten, en voor de sociale samenhang.[1] Werk is een zeer belangrijke bron van verbinding. Arbeidsdeelname is bovendien een klassiek integratievraagstuk dat actueel blijft door de komst van steeds weer nieuwe groepen met een kwetsbare arbeidsmarktpositie, zoals Eritreeërs en Syriërs. Daarom gaan we hier apart op in en bespreken we de belangrijkste uitdagingen op dat vlak.

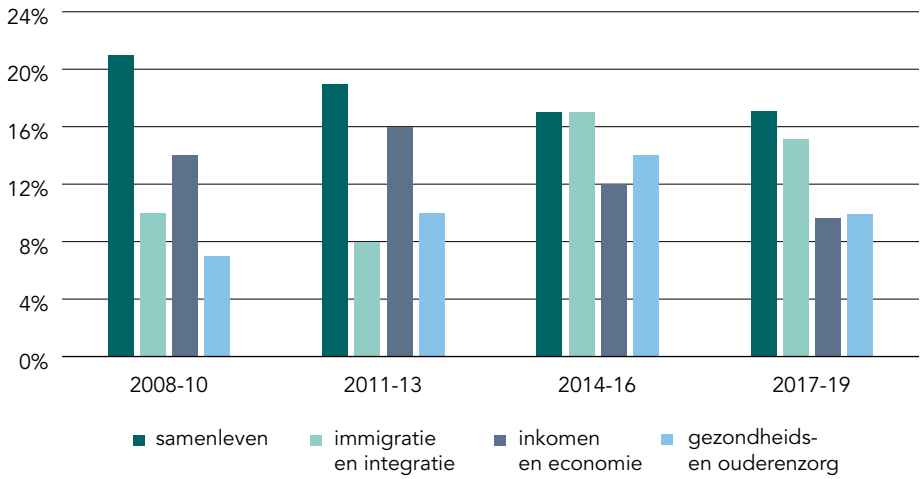
De mate waarin deze uitdagingen rond samenhang en arbeidsdeelname spelen, verschilt per gemeente. We besteden dan ook aandacht aan de grote variëteit tussen gemeenten.

3.2 Verscheidenheid, vlottendheid en sociale samenhang

Verscheidenheid maakt het samenleven lastiger

Grote delen van Nederland kennen een grote verscheidenheid naar herkomst. Wat betekent dat voor de sociale samenhang?[2] Het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) meet elk kwartaal wat burgers de grootste problemen in ons land vinden. Figuur 3.1 laat zien dat de onderwerpen ‘immigratie en integratie’ en ‘samenleven’ al jaren in de top staan van het nationale probleembesef, en de laatste jaren zelfs bovenaan. Veel burgers maken zich dus zorgen over samenleven en over migratie en integratie.

Figuur 3.1 Ontwikkelingen in het nationale probleembesef, de vier grootste categorieën onderwerpen in het derde kwartaal van 2019, bevolking van 18 jaar en ouder, 2008-2019*



* Gemiddelde over de twaalf kwartalen in de betreffende drie jaren.

© WRR 2020 | Bron: SCP

Dat hoeft echter niet te betekenen dat deze zorgen te maken hebben met de toegenomen verscheidenheid. Sociale samenhang kent veel dimensies en er is een veelheid aan factoren die daar invloed op hebben. Het is bijvoorbeeld verstandig om onderscheid te maken tussen specifieke vraagstukken rond samenhang en integratie – die te maken hebben met specifieke groepen – en meer generieke vraagstukken – die te maken hebben met de generieke context, zoals de sociaal-economische samenstelling of de mate van verscheidenheid van een buurt. In de afgelopen decennia zijn de nodige studies verschenen over de achterblijvende integratie van de 'klassieke' groepen en de effecten die dit achterblijven zou kunnen hebben op verschillende aspecten van de sociale samenhang. Dat zijn *compositie*-effecten, effecten die te maken hebben met de specifieke samenstelling van de inwoners in een wijk. In de eerdere WRR-verkenning en in dit rapport richten wij ons uitsluitend op de *verscheidenheids*-effecten, op het zelfstandige effect dat een grote mate van verscheidenheid naar herkomst heeft op het samenleven. In hoofdstuk 6 gaan wij hier nader op in. Ook richten wij ons niet op interetnische sociale samenhang, zoals de vraag of de toegenomen verscheidenheid tot meer onderlinge spanningen leidt tussen groepen uit verschillende herkomstlanden.

In deze paragraaf staat uitsluitend de vraag centraal of een grote verscheidenheid naar herkomst gevolgen heeft voor de sociale samenhang onder de generieke bevolking. Startpunt voor onze analyse is een artikel dat de Amerikaanse

politicoloog Putnam in 2007 publiceerde. In dat artikel liet hij zien dat in etnisch – wij volgen op dit punt zijn taalgebruik – heterogene buurten mensen zich terugtrekken uit de publieke ruimte en burgers zich minder inzetten voor elkaar en voor de publieke zaak.[3] Zijn studie leidde tot heftige debatten en een stortvloed aan andere studies. Inmiddels is een aantal overzichtsstudies verschenen die de stand van de wetenschap samenbrengen.[4] Het algemene beeld dat hieruit naar voren komt, is dat meer verscheidenheid inderdaad leidt tot minder sociaal vertrouwen. Dat effect is het sterkst op buurtniveau. Zo blijkt bijvoorbeeld uit alle overzichtsstudies dat buurten waarin de verscheidenheid naar herkomst groot is, slechter scoren op het onderling vertrouwen tussen de inwoners van de buurt. In buurten met meer verscheidenheid hebben bewoners minder vaak contact met elkaar, beoordelen ze het contact minder positief, en oordelen zij negatiever over de leefomgeving.

Over de effecten van verscheidenheid op de algemenere indicatoren van sociale samenhang zijn de overzichtsstudies minder eenduidig. Volgens Van der Meer en Tolsma scoren inwoners van buurten met een grote verscheidenheid over het algemeen niet lager op het algemeen vertrouwen, het doen van vrijwilligerswerk of het verrichten van mantelzorg. Een overzichtsstudie van Deense onderzoekers komt echter tot de conclusie dat etnische verscheidenheid wel een, zij het beperkt, effect heeft op het meer algemene sociaal vertrouwen, dat wil zeggen: op de mate waarin mensen in het algemeen geneigd zijn mensen te vertrouwen. In zeer diverse wijken wonen relatief vaak veel lager opgeleiden en werklozen. Deze factoren hebben ook een grote invloed op de buurtverhoudingen.[5] De negatieve effecten van verscheidenheid op het buurtvertrouwen blijven echter bestaan als daarvoor wordt gecontroleerd.[6]

Hoe zit dit nu in Nederland? Veel onderzoek in ons land naar de relatie tussen verscheidenheid en sociale samenhang is gebaseerd op kleine onderzoekspopulaties in een beperkt aantal buurten, of is vooral kwalitatief van aard, waardoor de uitkomsten niet goed generaliseerbaar zijn. Bovendien richt het onderzoek zich meestal op maar één of twee van de klassieke migrantengroepen en niet op de nieuwe verscheidenheid wij die in dit rapport onderscheiden. Ook dat maakt het zeer lastig om algemene conclusies te trekken over de relatie tussen verscheidenheid en samenhang, bijvoorbeeld omdat compositie-effecten dan een grote rol kunnen spelen. Naar het verband tussen verscheidenheid en sommige indicatoren van sociale samenhang, zoals de veiligheid in de buurt, is er bovendien nog nauwelijks Nederlands onderzoek gedaan.

In de verkenning *De nieuwe verscheidenheid* hebben we daarom, voortbouwend op dat eerdere onderzoek, de relatie tussen verscheidenheid naar herkomst en sociale samenhang uitgebreid onderzocht op basis van zeer grootschalige data-analyses. We hebben het Stelsel van Sociaal-statistische Bestanden (SSB)

gekoppeld aan de Basisvoorziening Handhaving (BVH) van de politie en aan de Veiligheidsmonitor 2014. Het SBB omvat de gegevens van ruim 17 miljoen inwoners van Nederland. In de BVH registreert de politie onder meer alle personen tegen wie als verdachte van een misdrijf een proces-verbaal is opgemaakt. Onze analyse heeft betrekking op *alle* in Nederland geregistreerde personen in de leeftijd van 12 tot en met 60 jaar (n=10.746.180). De Veiligheidsmonitor is een jaarlijks terugkerend bevolkingsonderzoek naar veiligheid, leefbaarheid en slachtofferschap. In 2014 werden ruim 86.000 personen geïnterviewd uit 403 gemeenten en 8.798 buurten in Nederland. Deze zeer grootschalige bestanden maakten het mogelijk verbanden te onderzoeken voor *alle Nederlandse gemeenten en buurten*.

Als maat voor verscheidenheid gebruiken we de Herfindahl-Hirschman-Index (HHI) en niet het percentage inwoners uit een van de klassieke migrantengroepen of het percentage 'niet-westers allochtonen', zoals meestal gebeurt. In de HHI zijn achttien verschillende groepen opgenomen, waaronder de inwoners met een Nederlandse achtergrond. Op deze manier voorkomen we bijvoorbeeld compositie-effecten en meten we veel zuiverder de mate en de effecten van verscheidenheid naar herkomst. Ook buurten of gemeenten met veel verschillende expats uit westerse landen, zoals Amstelveen of Wassenaar, kennen bijvoorbeeld een hoge HHI en wegen mee in de resultaten.

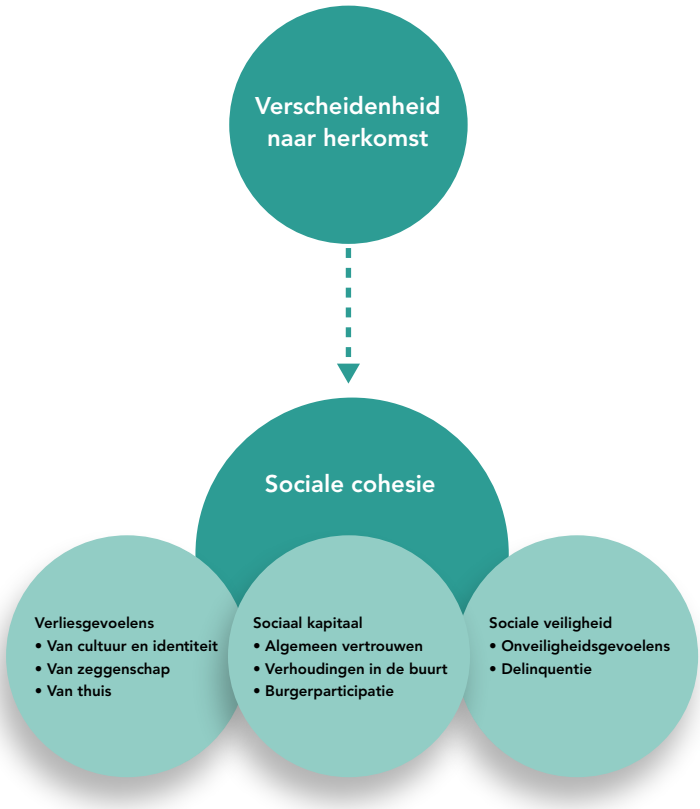
Sociale samenhang is een paraplubegrip dat veel verschillende aspecten en indicatoren omvat. Het is dus niet mogelijk om precies te zeggen wat 'het' effect is van verscheidenheid op 'de' sociale samenhang. Toenemende verscheidenheid kan verschillend uitwerken op verschillende aspecten van sociale samenhang. In onze analyses hebben we gekeken naar drie clusters van indicatoren voor sociale samenhang: sociaal kapitaal, verliesgevoelens en sociale onveiligheid. Sociaal kapitaal gaat over het vermogen van mensen om samen te leven en te werken. Bij verliesgevoelens richt de aandacht zich op emotionele reacties van mensen als hun houvast wegvalt. En het aspect van sociale veiligheid vraagt vooral aandacht voor veranderingen in sociale controle. De drie gekozen aspecten zijn weergeven in figuur 3.1. Voor elk clustergeven we een overzicht van Nederlandse en internationale studies, en presenteren we de uitkomsten van onze eigen analyses.

Sociaal kapitaal

Het Nederlandse onderzoek naar etnische verscheidenheid en sociaal kapitaal richt zich vooral op drie subthema's van sociaal kapitaal: (1) algemeen vertrouwen, (2) verhoudingen in de buurt en (3) burgerparticipatie en vrijwilligerswerk. Voor de Nederlandse studies naar algemeen vertrouwen en burgerparticipatie geldt dat de uitkomsten niet eenduidig zijn. In twee relevante studies[7] met enigszins vergelijkbare resultaten stellen de onderzoekers vast dat

verscheidenheid in buurten niet negatief uitwerkt op het algemeen vertrouwen of op het doen van vrijwilligerswerk in het algemeen. Ditzelfde geldt voor het verrichten van mantelzorg. Een negatief effect van etnische verscheidenheid op sociaal kapitaal wordt vooral gevonden in studies naar de beoordeling van de verhoudingen binnen de buurt. Zo geven buren in etnisch diverse omgevingen aan minder frequent contact te hebben met elkaar en ze beoordelen het contact als minder positief dan inwoners van homogenere buurten.[8] Bewoners van heterogene buurten zetten zich ook minder in voor hun buurt.[9]

Schema 3.1 Verscheidenheid naar herkomst en aspecten van sociale cohesie

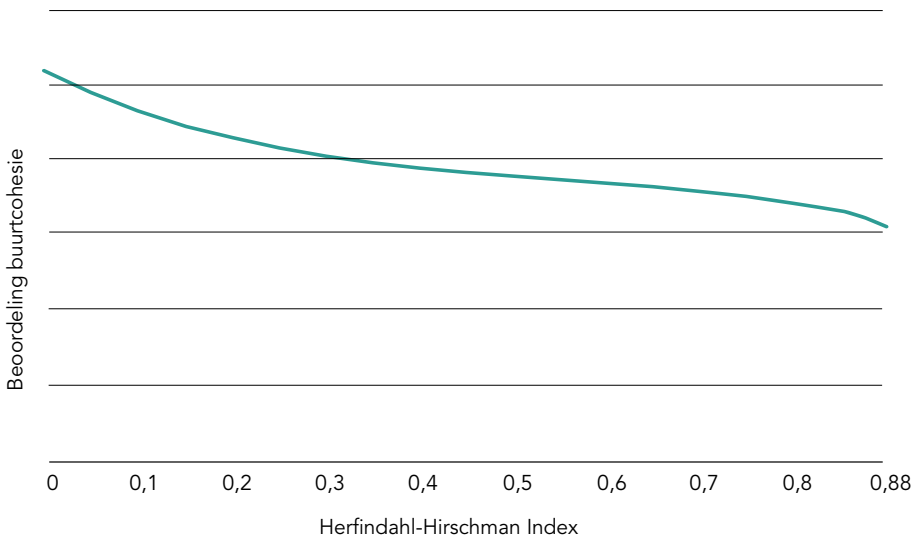


© WRR 2018

Zelf hebben wij het verband geanalyseerd tussen de mate van verscheidenheid en een belangrijke indicator van buurtverhoudingen, namelijk de buurtcohesie. Buurtcohesie betreft de sterkte of zwakte van de contacten en de bindingen tussen bewoners. Naarmate een buurt een grotere mate van verscheidenheid heeft, beoordelen de inwoners deze als minder cohesief, zo blijkt uit onze analyse (zie figuur 3.2). Dat geldt ook voor inwoners met een migratieachtergrond. Ze

vinden vaker dat de mensen in de buurt elkaar nauwelijks kennen en dat er weinig contact is onderling. Ook vinden ze minder vaak dat hun buurtgenoten op een prettige manier met elkaar omgaan en dat ze in een gezellige buurt wonen waar mensen elkaar helpen en dingen samen doen.[10] Daarbij hielden we rekening met de sociaal-economische kenmerken van de inwoners en van de buurt. Behalve de verscheidenheid van de buurt heeft immers ook de sociaal-economische achterstand van de buurt een negatief effect op de buurtcohesie. De invloed van verscheidenheid is echter een stuk groter.

Figuur 3.2 De relatie tussen diversiteit naar herkomst en buurtcohesie



© WRR 2018

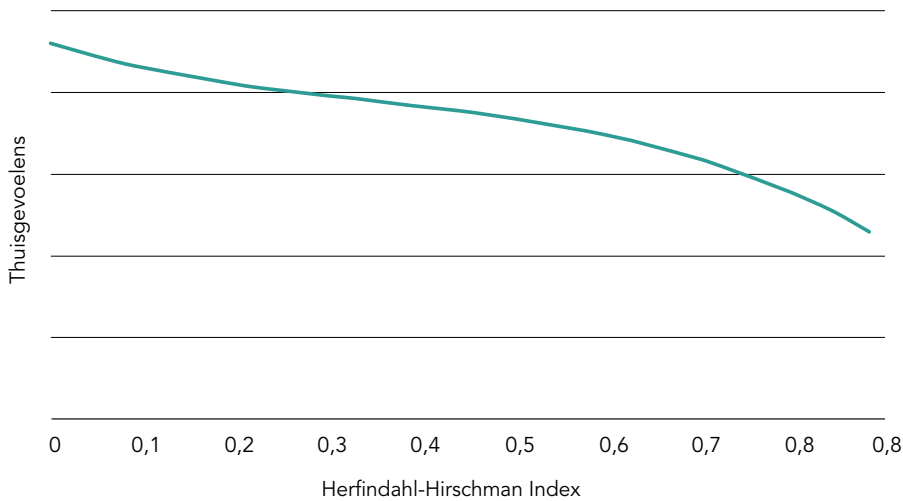
Verliesgevoelens

Door de aanwezigheid van veel en veel verschillende migranten kan de gevestigde bevolking vervreemding ervaren. Veel gevestigde inwoners hebben het gevoel dat zij macht en zeggenschap verliezen aan nieuwkomers.[11] Onderzoekers omschrijven dit met de term 'verliesgevoelens': het gevoel dat waardevolle elementen uit het verleden verloren gaan als gevolg van ongewenste ontwikkelingen in het heden. Ook voor migranten geldt dat zij met verliesgevoelens kunnen kampen, bijvoorbeeld wanneer zij huis en haard hebben moeten verlaten vanwege oorlog of de vrees voor vervolging, of omdat zij te maken hebben met gevoelens van heimwee, vervreemding en thuisloosheid.[12] Het gaat ons hier alleen om verliesgevoelens die samenhangen met de mate van verscheidenheid van een buurt. Daarbij hebben wij ook gekeken naar de ervaringen van gevestigde migrantengroepen, voor zover hun omvang groot genoeg was om statistisch significant te zijn.

Een substantieel aandeel van de personen met een Nederlandse achtergrond ervaart bijvoorbeeld verlies van zeggenschap door de aanwezigheid van personen met een migratieachtergrond. Zij ervaren ook verlies van cultuur en identiteit, vooral door de aanwezigheid van moslims.[13] Een derde thema van verliesgevoelens is het verlies van thuis. Door de komst van migranten kunnen fysieke en sociale herkenningspunten, zoals kerken, winkels of scholen, verdwijnen of veranderen, waardoor de in de buurt gevestigde bewoners zich er niet meer thuis voelen. Een voorwaarde om je op je gemak te voelen is een zekere mate van *publieke familiariteit*: inwoners moeten in staat zijn andermans gedrag te begrijpen en te voorspellen, zodat zij weten wat zij van elkaar kunnen verwachten.[14] In buurten met een grote verscheidenheid naar herkomst is het lastig om die publieke familiariteit te ontwikkelen.

In onze eerdere verkenning hebben we ook de relatie onderzocht tussen verscheidenheid naar herkomst en je thuis voelen nader. De leidende vraag was: wat is de invloed van de bevolkingssamenstelling in de directe omgeving op de thuisgevoelens van de bevolking met een Nederlandse achtergrond? De resultaten (zie figuur 3.3) wijzen uit dat hoe groter de verscheidenheid naar herkomst is, hoe minder bewoners zich thuis voelen bij de mensen die in de buurt wonen en hoe minder tevreden ze zijn over de samenstelling van de buurt. Hetzelfde geldt ook sommige groepen bewoners met een migratieachtergrond. Zo ervaren bijvoorbeeld ook mensen met een Surinaamse achtergrond verliesgevoelens.[15]

Figuur 3.3 De relatie tussen verscheidenheid naar herkomst en de mate van je thuis voelen



© WRR 2018

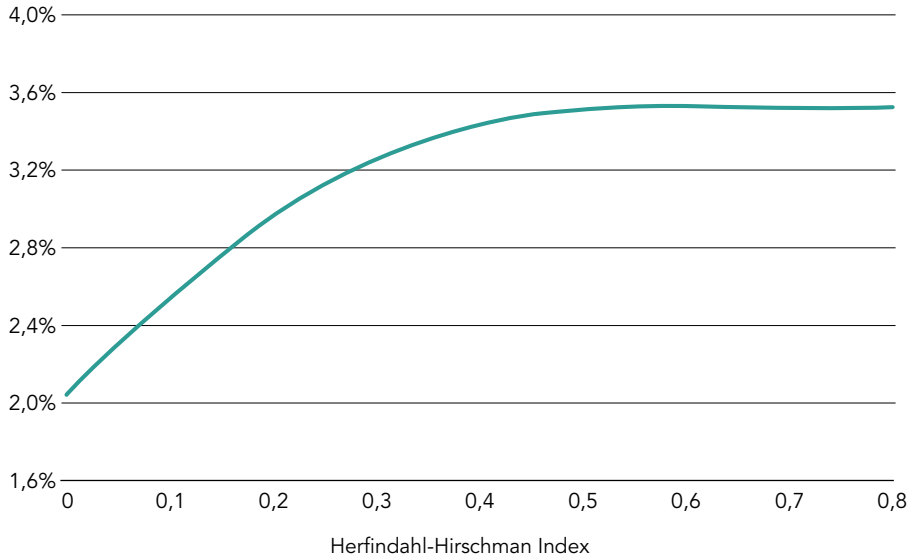
Sociale veiligheid

De toegenomen verscheidenheid kan ook gevolgen hebben voor de sociale veiligheid. De wetenschappelijke literatuur leert dat er een verband kan bestaan tussen de mate van verscheidenheid in een buurt en de kans op delinquentie.[16] Het achterliggende mechanisme is dat de grote verscheidenheid aan achtergronden van bewoners de onderlinge communicatie en afstemming lastiger maakt. Hierdoor loopt de sociale controle in een woonomgeving terug, waardoor personen eerder geneigd zijn delicten te plegen. Uit verschillende internationale studies blijkt dat een hogere mate van etnische verscheidenheid gepaard gaat met hogere criminaliteitscijfers.[17] Empirisch Nederlands onderzoek naar de relatie tussen de verscheidenheid naar herkomst in de omgeving en het plegen van delicten is zeer schaars.[18]

Of het al dan niet geregistreerd staan als dader van een misdrijf samenhangt met de mate van verscheidenheid naar herkomst in de gemeente waar iemand woont, hebben we onderzocht in onze eigen analyse.[19] Hieruit blijkt dat de kans om als dader geregistreerd te zijn in een zeer heterogene gemeente *ceteris paribus* ongeveer 40 procent hoger is dan in een zeer homogene gemeente. Figuur 3.4 laat dat zien voor een gemiddelde man met een Nederlandse achtergrond van 20 jaar die alleen woont in een sterk stedelijke gemeente. Voor een vrouw van 20, of een man van 60, of iemand uit een landelijke omgeving zal de kans op geregistreerd daderschap uiteraard kleiner zijn, maar geldt wel eenzelfde curve. Er is echter een plafond aan dit effect (zie figuur 3.4): boven een bepaald niveau aan verscheidenheid neemt de kans op delinquentie niet verder toe. Gemeenten met een hoge verscheidenheid, zoals Rotterdam of Den Haag, verschillen op dit punt nauwelijks van gemeenten met een gemiddelde verscheidenheid, zoals Gorinchem of Helmond. Het is dus niet zo dat een zeer grote verscheidenheid naar herkomst samengaat met zeer veel delinquentie.

De mate van verscheidenheid van de woonbuurt is zeker niet de enige factor die samenhangt met de kans op het plegen van delicten. De criminologische literatuur kent vele verklaringen met bijbehorende achterliggende variabelen die van invloed zijn op het vertonen van deviant gedrag. Wij hebben daarom ter controle gekeken naar leeftijd, geslacht, herkomstgroep, inkomen, opleiding, huishoudtype en de positie in het huishouden, het hebben van een uitkering als voornaamste inkomensbron, en de mate van stedelijkheid van de woongemeente. Ook deze variabelen hingen allemaal significant samen met de kans op het plegen van een delict.

Figuur 3.4 De kans* op het geregistreerd zijn van een delict in 2014 voor een gemiddelde** man met een Nederlandse achtergrond van 20 jaar die alleen woont in een sterk stedelijke gemeente

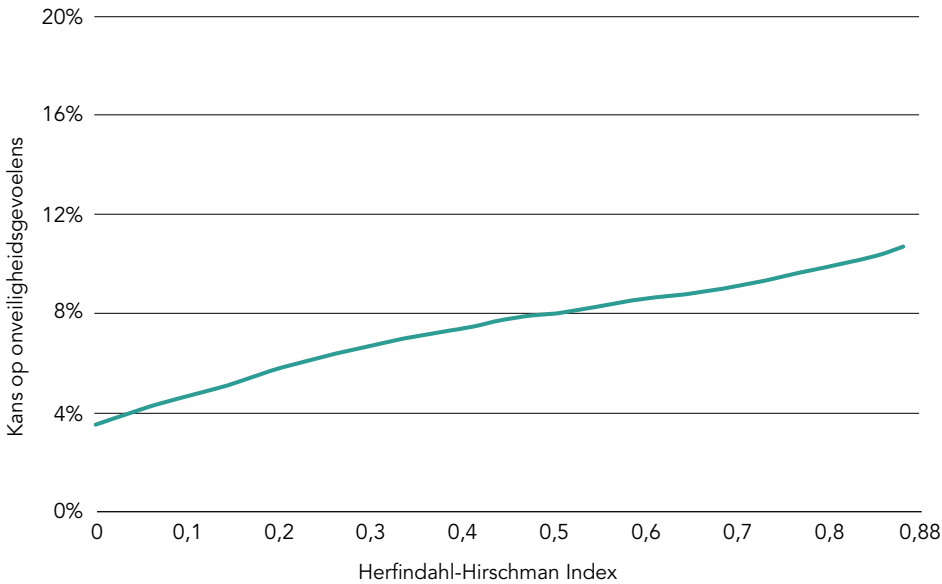


* Eigenlijk odds ratio's.
** Zonder uitkering, met een gemiddeld inkomen en een hoogst gevolgde opleiding van middelbaar niveau.

© WRR 2018

De verscheidenheid in de leefomgeving kan bovendien resulteren in een verminderd gevoel van veiligheid. Uit onze eigen analyse blijkt namelijk dat ook onveiligheidsgevoelens samenhangen met de mate van verscheidenheid naar herkomst. Dit is weergegeven in figuur 3.5. Hoe meer verscheidenheid in de buurt, hoe groter de kans dat inwoners 's avonds de deur niet opendoen omdat ze dat onveilig vinden, onveilige plekken in de buurt vermijden, zich onveilig voelen als ze 's avonds in de buurt op straat lopen of als ze alleen thuis zijn, en dat ze bang zijn om zelf slachtoffer te worden van criminaliteit. Ook hiervoor geldt dat dit een zelfstandig effect van verscheidenheid is, dat los staat van de sociaal-economische of etnische samenstelling van de buurt.

Figuur 3.5 Het effect van verscheidenheid op onveiligheidsgevoelens in de buurt*



* Voor een 40-jarige, werkende, gehuwde, vrouw zonder migratieachtergrond, niet eerder slachtoffer geweest, met een gemiddeld opleidingsniveau, gemiddeld besteedbaar inkomen en kinderen in het huishouden.

© WRR 2018

Verblijfsduur en sociale samenhang

De gemiddelde verblijfsduur van migranten in Nederland wordt steeds korter. Het is aannemelijk dat ook een gemiddeld korter verblijf een negatief effect heeft op de sociale samenhang in een buurt of gemeente. Wanneer steeds meer buurtbewoners passanten zijn en de blijvers steeds weer moet wennen aan nieuwe buren, kan dit leiden tot afzijdigheid onder de zittende bewoners. Hierdoor kunnen onderlinge relaties verzwakken.[20] Dit geldt zowel voor kort verblijvende migranten als voor andere passanten in een buurt.

Er is echter nog weinig empirisch onderzoek gedaan naar de relatie tussen verblijfsduur en sociale cohesie in Nederland. Tolsma en collega's zijn één van de weinigen die deze relatie hebben onderzocht.[21] Zij vonden nauwelijks aanwijzingen dat de verhuismobiliteit op lokaal niveau de sociale cohesie beïnvloedt. Een mogelijke reden waarom deze onderzoekers geen relatie vinden tussen verhuismobiliteit en sociale cohesie is dat zij ook degenen die ergens kort verblijven, hebben meegenomen in het onderzoek. Het kan zijn dat degenen die al lang in een buurt wonen, wel minder samenhang ervaren, maar dat deze negatieve gevoelens worden gecompenseerd door de positieve ervaringen van de 'passanten'.

Om deze mogelijkheid uit te sluiten hebben we in aanvullende, door onszelf uitgevoerde analyses alleen gekeken naar de ervaren buurtverhoudingen en onveiligheidsgevoelens van personen die al langer dan tien jaar in een bepaalde buurt wonen. Hieruit blijkt inderdaad dat deze personen de buurtverhoudingen vinden verslechteren en meer onveiligheidsgevoelens ervaren wanneer de gemiddelde woonduur in de buurt korter is.[22]

Ook op grond van meer kwalitatieve bronnen is het aannemelijk dat een groot aantal tijdelijke migranten het samenleven in een buurt behoorlijk kan bemoeilijken. Denk aan de vele negatieve berichten over buurten waar huisjesmelkers en malafide uitzendbureaus woningen opkopen en verhuren aan tijdelijke arbeidsmigranten (zie ook kader 3.1). Dit kan leiden tot overlast, gevoelens van onveiligheid en slechtere buurtverhoudingen.[23]

Kader 3.1 Haagse huisvestingsproblemen van arbeidsmigranten
Van de 30.000 Europese arbeidsmigranten in Den Haag zaten in 2017 nog geen 1.000 mensen in grootschalige logiesvoorzieningen, zoals 'Polenhotels'. De rest is aangewezen op de reguliere huizenmarkt. Huisjesmelkers en malafide uitzendbureaus kopen woningen op en verhuren die aan arbeidsmigranten. Daarbij is veelal sprake van overbewoning en overlast voor omwonenden.[24] De Haagse pandbrigade ziet steeds vaker arbeidsmigranten overnachten op bedrijventerreinen en in bedrijven, waar de brandveiligheid niet afdoende is. Ook komen ze matraswoningen tegen in panden van beleggers, die door makelaars worden verhuurd. Ze treffen regelmatig veel mensen aan in een woning. Vaak zijn het gezinnen waarbij andere mensen zijn ingetrokken. Het kunnen neven en nichten zijn of mensen uit hetzelfde dorp.[25] Veel van deze kort verblijvende migranten komen niet in beeld bij de gemeente. Volgens onderzoek van Tympaan wordt ongeveer de helft van de arbeidsmigranten in Den Haag niet ingeschreven in de Basisregistratie Personen (BRP).[26] Of ze blijven te kort, of ze mogen zich niet inschrijven van de huisbaas annex werkgever.

Problemen vanwege de toegenomen tijdelijke verblijfsduur van migranten doen zich waarschijnlijk nog meer voelen in kleinere sociale eenheden dan buurten, zoals straten, portieken, scholen en verenigingen. Scholen krijgen bijvoorbeeld te maken met veel zij-instroom en zij-uitstroom van leerlingen (zie kader 3.2 en 3.3).

Kader 3.2 Nieuwe verscheidenheid op scholen
In Eindhoven is de toestroom van migrantenleerlingen zo groot dat scholenkoepel Salto in twee basisscholen internationale klassen heeft gevormd. Ze geven Engelstalige en Nederlandstalige les aan kinderen van dertig nationaliteiten, waarvan de meerderheid uit India komt. Naar verwachting is er in de regio Eindhoven plaats voor zeker tien andere 'geïnternationaliseerde' basisscholen. De internationalisering van het reguliere onderwijs komt door de explosieve groei van het aantal 'kenniswerkers' uit het buitenland die werken bij onder meer ASML, Philips, NXP, VDL, DAF. Veel van deze kenniswerkers hebben een vast dienstverband en blijven zes jaar of langer. Ze betalen zelf hun huisvesting en het onderwijs voor hun kinderen. Omdat veel kenniswerkers niet weten hoe lang ze in Nederland blijven, willen ze hun kinderen niet naar een dure internationale school sturen. Maar ook de gewone Nederlandse school past niet bij hun onderwijsbehoefte.

De scholenkoepel probeert bij aanmeldingen het gesprek aan te gaan met de ouders: wat willen jullie, wat zijn jullie toekomstplannen? "Als ze hier voorgoed willen blijven, dan wordt een gewone Nederlandse basisschool voor de kinderen geadviseerd. Dat geldt niet alleen voor Syrische vluchtelingen, maar ook voor kenniswerkers of Poolse arbeidsmigranten die zich echt in Nederland willen vestigen. Expats die maar twee jaar willen blijven, worden doorverwezen naar de Internationale School Eindhoven – het curriculum van ISE past meer bij dat van andere internationale scholen in de wereld. Maar voor de tussengroep – de tijdelijk langverblijvenden – zijn de internationale klassen verbonden aan reguliere basisscholen de ideale plek. Dat geldt niet alleen voor Aziatische kennismigranten, maar ook voor Poolse arbeidsmigranten die wellicht over zes jaar door willen trekken naar Engeland."[27]

Ook kan een groot verloop onder migranten het verenigingsleven onder druk zetten. Meestal vormen vrijwilligers het kader van een vereniging. Bij een groter verloop wordt het lastiger om leden voor langere tijd aan de vereniging te binden en hen na verloop van tijd te rekruteren voor kaderfuncties. In hoofdstuk 6 gaan we hier nader op in.

Concluderend:
- De toenemende verscheidenheid naar herkomst maakt het lastiger om samen te leven in een buurt. In buurten waar de verscheidenheid hoog is, beoordelen de bewoners de buurtverhoudingen als minder positief, voelen zij zich minder thuis en onveiliger. Dit geldt in een aantal gevallen ook voor inwoners met een migratieachtergrond.

- In gemeenten waar de verscheidenheid hoog is, is de kans om geregistreerd te staan als dader van een delict bovendien groter dan in gemeenten waar de verscheidenheid naar herkomst lager is. Dit effect kent echter een plafond: boven een bepaald niveau aan verscheidenheid neemt die kans niet verder toe.
- De toegenomen vlottendheid onder migranten kan het lastiger maken om samen te leven in een portiek, straat, buurt, school of vereniging. Een hoge verhuismobiliteit in buurten leidt er bijvoorbeeld toe dat zittende bewoners de buurtverhoudingen vinden verslechteren en meer onveiligheidsgevoelens ervaren.

3.3 Geringe deelname kwetsbare migrantengroepen

Grote verschillen in arbeidsparticipatie

Veel hedendaagse migranten vinden als vanzelf hun plaats op de arbeidsmarkt. Dit geldt bijvoorbeeld voor de omvangrijke en groeiende categorie van kennismigranten, maar ook voor lager geschoolde arbeidsmigranten van binnen de Europese Unie (EU). Voor hen is het hebben en vinden van betaald werk geen probleem. Maar dat geldt niet voor iedereen. Binnen de huidige verscheidenheid naar herkomst zijn er ook groepen die een marginale arbeidsmarktpositie hebben. Deels gaat het om relatief nieuwe migrantengroepen, zoals asielmigranten. Asielmigratie is in Nederland vooral vanaf het midden van de jaren tachtig van betekenis geworden. Daarnaast gaat het om migrantengroepen die al veel langer in Nederland zijn, zoals personen met een Marokkaanse of Turkse achtergrond, van wie inmiddels een omvangrijk deel tot de tweede generatie behoort.

In deze paragraaf analyseren we de arbeidspositie van deze twee migrantengroepen. Een dergelijke analyse kan ons leren welk beleid de overheid moet ontwikkelen om de route naar de arbeidsmarkt voor migrantengroepen met een kwetsbare arbeidsmarktpositie te verbeteren. Daarnaast besteden we aandacht aan een derde categorie, namelijk de arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa. Daarvoor analyseren we de positie van mensen met een Poolse achtergrond. Polen zijn in Nederland de belangrijkste groep die de recent toegenomen arbeidsmobiliteit binnen de EU illustreren. In vergelijking met de twee eerdere groepen arbeidsmigranten is hun arbeidsparticipatie zeer hoog. Wel zijn zij vooral werkzaam aan de onderkant van de Nederlandse arbeidsmarkt en hebben velen tijdelijk of flexibel werk. Dit geldt overigens ook voor relatief hoog opgeleide Polen.[28] Structuurveranderingen in de economische sectoren waarin zij werken, kunnen grote gevolgen hebben voor hun arbeidsmarktpositie. Dat kan leiden tot een vertrek uit Nederland, maar ook tot werkloosheid en uitkeringsafhankelijkheid. De kwetsbare arbeidspositie dwingt tot nadenken over een preventief arbeidsmarktbeleid.[29]

Aanvankelijk hoge arbeidsparticipatie

Een analyse van de arbeidsparticipatie van migranten met een Marokkaanse en Turkse herkomst geeft een mogelijk beeld van wat de komst van 'nieuwe' groepen laagopgeleide arbeids- en gezinsmigranten kan betekenen voor Nederland. Personen met een Marokkaanse of Turkse achtergrond hebben tegenwoordig minder vaak werk dan personen met een Nederlandse achtergrond.[30] Dat is echter niet altijd zo geweest.

De arbeidsparticipatie van de zogenoemde 'gastarbeiders' die in de vorige eeuw in Nederland arriveerden, was zo goed als volledig, omdat zij vaak naar Nederland vertrokken met een baangarantie.[31] In de jaren vijftig en zestig had Nederland te maken met een sterke economische groei, die leidde tot grote tekorten aan laagopgeleide arbeidskrachten.[32] Nederlandse werknemers waren minder geneigd om voor lage lonen zwaar werk in de mijnbouw en de industrie uit te voeren, waardoor bedrijven ongeschoolde arbeiders in het buitenland gingen werven. Om dit proces te faciliteren sloot de Nederlandse overheid wervingsakkoorden met onder meer Turkije (1964) en Marokko (1969). De werving van buitenlandse werknemers was gebaseerd op de gedachte dat deze 'gastarbeiders' tijdelijk in Nederland zouden verblijven en met het geld dat zij hadden verdiend, uiteindelijk terug zouden keren naar hun land van herkomst.[33] De meeste arbeidsmigranten bleven inderdaad tijdelijk.[34] De stijging van het aandeel vrouwelijke migranten uit Turkije vanaf eind jaren zestig[35] weerspiegelt echter het begin van de periode van gezinshereniging, die eerst onder Turken en wat later onder Marokkanen op gang kwam.

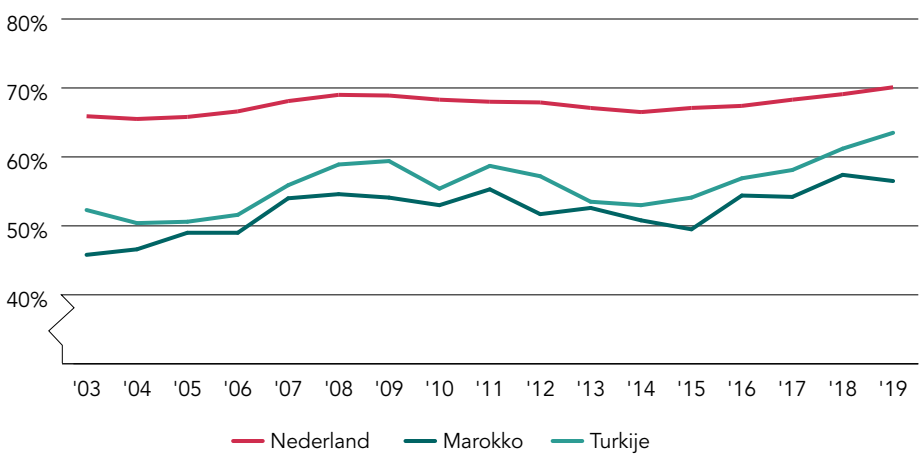
In de jaren zeventig veranderde het economisch landschap in Nederland sterk. Door de oliecrisis in 1973, de verplaatsing van de industriële productie naar lagelonenlanden en de stopzetting van andere industriële productie nam de werkgelegenheid in Nederland af. Terwijl de economie langzamerhand in een langdurige recessie raakte, steeg de migratie vanuit Turkije en Marokko nog steeds door gezinshereniging. Dit mondde uit in hoge immigratiecijfers op een economisch zeer onfortuinlijk moment. Een overschot op de arbeidsmarkt van laagopgeleiden dreigde.[36]

Vanaf 1975 nam de werkloosheid snel toe en in 1985 was de helft van de Marokkaanse migranten werkloos.[37] Aangezien de migranten veelal een eenzijdig beroepsprofiel hadden en voornamelijk laagopgeleid waren, was hun positie op de arbeidsmarkt slecht. In de economische laagconjunctuur eind jaren zeventig maakten zij veel gebruik van werkloosheids- en arbeidsongeschiktheidsregelingen. Mede door het algemeen lage opleidingsprofiel en onvoldoende beheersing van de Nederlandse taal, verbeterde hun arbeidsparticipatie niet en belandden velen, evenals hun vrouwelijke volgmigranten, in een langdurige uitkeringsafhankelijkheid.[38]

Tegenwoordig relatief lage arbeidsparticipatie en hoge werkloosheid

Tegenwoordig zijn de deelnamecijfers onder personen met een Turkse en Marokkaanse achtergrond hoger in vergelijking met de jaren tachtig en negentig van de vorige eeuw, maar nog steeds aan de lage kant in vergelijking met personen met een Nederlandse achtergrond. In het vierde kwartaal van 2019 was de netto-arbeidsparticipatie van mensen met een Turkse en Marokkaanse herkomst respectievelijk 63 procent en 57 procent, in vergelijking met 71 procent van de personen met een Nederlandse achtergrond (zie figuur 3.6). Daarnaast was de werkloosheid onder de eerste groep meer dan twee keer zo hoog als onder de tweede.

Figuur 3.6 Netto-arbeidsparticipatie[39] van 15-74 jarigen naar herkomstland, 2003-2019



© WRR 2020 | Bron: CBS

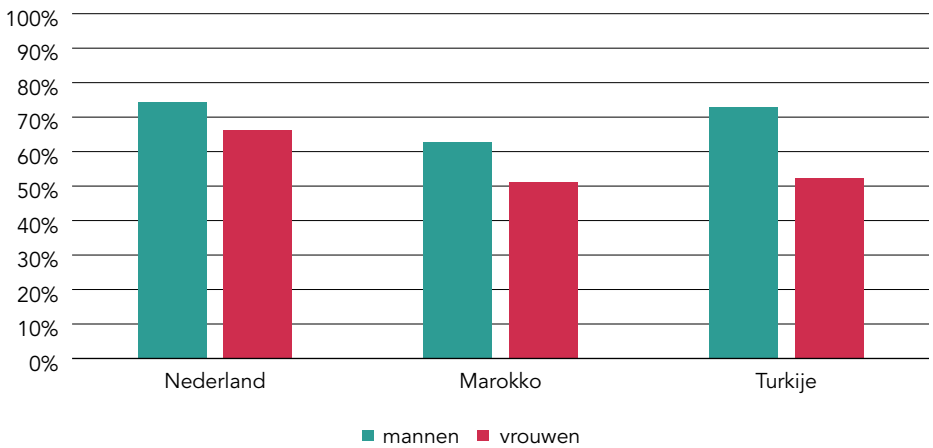
Figuur 3.6 laat zien dat tussen 2009 en 2016 de arbeidsparticipatie van personen met een Turkse en Marokkaanse achtergrond sterker daalde dan die van personen met een Nederlandse achtergrond. Hieruit blijkt dat de economische omstandigheden van de afgelopen jaren gevolgen hebben gehad voor de arbeidspositie van deze herkomstgroepen. Dit komt onder meer omdat werknemers met een Turkse en Marokkaanse achtergrond nog steeds relatief vaak werkzaam zijn op het laagste niveau en op basis van flexibele contracten, die gevoeliger zijn voor conjuncturele bewegingen. In een laagconjunctuur verliezen zij dus als eerste hun baan.[40]

Veel Turkse en Marokkaanse vrouwelijke volgmigranten belandden in de vorige eeuw na aankomst in een uitkeringsafhankelijke positie, omdat hun partner werkloos of arbeidsongeschikt was. Veel Turkse en Marokkaanse families kenden een traditionele rolverdeling waarbij vrouwen de zorgtaken op zich namen

en zich niet beschikbaar stelden voor de arbeidsmarkt. Ook tegenwoordig is de arbeidsparticipatie van vrouwen met een Turkse en Marokkaanse achtergrond nog laag.[41] Deze vrouwen (52 respectievelijk 51 procent[42]) hebben minder vaak een betaalde baan dan mannen met dezelfde achtergrond (73 respectievelijk 63 procent); zie figuur 3.7. Onder mensen met een Nederlandse achtergrond was dit verschil kleiner: 75 procent van de mannen en 66 procent van de vrouwen had werk.

Het aandeel werkende vrouwen met een Turkse en Marokkaanse achtergrond is echter wel toegenomen sinds 2003 (respectievelijk met 13 en 17 procentpunten). Omdat de meeste eerste generatie vrouwen voor het gezinsleven naar Nederland zijn gekomen,[43] had het vinden van een baan niet de hoogste prioriteit. Daarnaast werd het zoeken naar werk bemoeilijkt door een gebrek aan Nederlandse taalvaardigheden en het ontbreken van een opleiding. De tweede generatie vrouwen kent een sterkere focus op arbeid. Hun toetreden tot de arbeidsmarkt verklaart grotendeels de groei in de arbeidsparticipatie van vrouwen met een Turkse en Marokkaanse achtergrond.

Figuur 3.7 Netto-arbeidsparticipatie naar herkomstland en geslacht, vierde kwartaal 2019

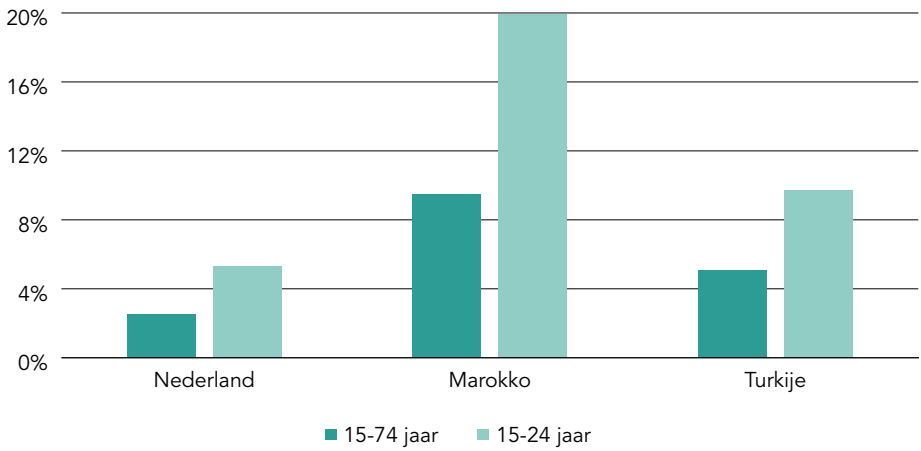


© WRR 2020 | Bron: CBS

Vooral jongeren met een Marokkaanse achtergrond hebben een grote afstand tot de arbeidsmarkt (zie figuur 3.8). Deze jongeren zijn over het algemeen laagopgeleid en verlaten vaker de school vroegtijdig. Dit beperkt hun kansen op de arbeidsmarkt. Maar ook als een opleiding wel is afgerond, blijkt de weg naar werk voor deze groep moeizamer dan voor jongeren met een Nederlandse achtergrond. Diverse factoren liggen daaraan ten grondslag, waaronder

discriminatie en het gebrek aan functionele netwerken.[44] In hoofdstuk 7 komen we hierop terug.

Figuur 3.8 Werkloosheid naar herkomstland en leeftijd, vierde kwartaal 2019

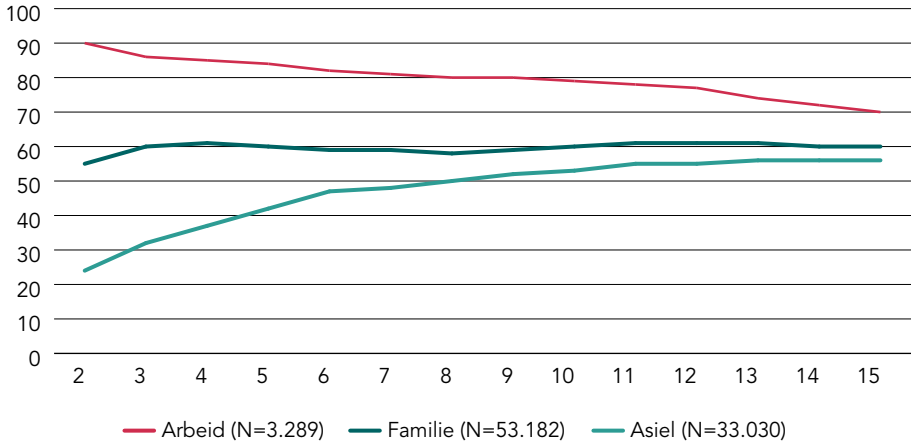


© WRR 2020 | Bron: CBS

Een moeizame start voor asielmigranten

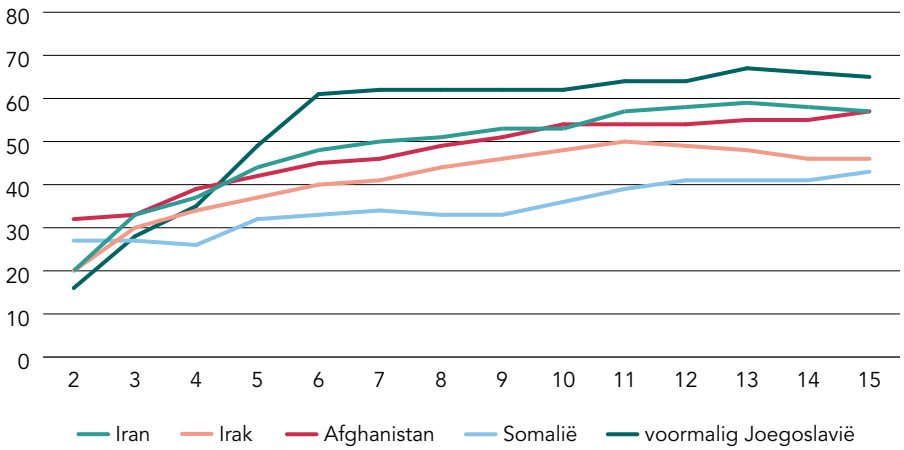
Asielmigranten hebben in Nederland veel tijd nodig om aansluiting te vinden op de arbeidsmarkt. De policy brief *Geen tijd verliezen*[45] van de WRR laat zien dat asielmigranten die tussen 1995 en 1999 een verblijfsvergunning kregen, een moeizame start hadden met het vinden van betaald werk (zie figuur 3.9). Na een verblijf van twee jaar in Nederland had een kwart van de asielmigranten betaald werk voor meer dan acht uur per week. Onder de arbeidsmigranten (90 procent) en familiemigranten (60 procent) ligt dit aandeel veel hoger. De kloof tussen asielmigranten en arbeids- en familiemigranten wordt kleiner naarmate het verblijf in Nederland langer is. Na een verblijf van vijftien jaar in Nederland heeft 57 procent van de asielmigranten een betaalde baan van meer dan acht uur per week. Er is wel een verschil in arbeidsmarktpositie tussen asielmigranten uit verschillende herkomstlanden. Zo is voor de groep voormalig Joegoslaven de arbeidsparticipatie na vijftien jaar in Nederland het hoogst van de in figuur 3.10 onderscheiden groepen, terwijl asielmigranten uit Somalië het minst werkzaam zijn. Het beeld dat uit de figuren 3.9 en 3.10 oprijst, is dat voor asielmigranten de route naar de arbeidsmarkt een lange adem vereist.[46] Overigens lijkt het met de kinderen van asielmigranten wel goed te komen. Zij doen het vrij goed in het onderwijs, het voorportaal van de arbeidsmarkt.[47]

Figuur 3.9 Werkzaam (> 8 uur per week) per migratiemotief, instroomcohort 1995-1999 naar aantal verblijfsjaren in Nederland, in %



© Engbersen et al. 2015 | Bron: CBS

Figuur 3.10 Werkzaam (> 8 uur per week), asielcohort 1995-1999 naar aantal verblijfsjaren in Nederland voor enkele belangrijke herkomstlanden, in %

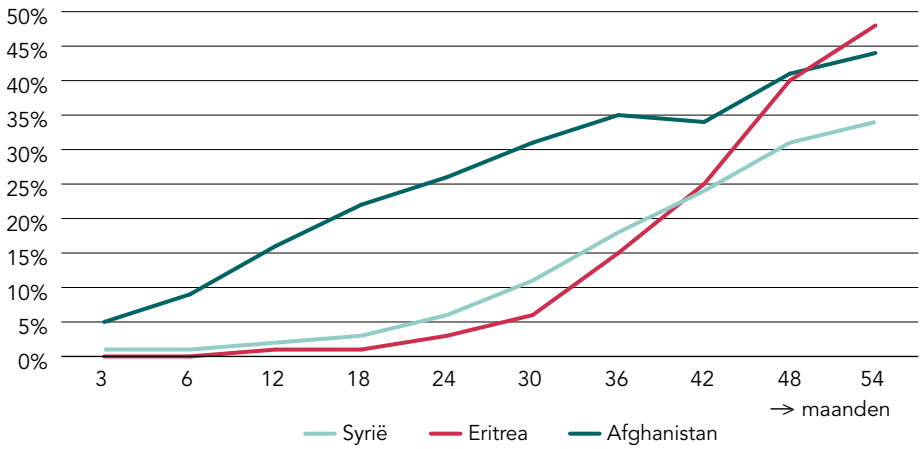


© Engbersen et al. 2015 | Bron: CBS

Ook voor de meer recent gearriveerde asielmigranten was het in de eerste twee jaar na het verkrijgen van een vergunning lastig om toegang te krijgen tot de Nederlandse arbeidsmarkt. Uit een cohortstudie van het CBS[48] blijkt echter dat na vierenhalf jaar 38 procent van de volwassen asielmigranten die in 2014 een verblijfsvergunning kregen, een baan in loondienst had of als zelfstandige werkte. De verschillen naar herkomstland lopen ook nu uiteen (zie figuur 3.11).

Zo heeft 48 procent van de Eritrese statushouders na 54 maanden een baan van ten minste acht uur per week, tegenover 44 procent van de mensen uit Afghanistan. Voor Syrische statushouders is de arbeidsmarktpositie iets ongunstiger; 34 procent van de 18- tot 65-jarigen heeft na 4,5 jaar werk.

Figuur 3.11 Werkenden onder 18- tot 65-jarige asielzoekers uit Syrië, Afghanistan en Eritrea die in 2014 een vergunning ontvingen, aantal maanden na de ontvangst van de vergunning



© WRR 2020 | Bron: Boot et al. 2020

Waar komt het verschil in arbeidsparticipatie tussen Syriërs en Eritreeërs vandaan? Beide groepen kregen verblijf in Nederland in de periode 2014-2016. Uit een recente studie van het SCP[49] blijkt dat Eritrese statushouders in de eerste jaren meer moeite hadden om hun weg te vinden op de arbeidsmarkt dan Syrische statushouders. Dit komt bijvoorbeeld doordat Nederland een veel grotere vrijheid kent op het gebied van carrièrekeuzes dan Eritrea. In Eritrea bepaalt de overheid welke opleiding iemand volgt, en dus wat voor beroep iemand later gaat beoefenen. In Nederland ligt deze keuze bij de jongeren zelf, en wordt bovendien een hogere mate van zelfredzaamheid verwacht bij het vinden van een baan. Dit niveau van verwachte zelfredzaamheid overstijgt het niveau dat Eritrese statushouders gewend zijn en vormt een barrière voor de arbeidsmarktdeelname. Toch maakten de Eritreeërs die in 2014 een verblijfsstatus kregen, na verloop van tijd een inhaalslag; na drieënhalf jaar was hun arbeidsparticipatie hoger dan die onder Syrische asielmigranten. Een mogelijke verklaring hiervoor zijn de intensieve beleidsinspanningen die gemeenten de afgelopen jaren hebben ontwikkeld om de arbeidsdeelname van asielmigranten te versterken.[50] Wij komen hier in hoofdstuk 7 op terug.

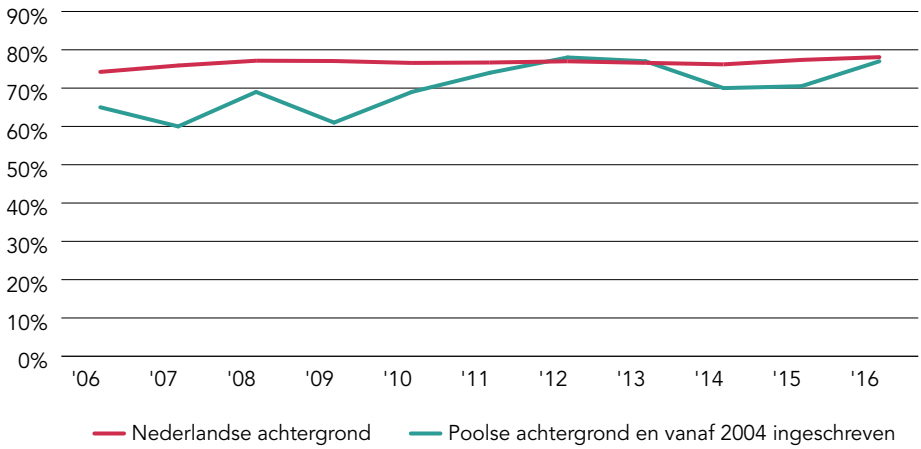
We zoomen weer uit naar het beeld van alle asielmigranten. Van de asielmigranten die in 2014 in Nederland een verblijfsvergunning kregen en die 54 maanden na registratie in de Gemeentelijke Basisregistratie Persoonsgegevens (GBA) een betaalde baan hadden, werkte 75 procent in deeltijd en had 88 procent een tijdelijk contract. Ongeveer 32 procent van de asielmigranten werkte in de uitzendbranche, een kwart in de horeca en slechts 2 procent van de werkende statushouders is actief als zelfstandige. Voor statushouders die een betaalde baan hebben, geldt dat hun inkomen vaak niet hoog genoeg is om in het eigen levensonderhoud te voorzien. Zij krijgen dan ook in veel gevallen een aanvullende bijstandsuitkering. Over het algemeen hebben statushouders die kort in Nederland zijn een lage arbeidsparticipatie en een hoge uitkeringsafhankelijkheid. Bij de asielmigranten die in 2014 een verblijfsvergunning kregen, zien we dat ook terug. Anderhalf jaar na het verkrijgen van de vergunning was ongeveer 90 procent van degenen in de leeftijd van 18 tot 65 jaar afhankelijk van een bijstandsuitkering. Drie jaar later was dit aandeel gedaald naar 51 procent.

Hoge arbeidsparticipatie onder Polen, maar voorzichtigheid geboden

Na de toetreding van Polen tot de EU kwam een omvangrijke arbeidsmigratie tot stand naar West-Europa, waaronder Nederland. Inmiddels zijn Polen de in omvang zesde herkomstgroep in Nederland.[51] Zij zijn vooral arbeidsmigranten die in de industrie, de bouwnijverheid en de land- en tuinbouw werken.[52] Aangezien veel uitzendbureaus Poolse arbeiders direct naar werk in Nederland leiden, is het logisch dat hun netto-arbeidsparticipatie erg hoog is. In 2016 was deze met 77 procent bijna gelijk aan die van mensen met een Nederlandse achtergrond (zie figuur 3.12).[53] Rond 2013 hadden mensen met een Poolse achtergrond zelfs vaker een baan dan personen met een Nederlandse achtergrond.[54]

Ondanks de hoge arbeidsparticipatie van Poolse migranten is hun positie kwetsbaar omdat een groot deel (42 procent) van hen op basis van flexibele en tijdelijke contracten werkt. In vergelijking met personen met een Nederlandse achtergrond maken zij vaker veel uren onder fysiek zware arbeidsomstandigheden.

Figuur 3.12 Netto-arbeidsparticipatie van mensen met een Poolse achtergrond die zich na 2004 inschreven in de GBA* en van personen met een Nederlandse achtergrond, 2006-2016



* Gemeentelijke Basisadministratie persoonsgegevens. Op 6 januari 2014 werd de GBA vervangen door de Basisregistratie Personen (BRP).

© WRR 2020 | Bronnen: Gijsberts et al. 2018; CBS

De sterke nadruk op arbeid blijkt ook uit de zeer lage bijstandsafhankelijkheid van Poolse migranten. Slechts 1,8 procent van het instroomcohort 2004 ontving in 2016 een bijstandsuitkering: een aandeel dat lager is dan de 2,3 procent mensen met een Nederlandse achtergrond die in dat jaar een bijstandsuitkering ontvingen. De inzet van deze arbeidsmigranten is vooral aanvullend ten opzichte van de productie die binnenlandse werknemers voor hun rekening nemen.[55] Van verdringing op de arbeidsmarkt is nauwelijks sprake, omdat arbeidsmigranten bereid zijn werk te doen waar binnenlandse werknemers niet voor voelen bij het gestelde loon.[56] In 2016 was de bijdrage van alle arbeiders uit Midden- en Oost-Europa aan het bruto binnenlands product (BBP) 11 miljard euro. Na aftrek van de loonkosten bleef hier 5 miljard euro van over: 300 euro per hoofd van de Nederlandse bevolking.

Gegeven de kwetsbare arbeidsmarktpositie van Poolse arbeiders, is het van belang te voorkomen dat deze arbeiders op de lange termijn terecht komen in hetzelfde scenario als de Turken en Marokkanen eerder. Nu hebben zij een baan en is hun uitkeringsafhankelijkheid laag. Maar wat als de economie in een recessie belandt en de arbeidsvraag in de bouw, de industrie of de agricultuur daalt? Of als technologische ontwikkelingen ervoor zorgen dat banen aan de onderzijde van de arbeidsmarkt worden vervangen door robots? Of als zich een andere onvoorziene crisis voordoet, zoals nu met COVID-19? Dergelijke ontwikkelingen kunnen retourmigratie in de hand werken. De huidige

retourmigratie is mede het gevolg van de verbeterde economische situatie in Polen. Daartegenover staat dat een deel van de in Nederland gevestigde Polen te maken kan krijgen met werkloosheid en uitkeringsafhankelijkheid. Dat geldt dan vooral voor degenen die minder hoog zijn opgeleid en de Nederlandse taal niet goed beheersen. In hoofdstuk 7 komen we hierop terug.

De overheid heeft de regels voor de toegang tot uitkeringen aangescherpt, ook voor personen met een Nederlandse achtergrond. De belangrijkste maatregel is dat mensen eerst minimaal 26 weken (wit) in loonarbeid moeten werken alvorens ze aanspraak kunnen maken op een uitkering in het kader van de Werkloosheidswet (WW). Door deze aanscherping kunnen EU-arbeidsmigranten onmogelijk zonder een tegenprestatie te leveren aanspraak maken op een uitkering. Dat kunnen zij wel als zij voor langere tijd werkzaam zijn op de Nederlandse arbeidsmarkt. In 2011 kwamen 63.000 Polen als werknemer naar Nederland. Vijf jaar later woonden er van deze groep nog 20.000 in ons land. Van deze blijvers had 15 procent in 2015 een uitkering: 13 procent een WW-uitkering, 1 procent een bijstandsuitkering en 4 procent een uitkering in verband met ziekte.[57]

Deze cijfers laten zien dat het beroep dat Polen doen op de bijstand of de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (WIA), beperkt is. Bij de WW gaat het vaak om kortlopende uitkeringen. Deze cijfers relativeren de zorgen dat ook Polen te maken gaan krijgen met duurzame uitkeringsafhankelijkheid zoals destijds gebeurde bij groepen Turken en Marokkanen. Niettemin is het van belang om na te denken over een preventief beleid gericht op het behoud van de arbeidsparticipatie onder deze categorie werknemers, die sterk afhankelijk is van flexibel en tijdelijk werk.[58]

Arbeidsmarktparticipatie komt sociale samenhang ten goede

Arbeid is cruciaal voor de eigenwaarde van individuen én voor de maatschappelijke deelname. De WRR heeft in eerdere rapporten betoogd dat deelname aan de arbeidsmarkt de meest effectieve route is naar financieel-economische zelfstandigheid en de daarbij horende keuzevrijheid en onafhankelijkheid.[59] Daarnaast biedt arbeidsparticipatie ruimte voor individuele ontplooiing en draagt ze op die wijze bij aan een volwaardig burgerschap.[60]

Werk is ook een belangrijke drijvende factor achter de sociaal-culturele integratie van migranten. Zo blijkt dat personen met een migratieachtergrond die een gunstige arbeidsmarktpositie hebben, vaker omgaan met mensen met een Nederlandse achtergrond en minder traditionele waardeoriëntaties hebben als het gaat om de rolverdeling tussen mannen en vrouwen. Daarnaast heeft werk een positieve invloed op de Nederlandse taalvaardigheden.[61] Arbeidsparticipatie

vormt verder een voorwaarde voor de participatie in het maatschappelijk leven.[62]

Ten slotte kan een goede sociaal-economische integratie migranten stimuleren hun sociaal-culturele afstand tot Nederland verder te verkleinen. De gedachte dat je iets bijdraagt aan de samenleving door het werk dat je doet, kan een positieve houding naar de samenleving aanmoedigen.[63] Het tegengaan van werkloosheid is daarom belangrijk, aangezien migranten met een zwakke arbeidsmarktpositie vaker overwegend contacten onderhouden met leden van hun eigen herkomstgroep en zich minder thuis voelen in Nederland. De relatie tussen sociaal-economische en sociaal-culturele integratie is wederkerig.[64] Dat wil zeggen, wie in sterkere mate sociaal-cultureel is geïntegreerd, heeft een hogere kans op werk. Er bestaat een wisselwerking tussen de arbeidsdeelname van migranten en de sociale samenhang.

De belangrijkste conclusies van deze paragraaf zijn:
- Arbeid is een belangrijke sleutel tot zelfontplooiing en sociaal-culturele integratie, en is belangrijk voor het solidariteitsprincipe van de verzorgingsstaat.
- De toegang tot de arbeidsmarkt varieert tussen gezins-, asiel- en arbeidsmigranten. Onder asielmigranten is de kloof tot de arbeidsmarkt het grootst, en het duurt lang voordat deze enigszins is overbrugd.
- Hoewel arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa een hoge arbeidsparticipatie kennen, is het van belang waakzaam te zijn. Veel Midden- en Oost-Europeanen zijn afhankelijk van flexibel en tijdelijk werk. Zij lopen een vergroot risico op werkloosheid en uitkeringsafhankelijkheid in geval van abrupte conjunctuurschommelingen en structuurveranderingen in de economie.

3.4 Rekening houden met lokale variëteit

De aard van de verscheidenheid naar herkomst kan sterk verschillen tussen gemeenten, zo zagen we in het hoofdstuk 2. Hetzelfde geldt voor de verscheidenheid naar verblijfsduur. In sommige gemeenten vestigt een groot deel van de inwoners zich voor relatief lange tijd. Maar in steeds meer gemeenten neemt de verscheidenheid naar verblijfsduur toe. Sommige immigranten vertrekken weer snel, andere blijven lang.

Dit alles maakt dat gemeenten deels voor algemene en deels voor lokaal specifieke beleidsopgaven staan wat betreft de omgang met verscheidenheid naar herkomst en verblijfsduur. Waar de ene gemeente veel laagopgeleide migrantengroepen kent en het verbeteren van de arbeidsmarktparticipatie als voornaamste doel heeft, vragen andere gemeenten zich vooral af hoe zij een soepel samenleven tussen veel verschillende groepen kunnen faciliteren. Met

welke beleidsopgaven gemeenten te maken hebben is in grote mate afhankelijk van de aard van de verscheidenheid naar herkomst en verblijfsduur. We lopen daarom nog eens de verschillende typen gemeenten na die we in hoofdstuk 2 hebben onderscheiden. Belangrijk hierbij is dat het gaat om een globale typologie waarin sommige gemeenten ook bij meerdere 'categorieën' kunnen passen. Zo is Amstelveen een voorstad van Amsterdam, maar er wonen ook veel expats.

Meerderheid-minderheden steden

In Amsterdam, Rotterdam en Den Haag is de grote verscheidenheid naar herkomst de norm en vormt geen enkele groep de meerderheid. Meer dan de helft van de inwoners heeft inmiddels een migratieachtergrond. Die omslag vormt een belangrijke symbolische gebeurtenis, omdat deze vragen oproept over de identiteit van steden en nog eens extra duidelijk maakt hoe divers de dagelijkse omgeving van veel burgers aan het worden is. Deze gemeenten staan voor de opdracht om het samenleven van zeer veel verschillende herkomstgroepen te faciliteren en te voorkomen dat verschillen tussen herkomstgroepen groter worden.

Daarnaast staan deze grote steden voor de opdracht om verschillende typen migranten met vaak verschillende verblijfsintenties in te passen in de stedelijke samenleving. Voor de grootstedelijke arbeidsmarkt is het bijvoorbeeld nodig specifieke migrantengroepen te werven om te voorzien in lacunes, zoals ondernemers, hightechkenniswerkers of EU-arbeidsmigranten. Maar in grote steden zijn ook migrantengroepen aanwezig die moeilijk een plek verwerven op de arbeidsmarkt, waaronder asielmigranten en de tweedegeneratie uit de klassieke herkomstlanden. Diverse factoren liggen aan die slechte arbeidsmarktpositie ten grondslag, waaronder een geringe kennis van de Nederlandse taal, een gebrekkige opleiding, discriminatie en een gemis aan functionele netwerken. Het is voor grote steden een permanente beleidsopgave om de maatschappelijke positie van deze groepen te versterken.

Vooral Den Haag en Rotterdam hebben daarbij te maken met de tijdelijke aanwezigheid van intra-EU-arbeidsmigranten. Tijdelijke arbeidsmigratie vormt zo een nieuwe uitdaging voor de publieke instellingen, waaronder scholen (zie kader 3.3).

Kader 3.3 De school als doorgangshuis
Basisschool De Kameleon in Rotterdam-Zuid telt ongeveer 450 leerlingen, van wie de meerderheid een Midden- of Oost-Europese migratieachtergrond heeft. Dit maakt dat de school veel te maken heeft met tussentijdse in- en uitstroom van leerlingen. Elk jaar stromen er in totaal ongeveer 250 leerlingen in en uit. In sommige gevallen verandert in één jaar maar liefst 70 procent van de samenstelling van een klas. Er is in Rotterdam-Zuid ook veel pendelmigratie. De tijdelijkheid van deze leerlingen stelt de school voor een grote uitdaging. Het vertrek van vele klasgenootjes gedurende het schooljaar is emotioneel belastend voor de kinderen, en de nieuwe leerlingen vragen steeds weer veel aandacht van de leerkrachten.

Voorsteden
Voorsteden of randgemeenten fungeren vaak als woonplek voor mensen die in de grote stad werken; zo is Schiedam de voorstad van Rotterdam en Zoetermeer de voorstad van Den Haag. Andersom komt het ook voor dat grote bedrijven gevestigd zijn in randgemeenten, terwijl de werknemers in de nabijgelegen grote gemeenten wonen. Werknemers van ASML in Veldhoven wonen bijvoorbeeld vaak in Eindhoven.

Voorsteden of randgemeenten dienen tevens als overloopgebieden voor de grote steden. Dit maakt dat een deel van de deelname- en samenleefvraagstukken uit de nabijgelegen grote steden ook in deze gemeenten speelt (zie kader 3.4). Verder is het verloop onder bewoners in de randgemeenten vaak hoog, wat knelpunten oplevert voor lokale instituties zoals scholen. Voor hun beleid en voorzieningen zijn de voorsteden sterk afhankelijk van samenwerking met de buurgemeenten.

Kader 3.4 Hoge concentratie kwetsbare inwoners in Schiedam
Als gevolg van de Rotterdamwet[65] kunnen mensen met een laag inkomen zich niet meer vestigen in bepaalde buurten in Rotterdam. Veel migranten komen daardoor terecht in voorsteden als Schiedam. Om een stapeling van problemen een halt toe te roepen, voelde ook deze gemeente zich in 2018 genoodzaakt om voor twaalf buurten een beroep te doen op de Rotterdamwet. Het gevolg is dat lage inkomensgroepen, waaronder migrantengroepen, zich telkens verplaatsen naar andere wijken. Daar komt bij dat middengroepen wegtrekken uit Schiedam en dat kansarme groepen achterblijven. Zonder regionale afstemming is deze concentratie van kwetsbare groepen moeilijk tegen te gaan.

Grootstedelijke provinciegemeenten

Grootstedelijke provinciegemeenten, zoals Utrecht, Haarlem, Dordrecht, Nijmegen en Enschede, kennen evenzeer een hoge verscheidenheid. Maar in tegenstelling tot de meerderheid-minderheden steden en hun voorsteden, is het aandeel personen met een Nederlandse achtergrond nog steeds ruim in de meerderheid. Deze grootstedelijke provinciegemeenten staan over het algemeen voor vergelijkbare beleidsopgaven als de meerderheid-minderheden steden.

Verder hebben de grootstedelijke provinciegemeenten elk hun eigen kenmerkende beleidsopgaven. Die hangen vaak samen met de aanwezigheid van de migrantengroep die er het meest vertegenwoordigd is, zoals mensen met een Turkse achtergrond in Arnhem, mensen met een Somalische afkomst in Tilburg, of mensen met een Antilliaanse achtergrond in Groningen. In sommige gemeenten, zoals Eindhoven, heeft het werven en behouden van kennismigranten een hoge prioriteit, terwijl andere gemeenten worstelen met de activering van de eerste en de tweede generatie van migranten uit de klassieke herkomstlanden.

Middelgrote gemeenten met een grote minderheidsgroep

Sommige middelgrote gemeenten kenmerken zich door de aanwezigheid van één grote niet-Europese/-Angelsaksische minderheidsgroep onder hun bevolking. Dat is het gevolg van de werving van 'gastarbeiders' uit een bepaald herkomstland; denk aan de Marokkaanse arbeiders in Gouda of de Turkse arbeiders in Leerdam en Almelo. Den Helder en Delfzijl zijn voorbeelden van gemeenten met relatief veel Antillianen. Doordat latere migratiebewegingen, waaronder kennismigratie en intra-EU-arbeidsmigratie, grotendeels aan deze gemeenten voorbijgingen, bleef het vaak bij één groep met een substantiële omvang.

In deze gemeenten is de kans op polarisatie tussen twee grote herkomstgroepen relatief groot (zie kader 3.5). Zo speelden er in Gouda spanningen in bepaalde wijken, in verband met de omvangrijke Marokkaanse bevolking.
In het verleden was het landelijk integratiebeleid specifiek gericht op de klassieke migrantengroepen, zoals in de zogenoemde Antillianengemeenten en Marokkanengemeenten. Deze benadering is de afgelopen jaren echter afgebouwd, vanwege de averechtse effecten ervan. De nadruk op specifieke groepen heeft een stigmatiserende werking voor de betrokken groepen en de betrokken gemeenten.

Kader 3.5 Polarisatie in de provincie
Culemborg is een gemeente met een grote Marokkaanse gemeenschap. Rond het jaar 2010 waren er spanningen en ruzies tussen Marokkaanse en Molukse jongeren. De gemeente probeert conflictsituaties onder controle te houden door contacten te leggen met rolmodellen en sleutelfiguren uit de wijk. Zo kan de gemeente snel ingrijpen, mocht het weer mis gaan.

Bij gevestigde minderheidsgroepen in de middelgrote gemeenten gaat het vaak om groepen die voor een groot deel uit de tweede generatie bestaan. Dit heeft belangrijke consequenties voor de lokale beleidsopgave. Aangezien het niet om nieuwkomers gaat, is het van belang dat de tweede generatie zoveel mogelijk aansluiting vindt bij algemeen beleid en bij algemene diensten en voorzieningen. Op deze manier worden wij-zij-tegenstellingen verminderd en mogelijkheden tot contact bevorderd. Niettemin blijft kennis over de specifieke herkomstgroep belangrijk. Juist in deze gemeenten kan doelgroepenbeleid nog steeds relevant zijn.

Expatgemeenten
Expatgemeenten kennen een grote verscheidenheid aan herkomstlanden, maar hieronder bevinden zich relatief weinig klassieke migrantengroepen. Voorbeelden van typische expatgemeenten zijn Amstelveen, Wassenaar, Voorschoten en Wageningen. De verscheidenheid naar herkomst in de expatgemeenten is meestal vrij hoog, zonder dat dit een probleem is. Dit komt ook door het relatief zelfvoorzienende karakter van expats. Over het algemeen zijn zij welgestelde en hoogopgeleide migranten die zeer goed in staat zijn voor zichzelf te zorgen, en op verschillende manieren een bijdrage kunnen leveren aan de lokale economie.

Toch liggen er voor expatgemeenten ook specifieke beleidsopgaven. Sommige expats sturen hun kinderen naar internationale scholen. Velen kiezen echter ook voor reguliere, Nederlandstalige scholen (zie kader 3.2). Dit vraagt dus om een meer gedifferentieerde benadering van expats die zowel tijdelijkheid faciliteert als mogelijkheden creëert voor een duurzame inpassing in de samenleving. Onderzoek onder expats laat verder zien dat zij graag meer contact zouden willen met mensen met een Nederlandse achtergrond om de taal te leren en zich verder in te passen in de samenleving.[66]

Tuinbouwgemeenten
De omvangrijke intensieve horticultuur in gemeenten zoals Westland, Zundert, Zeewolde en Horst aan de Maas, heeft ervoor gezorgd dat hier veel personen met een Poolse of Bulgaarse achtergrond wonen. De Midden- en

Oost-Europese herkomstgroep is vaak de enige groep met een zekere omvang in deze gemeenten, die voorheen vrij homogeen waren. Deze gemeenten worden ook gekenmerkt door een relatief hoge mate van verscheidenheid naar verblijfsduur onder de bevolking.

Een belangrijke opgave voor gemeenten met veel horticultuur is hoe om te gaan met de onbekende tijdelijkheid van arbeidsmigranten. Vaak gingen de beleidsbepalers in deze gemeenten ervan uit dat arbeidsmigranten tijdelijk waren. Dit is ook de achterliggende gedachte achter het ontstaan van de 'Polenhotels'. De vaak onvoorspelbare verblijfsduur van deze specifieke groep arbeidsmigranten maakt dat er een spanningsveld ontstaat tussen tijdelijkheid en duurzame vestiging. In hoeverre moeten gemeenten extra publieke middelen inzetten om migranten die hier vaak slechts kort verblijven, verder in te passen in de Nederlandse samenleving?

Bovendien hebben deze gemeenten te maken met het lokale voorzieningengebruik van deze tijdelijke migranten, waaronder onderwijs voor hun kinderen. Een belangrijke opgave is dan om te differentiëren in het beleid, met faciliteiten voor migranten die echt tijdelijk zijn en faciliteiten voor migranten voor wie een grotere mate van inburgering in de lokale samenleving voor de hand ligt (zie kader 3.6).

Kader 3.6 Spanningsveld tussen verblijfsduur en inburgering
Gemeenten met veel werk in de intensieve tuinbouwsector hebben hun bevolking in de loop der jaren zien veranderen. De huisvesting van deze arbeidsmigranten is een grote beleidsopgave. Zo kiezen sommige gemeenten ervoor 'Polenhotels' in te richten, meestal buiten de bebouwde kom, om mogelijke overlast te voorkomen. Deze huisvesting is vooral bedoeld voor arbeidsmigranten die hier kort verblijven. Andere gemeenten kiezen ervoor de arbeidsmigranten actief te betrekken bij de lokale samenleving. In de gemeente Montferland zijn bijvoorbeeld veel, oorspronkelijk toeristische, hotels in het centrum verkocht of verhuurd aan een uitzendorganisatie voor Midden- en Oost-Europese arbeidsmigranten. Ook de supermarkten richten een kleine Poolse afdeling in, de gemeente maakt informatie- en verkeersborden tweetalig, en een aantal medewerkers van de gemeente volgt Poolse taallessen.

Grensgemeenten

De aanwezigheid van relatief veel inwoners met een Duitse achtergrond maakt dat grensgemeenten een hoge mate van verscheidenheid kennen.[67] Voorbeelden zijn de vele migranten die zich vanuit Duitsland in het Limburgse Vaals of

Kerkrade vestigen. In feite zijn veel migranten in de grensgemeenten internationale forensen. Zij komen dan net over de Nederlandse grens wonen, maar werken in Duitsland. Zij kiezen voor werk en een sociaal leven aan de ene kant van de grens, en goedkoper of ruimer wonen aan de Nederlandse kant van de grens. Deze grensmigranten maken in geringe mate onderdeel uit van de lokale samenleving (zie kader 3.7). Dit gebrek aan gemeenschapsgevoel is een belangrijke beleidsopgave voor de grensgemeenten. De grote vraag is hoe zij ervoor kunnen zorgen dat de verschillende bevolkingsgroepen minder met de ruggen naar elkaar toe staan.

Kader 3.7 Wonen aan de ene, werken en leven aan de andere kant van de grens

De stadsregio Parkstad Limburg bestaat uit de gemeenten Heerlen, Kerkrade, Landgraaf, Brunssum, Voerendaal, Simpelveld en Beekdaelen. Verschillen in huizenprijzen en fiscale regelingen zorgden ervoor dat veel Duitsers net over de Nederlandse grens wonen, maar werken en leven in Duitsland. Ze brengen hun kinderen naar Duitse scholen, doen daar hun boodschappen en zijn aangesloten bij Duitse verenigingen. Inwoners met een Nederlandse achtergrond en hun buurtbewoners met een Duitse achtergrond komen elkaar niet vanzelfsprekend tegen. Zelfs niet op plekken waar ontmoetingen normaal gesproken plaatsvinden, zoals het schoolplein.

Homogene gemeenten

Ondanks dat de verscheidenheid naar herkomst de afgelopen decennia behoorlijk is toegenomen, woonden in 2015 nog steeds 3,2 miljoen mensen – dat is 19 procent van de totale bevolking – in een gemeente waar meer dan 90 procent van de inwoners een Nederlandse achtergrond had. Voor deze homogene gemeenten, zoals Zederik, Twenterand en Staphorst, ligt de prioriteit niet bij het ontwikkelen van een visie op verscheidenheid. Toch kunnen ook homogene gemeenten voor nieuwe beleidsopgaven komen te staan, bijvoorbeeld als ze te maken krijgen met asielmigranten in het kader van het spreidingsbeleid. Figuur 3.13 geeft een beeld van de spreiding van de verschillende soorten gemeenten die we hier hebben onderscheiden.

Figuur 3.13 Voorbeelden van verschillende soorten gemeenten

Bron: VNG 2020: 39

De belangrijkste conclusies van deze paragraaf zijn:

- Er bestaan grote verschillen tussen gemeenten in de mate en de aard van de verscheidenheid.
- In sommige gemeenten spelen vooral vraagstukken van sociale samenhang, bijvoorbeeld in expatgemeenten, tuinbouwgemeenten en grensgemeenten. In andere gemeenten gaat het vooral om arbeidsdeelname, bijvoorbeeld in

sommige provinciesteden. In weer andere gemeenten spelen beide vraagstukken een grote rol, bijvoorbeeld in de grote steden van Nederland.

3.5 Conclusies: drie grote maatschappelijke opgaven

Uit de empirische analyses in de hoofdstukken 2 en 3 blijkt dat Nederland de komende jaren staat voor grote maatschappelijke opgaven. Deze komen voor een deel bovenop de al bestaande opgaven rond de integratie van sommige klassieke migrantengroepen. Het gaat om de volgende nieuwe opgaven:

1. Het structurele karakter van de migratie vraagt om structurele voorzieningen voor het ontvangen en inpassen van nieuwe migranten. Ook de toegenomen vlottendheid vraagt om een andere inrichting van de ontvangst en inburgering van migranten. Dat is de opgave die volgt uit hoofdstuk 2, waar we lieten zien dat de immigratie naar ons land een structureel karakter heeft en dat deze in de loop van de afgelopen decennia alleen maar is toegenomen. Er zijn de nodige aanwijzingen dat dit ook de komende decennia zo blijft.
2. Een tweede opgave is het faciliteren van het samenleven van alle burgers van Nederland, met en zonder migratieachtergrond. De verscheidenheid naar herkomst in ons land is sterk toegenomen en stijgt de komende decennia nog verder – zelfs als de immigratie sterk zou afnemen. Die nieuwe verscheidenheid maakt het samenleven ingewikkelder, waardoor burgers hun directe leefomgeving als minder positief beoordelen. Ze voelen zich er minder thuis, vaker onveilig en oordelen negatiever over de verhoudingen in hun buurt. Hiernaast zijn er aanwijzingen dat ook de toegenomen vlottendheid van migranten negatief uitpakt voor de sociale samenhang binnen straten, scholen en verenigingen.
3. Vanwege het wezenlijk belang van arbeid voor de sociale samenhang blijft het belangrijk om de arbeidsdeelname van deze groepen te verhogen. Sommige groepen asielmigranten en de kinderen van voormalige arbeidsmigranten hebben een kwetsbare positie op de arbeidsmarkt. Daar ligt de derde maatschappelijke opgave. Daarnaast verdient het aanbeveling om preventief beleid te ontwikkelen voor mogelijke risicogroepen, zoals EU-arbeidsmigranten en nieuwe groepen asielmigranten.

Bij het maken van beleid rond deze maatschappelijke opgaven is het belangrijk rekening te houden met verschillen tussen gemeenten. Dat betekent dat het regeringsbeleid veel ruimte moet laten voor gemeentelijke variaties.

Noten

1 Zie: Huijnk en Andriessen 2016; De Mooij et al. 2018; Dolfing en Van Tubergen 2005; Andriessen et al. 2014; Andriessen et al. 2020.
2 Onderzoekers gebruiken vaak het begrip 'sociale cohesie'. Sociale cohesie gaat over wat een gemeenschap bij elkaar houdt en over het vermogen van burgers om samen te leven en samen te werken. Wij spreken hier van samenhang, maar bedoelen hetzelfde.
3 Putnam 2007.
4 Van der Meer en Tolsma 2014; Koopmans et al. 2015; Dinesen et al. 2020.
5 Zie bijvoorbeeld Letki 2008; Phan 2008; Gijsberts et al. 2012.
6 Zie Dinesen et al. 2020.
7 Tolsma et al. 2009; Gijsberts et al. 2012.
8 Zie Völker et al. 2007; Lancee en Dronkers 2011; Gijsberts et al. 2012.
9 Snel et al. 2018.
10 Zie ook Jennissen en Glas 2020.
11 Smeekes en Mulder 2016.
12 Boccagni en Baldassar 2015; Ryan 2008; Svašek 2010.
13 Smeekes en Mulder 2016; Dekker en Den Ridder 2017.
14 Blokland en Nast 2014.
15 Zie verder Jennissen et al. 2018: 97-104.
16 Nye 1958.
17 Zie bijvoorbeeld Osgood en Chambers 2000; Hipp 2007; Quick en Law 2015.
18 De enige recente studie is die van Van Beuningen en haar collega's bij het CBS (Van Beuningen et al. 2013). Zij bekeken op gemeenteniveau of etnische verscheidenheid een relatie heeft met delinquentie. Uit hun studie blijkt dat in gemeenten met hoge percentages personen met een niet-Europese/-Angelsaksische achtergrond het percentage verdachten onder de bevolking relatief hoog is. Dit is echter een compositie-effect en geen verscheidenheidseffect.
19 Zie verder Jennissen et al. 2018: 104-109.
20 Kornhauser 1978.
21 Tolsma et al. 2009.
22 Dit is verder uitgewerkt in Jennissen en Glas 2020.
23 Snel et al. 2011; Van Gestel et al. 2013.
24 Gemeenteraad Den Haag 2019.
25 Gemeenteraad Den Haag 2019.
26 Nienhuis et al. 2017.
27 De Graaf 2020.
28 Het feit dat veel Polen vooral flexibele arbeid verrichten en onder hun onderwijsniveau werken is typerend voor hun positie op de West-Europese arbeidsmarkten. Zie Ciupijus 2011; Verwiebe et al. 2014; Voitchovsky 2014; McCollum en Findlay 2015.
29 Zie OECD 2018.
30 CBS 2018 'Uit de startblokken'.
31 WRR 2001.
32 Zie bijvoorbeeld Jennissen 2013.
33 Heijke 1979.
34 Schoorl 2011.
35 Nicolaas et al. 2011.
36 Lucassen en Lucassen 2018.
37 Bel Ghazi 1986.
38 SER 2007.
39 De netto-arbeidsparticipatie geeft aan welk deel van de bevolking binnen een bepaalde leeftijdsgroep een betaalde baan heeft van ten minste twaalf uur per week (werkzame beroepsbevolking). Degenen die geen betaalde baan hebben van ten minste twaalf uur per week worden niet per definitie als werkloos gecategoriseerd. Pas als zij op zoek zijn naar een betaalde baan voor meer dan twaalf uur per week worden zij gerekend tot de werkloze beroepsbevolking (Dagevos en Burgers 2011).
40 Gringhuis en Michels 2016.

41 Van Gaalen et al. 2018.
42 Deze cijfers hebben betrekking op mensen van 15 tot 75 jaar.
43 Huijnk en Andriessen 2016.
44 Huijnk 2016 'Arbeidsmarktpositie en inkomen'.
45 Engbersen et al. 2015.
46 De netto arbeidsparticipatie beperkt zich in deze studie tot de groep 18- tot 54-jarigen.
47 Onder andere Hartgers et al. 2017.
48 Zie Boot et al. 2020.
49 Sterckx en Fessehazion 2018.
50 Klaver et al. 2019. Verder zou het zo kunnen zijn dat de relatief jonge leeftijd van Eritreeërs hier een rol speelt.
51 Gijsberts et al. 2018.
52 Venema et al. 2017.
53 De cijfers in deze subparagraaf zijn afkomstig van Gijsberts et al. 2018. Netto-arbeidsparticipatie beperkt zich ook hier tot de groep 15- tot 65-jarigen.
54 Dankmeyer et al. 2015.
55 SEO 2018.
56 SER 2014.
57 Krieg en Van Rooijen 2018.
58 OECD 2018.
59 WRR 1987; 1990; 2000.
60 Schippers en Siegers 2002.
61 Dagevos 2001.
62 Huijnk et al. 2015.
63 Hagendoorn et al. 2013.
64 Dagevos 2001.
65 De officiële naam van deze wet is 'De Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek'. De wet beoogt het aantal personen met een laag inkomen in stadswijken te reguleren. Omdat de gemeente Rotterdam een van de eerste was die gebruik maakte van de mogelijkheden van deze wet, staat deze bekend als de 'Rotterdamwet'.
66 Zie bijvoorbeeld Van Bochove et al. 2010.
67 We beperken ons hier tot de gemeenten met een grote Duitse gemeenschap. Uiteraard wonen er ook redelijk veel mensen met een Belgische achtergrond in grensgemeenten. Deze vorm van etnische diversiteit bestaat voor een groot deel slechts op papier. Zo verschilt het Zeeuws-Vlaams niet zo veel van de taalvariëteiten die in de Belgische provincies West- en Oost-Vlaanderen worden gesproken. Ook in een gemeente als het Brabantse Baarle-Nassau bestaat nauwelijks etnolinguïstische diversiteit ondanks het hoge percentage mensen met een Belgische achtergrond. Het dorp Baarle ligt deels in de Nederlandse gemeente Baarle-Nassau en deels in de Belgische gemeente Baarle-Hertog. De grenzen in het dorp Baarle, dat deels in de Nederlandse gemeente Baarle-Nassau en deels in de Belgische gemeente Baarle-Hertog ligt, zijn geen culturele grenzen. Zo wordt in zowel Baarle-Nassau als Baarle-Hertog Baronies gesproken. Dit Brabants streekdialect vormt samen met het Markiezaats en het Antwerps het Noordwest-Brabants (Swanenberg 2010).

4. De wisseling van beleidsmodellen

4.1 Van maatschappelijke opgaven naar beleidsopgaven

Hoe kan de overheid de komst van grote aantallen, onderling zeer verschillende, migranten in goede banen leiden? Voor we op deze vraag ingaan, analyseren we in dit hoofdstuk eerst hoe het Nederlandse integratiebeleid zich heeft ontwikkeld vanaf 1960 tot heden. In deze periode zijn verschillende beleidsmodellen geïntroduceerd die, elk om verschillende redenen, onvoldoende passen bij de hedendaagse patronen van migratie en integratie.

Vervolgens staan we stil bij de ontwikkeling van het Nederlandse immigratiebeleid. Net als de beleidsvorming rond integratie kent deze een grote mate van beleidsvolatiliteit. Ook is er weinig samenhang tussen het migratie- en het integratiebeleid. Daarna gaan we kort in op de ontoereikendheid van de nationale beleidsmodellen en formuleren we de belangrijkste beleidskwesties die in dit rapport aan de orde komen.

4.2 Wisseling van beleidsmodellen voor integratie

In het naoorlogse integratiebeleid zijn vier beleidsmodellen te onderscheiden die enerzijds een antwoord zijn op de toenmalige migratiepatronen en anderzijds zijn gebaseerd op specifieke opvattingen over migratie, integratie en burgerschap (zie tabel 4.1).[1] De criteria om deze modellen te onderscheiden, zijn:

1. De beleidsdiagnose: wat zijn de thema's van het integratiebeleid?
2. Het concept van integratie: hoe wordt integratie gedefinieerd?
3. De beleidsremedie: wat zijn de inhoudelijke beleidsrichtingen?
4. Vormgeving van beleid: wat is de verhouding tussen algemeen en specifiek (doelgroepen)beleid?

Voor alle duidelijkheid: het gaat hier om ideaaltypische onderscheidingen waarbij we de centrale kenmerken van de beleidsmodellen accentueren.[2] In werkelijkheid bestaan er geen harde grenzen tussen de verschillende modellen en lopen ze deels in elkaar over.

De vier beleidsmodellen die we onderscheiden, zijn ontwikkeld in specifieke migratiecontexten.[3] Daarom besteden we daar kort aandacht aan. De eerste drie beleidsmodellen – het laissez-faire-beleid, het multicultureel beleid en het achterstandsbeleid – ontstonden in de periode van de postkoloniale migratie en de gastarbeidersmigratie (1960-1995). Dit was de periode van een omvangrijke migratie naar Nederland uit een beperkt aantal landen: voormalig Nederlands-Indië, Suriname, de voormalige Nederlandse Antillen, Turkije en Marokko.

Tabel 4.1 Nederlandse beleidsmodellen voor integratie (1960-heden)

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

Het vierde model – het burgerschapsbeleid – kreeg vorm rond de millenniumwisseling. In deze periode vroegen vluchtelingengroepen uit onder meer Iran, Irak, Afghanistan, Somalië, de voormalige Sovjet-Unie en het voormalige Joegoslavië asiel aan in Nederland. Ook nam de mobiliteit binnen de Europese Unie (EU), ofwel de intra-EU-mobiliteit, toe en begon het aantal kennis- en studiemigranten van binnen en buiten de EU toe te nemen. Deze migratiebewegingen zorgden ervoor dat de verscheidenheid naar herkomst sterk toenam.

Voor alle duidelijkheid: de naamgeving van de vier modellen is niet gelijk aan het beleidsidioom dat de Nederlandse overheid in verschillende perioden gebruikte. De Nederlandse overheid sprak, bijvoorbeeld, niet over laissez-faire-beleid of over multicultureel beleid.[4] De beleidsmodellen die wij bespreken, zijn analytische modellen die laten zien dat in de afgelopen decennia een verschillende invulling is gegeven aan het begrip 'integratie' en aan het integratiebeleid.

De wisseling van beleidsmodellen in een relatief korte periode van zestig jaar laat zien dat zich een grote mate van *beleidsvolatiliteit* voordoet. De parlementaire onderzoekscommissie Integratiebeleid (2004) merkte al vijftien jaar

geleden op dat de beleidsconsistentie in Nederland zeer beperkt is geweest. Dat geldt ook voor het ontbreken van evidence-based beleid. Het beleid is grotendeels ideologisch bepaald geweest.[5] Opvallend is ook dat integratiebeleid vanaf de jaren negentig bij maar liefst vier ministeries is ondergebracht: het verhuisde van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), naar Justitie, naar het voormalige ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM), weer naar BZK, om nu bij Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) te zijn beland (zie kader 4.1).

Kader 4.1 Integratiebeleid binnen de rijksdienst: wisselende departementen

In de periode 1979-2002 was het integratiebeleid ondergebracht bij de Directie Coördinatie Minderhedenbeleid van het ministerie van Binnenlandse Zaken. Deze directie onderging verschillende naamswijzigingen en verhuisde in 2003 naar Justitie.[6] Daarna volgden nog drie naamswijzigingen en verhuizingen naar een ander ministerie. De departementale indeling en de politieke leiding wisselden dus veelvuldig. Hieronder een korte omschrijving.

- 1979-2002 – ministerie van Binnenlandse Zaken (en Koninkrijksrelaties; BZK): In deze periode waren tien verschillende ministers, onder wie laatstelijk de ministers Dales, Van Thijn en Dijkstal, verantwoordelijk voor het integratiebeleid. In 1998 kwam in het tweede kabinet-Kok op dit ministerie een minister zonder portefeuille die belast was met het grote steden- en integratiebeleid (Van Boxtel).
- 2003-2007 – ministerie van Justitie: In de kabinetten-Balkenende I en II kwam het integratiebeleid onder de hoede van een minister zonder portefeuille voor Vreemdelingenzaken en Integratie (achtereenvolgens de ministers Nawijn en Verdonk) bij het ministerie van Justitie. Gedurende het grootste deel van deze periode werd dit beleid gecombineerd met de traditioneel bij dat ministerie berustende taken op het gebied van vreemdelingenzaken.
- 2007-2010 – ministerie van VROM: In het derde kabinet-Balkenende werd een minister zonder portefeuille voor Wonen, Wijken en Integratie aangesteld (achtereenvolgens de ministers Vogelaar, Van der Laan en Van Middelkoop).
- 2010-2012 – ministerie van BZK: in het kabinet-Rutte I werd eerst de minister van BZK (Donner) en later de minister zonder portefeuille Leers met het integratiebeleid belast.
- Sinds 2012 – ministerie van SZW: In de kabinetten-Rutte II en III werd de minister van SZW verantwoordelijk voor het integratiebeleid (achtereenvolgens de ministers Asscher en Koolmees).

De beleidsvolatiliteit valt te verklaren uit het leerproces dat de Nederlandse samenleving en overheid doormaakten bij het vormgeven van een migratie- en integratiebeleid. Nederland was lange tijd een terughoudend immigratieland – 'a reluctant country of immigration'.[7] Pas in 1998 erkende de politiek officieel dat Nederland de facto een immigratieland was geworden.[8] De beleidsvolatiliteit kan ook worden verklaard uit onvoorziene processen: veel migranten keerden niet terug en de werkloosheid van specifieke migrantengroepen liep in de jaren tachtig van de vorige eeuw snel op. Een andere verklaring zijn veranderingen in de migratiepatronen, zoals de toegenomen verscheidenheid naar herkomst. Deze processen en veranderingen maken het steeds noodzakelijk het beleid bij te stellen. De vier onderscheiden beleidsmodellen zijn deels ook een reactie op de vermeende tekortkomingen van een eerder beleidsmodel of juist van het ontbreken daarvan.[9]

We bespreken kort de kenmerken van elk model. Voor alle vier modellen geldt dat zij ieder op zichzelf geen passend antwoord hebben op de opgaven die voortvloeien uit de toegenomen verscheidenheid naar herkomst en de kortere verblijfsduur van migranten. Wij lichten dat per beleidsmodel toe.

Lassez-faire-beleid

Het eerste beleidsmodel is een 'laissez-faire'-benadering waarin integratie zoveel mogelijk wordt overgelaten aan de markt en het maatschappelijk middenveld. Door tijdelijke arbeidsparticipatie en de hulp van migrantennetwerken konden 'gastarbeiders' een plek verwerven in de Nederlandse samenleving. Het Nederlandse beleid kende tot ver in de jaren zeventig van de vorige eeuw kenmerken van een laissez-faire-model. Er was geen overheidsbeleid gericht op integratie, vooral omdat de notie van tijdelijkheid centraal stond. Arbeidsmigranten zouden tijdelijk in Nederland werken en na gedane arbeid weer naar huis terugkeren.[10] De overtuiging dat Nederland geen immigratieland was, kwam tot uitdrukking in het uitgangspunt van de Vreemdelingenwet (1976).

Er ontstond in deze periode wel een bescheiden lokaal beleid gericht op sociaal-economische achterstanden, vooral op het terrein van huisvesting, maar dat ging niet uit van permanent verblijf. Huisvestingsvragen hadden vooral betrekking op overvolle en onveilige pensions in de grote steden van Nederland (zie kader 4.2).[11]

Kader 4.2 Onveilige pensions[12]

De beschikbaarheid en kwaliteit van de huisvesting voor buitenlandse werknemers groeide in de jaren zestig uit tot een urgente publieke kwestie. Buitenlandse werknemers kwamen terecht in overvolle gezellenhuizen, pensions of particuliere kosthuizen. Buren en andere buurtbewoners klaagden over overlast. Veel pensions hadden geen vergunning en voldeden niet aan basale veiligheidseisen. Toen in december 1970 een pension in de Amsterdamse Amstelstraat afbrandde, vielen onder de buitenlandse bewoners negen doden. In diverse steden werden actiegroepen opgericht om de slechte leefomstandigheden van buitenlandse werknemers in de pensions aan de kaak te stellen.

Maar overheden wilden geen extra huisvesting speciaal voor arbeidsmigranten bouwen, terwijl tegelijkertijd veel Nederlanders al jaren op de wachtlijst stonden en klaagden over woningnood. De overheid hield de werkgevers verantwoordelijk voor de huisvesting van de door hen geworven buitenlandse werknemers. Echter, drie op de vier buitenlanders kwamen buiten de formele werving naar Nederland. De werkgevers voelden zich niet verantwoordelijk voor de huisvesting van deze 'spontanen' en ook niet voor de werknemers van wie het jaarcontract was afgelopen. Toen buitenlandse werknemers hun gezinnen lieten overkomen, leidde dat tot nog meer krapte op de woningmarkt.

In de Rotterdamse Afrikaanderwijk braken in de zomer van 1972 zelfs rellen uit. De spanningen tussen Rotterdammers en buitenlandse werknemers escaleerden mede omdat de gemeente te laat ingreep. De bouw van corporatiewoningen en het vertrek van arbeidersgezinnen naar de randgemeenten maakten het huisvestingsvraagstuk uiteindelijk beter beheersbaar.

Na de uitbreiding van de EU in 2004 en 2007 herhaalde de geschiedenis zich. Grote aantallen Midden- en Oost-Europeanen kwamen naar Nederland om te werken, maar adequate huisvesting ontbrak. En net als in de jaren zestig en zeventig van de vorige eeuw waren deze arbeidsmigranten veelal afhankelijk van de private, informele huisvestingssector. De huisvestingsituatie van Midden- en Oost-Europeanen was een centraal thema in het rapport van de Tijdelijke parlementaire commissie arbeidsmigratie, maar werd niet afdoende geregeld.[13] De COVID-19-pandemie heeft dat blootgelegd. Zie daarvoor de eerste rapportage van het Aanjaagteam bescherming arbeidsmigranten onder leiding van Emile Roemer.[14]

Een belangrijk kritiekpunt op het laissez-faire-beleid was dat het geen rekening hield met de permanente vestiging van grote groepen migranten uit Marokko en Turkije en met de integratieopgaven die daarmee verbonden waren, waaronder huisvesting, onderwijs en arbeidsdeelname. In de loop van de jaren zeventig en tachtig werd schoorvoetend onderkend dat veel gastarbeiders niet terugkeerden naar hun herkomstland en groeide de behoefte aan regie en interventie door de overheid.[15] Er kwam een 'minderhedenbeleid' van de grond om de integratie van migranten te bevorderen.[16]

Laissez-faire-beleid is nog steeds relevant voor de omgang met de toegenomen verscheidenheid omdat veel nieuwe migranten, zoals kennismigranten, probleemloos participeren op de Nederlandse arbeidsmarkt. Toch is een laissez-faire-beleid als algemeen uitgangspunt niet passend. Veel asiel- en gezinsmigranten hebben grote moeite om werk te vinden en hebben gerichte overheidsondersteuning nodig.[17] Verder heeft het laissez-faire-beleid weinig aandacht voor de sociale samenhang in de wijken en gemeenten waar zich veel migranten vestigen. Uit de verkenning *De nieuwe verscheidenheid* van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) blijkt dat in buurten waar de verscheidenheid naar herkomst hoog is, de bewoners de buurtverhoudingen minder positief beoordelen, en dat ze zich er minder thuis en veilig voelen. Met andere woorden: een soepel samenleven komt bij een grote verscheidenheid aan herkomstgroepen niet als vanzelf tot stand. Dit vraagstuk vraagt om een actieve rol van lokale overheden.

Multicultureel beleid

Een tweede beleidsmodel is het multiculturalisme. Dat is een dubbelzinnige term, omdat het zowel naar een feitelijke situatie verwijst van het naast elkaar bestaan van meerdere culturen, als naar een normatieve benadering die het naast elkaar bestaan van culturele tradities aanvaart of zelfs bevordert.[18] Multiculturalisme als beleidsmodel streeft integratie na met behoud van eigen cultuur en identiteit. In de Nederlandse variant ging dit model ervan uit dat de weg naar integratie voor migranten vooral verloopt via de eigen gemeenschap en daarbij behorende zelforganisaties. Een zekere mate van institutionalisering van cultureel pluralisme werd gezien als voorwaarde voor emancipatie en integratie. In Nederland benadert het etnische minderhedenbeleid uit de jaren tachtig en deels negentig dit multiculturele model. Dit beleid ging uit van een doelgroepgerichte benadering gericht op behoud van de eigen cultuur en identiteit.

Onderdeel van dat beleid was het subsidiëren en raadplegen van organisaties van migranten.[19] Het multiculturele model was deels in lijn met de Nederlandse traditie van verzuiling: de opdeling van de maatschappij op grond van geloofsovertuiging en/of maatschappelijke opvattingen, waarbij iedere stroming eigen

organisaties had op belangrijke maatschappelijke terreinen. Zo maakte de overheid onderwijs in eigen taal en cultuur mogelijk en subsidieerde ze organisaties van migranten op cultureel, politiek en sociaal gebied.[20] Daarnaast consulteerde de overheid vertegenwoordigers van de grootste migrantengroepen voor haar besluitvorming.

Eind jaren tachtig en begin jaren negentig kwam dit beleid onder vuur te liggen, omdat het geen goed antwoord had op de sociaal-economische achterstanden van migrantengroepen. Het nastreven van sociaal-culturele eigenheid zou sociaal-economische achterstanden in stand houden of zelfs versterken.[21] Het multiculturalisme zou tevens bepaalde problemen en structurele ongelijkheden negeren door een cultuurrelativistische houding, bijvoorbeeld bij de positie van vrouwen.[22] Het multiculturele beleid kon daarnaast tot ongewenste verzuiling leiden – iedere etnische groep zijn eigen school, kerk, krant, radio- en televisiestation en zelforganisatie – en daarmee (zelf-)uitsluiting in de hand werken. Daardoor vond integratie in de ontvangende samenleving onvoldoende plaats.[23]

Door de hardnekkige opleidingsachterstanden en slechte arbeidsmarktpositie van omvangrijke migrantengroepen verloor het multiculturele model in de loop van de jaren negentig aan betekenis. In 2003 besloot het toenmalige kabinet om programma's voor onderwijs in de eigen taal aan migranten af te schaffen (zie kader 4.3). Tegelijktijdig bleef een belangrijk element van het multiculturele model nog lang voortbestaan: de Wet Overleg Minderhedenbeleid (WOM) die in 1997 van kracht werd, zou zestien jaar functioneren. Deze wet voorzag in geregeld overleg van landelijke minderhedenorganisaties met de rijksoverheid. Pas in juni 2013 stemde de Eerste Kamer in met de intrekking van de wet.

Hoe verhoudt het multiculturalisme zich tot de toegenomen verscheidenheid? Een relevant onderdeel van het multiculturalisme is dat het oog heeft voor thema's als interculturele competenties en cultuursensitief werken. Dergelijke kwaliteiten zijn belangrijk voor burgers en instellingen die te maken hebben met een grote mate van verscheidenheid naar herkomst.

Toch is het multiculturalisme onvoldoende toegerust op de toegenomen verscheidenheid. Ten eerste is dit model alleen al om praktische redenen moeilijk te organiseren in een samenleving met een zeer groot aantal migrantengroepen waarvan een deel hier slechts kort verblijft. Een tweede punt van kritiek is dat multiculturalisme uitgaat van specifieke groepen met vastliggende tradities en gebruiken. Een dergelijke essentialisering van cultuur miskent dat cultuur altijd onderhevig is aan verandering. Ook kan het streven naar erkenning van culturele eigenheid tot gevolg hebben dat culturele verschillen tussen groepen worden uitvergroot en belangrijker worden gemaakt dan ze daadwerkelijk zijn. Daarmee kan het op gespannen voet staan met de toegenomen

verscheidenheid, waarbij grenzen tussen groepen juist meer fluïde worden en vermenging en hybridisering tussen groepen optreedt.[24] Een indicatie daarvan zijn de gemengde relaties. De cijfers van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) wijzen bijvoorbeeld uit dat van alle in Nederland geboren personen met een Surinaamse achtergrond die al dan niet gehuwd samenwonen, 30 procent een partner heeft met een Nederlandse achtergrond. Voor mensen met een Antilliaanse achtergrond is dit aandeel 49 procent. Bij personen met een Turkse en Marokkaanse achtergrond ligt dit aandeel met respectievelijk 6 en 8 procent een stuk lager.[25] Ten slotte is er binnen het multiculturele model weinig aandacht voor een gedeeld waarden- en normenkader dat de omgang van mensen uit veel verschillende herkomstlanden en met een verschillende verblijfsduur mogelijk maakt.

Achterstandsbeleid

In het derde beleidsmodel staat het voeren van achterstandsbeleid gericht op sociaal-economische participatie centraal. Hier ligt de nadruk op het wegwerken van achterstanden op de terreinen arbeid, huisvesting en onderwijs. Waar het multiculturele model een reactie was op het laissez-faire-denken, was het achterstandsbeleid een reactie op de veronderstelde tekortkomingen van het multiculturele model. In tegenstelling tot multicultureel beleid richt achterstandsbeleid zich op de migrant als individu, niet op de gemeenschap. Wel ging de aandacht vooral uit naar bepaalde groepen, zoals personen met een Antilliaanse, Marokkaanse, Turkse en Surinaamse achtergrond.

Evenredige of volwaardige arbeidsparticipatie is een centraal doel van achterstandsbeleid. De veronderstelling is dat sociaal-economische participatie een cruciale voorwaarde is voor integratie. Pas wanneer migranten op eigen benen kunnen staan, zullen zij ook in andere opzichten hun weg vinden in de samenleving. Binnen dit model is een sterke rol weggelegd voor actief overheidsbeleid, vooral op de terreinen onderwijs, huisvesting en arbeidsmarkt. Een invloedrijk document voor de vormgeving van het achterstandsbeleid was het WRR-rapport *Allochtonenbeleid* (1989). Daarin waarschuwde de WRR voor een groeiende maatschappelijke kloof tussen personen met en zonder migratieachtergrond. Zo wees de raad erop dat de werkloosheid onder bepaalde migrantengroepen tot boven de 40 procent van de beroepsbevolking was gestegen en dat voor hen een perspectief van kansloosheid dreigde dat zich tot in volgende generaties kon voortzetten. De WRR vond dat de overheid migrantengroepen te zeer als 'zorgcategorie' beschouwde, in plaats van hun kansen tot zelfstandigheid te bieden. Mede daardoor waren veel leden van migrantengroepen te afhankelijk van de zorg van de overheid, bijvoorbeeld via uitkeringen en welzijnsvoorzieningen, of voor hun huisvesting.

Kader 4.3 Wel of geen onderwijs in de eigen taal?
Een kenmerkend element van het multiculturalisme in Nederland is aandacht voor het onderwijs in de eigen taal. Na ruim twintig jaar experimenteren met het aanbieden van moedertaalonderwijs, onder meer met de programma's OET (Onderwijs in Eigen Taal) en OALT (Onderwijs in Allochtone Levende Talen), besloot het kabinet in 2003 deze programma's af te schaffen. De reden hiervoor was het gebrek aan kwaliteit en resultaten. Het kabinet heeft daarmee de verantwoordelijkheid voor het kennismaken met en leren van de moedertaal bij de migrantengemeenschappen zelf neergelegd.[26] Dit heeft ertoe geleid dat nu onder meer moskeeën en buurthuizen buitenschoolse taal- en cultuurlessen verzorgen voor kinderen met een migratieachtergrond. Deze werkwijze heeft als nadeel dat er een gebrek is aan toezicht.

Op veel scholen in Nederland is het praktijk dat anderstalige leerlingen wordt geleerd om op school en thuis alleen Nederlands te praten. Een veelgehoorde reden hiervoor is dat meertaligheid het leren van de Nederlandse taal, en daarmee ook het leren van andere vakken, belemmert. Deze veronderstelling strookt niet met wetenschappelijke inzichten over de wisselwerking tussen het leren van een eerste en een tweede (of zelfs een derde) taal bij kinderen. In hoofdstuk 7 gaan we daar nader op in. Een goede beheersing van de moedertaal vergemakkelijkt het leren van een nieuwe taal, omdat algemene taalvaardigheden en al geleerde concepten als het ware kunnen worden 'overgedragen' naar de tweede taal.[27] Ook zijn diverse positieve effecten voor cognitieve, sociale en persoonlijke ontwikkeling aangetoond bij tweetalige leerlingen die beide talen goed beheersen.[28]

In de huidige, veeltalige verscheidenheid in de klaslokalen is het praktisch gezien erg lastig om alle kinderen moedertaalonderwijs aan te bieden. Dat hoeft overigens niet te betekenen dat eentaligheid een strikte norm zou moeten zijn.[29] Leerlingen met dezelfde moedertaal kunnen elkaar bijvoorbeeld helpen, ouders kunnen assisteren en docenten kunnen vertaalapps en meertalige sociale taalrobots inzetten.[30]

In lijn met het WRR-rapport *Allochtonenbeleid* verbond de overheid in de jaren negentig integratie aan een activerend arbeidsmarkt- en verzorgingsstaatbeleid.[31] Van interventie in de sociaal-culturele domeinen werd in het achterstandsmodel zoveel mogelijk afgezien, aangezien de overheid cultuur en identiteit als thema's uit de privésfeer beschouwde. Ook vond in de jaren negentig een herwaardering plaats van algemeen beleid, dat het primaat kreeg boven doelgroepen- of specifiek beleid. Het beleid gericht op het compenseren

Kader 4.4 Compensatie onderwijsachterstanden en de rol van herkomst

In het onderwijs speelt een langlopende discussie over de rol van etniciteit bij het vaststellen van onderwijsachterstanden. Basisscholen krijgen financiële compensatie voor kinderen die door thuisomstandigheden hun capaciteiten niet optimaal kunnen ontwikkelen. Sinds 1985 is er een gewichtenregeling waarbij op grond van een combinatie van etniciteit, opleiding en het beroep van de ouders of verzorgers werd bepaald in hoeverre er een risico op achterstand was. Eerst werd het beroep van de ouders losgelaten als criterium en vervolgens etniciteit. Vanaf 2006 kregen basisscholen geen extra budget meer voor migrantenleerlingen met middelbaar of hoger opgeleide ouders.[33]

Voor scholen met bijvoorbeeld een fors aantal leerlingen met een Poolse of Roemeense migratieachtergrond kan dit financiële problemen opleveren. Hetzelfde geldt voor reguliere scholen met kinderen van kennismigranten. De gewichtenregeling biedt scholen namelijk alleen extra financiering voor leerlingen met laagopgeleide ouders (maximaal vmbo-niveau). Het vaak hogere opleidingsniveau van onder andere Poolse en Roemeense migranten en van kennismigranten betekent echter niet dat hun kinderen de Nederlandse taal voldoende beheersen wanneer zij naar een Nederlandse school gaan. Het is onvermijdelijk dat scholen extra inspanningen moeten leveren om deze kinderen de Nederlandse taal vaardig te maken zodat zij beter kunnen deelnemen aan het reguliere onderwijs. Het gebrek aan extra financiering hiervoor ervaren directeuren van basisscholen als een probleem.[34]

Het CBS heeft daarom in opdracht van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) een voorstel ontwikkeld voor een nieuwe gewichtenregeling.[35] Op basis van vijf belangrijke kenmerken wordt berekend of een kind een onderwijsachterstand kan oplopen:

- het opleidingsniveau van beide ouders;
- het herkomstland van de moeder;
- de verblijfsduur van de moeder in Nederland;
- het gemiddelde opleidingsniveau van alle moeders op de school;
- of de ouders in de schuldsanering zitten.

Herkomst, dat wil zeggen het herkomstland van de moeder, is dus opnieuw een van de kenmerken, evenals de verblijfsduur van de moeder.[36]

van onderwijsachterstanden laat zien hoe 'etniciteit' steeds minder een rol ging spelen. Uiteindelijk werd het opleidingsniveau van de ouders het uitgangspunt voor compensatie (zie kader 4.4). De algemene regeling op basis van opleiding bleek echter onvoldoende rekening te houden met specifieke onderwijsopgaven die zijn verbonden met de komst van intra-EU-arbeidsmigranten en kennismigranten. Daarom is er nu een nieuwe regeling, waarin opnieuw het herkomstland van de moeder wordt meegewogen.[32] Zie ook kader 4.4.

Het achterstandsmodel kreeg als kritiek dat het eenzijdig de nadruk legde op de achterstandspositie van migrantengroepen en geen oog had voor de maatschappelijke positieverbetering van migrantengroepen, in het bijzonder van de tweede generatie. Ook is het bekritiseerd omdat het integratieproblemen reduceert tot individuele problemen van migranten en structuurveranderingen in de economie negeert, die vooral de positie van laagopgeleide migranten nadelig hebben beïnvloed.[37] Het achterstandsbeleid zou daardoor averechts kunnen werken, omdat het een beeld in de hand werkt van migranten die niet kunnen of zelfs niet willen participeren op de arbeidsmarkt. Daarnaast besteedt het achterstandsbeleid nauwelijks aandacht aan sociaal-culturele thema's, zoals een traditionele rolverdeling tussen mannen en vrouwen, die ook van invloed zijn op achterstanden in de arbeidsdeelname.[38] In feite kent het achterstandsmodel een laissez-faire-benadering op sociaal-cultureel gebied, vanuit een sterk vertrouwen dat arbeidsdeelname ook op sociaal-cultureel terrein tot wenselijke uitkomsten leidt.

Als generiek beleidsmodel is achterstandsbeleid te beperkt voor de toegenomen verscheidenheid. Veel hedendaagse migranten hebben geen grote sociaal-economische achterstanden. Voor veel arbeidsmigranten, hoog- of laaggekwalificeerd, is arbeidsdeelname geen structureel probleem. Ook verbetert de maatschappelijke positie van de tweede generatie. De kinderen van asielmigranten en voormalige gastarbeiders laten een duidelijke vooruitgang zien in opleidingsniveau en deels in arbeidsmarktpositie.[39] Wel is achterstandsbeleid nog steeds van belang voor specifieke groepen migranten met een grote afstand tot de arbeidsmarkt, zoals veel gezins- en asielmigranten.

Daarnaast besteedt het achterstandsbeleid amper aandacht aan problemen met de sociale samenhang als gevolg van de toegenomen verscheidenheid en het grote verloop onder migranten. Verondersteld wordt dat een verbetering van de maatschappelijke positie van migrantengroepen als vanzelf tot meer samenhang leidt. Dat is echter niet het geval. De analyses uit de WRR-verkenning *De nieuwe verscheidenheid* wijzen uit dat ook in buurten waar veel migranten wonen die een sterke arbeidsmarktpositie hebben, het samenleven ingewikkeld is.

Burgerschapsbeleid

Een vierde beleidsmodel is het burgerschapsbeleid. Dit model voegt weer een sociaal-culturele dimensie toe aan het integratiebeleid en onderkent, zij het impliciet, ook de toegenomen verscheidenheid van internationale migratie. Het burgerschapsmodel is verweven met het inburgeringsbeleid dat eind jaren negentig van de grond kwam, en weerspiegelt algemene veranderingen in opvattingen over burgerschap. Het legt een sterker accent op de eigen verantwoordelijkheid en op de plichten van burgers om actief bij te dragen aan de gemeenschap waarvan zij deel uitmaken.[40] In 1998 trad de Wet Inburgering Nieuwkomers in werking, later opgevolgd door de Wet inburgering 2007, de Wet inburgering 2013 en de Wet inburgering 2022 (zie kader 4.5). De Wet inburgering 2013 volgde één van de uitgangspunten van het regeerakkoord van het kabinet-Rutte I en de nota *Integratie, binding en burgerschap*. Een ieder die zich duurzaam in Nederland vestigt, heeft een eigen verantwoordelijkheid om te integreren in de Nederlandse samenleving.[41] Dit uitgangspunt vloeit voort uit de burgerschapseisen die de Nederlandse overheid aan alle burgers stelt. Van iedere burger verwacht zij dat deze naar vermogen een bijdrage levert aan de samenleving en daarin zelfredzaam is. Inburgering is een voorwaarde voor integratie. Inburgering bestaat vooral uit het leren van de Nederlandse taal en het opdoen van kennis over de Nederlandse samenleving. Een verplicht onderdeel van het inburgeringtraject is sinds 2017 de participatieverklaring, waarmee inburgeringsplichtige nieuwkomers in een overeenkomst de kernwaarden van de Nederlandse samenleving erkennen.[42] Overigens is maar een deel van de migrantenbevolking in Nederland inburgeringsplichtig. EU-migranten, expats en studiemigranten hoeven bijvoorbeeld niet 'in te burgeren'. En andere migranten waren al naar Nederland gekomen vóór er een inburgeringsplicht was – de zogenoemde 'oudkomers'.

De nota *Integratie, binding en burgerschap* was ook van belang voor de intrekking van de Wet Overleg Minderhedenbeleid (WOM). Voortaan zouden algemene maatregelen leidend zijn. Het Nederlandse beleid is vooral sinds de kabinetten-Rutte verschoven naar een algemeen burgerschapsbeleid, waardoor integratiebeleid nu onderdeel is van algemene beleidsvelden, zoals onderwijs, sociale zaken, huisvesting en binnenlandse zaken. Deze trend wordt ook wel aangeduid met het begrip 'mainstreaming'.[43] Een uitzondering hierop is het specifieke inburgeringsbeleid, maar dat heeft, door het accent op de eigen verantwoordelijkheid van nieuwkomers, te maken met afnemende middelen.

De kritiek op het burgerschapsbeleid richt zich zowel op het inburgeringsbeleid als op de vormgeving van het algemeen burgerschapsbeleid. Zo zou het inburgeringsbeleid leiden tot een 'moralisering' of 'culturalisering' van burgerschap doordat culturele kennis over de Nederlandse samenleving hierin een prominente plaats krijgt.[44] Sociaal-culturele aanpassing of assimilatie wordt

teveel gezien als voorwaarde voor succesvolle participatie en integratie in de samenleving.[45] Andere kritische kanttekeningen bij het inburgeringsbeleid, vooral na 2013, betreffen het beroep op de eigen verantwoordelijkheid, het verdwijnen van het integratiebudget op nationaal niveau, het wegvallen van een kennisinfrastructuur door bezuinigingen, de marktwerking en de geringe kwaliteit van het inburgeringsonderwijs. Deze factoren hebben ertoe geleid dat het aantal personen met een inburgeringsplicht dat binnen de gestelde termijn slaagt, daalt.[46] In de nieuwe Wet inburgering 2022 wordt een aantal zaken teruggedraaid. Gemeenten krijgen dan weer een grotere verantwoordelijkheid en meer middelen om de inburgering vorm te geven (zie kader 4.5).

Kader 4.5 Kleine geschiedenis van het inburgeringsbeleid

In 1998 verplichtte de Wet inburgering nieuwkomers (Win1998) immigranten die zich vanaf september 1998 duurzaam in Nederland vestigden, tot inburgering. In 2007 werd de Wet inburgering 2007 van kracht waarbij gemeenten verplicht waren om asielmigranten een inburgeringscursus aan te bieden; gezinsmigranten waren aanvankelijk zelf verantwoordelijkheid voor hun inburgering.[47] Omdat de inburgeringsklassen vaak leeg bleven, mochten gemeenten ook de gezinsmigranten een cursusaanbod doen.

In de Wet inburgering 2013 werden de eisen aan de eigen verantwoordelijkheid verscherpt. Immigranten kregen drie jaar de tijd om een inburgeringsexamen te halen, moesten zelf een cursus uitzoeken en konden voor de kosten ervan een studielening krijgen van 10.000 euro. Wie niet binnen drie jaar slaagde, kon een boete of een verblijfrechtelijke sanctie (bijvoorbeeld geen permanente verblijfsvergunning) krijgen. Maar vooral bij asielmigranten werkte het inburgeringsbeleid op basis van eigen verantwoordelijkheid vaak niet.[48] De toename van het aantal vluchtelingen zette vanaf 2015 het inburgeringsstelsel in Nederland onder druk. Evaluaties van de huidige Wet Inburgering 2013 door de Algemene Rekenkamer en het Centraal Planbureau (CPB) wijzen uit dat het huidige stelsel er in vergelijking met het eerdere stelsel toe heeft geleid dat inburgeraars langzamer op gang komen met hun inburgering en dat het aantal personen dat binnen de gestelde termijn slaagt, is gedaald.[49] Ook leidde de wet tot schuldenproblemen.

In 2022 krijgen de gemeenten de verantwoordelijkheid voor het inburgeringsbeleid weer terug. Uitgangspunt is dat nieuwkomers zo snel mogelijk gaan participeren, het liefst via betaald werk. In de praktijk zal voor veel inburgeraars werk (op korte termijn) waarschijnlijk niet haalbaar zijn. Gemeenten gaan voor alle inburgeraars een individueel

inburgeringsplan maken. In plaats van het geld via de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) te lenen aan de nieuwkomers gaat de gemeente zelf inburgeringscursussen inkopen voor asielmigranten. Tegenover deze extra begeleiding staat dat inburgeraars die zich onvoldoende inzetten, vaker en sneller dan in het huidige stelsel te maken krijgen met sancties, zoals een boete. Hiernaast gaan de taaleisen omhoog van A2 naar B1.[50]

Stelseloverzicht inburgering: belangrijkste kenmerken[51]

Stelsel-onderdeel	Periode 1998-2006	Periode 2007-2012	Periode 2013-2021	Na 2021
Wettelijk kader	Wet inburgering nieuwkomers (Win1998)	Wet inburgering (Wi2007) Regelingen vrijwillige inburgering	Wet inburgering (Wi2013)	Wet inburgering (Wi2022)
Doelgroep	Nieuwkomers die zich vanaf september 1998 duurzaam in Nederland vestigen.	Nieuwkomers én oudkomers van buiten de EU/EER die zich duurzaam in Nederland (willen) vestigen.	Nieuwkomers van buiten de EU/EER die zich na 1 januari 2013 duurzaam willen vestigen in Nederland.	Nieuwkomers van buiten de EU/EER die zich na 1 januari 2021 duurzaam willen vestigen in Nederland.
Type verplichting	Inspannings-verplichting tot deelname	Resultaat-verplichting	Resultaat-verplichting	Resultaat-verplichting
Inburgerings-termijn	N.v.t.	3,5 jaar	3 jaar	3 jaar
Verantwoordelijk-heid inburgerings-cursus	Verplicht aanbod door gemeente voor alle nieuwkomers, gefinancierd door het Rijk.	Aanvankelijk eigen verant-woordelijkheid, met uitzondering van asielmigran-ten en geeste-lijke bedienaren.	Eigen verant-woordelijkheid met leenfaciliteit.	Verplicht aanbod door gemeente op basis van persoonlijk Plan Inburgering en Participatie (PIP)
Organisatie-principe	Regulering	Marktwerking	Meer marktwerking	Herregulering
Sancties	Boete	Boete	Boete	Boete
Uitvoerder	Gemeenten	Gemeenten	duo	Gemeenten
Examenniveau	Niet gespecificeerd	Minimaal A2-niveau	Minimaal A2-niveau	B1-niveau, of minimaal A2

Ook het algemeen burgerschapsbeleid, waarbij integratie onderdeel is van algemene beleidsvelden als onderwijs en sociale zaken en werkgelegenheid, leidde tot kritiek. De nadruk op mainstreaming heeft als risico dat integratie als beleidsprioriteit verwatert. [52] Wanneer mainstreaming niet gepaard gaat met een coherente beleidsvisie over integratie en met afstemming van beleid

op verschillende terreinen, kunnen vraagstukken van integratie 'van de radar' verdwijnen.[53]

Algemeen burgerschapsbeleid heeft de potentie om aan te sluiten bij de toegenomen verscheidenheid. Bij een zeer grote verscheidenheid naar herkomst en verblijf is het zeer moeilijk een gericht beleid voor specifieke groepen te voeren. Passend is ook dat migranten niet automatisch als personen met een 'achterstand' worden aangemerkt. De overheid spreekt hen aan als 'burgers' die een eigen verantwoordelijkheid hebben om volwaardig te participeren in de samenleving. Toch kan in geval van specifieke problemen bij specifieke groepen specifiek beleid nodig zijn, bijvoorbeeld bij vraagstukken van arbeidsmarktdeelname en discriminatie.[54]

Een andere kwestie is hoe het inburgeringsbeleid zich verhoudt tot de toegenomen verscheidenheid. In klassieke immigratielanden, zoals de Verenigde Staten en Canada, is diversiteit daarom een belangrijk kenmerk van het nationale zelfbeeld. Het Nederlandse inburgeringsbeleid gaat daaraan voorbij, evenals aan lokale problemen van afnemende samenhang onder invloed van de toegenomen verscheidenheid. Sociale samenhang wordt gekoppeld aan sociaal-culturele aanpassing van migranten, maar er is weinig aandacht voor het faciliteren van het samenleven tussen migranten en niet-migranten.

Tot slot sluit het bestaande inburgeringsbeleid niet goed aan bij de korte verblijfsduur van sommige 'nieuwe' migrantengroepen. Veel EU-arbeidsmigranten en kennismigranten van buiten de EU/EVA-zone komen niet om te blijven en hebben niet de behoefte om Nederlands staatsburger te worden. Wel zouden zij zijn gebaat bij voorzieningen om snel de Nederlandse taal te leren en wegwijs te raken in Nederland. Welke burgerschapseisen zijn passend voor nieuwkomers die vooral een passant zijn in de Nederlandse samenleving? Ook de nieuwe Wet inburgering 2022 heeft hierop geen goed antwoord.

Samenvattend

- Geen van de vier beleidsmodellen voor integratie heeft een volwaardig antwoord op de realiteit dat Nederland een immigratieland is met een toegenomen verscheidenheid naar herkomst en met een gemiddeld kortere verblijfsduur van migranten (zie tabel 4.2).
- Wat nodig is, is een pragmatische combinatie van verschillende aanpakken, afhankelijk van de specifieke beleidsopgave. Het laissez-faire-model is relevant voor de kennismigranten die zonder problemen hun weg vinden op de Nederlandse arbeidsmarkt. Het multiculturele model is van belang door de aandacht die het heeft voor interculturele competenties en cultuursensitief werken. Het achterstandsbeleid is van betekenis voor groepen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt, zoals asielmigranten. En het

burgerschapsmodel onderkent de relevantie van algemeen beleid in een zeer verscheiden samenleving.

Tabel 4.2 Beperkingen van bestaande beleidsmodellen voor de toegenomen verscheidenheid naar herkomst en verblijf

Beleidsmodellen	Beperkingen gezien de toegenomen verscheidenheid
Laissez-faire	Bij sommige groepen is arbeidsdeelname precair. Sociale samenhang komt niet vanzelf tot stand.
Multicultureel beleid	Lastig toepasbaar vanwege de grote verscheidenheid naar herkomst en de gemiddeld kortere verblijfsduur van migranten. Kan averechts werken voor samenhang.
Achterstandsbeleid	Veel 'nieuwe' migranten hebben geen sociaal-economische achterstanden. Geen aandacht voor samenhang.
Burgerschapsbeleid	Veel 'nieuwe' migranten zijn tijdelijk en hebben geen behoefte aan staatsburgerschap. Weinig aandacht voor lokale vormen van samenhang.

4.3 Een geringe samenhang tussen migratie- en integratiebeleid

In de periode van 1960 tot heden wisselen ook de beleidsmodellen op het terrein van immigratie en is er een gebrekkige samenhang tussen het migratie- en het integratiebeleid. In deze paragraaf gaan we kort in op de verschillende accenten die in het nationale migratiebeleid zijn gelegd.

De speelruimte die het nationaal beleid heeft om de migratie te reguleren, wordt begrensd door Europees beleid en internationale verdragen.[55] In het afgelopen decennium is bijvoorbeeld de arbeidsmigratie vanuit Midden- en Oost-Europa sterk gestegen. Dat komt door de uitbreiding van de EU in 2004 en 2007 en door het principe van het vrije verkeer van werknemers. Bovendien vallen sommige aspecten van de immigratie van niet-EU-burgers buiten de reikwijdte van het Nederlandse toelatingsbeleid omdat Nederland zich heeft geconformeerd aan internationale verdragen. Denk aan het Geneefs Vluchtelingenverdrag of het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) en aan EU-richtlijnen zoals de EU-gezinsherenigingsrichtlijn. Deze verdragen zijn vooral van betekenis voor asiel- en gezinsmigratie.

Ondanks deze begrenzingen blijft er ruimte voor nationaal beleid.[56] Tabel 4.3 geeft een beeld van de accenten in het migratiebeleid in de periode 1960-heden. Opnieuw gaat het om een ideaaltypische indeling. De werkelijkheid is diffuser omdat oude en nieuwe maatregelen naast elkaar bestaan. Daarbij

komt dat toelatingsbeleid per definitie restrictief en selectief is. Niettemin zijn er verschillen in beleidsaccenten waarneembaar. Tabel 4.3 laat zien dat er een verschuiving heeft plaatsgevonden van een wervingsbeleid gericht op laag-opgeleide arbeidsmigranten naar een meer selectief migratiebeleid gericht op het werven van kennismigranten. De verschillende accenten waren een reactie op toenmalige migratiepatronen en op veranderende opvattingen over de functie van migratiebeleid voor de Nederlandse economie en samenleving.

Tabel 4.3 Nederlands migratiebeleid (1960-heden)

Beleidsaccenten	Aard van de migratie die vatbaar is voor beleid	Kenmerkende beleidsmaatregelen
Actief wervingsbeleid	Arbeidsmigratie van laaggeschoolden	– Tot de recessie van 1966/1967 hadden migranten de mogelijkheid om met een toeristenvisum gedurende twee weken werk te zoeken in Nederland (de zogenoemde spontanen-regeling). – Wervingsovereenkomsten met mediterrane landen: Italië (1960)[57], Spanje (1961), Portugal (1963), Turkije (1964), Griekenland (1966), Marokko (1969), Joegoslavië (1970) en Tunesië (1971) – Introductie Wet Arbeidsvreemdelingen (WAV) in 1969 – Geen wervingen meer na 1975
Liberaal migratiebeleid	Irreguliere migratie, gezinshereniging, postkoloniale migratie uit Suriname	– Regularisatie (1975, 1980) irreguliere arbeidsmigranten – Liberalisering regelgeving voor gezinsmigratie – Toescheidingsovereenkomst inzake nationaliteiten tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Republiek Suriname
Restrictief migratiebeleid	Irreguliere migratie, gezinsvorming, asielmigratie	– Nieuwe Wet Arbeid Vreemdelingen 1995 – Effectieve bestrijding illegaal verblijf (koppeling sofinummer aan belastingnummer 1991; Koppelingswet 1998) – Verscherping voorwaarden gezinsmigratie – Nieuwe vreemdelingenwet 2000
Selectief migratiebeleid	Asielmigratie, arbeidsmigratie van hoger opgeleiden	– Introductie Kennismigrantenregeling 2004 – Wet Modern Migratiebeleid 2010 – Vereenvoudiging aanvraagprocedures studiemigratie – Strengere voorwaarden aan gezinsvorming (waaronder inburgeren in buitenland)

De jaren zestig en zeventig van de vorige eeuw stonden in het teken van het werven van laaggeschoolde arbeiders voor de expanderende Nederlandse economie. De overheid sloot wervingscontracten af met diverse mediterrane landen en gaf daarmee ruimte aan werkgevers om arbeiders te rekruteren in deze landen. Migranten kregen de ruimte om op basis van een toeristenvisum spontaan op zoek te gaan naar werk in de mijn- en scheepsbouw, en de metaal- en textielindustrie. In 1969 trad de Wet Arbeidsvreemdelingen in werking; deze regelde een vrij verkeer van werknemers binnen de Benelux-landen. De periode van werving viel samen met het laissez-faire-beleid rond integratie. Er werd niet nagedacht over de samenhang tussen migratie en integratie, omdat verondersteld werd dat migranten zouden terugkeren naar hun eigen land.

De legale werving van arbeidsmigranten stopte in 1975, vanwege de economische recessie in 1973.[58] Wel bleef irreguliere migratie naar Nederland voortbestaan, vooral uit Marokko en Turkije. De jaren zeventig en tachtig staan te boek als de gedoogjaren. Voor irreguliere migranten bleef het in deze periode relatief gemakkelijk om toegang te krijgen tot Nederland en zonder een formele verblijfsvergunning een fiscaal nummer te verwerven en 'wit' werkzaam te zijn in bepaalde sectoren van de Nederlandse economie.[59] Er was sprake van een liberaal migratiebeleid, wat ook tot uiting komt in een liberalere regelgeving voor gezinsmigranten en in de 'Toescheidingsovereenkomst inzake nationaliteiten tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Republiek Suriname'. In deze overeenkomst werd bepaald dat allen die in Suriname waren geboren maar zich op 25 november 1975 in Nederland hadden gevestigd, het Nederlanderschap behielden. Ook konden Surinamers tot 25 november 1980 het Nederlanderschap alsnog en op betrekkelijk soepele voorwaarden verwerven. Deze overeenkomsten en de economische malaise in de jonge republiek leidden tot een exodus vanuit Suriname naar Nederland. In de periode 1974-1980 migreerden meer dan 110.000 personen naar Nederland.[60] Ook in deze periode geldt dat de samenhang tussen migratiebeleid en integratievraagstukken amper onderwerp was van discussie. Niettemin ging de inpassing van Surinamers in de Nederlandse samenleving gepaard met forse integratieproblemen op het gebied van arbeidsmarkt, onderwijs en huisvesting.[61]

De periode van het liberale migratiebeleid werd gevolgd door een periode waarin het migratiebeleid steeds restrictiever werd. Irreguliere migratie werd bestreden met een reeks van maatregelen. De voorwaarden van arbeids- en gezinsmigratie werden verscherpt en er kwam een nieuwe Vreemdelingenwet 2000 die mede tot doel had om Nederland minder aantrekkelijk te maken voor asielzoekers. De nieuwe Vreemdelingenwet was ook een reactie op de grote aantallen asielmigranten die in de jaren negentig naar Nederland kwamen, voornamelijk uit voormalig Joegoslavië en uit Afghanistan, Iran, Irak en Somalië. Na 2000 liep het aantal asielmigranten sterk terug om vanaf 2013, met een piek in

2015, weer op te lopen.[62] Ook in deze periode was er geen samenhangend migratie- en integratiebeleid. Er bestonden grote zorgen over de sociaal-economische positie van de klassieke migrantengroepen en van de nieuwe asielmigranten. Veel asielmigranten hadden een zeer zwakke arbeidsmarktpositie.[63]

Na de millenniumwisseling kreeg het restrictieve beleid een selectiever karakter. Belangrijk daarin was de Kennismigrantenregeling uit 2004 en de nota *Naar een modern migratiebeleid* (2006).[64] Een centraal uitgangspunt van deze nota is dat een modern migratiebeleid gericht moet zijn op "de behoefte aan migranten die in de Nederlandse samenleving als geheel bestaat. Van de migrant die voor Nederland kiest wordt participatie in de maatschappij verwacht." Een ander uitgangspunt is het vormgeven van een selectief migratiebeleid: "Door helder uit te spreken welke migranten Nederland wil toelaten verlaat het kabinet niet het uitgangspunt van een restrictief toelatingsbeleid, maar combineert dit met het uitgangspunt van *selectiviteit*. De bijdrage die migranten aan de Nederlandse samenleving kunnen leveren kan daardoor, veel meer dan tot nu toe het geval is geweest, een rol spelen in het toelatingsbeleid (*curs.* WRR)."[65]

Het uitgangspunt van selectiviteit komt vooral naar voren in de Kennismigrantenregeling en in een aantal andere regelingen die kennismigranten naar Nederland willen halen of voor Nederland willen behouden om zo de Nederlandse economie te versterken. Deze regelingen combineren vraaggestuurde en aanbodgestuurde beleidsmaatregelen (zie kader 4.6). Bij asielmigratie en gezinsmigratie speelt het aspect van selectiviteit geen of slechts een geringere rol. Internationale verdragen en EG-richtlijnen stellen grenzen aan de mate waarin nationale staten selectief kunnen zijn. Zo vond het Europese Hof van Justitie de Nederlandse maatregel om gezinsmigratie selectiever te maken door de inkomenseis waaraan iemand moet voldoen voordat deze een partner uit het buitenland mag laten komen, te verhogen naar 120 procent van het minimumloon strijdig met de EU-gezinsherenigingsrichtlijn. Wel is in 2006 de Wet inburgering buitenland ingevoerd. Deze vereist dat migranten die voor gezinsmigratie naar Nederland willen komen, eerst moeten slagen voor het basisexamen inburgering. Deze wet heeft eraan bijgedragen dat de gezinsmigratie vanuit Marokko en Turkije naar Nederland afnam.[66]

Kader 4.6 Overzicht van de verschillende regelingen voor kennismigranten

Vraaggestuurd: als betrokkene een baan aangeboden heeft gekregen, krijgt deze tijdelijk toegang tot de Nederlandse arbeidsmarkt.

- Kennismigrantenregeling: een Nederlandse regeling voor toelating van kennismigranten;
- Onderzoeker in de zin van richtlijn 2005/71/EG. Het betreft een visum voor wetenschappelijk onderzoekers die niet afkomstig zijn uit de EU;
- EU Blue Card: een werkvergunning voor de hele EU waarmee hoogopgeleide niet-EU-burgers kunnen werken en wonen in landen binnen de EU.

Aanbodgestuurd: als betrokkene aan een aantal voorwaarden voldoet, krijgt deze tijdelijk toegang tot de Nederlandse arbeidsmarkt en kan hij/zij vervolgens, binnen een bepaalde termijn, werk zoeken of een bedrijf opstarten.

- Regeling zoekjaar afgestudeerde studenten;
- Regeling hoogopgeleiden;
- Regeling Zelfstandigen/Start-ups.[67]

De uitgangspunten van dit moderne migratiebeleid sluiten aan bij het integratiemodel van algemeen burgerschap, in het bijzonder bij de nadruk die daarin ligt op participatie in de Nederlandse samenleving. Meer dan in de vorige perioden wordt nu geprobeerd een link te leggen met het integratiebeleid. Toch is er opnieuw geen sprake van een doordacht samengaan van migratie- en integratiebeleid. In het moderne migratiebeleid staat vooral de versterking van de Nederlandse economie centraal. Vraagstukken van samenleven als gevolg van de toegenomen verscheidenheid krijgen amper aandacht. De komst van intra-EU-arbeidsmigranten of van kennismigranten, die maar een beperkt aantal jaren in Nederland verblijven, heeft echter impact op de sociale samenhang. Zo lieten we in hoofdstuk 3 zien dat de toegenomen vlottendheid gevolgen kan hebben voor de sociale cohesie in gemeenten en woonbuurten.

Wel ontstonden onder invloed van de vluchtelingencrisis van 2015 en van de hoge immigratiesaldi na 2010 discussies over het absorptievermogen van de Nederlandse samenleving. Tijdens de Algemene Politieke Beschouwingen van 2018 kwam meermaals de vraag aan de orde wat op de langere termijn de gevolgen zijn van veranderingen in de omvang en de samenstelling van de Nederlandse bevolking voor een breed aantal beleidsterreinen, waaronder integratiebeleid.[68] Het zijn nieuwe vragen die raken aan de samenhang tussen migratie- en integratiebeleid.

Samenvattend

- Net als bij de beleidsvorming rond integratie kent de migratie een grote mate van beleidsvolatiliteit. Er is weinig continuïteit als het gaat om de inhoud en vormgeving van het migratiebeleid.
- Het beleid verschuift in de richting van selectief migratiebeleid, waarbij de belangen van de Nederlandse economie centraler zijn komen te staan.
- Er bestaat een geringe samenhang tussen migratie- en integratiebeleid. Bij het vormgeven van immigratiebeleid wordt niet systematisch rekening gehouden met mogelijke problemen door een geringe arbeidsdeelname en een geringe sociale samenhang.

4.4 De ontoereikendheid van nationale beleidsmodellen: verschillen tussen gemeenten

De beleidsmodellen voor integratie die we hebben geschetst, zijn nationale beleidsmodellen. De grote verschillen die er tussen gemeenten bestaan in de mate waarin zij te maken hebben met de toegenomen verscheidenheid maken echter duidelijk dat een *one-size-fits-all*-model niet volstaat.

Het recente verleden wijst overigens uit dat het lokale beleid vaak afwijkt van de nationale beleidsmodellen. Het algemene burgerschapsbeleid van na de millenniumwisseling kreeg niet altijd navolging in de Nederlandse gemeenten. Sommige gemeenten, waaronder Amsterdam, bleven vasthouden aan elementen van het multiculturele beleidsmodel, in het bijzonder de samenwerking met en de raadpleging van migrantenorganisaties. Poppelaars en Scholten (2008) spreken zelfs van het bestaan van twee aparte werelden als het gaat om het nationale en het lokale beleid.

In de hoofdstukken 2 en 3 hebben we, naast de 'doorsnee' Nederlandse gemeente, acht typen gemeenten onderscheiden. Daarbij gaat het om een ideaaltypische indeling. Sommige gemeenten kunnen bij meerdere typen worden ingedeeld. Van belang is vooral te onderkennen dat Nederlandse gemeenten van elkaar verschillen in de mate waarin ze te maken hebben met de gevolgen van migratie. In de drie grote steden is de verscheidenheid naar herkomst zeer hoog, terwijl er in het noorden van het land gemeenten zijn die nagenoeg geen migranten onder hun inwoners hebben. Ook verschillen gemeenten in de herkomst en de verblijfsduur van migranten. Tuinbouwgemeenten hebben vooral te maken met tijdelijke arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa, grensgemeenten met de aanwezigheid van Duitsers die vaak in Duitsland werkzaam zijn, expatgemeenten met tijdelijke hooggeschoolde kennismigranten van binnen en buiten Europa en in de drie grote steden zijn nagenoeg alle migrantengroepen aanwezig, waaronder ook veel internationale studenten.

In hoofdstuk 3 stelden we vast dat veel Nederlandse gemeenten, met uitzondering van de homogene gemeenten, voor drie grote maatschappelijke opgaven staan: (1) het organiseren van de ontvangst en de inburgering van nieuwkomers; (2) het versterken van de sociale samenhang gericht op alle bewoners van een gemeente en (3) het bevorderen en continueren van de arbeidsdeelname van specifieke migrantengroepen. De invulling van deze beleidsopgaven hangt sterk af van de lokale context. In expat- en tuinbouwgemeenten gaat bijvoorbeeld meer aandacht uit naar vraagstukken van sociale samenhang, terwijl de arbeidsdeelname daar geen groot probleem is. In andere gemeenten ligt het accent juist wel op het bevorderen van de arbeidsdeelname. Vergelijkbare accentverschillen zijn ook mogelijk binnen gemeenten. In sommige wijken spelen vooral vraagstukken rond de sociale samenhang, terwijl in andere wijken ook aandacht nodig is voor de kwetsbare sociaal-economische positie van bewoners.

Samenvattend

Nationale beleidsmodellen voor integratie voldoen niet omdat er zoveel verschillen tussen gemeenten bestaan in de herkomst en de verblijfsduur van migranten. Er moet daarom ruimte zijn voor lokale variaties voor de ontvangst en de inburgering van nieuwkomers, het organiseren van sociale samenhang en het bevorderen van arbeidsdeelname.

4.5 Conclusie: een herijking van de beleidsagenda

Nederland is een immigratieland, al heeft de politieke erkenning daarvan schoorvoetend plaatsgevonden. Mede daardoor was het integratiebeleid in de afgelopen decennia sterk reactief en ideologisch bepaald. Veranderden de opvattingen over burgerschap en integratie, dan werden steeds nieuwe beleidsmodellen ontwikkeld. Hetzelfde geldt voor het migratiebeleid. Daarin zijn telkens nieuwe accenten gelegd in reactie op veranderende migratiepatronen en op veranderende opvattingen over de functie van het migratiebeleid voor de Nederlandse economie en samenleving. Verder pakt de nieuwe verscheidenheid in verschillende gemeenten heel verschillend uit en kunnen de beleidsopgaven per gemeente, en soms zelfs per wijk, verschillen. Dat betekent dat er geen *one-size-fits-all*-model kan zijn voor de inpassing van migranten.

Voor de toekomst van de Nederlandse samenleving is het van belang dat het beleid minder volatiel en ad hoc is en een structureel fundament krijgt. Daarbij is ruimte nodig voor lokale variaties en aandacht voor het faciliteren van het samenleven van alle groepen in de samenleving. De drie belangrijkste uitgangspunten voor de herijking van het integratie- en immigratiebeleid zijn daarmee:

1. Er is een structureel beleid nodig voor de ontvangst en de inburgering van alle immigranten in plaats van ad hoc te reageren op actuele

migratiepatronen. Dit beleid vraagt om meer samenhang tussen immigratie- en integratiebeleid en om het bevorderen van arbeidsdeelname en sociale samenhang.

2. Naast het huidige integratiebeleid dat is gericht op specifieke groepen, dient de overheid zich te richten op het faciliteren van het samenleven van alle groepen in de samenleving.

3. Daarbij moet ruimte bestaan voor lokale variaties. Er zijn zoveel verschillen tussen gemeenten in de herkomst en de verblijfsduur van migranten dat lokaal maatwerk nodig is bij de ontvangt en de inburgering van nieuwkomers, bij het organiseren van de sociale samenhang en bij het bevorderen van de arbeidsdeelname.

Deze drie uitgangspunten geven richting aan de volgende vier beleidshoofdstukken waarin we ingaan op vier beleidsopgaven: het organiseren van de ontvangst en de inburgering van alle migranten (hoofdstuk 5); het versterken van de sociale samenhang tussen alle inwoners (hoofdstuk 6); het stimuleren en behouden van de arbeidsdeelname van migrantengroepen met een kwetsbare arbeidsmarktpositie (hoofdstuk 7); en het realiseren van een betere samenhang tussen het migratiebeleid en het integratiebeleid (hoofdstuk 8).

Noten

1 Snel en Scholten 2005.
2 Ideaaltypen zijn, in de beroemde woorden van Max Weber, "constructed concepts endowed with a degree of consistency, seldom found in actual history" (2002:55).
3 Zie ook Snel en Scholten 2005.
4 Entzinger (2006) schrijft bijvoorbeeld over het multiculturele model: "In the 1980s the term multiculturalism was not as common as it is today. The Dutch government never really used it. In hindsight, however, Dutch Minorities' Policy of the 1980s certainly can be labelled as multiculturalist. In a number of spheres it provided institutional arrangements that ran parallel to existing mainstream arrangements. The special characteristics of the migrant cultures served to justify such forms of separateness. The parallel institutions were generously supported with public funds."
5 Klaver et al. 2016.
6 *Kamerstukken II* 2002/2003, 28 600 VI, nr. 29. Zie ook Directie Coördinatie Integratiebeleid Minderheden in het actorenregister van het nationaal archief. https://actorenregister.nationaalarchief.nl/actor-organisatie/directie-co%C3%B6rdinatie-integratiebeleid-minderheden-bzk-justitie
7 Entzinger 1984; Cornelius et al. 1994.
8 Zie WRR 2001: 35.
9 Duyvendak en Rijkschroeff 2004; Snel en Scholten 2005.
10 Heijke 1979; Muus 2004; Van Amersfoort 1982.
11 Tinnemans 1994.
12 Zie Bovenkerk et al. 1985; Tinnemans 1994; Lucassen en Penninx 1994; Jennissen 2013.
13 Tijdelijke commissie arbeidsmigratie 2011.
14 Aanjaagteam bescherming arbeidsmigranten 2020.
15 Entzinger 1975.
16 Zie de Minderhedennota van het ministerie van Binnenlandse Zaken 1983; Zie Vermeulen en Penninx 1994:9. De nota bevat twee doelstellingen. Ten eerste het bestrijden en opheffen van achterstanden en de achterstelling van specifieke migrantengroepen. Ten tweede het streven naar een tolerante, multiculturele samenleving waarin mensen met een andere etnische herkomst en cultuur als gelijken worden aanvaard en gewaardeerd.
17 SER 2019; CBS 2018 'Uit de startblokken'; Engbersen et al. 2015.
18 Hirsch Ballin 2011: 11.
19 Zie Entzinger 2014.
20 Entzinger 2002; Entzinger 2006.
21 Duyvendak en Rijkschroeff 2004.
22 Bloemraad et al. 2008; Kymlicka 2012.
23 Koopmans 2002.
24 Zie Burke 2009.
25 We hebben hier gemengde huishoudens noodgedwongen beperkt tot gehuwd zijn of samenwonen met personen met een Nederlandse achtergrond. Op basis van de beschikbare CBS-data was het helaas niet mogelijk het aandeel gemengde huishoudens te bepalen van in Nederland geboren personen die beide een migratieachtergrond hebben.
26 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap 2008.
27 Zie bijvoorbeeld Chin en Wigglesworth 2007.
28 PO-Raad 2017.
29 PO-Raad 2017; Van Avermaet 2015; Canagarajah 2011.
30 Zie bijvoorbeeld L2tor 2017.
31 Zie WRR 1989.
32 De WRR (1989) schrijft: "De eerste en meest elementaire lijn is die van het *algemene beleid*. Omdat de problemen van allochtonen voor zo'n belangrijk deel aanscherpingen zijn van ook elders voelbare problemen, ligt het voor de hand dat een specifiek beleid dat aan algemene ontwikkelingen voorbij gaat, niet verder komt dan symptoombestrijding. Algemene, in beginsel voor iedere ingezetene geldende maatregelen ter bevordering van werkgelegenheid, onderwijsdeelname en passende

volkshuisvesting vormen de basis waarop zo nodig een op *specifieke groepen gericht* beleid moet worden gevoerd."

33 Fettelaar en Smeets 2013.

34 Zie bijvoorbeeld Vogels et al. 2014.

35 CBS 2016 'Herziening gewichtenregeling primair onderwijs'.

36 *Kamerstukken II* 2017/2018, 27 020, nr. 88.

37 Vooral de overgang van een industriële samenleving met veel laaggeschoold (fabrieks)arbeid naar een postindustriële samenleving heeft grote invloed gehad op de arbeidspositie van veel laaggeschoolde migranten.

38 Dagevos 2001.

39 Maliepaard et al. 2017; De Mooij et al. 2018.

40 Schinkel en Van Houdt (2010) gebruiken daarvoor het begrip 'neoliberaal communitarisme'.

41 Ministerie van BZK 2011.

42 Begrippen als vrijheid, gelijkwaardigheid en solidariteit staan daarin centraal. Met de verklaring wordt beoogd nieuwkomers welkom te heten en hen te wijzen op rechten, plichten en waarden.

43 Scholten et al. 2017; Scholten en Van Breugel 2018; Scholten 2018.

44 Schinkel 2008 en 2010; Duyvendak et al. 2016.

45 Entzinger 2006.

46 Algemene Rekenkamer 2017; Jongen et al. 2020.
Ook kunnen sancties, zoals boetes of het niet kwijtschelden van de lening, vooral statushouders verder in de problemen brengen en een averechtse werking hebben op integratie (De Lange et al. 2017; De Waal 2017).

47 Klaver et. al 2012.

48 Algemene Rekenkamer 2017.

49 Zie Algemene Rekenkamer 2017; Jongen et al. 2020; CPB 2020 'Een nieuwe kijk op de Wet Inburgering 2013'.

50 Ministerie van SZW 2018.

51 Zie Algemene Rekenkamer 2017:10.

52 Scholten en Van Breugel 2018. Zie ook Klaver et al. 2016.

53 Algemeen burgerschapsbeleid veronderstelt ook kleurenblind beleid. Maar dat brengt met zich mee dat het moeilijk is om te na te gaan of algemeen beleid ook echt tegemoet komt aan de problemen bij personen met een migratieachtergrond. Er is dan geen controle mogelijk of algemeen burgerschapsbeleid voor alle burgers ook echt op een gelijke manier uitpakt.

54 Specifieke maatregelen zijn soms nodig om oplossingen voor problemen aan te reiken. Pragmatische overwegingen over wat werkt en efficiënt is zouden hier de doorslag moeten geven (Dagevos en Grundel 2013: 23).

55 Jennissen 2011 'Inleiding: Definities, theorieën en Leeswijzer'.

56 Zie ook WRR 2018.

57 In 1948 werd al een wervingsverdrag met Italië gesloten om mijnwerkers voor de Nederlandse steenkoolmijnen te werven (Lakeman 1999).

58 Zie Lucassen en Lucassen 2018.

59 Zie Burgers en Engbersen 2003.

60 Zie Oostindie en Schoorl 2011.

61 Zie Vermeulen en Penninx 1994; Engbersen en Gabriels 1995.

62 Zie Engbersen et al. 2015.

63 Zie Engbersen et al. 2015.

64 Voor deze regeling komen in aanmerking derdelanders die meer dan drie maanden in Nederland willen verblijven en in dienst zijn van een in Nederland gevestigde werkgever en ten minste een bepaald normbedrag verdienen, waarbij onderscheid wordt gemaakt naar jonger en ouder dan 30 jaar. Gezinsleden van de kennismigrant kunnen ook een beroep op de regeling doen en hebben dan vrij toegang tot de Nederlandse arbeidsmarkt. De verblijfsvergunning kan voor vijf jaar worden afgegeven en de procedure loopt via de werkgever, die als referent erkend moet zijn voor de regeling.

65 Zie *Kamerstukken II* 2005/2006, 30 573, nr. 1.

66 Nicolaas et al. 2011.

67 Bron: SER 2014:108

68 Dit leidde tot de motie Dijkhoff c.s. (*Kamerstukken II* 2018/2019, 35 000, nr.8, dd. 21 september 2018): "De Kamer, gehoord de beraadslaging, overwegende dat recente prognoses aantonen dat de bevolking tot 18, 19 of 20 miljoen inwoners halverwege deze eeuw kan groeien; overwegende dat ook de samenstelling van de bevolking verandert door de vergrijzing, de verschillen tussen groei en krimp binnen Nederland en immigratie; overwegende dat deze demografische ontwikkelingen belangrijke consequenties hebben op vele beleidsterreinen, zoals de woningbouw, de ruimtelijke ordening, de infrastructuur, de energievoorziening, de sociale zekerheid, de zorg, het onderwijs en integratie; verzoekt het kabinet, deze ontwikkelingen in verschillende scenario's in kaart te brengen en beleidsopties voor te leggen bij die verschillende scenario's, en gaat over tot de orde van de dag."

5. Ontvangst en inburgering beter organiseren

5.1 De gemeente als plaats van aankomst

Elk jaar arriveert in Nederland een grote verscheidenheid aan immigranten, uit alle delen van de wereld. Sommige van hen reizen na korte tijd weer door, anderen reizen heen en weer tussen ons land en hun thuisland en weer anderen vestigen zich hier blijvend. Voor al die nieuwe inwoners is een gemeente de plaats van aankomst. Voor de meeste arbeidsmigranten is de gemeente waar zij gaan wonen, een vrije keuze, gezinsmigranten gaan meestal wonen bij een partner en asielmigranten krijgen een woning toegewezen in een bepaalde gemeente als ze eenmaal statushouder zijn. Voor allen geldt dat de gemeente de eerst aangewezene is om hen op weg te helpen in de Nederlandse samenleving.

Op dit moment hebben gemeenten vooral zicht op de vestiging van statushouders, omdat zij voor hen op basis van landelijke afspraken huisvesting moeten regelen. Ook hebben ze enig zicht op de groepen die inburgeringsplichtig zijn.[1] Veel gemeenten hebben echter geen zicht op het verblijf en vertrek van veel andere migranten. Daarom maken zij soms pas beleid wanneer na verloop van tijd blijkt dat een specifieke groep migranten zich er heeft gevestigd. Dan komen er voorzieningen op het gebied van welzijn, onderwijs of huisvesting. Deze voorzieningen zijn meestal bedoeld voor een specifieke groep. Uit hoofdstuk 3 bleek echter dat in een aantal gemeenten steeds weer nieuwe migrantengroepen arriveren. Daar is dus meer nodig dan ad-hocvoorzieningen voor de migrantengroep *du jour*.

De overheid moet de ontvangst en de inburgering van nieuwe immigranten dus structureler organiseren, zo luidt de centrale boodschap van dit hoofdstuk. Vooral gemeenten dienen na te denken over hoe zij *structurele* voorzieningen kunnen inrichten die *alle groepen migranten* helpen wegwijs te worden in de samenleving. Daarbij is aandacht nodig voor de *hele migratiecyclus*, vanaf het moment vóór binnenkomst tot en met het moment van vertrek. In dit hoofdstuk bespreken we een aantal schakels uit die migratieketen. Daarbij bekijken we welke opties gemeenten en andere organisaties hebben om de sociale samenhang en de arbeidsdeelname te bevorderen. Waar mogelijk onderbouwen we dit met onderzoek. Maar vaak blijft de onderbouwing beperkt tot casusbeschrijvingen en zelfrapportages van organisaties, omdat er op dit terrein helaas nog weinig effectstudies of beleidsevaluaties zijn verricht.

Hoe kunnen gemeenten meer invloed krijgen op het type migranten dat zich er vestigt? En hoe kunnen gemeenten een goede ontvangst organiseren voor al die verschillende soorten migranten? Deze vragen stellen we hieronder achtereenvolgens aan de orde. Speciale aandacht gaat daarbij naar tijdelijkheid: hoe kunnen de huisvesting en het onderwijs beter worden afgestemd op tijdelijk

verblijvende migranten? Welke inburgeringsvoorzieningen zijn nodig voor migranten die hier kort verblijven of voor hen die zich langdurig willen vestigen? En tot slot, hoe kunnen gemeenten het vertrek faciliteren van mensen die hier niet kunnen of willen blijven?

5.2 Vóór het moment van aankomst: invloed op aard en omvang migratie

Hoe kunnen gemeenten die te maken hebben met een grote verscheidenheid aan en vlottendheid van migranten de sociale samenhang en de arbeidsdeelname bevorderen? In de eerste plaats kunnen zij invloed uitoefenen op welke migranten zich überhaupt in een gemeente vestigen. De politieke discussies gaan meestal over de *aantallen* migranten die gemeenten moeten opnemen – vooral bij asielmigranten –, maar ze zouden ook kunnen gaan over het *type* migranten dat past bij een gemeente. De grote verschillen in verscheidenheid die er zijn tussen gemeenten (zie hoofdstuk 2), pleiten ervoor om beter na te denken over een goede matching tussen migranten en gemeente.

Dat vraagt van gemeenten dat zij bewuster nadenken over welke migranten het best passen bij de lokale economie en de lokale samenleving. Welke groepen zijn al aanwezig en in hoeverre kunnen die helpen de samenhang of de arbeidsdeelname te versterken? Van de rijksoverheid vraagt dit dat zij bereid is gemeenten ruimte te bieden om invloed uit te oefenen op het soort migranten dat zich er vestigt.

De bestaande juridische kaders bieden hiertoe beperkte speelruimte. De komst van migranten naar ons land is grotendeels een zaak van het nationaal migratiebeleid, Europese rechtsnormen en internationale verdragen. Binnen die kaders kan echter wel degelijk enige sturing plaatsvinden, bijvoorbeeld door afspraken te maken tussen gemeenten en de rijksoverheid over de aantallen en de achtergrond van de op te nemen asielmigranten.[2] Daarnaast kunnen gemeenten indirect invloed uitoefenen door een gunstig vestigingsklimaat te creëren voor internationale bedrijven en een hoogwaardig woon- en leefklimaat te ontwikkelen dat aantrekkelijk is voor specifieke migrantengroepen, zoals kenniswerkers. Ook kunnen zij afspraken maken met werkgevers over huisvesting en andere voorzieningen voor de tijdelijke arbeidskrachten in de land- en tuinbouw.

Aantrekken van arbeidsmigranten

De verschillende typen gemeenten hebben verschillende typen arbeidsmigranten nodig. In bijvoorbeeld de tuinbouwgemeenten, zoals Westland, Zeewolde en Horst aan de Maas, zijn dat vooral productiemedewerkers. Omdat deze in de toekomst waarschijnlijk steeds vaker van buiten de Europese Unie (EU) moeten komen, is het voor de samenhang in de gemeente relevant uit welke regio's in de wereld bedrijven de productiemedewerkers gaan werven. Is er bijvoorbeeld aansluiting, in termen van taal of religie, bij de reeds aanwezige

lokale migrantengemeenschappen? Of is er in een gemeente juist behoefte aan meer verscheidenheid om concentratie en segregatie te voorkomen? Het kan daarom voor gemeenten verstandig zijn als ze hierop sturen, bijvoorbeeld door afspraken te maken met wervingsbureaus en werkgevers, of door specifieke voorzieningen te bieden en voorwaarden op het gebied van huisvesting en onderwijs (zie kader 5.1). Universiteitssteden en expatgemeenten proberen bijvoorbeeld samen met bedrijven, kennisinstellingen en de rijksoverheid van hun stad een aantrekkelijke plaats te maken voor kennismigranten.[3] Dat doen zij door een gevarieerd aanbod van internationaal onderwijs en culturele voorzieningen te faciliteren en door 'international centers' op te zetten.

Kader 5.1 Oost-Aziatische verscheidenheid in Amstelveen

Bij vestigingsbeslissingen van internationale bedrijven spelen passende onderwijsvoorzieningen voor de kinderen van de werknemers een grote rol.[4] In Amsterdam-Zuid en omgeving, vooral in Buitenveldert en Amstelveen, woont een hoge concentratie Oost-Aziatische immigranten. Zij werken voor bedrijven in de informatietechnologie (IT), de farmaceutische en medische industrie en de financiële sector. De Indiase gemeenschap in Amstelveen is sterk gegroeid, van bijna 1.600 in 2012 naar ruim 4.800 Indiase inwoners in januari 2019. Van de in totaal 8.698 Japanners in Nederland wonen er 1.687 in Amstelveen. Amstelveen blijkt ook een aantrekkelijk vestigingsgebied te zijn voor bedrijven en werknemers uit China en Zuid-Korea. Zo'n 19 procent van de inwoners van Amstelveen heeft een niet-Nederlands paspoort en Amstelveen telt inmiddels 134 nationaliteiten.[5]

De gemeente Amstelveen biedt faciliteiten zoals een Japanse kleuterschool en een Indiase internationale basisschool.[6] Het Amstelland Ziekenhuis heeft een fysieke 'Japan desk' en een digitale 'Indian desk' en er zijn Aziatische tandartsen en huisartsen. Ook vindt er jaarlijks het Japanfestival en het Bloesemfeest plaats voor bedrijven.[7,8]

De politieke vraag daarbij is hoe ver gemeenten moeten gaan met hun faciliterende rol voor bedrijven die buitenlandse werknemers in dienst hebben. Uit het oogpunt van arbeidsdeelname kunnen gemeenten de vanzelfsprekende keuze voor tijdelijke arbeidsmigranten en de rol van internationale uitzendbureaus ter discussie stellen. En met het oog op de samenhang zouden zij ook kunnen meewegen of er verdringingseffecten zijn voor de gevestigde bewoners, bijvoorbeeld op de lokale arbeidsmarkt of op de woningmarkt door lange wachtlijsten voor sociale huurwoningen of stijgende huren en huizenprijzen. Daarbij is de

afstemming binnen gemeenten tussen de afdelingen economie en sociale zaken van groot belang, omdat de effecten van migratie per domein verschillend uitpakken.

Matching van asielmigranten

Bij asielmigratie bieden de juridische kaders wat meer ruimte om binnen ons land de ruimtelijke spreiding te beïnvloeden. Gemeenten krijgen van het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA) op basis van een landelijke verdeelsleutel een evenredig aantal asielzoekers toebedeeld die zij moeten huisvesten. Bij het spreidingsbeleid van asielzoekers zouden gemeenten meer ruimte kunnen krijgen om met het COA ook afspraken te maken over de *matching* van de achtergronden van de asielzoekers en de arbeidsmarkt in de gemeenten. Daarbij is het zinvol om statushouders vanuit het asielzoekerscentrum (azc) sneller in contact te brengen met lokale werkgevers (zie kader 5.2). Deels gebeurt dit al, maar dergelijke vormen van matching zouden systematischer plaats kunnen vinden.

Naast de behoefte van lokale arbeidsmarkten kan ook de aansluiting bij bestaande migrantengemeenschappen een relevante overweging zijn bij het uitplaatsen van asielmigranten met een status. Statushouders kunnen zo sneller worden geholpen om aansluiting te vinden bij de lokale samenleving. De rijksoverheid (COA) moet daarbij bewaken dat gemeenten niet met elkaar gaan concurreren om de schaarse talentvolle of makkelijk te plaatsen asielzoekers ('*cherry picking*') en dat ze ook een evenredig deel van de asielzoekers opnemen die moeilijker te bemiddelen zijn. Daarnaast is een evenwichtige verdeling van typen statushouders binnen gemeenten van belang, rekening houdend met het absorptievermogen van wijken.[9] Gemeenten moeten oppassen om kwetsbare wijken met veel verscheidenheid extra te belasten met nieuwe kwetsbare groepen.[10] Een enquête onder overwegend Syrische statushouders, gekoppeld aan registergegevens over etnische verscheidenheid en het Wijkprofiel Rotterdam, laat zien dat een positief sociaal buurtklimaat de sociale integratie van statushouders faciliteert in redelijk homogene, voornamelijk witte buurten, maar niet in etnisch diverse buurten.[11] Nederland kan ook leren van de ervaringen in Australië en Canada met het spreiden en *settelen* van migranten (zie kader 5.3).

Samenvattend

- Gemeenten dienen bewust na te denken over welke migranten het best passen bij de lokale economie en bij de lokale samenleving. De bestaande juridische kaders bieden hiertoe een zekere speelruimte. Ook kunnen zij hierop invloed uitoefenen door hun voorzieningenaanbod en door afspraken te maken met werkgevers.
- Van de rijksoverheid vraagt dit dat zij gemeenten enige ruimte biedt om invloed uit te oefenen op het type migranten dat zich in de gemeente vestigt.

Kader 5.2 Het matchen van statushouders en werkgevers
De gemeente Eindhoven, werkgevers en het COA zijn in 2015 gestart met het matchen van statushouders en lokale werkgevers. Er werd een 'banenbalie' geopend in het azc waar bewoners terecht konden met vragen over het vinden van werk en regelingen rondom werk. COA-medewerkers brachten tijdens gesprekken met statushouders in kaart wat hun opleidingsachtergrond, werkervaring, taalkennis en competenties waren. Vervolgens ging de accountmanager van de gemeente aan de hand van deze informatie op zoek naar geschikte vacatures.[12]

De Eindhovense inzet van een accountmanager was een succes, zo bleek uit een evaluatie van het Kennisplatform Integratie & Samenleving. De samenwerking tussen de gemeente en het COA bleek eveneens nuttig, omdat de gemeente nu structureler werd voorzien van informatie over statushouders en daardoor beter in staat was statushouders en werkgevers te matchen.

De Eindhovense aanpak kende ook problemen. Zo verliep de samenwerking met werkgevers moeizaam doordat deze een gebrekkige kennis hadden over de regelgeving rondom het aannemen van statushouders. Werkgevers vonden het bovendien lastig om het vaardigheden-niveau van statushouders in te schatten. De Regeling Eigen Bijdrage Asielzoekers (REBA) vormde een obstakel, omdat hierin is vastgelegd dat statushouders die een baan vinden terwijl zij nog in het azc wonen, een deel van hun salaris aan het COA moeten afdragen. Hierdoor houden werkende statushouders weinig inkomen over, wat demotiverend werkt bij het zoeken naar en behouden van een baan.[13]

5.3 Bij aankomst: een ontvangstcentrum voor alle groepen

Het moment van aankomst is een belangrijk moment voor zowel nieuwkomers als gemeenten. Voor migranten is de overgang naar een ander land een bron van uitdagingen en onzekerheden. Dat geldt niet alleen voor asielmigranten, maar ook voor arbeidsmigranten, studiemigranten en gezinsmigranten. Velen spreken de Nederlandse taal niet goed, hebben weinig of geen kennis van de lokale voorzieningen en beschikken nog niet over veel sociale contacten buiten de eigen kring. Een goede ontvangst kan hen helpen sneller en beter hun weg te vinden in de lokale samenleving. Ook is het voor gemeenten van belang om nieuwkomers vanaf het moment van aankomst meteen in beeld te hebben. Gemeenten kunnen nieuwkomers dan helpen zo soepel mogelijk deel te nemen aan de samenleving, zowel op economisch als op sociaal en cultureel vlak. Een doordacht 'ontvangst- en wegwijsbeleid' voor alle migranten is daarom van groot belang.

Kader 5.3 Spreiding van migranten in Australië en Canada
In Australië is het niet ongewoon dat steden en regio's afspraken maken met het *Department of Immigration and Border Patrol* over de achtergrond van de asielmigranten die zij krijgen toegewezen. Zo kunnen rurale gebieden vragen om asielmigranten met een rurale achtergrond. Ook wordt rekening gehouden met het feit dat er al lokale etnische gemeenschappen in de regio bestaan die de nieuwkomers sociaal kunnen ondersteunen.

Het spreiden van migranten over de verschillende regio's is eveneens een belangrijk onderdeel van het Canadese beleid. In Canada krijgen nieuwkomers ondersteuning vanuit het *Resettlement Assistance Program*. Dit programma bestaat uit inkomensondersteuning en ondersteuning bij essentiële diensten, waaronder tijdelijke accommodatie, life-skills-training en financiële oriëntatie.[14] Er bestaan in Canada meer dan zestig programma's waarmee verschillende categorieën migranten Canada binnenkomen en integreren in de samenleving.

Het ministerie van *Immigration, Refugees and Citizenship Canada* stelt meerjarendoelen voor het aantal immigranten dat ze wil verwelkomen in Canada. Dit aantal is uitgesplitst naar type migrant en de regio waar migranten zich vestigen. Het gaat hier hoofdzakelijk om arbeidsmigranten en, sinds de vluchtelingencrisis van 2015, om uitgenodigde asielmigranten. De plannen worden gebaseerd op onderzoek naar de demografische ontwikkelingen, de operationele capaciteit, het draagvlak, de politieke keuzes, adviesrapporten, publieke consultaties en het verwachte absorberend vermogen van de samenleving.[15] Er bestaan velerlei immigratieprogramma's en pilots voor economische migranten, waaronder een specifiek programma voor het werven van migranten die in de dunner bevolkte regio's komen werken, zoals de *Rural and Nothern Immigration Pilot* en het *Provincial Nominee Program*.[16] Het *Quebec Skilled Workers and Business program* richt zich op het werven van talent voor de provincie Quebec.[17]

Het huidige ontvangstbeleid is echter zeer verschillend geregeld voor arbeids-, studie-, familie- en asielmigranten.

– Voor *internationale kennismigranten* is de ontvangst relatief goed geregeld.[18] Diverse steden en regio's beschikken over *international center*s die één loket aanbieden waar nieuwkomers terecht kunnen met hun vragen over huisvesting, onderwijs, geldzaken en gezondheidszorg. In de grote steden zijn er daarnaast vaak actieve *expat-communities* die nieuwkomers wegwijs kunnen maken.

- De verantwoordelijkheid voor de ontvangst van *Midden- en Oost-Europese arbeidsmigranten* ligt bij de werkgevers. Zij beperken zich veelal tot het bieden van voorzieningen die samenhangen met het werk, zoals – vaak dure – collectieve huisvesting en woon-werkvervoer. Vaak besteden werkgevers de organisatie daarvan uit aan de uitzendbureaus die de arbeidsmigranten rekruteren.[19] Wegwijs maken in de lokale samenleving hoort daar meestal niet bij.[20]
- Voor het wegwijs maken van *studiemigranten* zijn universiteiten en hogescholen verantwoordelijk, maar daarmee is hun toegang tot taalcursussen en verenigingsleven niet automatisch geregeld.[21]
- Voor de ontvangst van *gezinsmigranten* geldt vooral het principe van eigen verantwoordelijkheid en partnerverantwoordelijkheid. Daarnaast zijn personen van buiten de EU verplicht om in te burgeren. Een systematisch ontvangstbeleid voor gezinsmigranten is er echter niet. Uit het oogpunt van arbeidsdeelname en samenhang is dat een gemiste kans; zo bestaat de meerderheid van de immigranten in ons land uit gezinsmigranten. Zij moeten vooral met hulp van hun familienetwerk de weg zien te vinden op de arbeidsmarkt en in de samenleving, terwijl dat netwerk daar vaak onvoldoende voor is toegerust.[22]
- *Asielmigranten* worden ontvangen door het COA in de landelijke asielcentra. Daar zijn beperkte voorzieningen aanwezig op het gebied van taal en onderwijs, zolang asielzoekers nog in de procedure zitten.[23] Wanneer asielmigranten een status verkrijgen, worden ze in een gemeente geplaatst. De meeste gemeenten kennen echter geen één loketvoorziening waar statushouders snel wegwijs kunnen worden gemaakt op het gebied van taal, werk, onderwijs, huisvesting en zorg.[24]

Er zijn dus verschillende ontvangstvoorzieningen, maar voor sommige groepen zijn die zeer beperkt. Een deel van de nieuwkomers maakt hierdoor een valse start bij binnenkomst in een gemeente. Algemene basisvoorzieningen die toegankelijk zijn voor alle migranten, ongeacht hun juridische status, verblijfsintentie en verblijfsduur, zouden kunnen helpen om hen een goede start te laten maken. Een fysiek informatie- en registratiepunt waar alle groepen welkom zijn, kan daarbij zeer behulpzaam zijn. Vervolgens kunnen gemeenten migranten doorverwijzen naar maatwerkvoorzieningen.

Gemeenten en instellingen hebben hierbij ook een groot belang, omdat zij zo vroegtijdig in beeld krijgen wie er vastlopen, problemen hebben of een beroep gaan doen op de sociale voorzieningen. Vooral bij kwetsbare groepen, zoals laagopgeleide gezins-, arbeids- en asielmigranten, geven gemeenten aan veel doelgroepen pas in beeld te krijgen wanneer deze een bijstandsuitkering aanvragen of een beroep doen op andere sociale voorzieningen. Het zijn juist de kwetsbare laagopgeleide migranten die volgens gemeenten lastig te bereiken

zijn.[25] Door deze doelgroepen via een ontvangstcentrum eerder in beeld te krijgen, kunnen gemeenten de arbeidsdeelname en de socialisatie helpen versnellen. En door vroegtijdig fysiek contact kunnen ze deelnamekansen en samenleefrisico's beter inschatten en hun dienstverlening hierop aanpassen.

Het voorstel is daarom om één centrum te creëren voor alle migranten die zich rechtmatig vestigen in een gemeente. De al bestaande ontvangstinfrastructuur voor 'expats' kan daarbij als uitgangspunt dienen. Deze ontvangstcentra kunnen in de grote steden worden ingericht op gemeentelijk niveau en in de wat kleinere gemeenten op regionaal niveau. Zo kan ook worden voorkomen dat gemeenten steeds opnieuw ad-hocvoorzieningen moeten ontwikkelen, zoals bij de komst van grote aantallen Syrische statushouders of EU-arbeidsmigranten. Deze ontvangstcentra kunnen hun dienstverlening voor statushouders aanbieden direct in aansluiting op de voorzieningen voor asielzoekers van het COA en van Vluchtelingenwerk Nederland. Ook kunnen ze aansluiten bij digitale platforms en private initiatieven, zoals *IamExpat*, Amsterdam Mamas of de *Refugee Start Force* (RSF). RSF is een *online community* waar asielmigranten en Nederlanders op een laagdrempelige manier met elkaar in contact kunnen komen.[26]

Verbreding van de bestaande expatvoorzieningen tot een internationaal ontvangstcentrum kan alle groepen migranten op weg helpen en daarbij publieke en private dienstverlening verenigen. Het voordeel van één internationaal centrum is dat er meer samenhang is in de ontvangstfuncties en -acties, evenals een beter overzicht van de gehele dienstverlening, structurele aandacht voor immigratie, ontvangst van migranten en een brede netwerk- en kennisuitwisseling (zie kaders 5.4 en 5.5). Ook kan het helpen de interculturele competenties van de lokale *street level workers* te versterken. De grote verscheidenheid van migranten vraagt om professionals die hiermee kunnen omgaan.

Een nadeel van zo'n werkwijze is de complexiteit ervan, omdat deze een groot beroep doet op de publiek-private samenwerking en bekostiging. Een al wat oudere evaluatiestudie van dit soort *one-stop-shops* in zes Europese landen concludeerde dat er met dit soort voorzieningen winst te behalen is, maar dat zij op operationeel niveau lastig kunnen zijn.[27] Vooral in West-Europese landen die al lange tijd met immigratie te maken hebben, kunnen de bestaande structuren en regels innovatie in de weg zitten. Een integraal ontvangstcentrum maakt de meeste kans met een groeimodel waarbij het ontvangstcentrum geleidelijk wordt uitgebouwd. Waar expatcentra of arbeidsmigrantenloketten al bestaan, kunnen deze in fasen worden uitgebreid naar andere doelgroepen en diensten.

Kader 5.4 International House Copenhagen

Het International House Copenhagen (IHC) is een fysiek gebouw waar alle ontvangstfuncties voor nieuwkomers zijn belegd. Het vervult een regiofunctie voor dertig verschillende gemeenten die onderdeel zijn van de 'Greater Copenhagen Area'. Verschillende publieke instanties en private organisaties werken samen in één gebouw om migranten te verwelkomen en te begeleiden.[28] Het IHC ziet het verbeteren van het ontvangstbeleid als een *must* om menselijk kapitaal aan te trekken, maar ook om de inclusiefste stad van Europa te worden. Diverse afdelingen en diverse organisaties zijn in het IHC vertegenwoordigd.

De *International Citizen Service* (ICS) is gehuisvest in het IHC. De ICS is een internationaal ontvangstcentrum waar migranten terecht kunnen om zaken te regelen rondom (nationale) overheidsadministratie, belasting, werk en inkomen, gemeentelijke administratie en burgerzaken.[29] Het integraal werken van de ICS – door de organisaties onder één dak te plaatsen, samen te laten werken, en de dienstverlening af te stemmen op elkaars behoefte en op de behoefte van de migrant – voorkomt botsende belangen, dubbel werk, het verliezen van overzicht en het verslappen van de aandacht. Naast de ICS zijn er verschillende andere organisaties gehuisvest in het IHC. Voorbeelden zijn het gemeentelijk werkcentrum, de universiteit en private organisaties als verhuisbedrijven, kinderopvangbedrijven, enzovoorts. De integrale aanpak van de dienstverlening voor migranten is een belangrijke basis voor het gemeentelijk ontvangstbeleid.

Functies van het ontvangstcentrum

Een dergelijk ontvangstcentrum kan verschillende functies vervullen. Het kan, om te beginnen, de gemeenten helpen om beter te *monitoren* wat de aard, omvang en dynamiek van de migrantenpopulatie is. Welke nieuwe groepen migranten vestigen zich in welke delen van de gemeente? Bij welke groepen en op welke plekken is er veel doorloop? Wat betekent dit voor het aanbod van onderwijs en andere publieke voorzieningen? Op dit moment is de gemeentelijke basisadministratie bij deze vragen maar zeer beperkt behulpzaam. Verschillende typen migranten registreren zich op verschillende plekken – of helemaal niet.[30] Door één herkenbaar fysiek loket aan te bieden kan de registratie van nieuwkomers in de gemeente soepeler verlopen. Zo organiseren werkgevers en de gemeente Westland op de woon- of werklocatie inschrijfavonden voor arbeidsmigranten, die dan ook voorlichting krijgen en een doorverwijzing.[31]

Met het oog op de arbeidsdeelname en de sociale samenhang is het van belang nieuwkomers zo vroeg mogelijk te *informeren* en eventueel *door te verwijzen*. Dit valt op verschillende manieren te organiseren. Gemeenten met veel EU-arbeidsmigranten creëren bijvoorbeeld aparte voorzieningen; een voorbeeld is het spreekuur EU-arbeidsmigranten van de gemeente Den Haag.[32] Het voordeel van dergelijke voorzieningen is dat de gemeente maatwerk kan bieden, het nadeel is dat er geen continuïteit in de dienstverlening zit en dat andere migrantengroepen er niet van kunnen profiteren.

Van een ontvangstcentrum kunnen nieuwkomers na een intakegesprek een *advies* krijgen over bijvoorbeeld geselecteerde taalaanbieders en inburgeringstrajecten. Voor asielmigranten is dit veelal verplicht in het kader van een inburgeringstraject, maar voor kennismigranten is dit vrijwillig. Veel kennismigranten willen graag Nederlands leren en kunnen op deze manier soepel worden doorverwezen. Ook kunnen gemeenten samen met opleidingscentra en werkgevers zorgen voor begeleiding op de lokale arbeidsmarkt. Verder kan het ontvangstcentrum nieuwkomers koppelen aan maatschappelijke organisaties, burgers en ondernemers, zoals begeleiders van vluchtelingenwerk, taalmaatjes of lokale netwerken van migrantenondernemers.

Een laatste functie die gemeenten bij een ontvangstcentrum kunnen beleggen, is het *socialiseren* van nieuwkomers. Studie- en kennismigranten geven bijvoorbeeld aan dat ze de sociale binding met Nederlanders missen.[33] Een deel van de kennismigranten vertrekt voortijdig. Hoewel de positieve waardering voor Nederland bij 70 procent van de kennismigranten ertoe leidt dat ze voor langere tijd in Nederland willen blijven, zijn zij ook kritisch over Nederland als vestigings- en carrièreland. Zo zijn ze minder tevreden over de sociale landing in Nederland, inclusief de mogelijkheden om Nederlands te leren.[34] Steeds meer gemeenten kiezen ervoor om statushouders meteen vanaf de eerste dag van hun verblijf in de gemeente onder te dompelen met introductiedagen en versnelde integratietrajecten. Ook vragen steeds meer gemeenten het COA om de asielmigranten uit de eigen noodopvang en azc's die een status hebben gekregen, zoveel mogelijk in de eigen gemeente te laten terugkeren voor huisvesting.[35] De socialisatieprocessen kunnen dan worden voortgezet met de al opgebouwde contacten en netwerken.

Samenvattend

- De WRR stelt voor om één lokaal of regionaal ontvangstcentrum te creëren voor alle migranten die zich rechtmatig vestigen in een gemeente. De bestaande ontvangstinfrastructuur voor expats kan daarbij als uitgangspunt dienen.
- Deze ontvangstcentra kunnen in de grote steden op gemeentelijk niveau worden ingericht en in de wat kleinere gemeenten op regionaal niveau.

Kader 5.5 Canadese welkomstcentra: integrale benadering voor de ontvangst van nieuwkomers

In Canada bestaan er door heel het land welkomstcentra voor nieuwkomers. Het komt geregeld voor dat migranten meteen bij aankomst naar zo'n centrum gaan, soms zelfs direct vanaf het vliegveld. Het zijn integrale centra waar elk type nieuwkomer welkom is, van asielmigranten tot arbeidsmigranten, en van studiemigranten tot gezinsmigranten. De welkomstcentra voorzien nieuwkomers kosteloos van informatie en verwijzen hen door naar specifieke dienstverleners. Onderwerpen waarvoor migranten bij de centra terecht kunnen, zijn onder meer: overheidsdocumenten, naturalisatie, arbeidsmarkt, onderwijs, buitenlandse diplomawaardering, taalcursussen (Engels en Frans), gezondheid, huisvesting, juridische diensten, vrijwilligerswerk, recreatie, inkomsten, belastingen, voedsel en kleding. Deze welkomstcentra maken migranten dus integraal wegwijs in de samenleving, zowel op het gebied van sociaal-economische participatie als in de sociale structuren in de maatschappij.[36]

Soms starten nieuwkomers hier ook al vóór aankomst in Canada mee. Het *Canadian Orientation Abroad*-programma is bedoeld om geselecteerde migranten door middel van interactieve sessies voor te bereiden op een succesvol bestaan in Canada. Programma-evaluaties wijzen uit dat deelnemers hun kennis over de Canadese samenleving significant uitbreiden, en een realistischer beeld hebben over emigratie en het land van bestemming, in vergelijking met migranten die niet deelnamen aan het programma.[37]

5.4 Verblijf: meer aandacht voor tijdelijkheid

Er zijn grote verschillen in verblijfsintentie en verblijfsduur tussen migranten. We zagen in hoofdstuk 2 dat immigranten tegenwoordig gemiddeld korter in ons land verblijven dan voorheen. Dit geldt in het bijzonder voor arbeids- en studiemigranten, maar ook voor een deel van de asielmigranten.[38] Met andere woorden: grote groepen migranten verlaten na verloop van tijd de gemeente weer, soms omdat zij hun geluk elders beproeven, soms omdat zij teruggaan naar hun land van herkomst, en soms omdat zij gedwongen worden terug te keren omdat zij geen middelen van bestaan hebben of geen verblijfsstatus kregen. Anderen gaan heen en weer en leven dan weer in Nederland en dan weer elders. Dat vlottende karakter hoort bij een mondiale economie, maar laat het sociale weefsel niet onberoerd.

Huisvesting

Veel gemeenten worstelen met de huisvesting van tijdelijke EU-arbeidsmigranten (zie kader 5.6).[39] Ook veel EU-arbeidsmigranten zelf geven aan moeite te hebben met het vinden van een woning die aansluit bij hun verblijfsperspectief.[40] Door het tekort aan huisvesting komen sommige arbeidsmigranten terecht in onveilige en overvolle woonsituaties.[41] Steeds meer gemeenten en woningcorporaties experimenteren daarom met tijdelijke woonvoorzieningen voor kort verblijf. Daar is grote behoefte aan. Volgens het Expertisecentrum Flexwonen is de verdeling tussen tijdelijke verblijvers (tot één jaar), middenlange verblijvers (één tot drie jaar) en vestigers (langer dan drie jaar) in Nederland respectievelijk ongeveer 30-40-30 procent.[42]

Kader 5.6 Haagse huisvestingsproblemen van arbeidsmigranten

De huisvestingsproblemen in Den Haag zitten vooral bij een kort verblijf tot één jaar. Van de 30.000 Midden-Oost- en Zuid-Europese arbeidsmigranten in Den Haag zaten in 2017 nog geen 1.000 mensen in grootschalige logiesvoorzieningen, zoals 'Polenhotels'. De rest is aangewezen op de reguliere huizenmarkt. Huisjesmelkers en malafide uitzendbureaus kopen woningen op en verhuren die aan de arbeidsmigranten. Daarbij is veelal sprake van overbewoning en overlast voor omwonenden.[43] Veel van deze kort verblijvende migranten komen niet in beeld bij de gemeente. Volgens onderzoek van Tympaan schrijft ongeveer de helft van de arbeidsmigranten in Den Haag zich niet in bij de Basisregistratie Personen.[44] Of ze blijven te kort, of ze mogen zich niet inschrijven van de huisbaas annex werkgever.

De Haagse pandbrigade ziet steeds vaker arbeidsmigranten overnachten op bedrijventerreinen en in bedrijven, waar de brandveiligheid niet afdoende is. Ook komen ze matraswoningen tegen in panden van beleggers, die door makelaars worden verhuurd. Ze treffen in een woning regelmatig veel mensen aan. Vaak zijn het gezinnen waarbij andere mensen zijn ingetrokken: neven en nichten of mensen uit hetzelfde dorp. Er zijn huurprijzen per persoon. Naar gelang het aantal personen toeneemt, nemen ook de inkomsten toe. De pandbrigade werkt mee met de 'meld een vermoeden'-app van de politie.[45]

Niet alleen is het belangrijk dat er voldoende woningaanbod is, maar gezien de onvoorspelbaarheid van de verblijfsduur van de verschillende migrantengroepen is het ook zaak dat dit woningaanbod snel kan worden op- en afgeschaald. Voor tijdelijke migranten is het over het algemeen minder noodzakelijk om middenin de samenleving te staan en daar een netwerk op te bouwen. Voor

hen kan dit soort 'nieuwe' huisvesting soms buiten de bebouwde kom worden neergezet. Dat vermindert bovendien de druk op de reguliere woningmarkt. Voorbeelden van dergelijke huisvestingsvormen zijn onder meer de 'Polenhotels', waar vaak honderden seizoensarbeiders worden gehuisvest, veelal in een oud kantoorgebouw buiten de bebouwde kom. Of de *job-lodges* in Bergen op Zoom, waar maximaal vijftig arbeidsmigranten wonen, met eigen toezicht en midden in de bebouwde kom. Een ander voorbeeld zijn containerwoningen voor statushouders, eventueel gemengd met mensen met een Nederlandse achtergrond. De huisvesting van tijdelijke arbeidsmigranten is een belangrijke verantwoordelijkheid voor de werkgevers en vraagt om een betere regulering van de uitzendbranche.[46] De snelle verspreiding van corona onder arbeidsmigranten in onder meer de vleessector laat de urgentie daarvan zien.

Onderwijs

De komst van vaak tijdelijke internationale kennismigranten, EU-arbeidsmigranten en asielmigranten zet de bestaande onderwijsvoorzieningen soms onder grote druk. Scholen krijgen te maken met onverwachte piekbelastingen, een hoog leerlingenverloop en leerlingen die gedurende hun schoolcarrière tussentijds in- en uitstromen. Dit is een problematiek die zich bij alle typen migranten kan voordoen.[47]

Voor kennismigranten is de aanwezigheid van internationale scholen een aantrekkingsfactor.[48] Hoewel internationale scholen in Nederland het hoogste groeipercentage kennen van Europa, kampen vele ervan met wachtlijsten. Daarnaast vormen de hoge schoolgelden voor veel kennismigranten een drempel. Een minderheid van de werkgevers draagt geheel of gedeeltelijk bij aan de schoolkosten. Verder zijn er kenniswerkers die juist gebruik willen maken van het reguliere onderwijs. Het gevolg is dat ongeveer de helft van de kenniswerkers in Nederland is aangewezen op het reguliere onderwijs.[49]

Er is een grote groep ouders die hun kinderen het liefst plaatsen op een Nederlandse school met bijvoorbeeld tweetalig onderwijs. Dat vergt het nodige van scholen en docenten om de kwaliteit van tweetalig onderwijs op peil te brengen.[50] Zo verwacht de metropoolregio Amsterdam in 2020 ruim 23.000 kinderen van internationale kenniswerkers op de scholen, waarvan ongeveer de helft naar het reguliere onderwijs gaat en de andere helft naar het internationaal onderwijs.[51] Andere scholen, bijvoorbeeld in het Haagse Laakkwartier en in tuinbouwgemeenten, hebben te maken met instroom van grote groepen kinderen van EU-arbeidsmigranten.

De grote toestroom van asielmigranten in 2015 liet zien dat het bij piekbelasting van het onderwijs lastig is om het nieuwkomersonderwijs op te schalen. Dat komt onder meer door een gebrek aan locaties, personeel, bekostiging, kennis

over de doelgroep en draagvlak vanuit de samenleving.[52] Regionale samenwerkingen tussen gemeenten en onderwijsinstellingen bleken toen van groot belang om de grote groep nieuwkomers van kwalitatief goed onderwijs en, indien nodig, leerlingenvervoer te kunnen voorzien. Juist vanwege de onvoorspelbaarheid van de instroom is het van belang om deze regionale samenwerkingen structureel te behouden om zo lastige ad-hocpraktijken zoveel mogelijk te voorkomen. Een andere les is dat het voor de sociale, emotionele en cognitieve ontwikkeling van kinderen beter is als het COA het aantal verhuizingen van gezinnen in de asielopvang tot het minimum beperkt. Nog altijd verhuizen gezinnen veel tussen azc's, wat vervelend is voor de kinderen en lastig voor de scholen. Door kansrijke asielzoekers op te vangen op locaties in de regio waar ze uiteindelijk worden uitgeplaatst, kan onderbreking van schoolcarrières beperkt blijven.

Verder is een professionaliseringsslag nodig om de kwaliteit van het nieuwkomersonderwijs te waarborgen. Het onderwijs van Nederlands als tweede taal (NT2) is daarvoor een belangrijke pijler. Leerkrachten moeten over de juiste vaardigheden beschikken, en leermiddelen dienen verder te worden geprofessionaliseerd. Door de aanwezigheid van veel verschillende doelgroepen zien commerciële uitgeverijen dit vaak nog niet als een verantwoorde investering, waardoor professionalisering uitblijft. Een sterkere rol van de overheid zou aan die professionalisering kunnen bijdragen.[53] Hier gaan we in hoofdstuk 6 verder op in.

Kader 5.7 AZC-school Beverwaard

De azc-school Beverwaard in Rotterdam biedt onderwijs aan asielkinderen uit de omgeving. Het aantal leerlingen wisselt sterk tussen en binnen schooljaren. Sommige leerlingen zijn binnen drie weken weer weg, anderen zijn er langer dan een jaar. De school begon met ongeveer 60 leerlingen, maar op het hoogtepunt van het schooljaar 2016/2017 waren dat er 91. De azc-school werkt samen met een overkoepelend schoolbestuur in Rotterdam. Leerkrachten worden geworven via dit schoolbestuur. Zij worden dan gedetacheerd en nemen op kosten van de gemeente Rotterdam deel aan een post-hbo-opleiding NT2. Ten tijde van een dalend leerlingaantal op de azc-school hebben deze leerkrachten een baangarantie op de school waar zij oorspronkelijk werkzaam waren. De vaardigheden die zij op de azc-school hebben opgedaan, kunnen zij ook weer gebruiken op de reguliere school waar ook allerlei nieuwkomersleerlingen onderwijs volgen.[54]

Voor scholen die onderwijs geven aan leerlingen die maar tijdelijk in Nederland blijven, zijn goede randvoorwaarden van belang, zoals financiering gebaseerd

op de verblijfsduur van hun leerlingen. Ook is er behoefte aan gestandaardiseerde niet-talige toetsen waarmee de school bij binnenkomst van een leerling het niveau van vakken goed kan testen, zonder dat deze resultaten worden beïnvloed door kennis van de Nederlandse taal.[55]

Samenvattend

- Tijdelijkheid is een structureel kenmerk van de hedendaagse migratie. Om hiermee om te kunnen gaan op het gebied van huisvesting en onderwijs zijn structurele voorzieningen nodig.
- Voor scholen die onderwijs geven aan leerlingen die maar tijdelijk in Nederland verblijven, zijn goede randvoorwaarden van belang. Denk aan financiering gebaseerd op de verblijfsduur van hun leerlingen en een verdere professionalisering van het onderwijs aan nieuwkomers.

5.5 Vestiging: inburgering voor alle migranten

Ongeveer de helft van de immigranten blijft langer dan vijf jaar – al is dat voor velen niet van meet af aan de bedoeling. Een deel van de asielmigranten, zeker uit politiek en economisch instabiele gebieden zoals het Midden-Oosten, keert niet meer terug naar hun herkomstland, internationale studenten vinden hier een baan of partner, arbeidsmigranten zien hun kinderen hier opgroeien en stellen hun terugkeer steeds verder uit. Voor sommige van deze groepen zijn zwaardere vormen van inburgering gecreëerd met verplichte en veeleisender vormen van taalverwerving en socialisatie, inclusief burgerschapsceremonies. Maar voor veel andere groepen is weinig tot niets geregeld.

Het inburgeringsbeleid richt zich nu uitsluitend op inburgeringsplichtige nieuwkomers van buiten de EU, die zich langdurig in Nederland vestigen. Lang niet alle migrantengroepen zijn echter inburgeringsplichtig. Zo mogen volgens de Europese regelgeving migranten uit de EU niet tot een inburgeringscursus worden verplicht. En ook studiemigranten en kennismigranten die maar kort in Nederland verblijven, hoeven niet in te burgeren. De niet-inburgeringsplichtige groepen krijgen hierdoor vaak weinig begeleiding bij hun integratie in de Nederlandse samenleving. Tegelijkertijd hebben ze hier wel behoefte aan, zij het op verschillende manieren. Hieronder zetten we de situaties van de verschillende niet-inburgeringsplichtige nieuwkomers uiteen.

EU-arbeidsmigranten

Het aantal EU-migranten, vooral uit Midden- en Oost-Europa, is de laatste jaren fors toegenomen. Deze groep is niet inburgeringsplichtig en heeft vaak weinig contact met de gemeente. Veel arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa schrijven zich niet in en maken bijna geen gebruik van lokale voorzieningen. Hun integratie verloopt niet altijd probleemloos. Volgens onderzoek van het Kennisplatform Integratie en Samenleving ondervindt maar liefst 70 procent

van de gemeenten waar EU-arbeidsmigranten wonen, problemen met deze nieuwkomers, veelal op het gebied van huisvesting, registratie, taal en overlast.[56] Slechts 20 procent van de gemeenten heeft voor deze groep beleid opgesteld rond inburgering, onderwijs voor de kinderen, en arbeidsmarkt.

Voor EU-migranten die maar kort in Nederland blijven, is aandacht voor praktische zaken, zoals arbeidsvoorwaarden en huisvesting, het meest urgent. In de praktijk is vaak niet duidelijk wie langer in Nederland blijft, omdat een groot gedeelte van de EU-migranten zich niet inschrijft. Het is daarom belangrijk dat de gemeente een contactmoment creëert om de verblijfsduur te achterhalen. EU-migranten die langer blijven, krijgen dan toegang tot uitgebreide integratiemogelijkheden. Dit sluit aan bij het pleidooi van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) om ook voor deze categorie inburgering te realiseren en te stimuleren dat zij op vrijwillige basis deelnemen aan het inburgeringsprogramma. Diverse gemeenten geven hier al enigszins vorm aan (zie kader 5.8).[57]

Kader 5.8 Pilot participatieverklaring in Noord-Limburg

De drie Limburgse gemeenten Peel en Maas, Venray en Horst aan de Maas hebben geëxperimenteerd met een uitgebreide inburgering van Polen. Ze schreven 1.000 mensen aan met de vraag of zij de participatieverklaring wilden tekenen en een participatietraject wilden volgen. Mede dankzij de samenwerking met de Poolse organisatie *Viva Polonia* deden uiteindelijk 220 van de 1.000 mensen vrijwillig mee aan bijeenkomsten over verschillen tussen Polen en Nederland, Nederlandse kernwaarden, en rechten en plichten van arbeidsmigranten.[58] Tijdens deze bijeenkomsten werd het '25 verschillen boekje' uitgedeeld, met daarin de verschillen tussen Nederlanders en Polen. Ook was er een informatiebeurs over huisvesting, welzijnsinstellingen, kinderopvang en arbeidsvoorwaarden. Polen konden tegen gereduceerd tarief een taalcursus volgen. Dit project heeft inmiddels een vervolg gekregen met het 'kumpel-project', waarbij Polen een 'maatje' toebedeeld kunnen krijgen om hen te helpen bij het leren van de Nederlandse taal en het wegwijs worden in de samenleving. De 'kumpels' spreken minstens een half jaar lang tweewekelijks af. Ze bezoeken bijvoorbeeld samen de bibliotheek of een Poolse supermarkt of ze koken samen.[59]

Uit onderzoek blijkt bijvoorbeeld dat EU-arbeidsmigranten die langer in Nederland willen blijven, een grote behoefte hebben om beter Nederlands te leren. Vier op de vijf Polen in Nederland heeft moeite met de taal, zelfs nadat ze al langere tijd in Nederland wonen.[60] Veel Polen hebben wel de wil om de taal

te leren, maar geven aan dat dit lastig te combineren is met lange werkdagen.[61] Voor deze groep is het belangrijk dat het taalonderwijs plaatsvindt in de avonduren. Dat onderwijs kan via de werkgever worden georganiseerd, maar de gemeente kan ook advies bieden voor passende vrijwillige inburgeringstrajecten, via aanbieders of bijvoorbeeld *e-learning*.[62]

EU-arbeidsmigranten geven aan veel praktische vragen te hebben over, onder andere, registratie, huisvesting, werk en uitkeringen.[63] Informatie op het internet is vaak te algemeen of alleen in het Nederlands beschikbaar. Vooral voor laagopgeleiden is dit lastig. Veel EU-arbeidsmigranten hebben onzekere banen met een nulurencontract en zijn hierdoor gevoelig voor het verlies van hun baan. Ze hebben bij werkloosheid niet altijd de vaardigheden om aan een nieuwe baan te komen (zie ook hoofdstuk 7). Daarnaast hebben zij behoefte aan informatie over zorg, onderwijs en schulden.

Kennismigranten

Kennismigranten komen vaak tijdelijk naar Nederland en zijn dus niet inburgeringsplichtig. Zij kunnen op dit moment grotendeels terecht bij verschillende expat desks of international centers voor praktische zaken rondom inschrijving, vergunningen, gezondheidszorg en huisvesting. Kennismigranten geven echter aan dat hun participatie in de Nederlandse samenleving vaak slecht verloopt. Het voornaamste obstakel is ook bij hen de taal.[64] Deze groep heeft behoefte aan taalles, maar ook aan informeel contact met Nederlandssprekenden. De gemeente kan doorverwijzen naar taallessen en verenigingen, of kan informeel contact en het leren van een taal combineren door bijvoorbeeld mentor- of buddyprogramma's. Hoewel deze nu vooral worden ingezet voor asielmigranten, zouden dergelijke programma's ook nuttig zijn voor hoogopgeleide kennismigranten. De integratie van kennismigranten is des te belangrijker, omdat sommigen uiteindelijk langer in Nederland blijven dan aanvankelijk voorzien.[65]

Studiemigranten

Buitenlandse studenten die in Nederland een opleiding volgen, blijven steeds vaker in Nederland.[66] Deze groep is niet inburgeringsplichtig, maar wel gebaat bij integratievoorzieningen. Internationale studenten hebben moeite om hun weg te vinden in de Nederlandse samenleving en komen daardoor nauwelijks in aanraking met de Nederlandse cultuur.[67] Dit blijkt uit het *Annual International Student Survey*.[68] Van de internationale studenten heeft 75 procent weinig aansluiting met Nederlanders. Ruim een derde is (zeer) ontevreden over de mogelijkheden om Nederlands te leren.[69]

Internationale studenten blijven vaak in een 'internationale bubbel', onder andere vanwege de taalbarrière, het feit dat de internationale huisvesting geconcentreerd is en het feit dat de Nederlandse studenten- of sportverenigingen niet

altijd toegankelijk zijn voor internationale studenten. De taalbarrière zien zij als het belangrijkste obstakel voor een langdurig verblijf in Nederland. Tijdens een studie kunnen studenten zich nog redden met Engels, maar wie voor langere tijd in het land blijft, merkt vaak dat het zonder kennis van het Nederlands lastig is een sociaal netwerk op te bouwen of overheidscommunicatie te volgen.[70]

Inburgering op maat voor alle migranten

De WRR betwijfelt of een inburgeringsbeleid dat zich voornamelijk richt op de nieuwkomers die uiteindelijk het Nederlands staatsburgerschap zullen verwerven, past bij de realiteit van de moderne immigratiesamenleving. Het onderscheid tussen inburgeringsplichtigen en niet-inburgeringsplichtigen komt niet overeen met de behoeften van verschillende korter en langer gevestigde inwoners van Nederland. Er is eerder sprake van een gradueel verschil tussen de groepen nieuwkomers dan van een dichotomie tussen inburgeringsplichtigen en niet-inburgeringsplichtigen, zoals nu vastgelegd in de Wet Inburgering.

In de praktijk spelen overheden hier al enigszins op in – er zijn bijvoorbeeld taalvoorzieningen om de integratie van niet-inburgeringsplichtigen te faciliteren.[71] Ook kunnen gemeenten bepaalde voorzieningen, zoals sollicitatietrainingen of stadsrondleidingen, openstellen voor alle inwoners, ongeacht de migratieachtergrond. Zo biedt de gemeente Amsterdam thematische taalcursussen aan, gericht op werk voor alle Amsterdammers die dat nodig hebben.[72] Dat bevordert de contacten tussen groepen en vergroot het draagvlak voor deze voorzieningen.

Gegeven de toenemende verscheidenheid van de in Nederland verblijvende migranten – zowel naar herkomst als naar opleiding en verblijfsduur – is er behoefte aan een gedifferentieerd inburgeringsbeleid dat ook voorzieningen biedt voor niet-inburgeringsplichtige groepen. De gemeente hoeft niet alles zelf te doen, maar kan nieuwkomers doorverwijzen naar externe aanbieders van taal, cursussen en workshops, of ze kan zelf integratievoorzieningen inkopen of aanbieden. Hiervoor kunnen gemeenten samenwerken met werkgevers, vrijwilligersprojecten en vluchtelingenorganisaties.[73]

De manier waarop gemeenten invulling geven aan deze brede inburgeringsvoorzieningen, zal per gemeente verschillen. Ook in dat opzicht is het verstandig om differentiatie tussen gemeenten toe te laten. In gemeenten met een zeer hoge verscheidenheid, zoals Den Haag, kan een inburgeringsloket helpen om de verschillende migrantengroepen naar het juiste programma of traject door te verwijzen. In andere gemeenten, met juist een weinig diverse groep nieuwkomers – bijvoorbeeld voornamelijk Duitsers of Polen –, kan gemeentelijk inburgeringsbeleid zich toespitsen op enkele specifieke groepen. Binnen de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) kunnen gemeenten afspraken

maken over welke basale inburgeringsvoorzieningen belangrijk zijn om rechtsongelijkheid tussen gemeenten te voorkomen.

Samenvattend

- Een inburgeringsbeleid dat zich voornamelijk richt op de nieuwkomers die uiteindelijk het Nederlands staatsburgerschap zullen verwerven, past niet meer bij de realiteit van de moderne migratiesamenleving.
- Er is eerder sprake van een gradueel verschil tussen de verschillende groepen nieuwkomers dan van een dichotomie tussen inburgeringsplichtigen en niet-inburgeringsplichtigen, zoals nu vastgelegd in de Wet Inburgering.
- Er is behoefte aan gedifferentieerde inburgeringsvoorzieningen voor alle migranten, ook voor hen die niet-inburgeringsplichtig zijn of slechts tijdelijk in ons land verblijven.

5.6 Aandacht voor vertrek

Nu een steeds groter deel van de migranten in ons land vlottend is, dient er meer aandacht te zijn voor het faciliteren van vertrek. Naast beleid gericht op het soepel invoegen van nieuwkomers, is ook aandacht nodig voor het soepel uitvoegen uit de samenleving.

Het Nederlandse vertrekbeleid is pragmatisch: migranten aan wie geen behoefte bestaat, worden aangemoedigd te vertrekken en migranten aan wie wel behoefte bestaat, worden gestimuleerd zich hier te vestigen. Het beleid is selectief gericht op het vertrek van asielmigranten zonder rechtmatig verblijf en op dat van kansarme arbeidsmigranten.

Of de overheid met een sober integratiebeleid invloed kan uitoefenen op de keuze van migranten om zich hier te vestigen of juist te vertrekken, is een punt van discussie. Het bestaande onderzoek onder asielmigranten levert daarover verschillende inzichten op, zo constateerden wij in de WRR-policy brief *Geen tijd verliezen.* Vertrekkers zijn vaak goed geïntegreerd in sociaal-economisch opzicht. Migranten met een baan hebben bijvoorbeeld meer kans om uit Nederland te vertrekken dan migranten zonder baan.[74] Uit een Zweedse studie, waarin specifiek naar statushouders is gekeken, blijkt dat degenen uit de hoogste inkomensgroep en met het hoogste opleidingsniveau het vaakst na verloop van tijd vertrekken.[75] Een verklaring hiervoor is dat werkervaring, inkomen en opleiding belangrijke hulpbronnen zijn om te kunnen emigreren. Anderzijds is het niet kunnen vinden van een passende baan soms ook een reden voor vertrek.[76] Vertrek kan dus zowel het gevolg zijn van 'succes' als van 'falen'. Sociaal-culturele integratie, zoals het hebben van contacten met inwoners met een Nederlandse achtergrond en het zich identificeren met Nederland, lijkt de intentie om te vertrekken te verminderen.[77] Omdat sociaal-economische en sociaal-culturele integratie vaak samengaan – en mogelijk tegengestelde

effecten hebben – blijft het de vraag welk effect zij uiteindelijk in combinatie hebben.[78]

Uit WODC-onderzoek blijkt dat een goede financiële toerusting en bemiddeling door iemand van de eigen nationaliteit lijkt te werken om het vertrek van uitgeprocedeerde asielzoekers te bevorderen.[79] Het ministerie van Justitie en Veiligheid geeft subsidie voor cursussen die uitgeprocedeerde vreemdelingen helpen om zich beter toe te rusten voor de toekomst, in de hoop dat werken aan een toekomstperspectief hun kans op vertrek vergroot. Dergelijke trajecten worden echter niet geëvalueerd op hun effectiviteit. Uit een beleidsdoorlichting van het terugkeerbeleid voor vreemdelingen blijkt dat het niet mogelijk is de doeltreffendheid en de doelmatigheid van beleidsmaatregelen vast te stellen. Een inventarisatie van de literatuur laat zien dat er verschillend wordt gedacht over de invloed die terugkeerondersteuning heeft op de beslissing van vreemdelingen om te vertrekken.[80] Voor vreemdelingen die al nadenken over vertrek, kan terugkeerondersteuning een rol spelen bij de beslissing om (eerder) uit Nederland te vertrekken. Maar dat is minder het geval voor vreemdelingen voor wie vertrek nog niet in beeld is of die besloten hebben koste wat het kost in Nederland te blijven.

Lokaal vertrekbeleid

Op dit moment is er een sterk landelijke regie op de terugkeer en het vertrek van uitgeprocedeerde asielmigranten en andere migranten zonder rechtmatige verblijfstatus. Vijf grote steden zijn aangewezen om voorzieningen te bieden volgens de 'Bed, bad en brood'-regeling. De Dienst Terugkeer en Vertrek van het ministerie van Justitie en Veiligheid probeert met een intensieve één-op-één-benadering mensen zo ver te krijgen dat ze uit Nederland vertrekken.[81] Ook in België zorgt de overheid dat migranten realistisch gaan nadenken over hun toekomst en dat ze het krijgen van een status niet blijven zien als enige oplossing voor alle problemen.[82]

Gemeenten dienen meer ruimte te krijgen om eigen terugkeerhulp te organiseren voor specifieke groepen, zoals uitgeprocedeerde asielzoekers en andere irreguliere migranten. Ook kan het zinvol zijn dat gemeenten in tijden van laagconjunctuur arbeidsmigranten helpen om terug te keren naar hun thuisland of elders. Doordat een deel van de werkgevers en uitzendbureaus zowel werk als huisvesting aanbieden, zijn ze medeverantwoordelijk voor de aanwas van daklozen.[83] Als een werkgever geen werk meer heeft of het arbeidscontract niet verlengt, raakt de arbeidsmigrant tegelijkertijd de bijbehorende huisvesting kwijt. Het zorgen voor terugkeer en het aanpakken van dakloosheid dient daarom ook een verantwoordelijkheid te zijn voor werkgevers en uitzendbureaus.

Kader 5.9 Terugkeer van dakloze arbeidsmigranten via Poolse zelforganisatie

Stichting Barka is een Poolse hulpverleningsorganisatie die tientallen sociale werkplaatsen, woongemeenschappen en herintegratieprojecten in Polen beheert, maar ook een vestiging in Nederland heeft. Voor dak- en thuislozen die in Nederland willen blijven en hier nog enige kans van slagen hebben, richt Barka NL zich op (re)integratie. Zo is in 2013 in Utrecht het Social Economy Centre opgericht om arbeidsmigranten training, advies en ondersteuning te geven en hun (re)integratie te bevorderen. Daarnaast begeleidt Barka NL Poolse daklozen bij een vrijwillige terugkeer naar het land van herkomst. Barka heeft met subsidie van het rijk en de gemeenten terugkeerprojecten opgezet in Utrecht, Den Haag, Amsterdam, Rotterdam, Arnhem, Eindhoven, Nijmegen en Breda.

Barka NL werkt met mobiele teams die in heel Nederland inzetbaar zijn en bestaan uit een leider en een assistent, die beiden afkomstig zijn uit Oost-Europa. De leider is ervaringsdeskundige op het gebied van verslaving en dakloosheid, de assistent is formeel geschoold als psycholoog of maatschappelijk werker en heeft kennis van de Nederlandse taal en Nederlandse instanties. Barka NL onderhoudt relaties met verschillende instanties waaronder ziekenhuizen, dag- en nachtopvangen, politie en sociale dienst om in contact te komen en te blijven met kansarme Polen en andere (Oost-)Europeanen. De hulpverleners proberen de band van mensen met hun familie in Polen te herstellen. Barka NL faciliteert daarbij een vrijwillige terugkeer naar het land van herkomst om mensen daar te laten afkicken en/of herintegreren.

Jaarlijks spreken Barka-teams met zo'n 2.000 Midden- en Oost-Europeanen van wie er zo'n 500 terugkeren. Vanaf de start van Barka NL in 2012 tot eind 2017 zijn volgens Barka ongeveer 2.678 mensen vrijwillig teruggeleid naar het land van herkomst.[84] Deze groep bestaat voor het overgrote deel uit Polen, maar ook uit andere (Oost-)Europeanen. Het merendeel van deze groep keerde terug naar familie, het overige deel kwam onder meer terecht in Barka-gemeenschappen in Polen of bij verschillende opvangorganisaties en verslavingsklinieken in het thuisland.

Het loont echter om ook na te denken over hoe voor groepen migranten die wel succesvol zijn, het vertrek nog beter te faciliteren. We zagen immers dat een groot deel van de immigranten na vijf tot tien jaar ons land weer heeft verlaten. Zo kunnen gemeenten nadenken over hoe zij een soepel vertrek kunnen faciliteren van kennismigranten en andere arbeidsmigranten, bijvoorbeeld via eenvoudige uitschrijving uit gemeenten en bij scholen en door hulp bij

een goede afhandeling van aanspraken op sociale zekerheid of pensioen. Ook daarbij zou een lokaal of regionaal ontvangstcentrum een rol kunnen spelen. Daarnaast loont het de moeite om na te denken hoe de ontwikkeling van kinderen zo min mogelijk lijdt onder het tijdelijk verblijf. Denk aan het ontwikkelen van curricula die het mogelijk maken om snel aan te sluiten bij onderwijs in andere landen, zoals nu bij internationale scholen al het geval is.

Samenvattend

- Gemeenten dienen meer ruimte te krijgen om eigen terugkeervoorzieningen te treffen voor specifieke groepen, zoals uitgeprocedeerde asielzoekers en arbeidsmigranten.
- Gemeenten kunnen het vertrek van migranten meer faciliteren, bijvoorbeeld door afspraken te maken met uitzendbureaus en werkgevers, maar ook door ondersteuning te bieden via het internationale centrum.

5.7 Conclusies: ontvangst en inburgering voor alle migranten

De overheid dient structurele voorzieningen te treffen voor de ontvangst van nieuwe immigranten. Dat is vooral een taak van gemeenten in samenwerking met maatschappelijke organisaties en werkgevers. Gemeenten dienen na te denken over hoe zij *structurele* voorzieningen kunnen creëren die *alle groepen migranten* helpen wegwijs te worden in de Nederlandse samenleving. De maatschappelijke opgave voor gemeenten is om de verschillende ontvangstfuncties goed te organiseren en zo fricties rond de sociale samenhang en de arbeidsdeelname te voorkomen.

Een proactiever ontvangstbeleid vraagt ook om passende financiële en inhoudelijke ondersteuning van de gemeenten door de rijksoverheid. Ook kan de rijksoverheid, samen met de VNG, gemeenten ondersteunen door kennis te ontwikkelen en goede voorbeelden te ontsluiten tussen de verschillende typen gemeenten.[85] Niet alle kosten hoeven voor rekening van de overheid te komen. Bij EU-arbeidsmigranten en kennismigranten kunnen overheden de kosten voor ontvangst en inburgering doorberekenen aan de werkgevers die hen hiernaartoe halen. Zo wordt ook voorkomen dat werkgevers de lasten van arbeidsmigratie eenzijdig op de gemeenschap afwentelen en het incorporatievermogen van de samenleving teveel onder druk zetten. Bij familiemigranten kunnen partners voor een deel bijdragen aan de kosten voor ontvangst en inburgering. Bij studiemigranten kunnen de onderwijsinstellingen taalcursussen en buddysystemen aanbieden. Bij asielmigranten tot slot kunnen taalmaatjes, bewonersorganisaties en wijkcentra helpen om hen wegwijs te maken in de samenleving.

De belangrijkste conclusies van dit hoofdstuk zijn:

- Gemeenten dienen bewuster na te denken over welke immigranten het best passen bij de lokale economie en de lokale samenleving. Zij kunnen daarop enige invloed uitoefenen via afspraken met uitzendbureaus, werkgevers en het COA, en door voorzieningen in te richten.
- In het geval van asielmigratie kan de rijksoverheid gemeenten meer ruimte bieden om invloed uit te oefenen op de statushouders die zich in de gemeente vestigen. Daarbij dient zij er wel op toe te zien dat die statushouders evenwichtig over gemeenten worden gespreid.
- Gemeenten dienen ontvangstvoorzieningen te treffen voor alle migranten. Daarbij kan het helpen om één lokaal of regionaal centrum te creëren voor alle migranten die zich rechtmatig vestigen in een gemeente. De bestaande ontvangstinfrastructuur voor expats kan daarbij als uitgangspunt dienen.
- Er dienen structurele voorzieningen te komen gericht op een tijdelijk verblijf. Dat geldt in het bijzonder voor huisvesting en onderwijs.
- Een inburgeringsbeleid dat zich voornamelijk richt op de nieuwkomers die uiteindelijk het Nederlands staatsburgerschap zullen verwerven, past niet bij de realiteit van de moderne immigratiesamenleving. Er is behoefte aan gedifferentieerde inburgeringsvoorzieningen voor alle migranten, ook voor hen die niet-inburgeringsplichtig zijn of slechts tijdelijk in ons land verblijven.
- Gemeenten kunnen het vertrek van migranten meer faciliteren, bijvoorbeeld door afspraken te maken met uitzendbureaus en werkgevers, en via de lokale ontvangstcentra.

Noten

1 Onder de Wet inburgering 2007 hadden gemeenten de regie over inburgering. Die regierol verviel bij de Wet inburgering 2013. In het nieuwe inburgeringsstelsel wordt de regierol weer toebedeeld aan gemeenten.
2 Vergelijk Oomen 2019.
3 Kabinetsbeleid ter vergroting aantrekkelijkheid NL als vestigingsland voor kennismigranten, zie *Kamerstukken II* 2018/2019, 30573, nr. 171, beschikbaar op: https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-30573-171.html; Buers et al 2018.
4 WRR 2013.
5 Bron: CBS.
6 Andersen 2017.
7 Zie: www.amstelveen.nl/bestuur-organisatie/publicatie/amstelveen-internationale-stad#expats; Het Parool 2015.
8 Bron: gemeente Amstelveen; CBS
9 Dekker en Bokhorst 2020.
10 Leidelmeijer et al. 2020.
11 Van der Linden 2020. Zie verder ook: Damen et al. 2019; www.deverrebergen.nl/programma/stichting-nieuw-thuis-rotterdam/
12 Razenberg en De Gruijter 2017.
13 Razenberg et al. 2018.
14 Government of Canada 2019 Resettlement Assistance Program (RAP).
15 IRCC 2018.
16 Government of Canada 2019 How the Provincial Nominee Program (PNP) works.
17 Government of Canada 2019 Quebec-selected skilled workers: Who can apply.
18 Ondanks de relatief goede opvang zijn kennismigranten kritisch over de mogelijkheden om de Nederlandse taal te leren en over de integratie in de Nederlandse samenleving. Zie Buers et al. 2018 en Van Bochove et al. 2010.
19 Zie Strockmeijer 2020 over de bemiddeling en dienstverlening door uitzendbureaus voor arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa.
20 Zie Nijhoff 2015 over de problemen die Poolse arbeidsmigranten ondervinden met de complexiteit van de Nederlandse voorzieningen en regelgeving.
21 Zie Nuffic 2017 over de problemen die internationale studenten ervaren bij het participeren in de Nederlandse samenleving.
22 Zie Krieg en Van Rooijen 2018.
23 Zie: www.coa.nl/nl/asielopvang/werk-en-opleiding
24 Een voorbeeld hoe het beter kan, zijn de onthaalbureaus in Vlaanderen. Zij zijn door de Vlaamse regering erkend en gesubsidieerd. Er zijn acht onthaalbureaus: één in elke Vlaamse provincie en één in de steden Antwerpen, Brussel en Gent. Onthaalbureaus coördineren en begeleiden inburgeringstrajecten voor inburgeraars en werken samen met verschillende organisaties. Het doel van het primaire inburgeringstraject is om de nieuwkomer zelfstandiger te laten functioneren in de Belgische samenleving. Bronnen: http://agii.be/lexicon/onthaalbureau-0; De Cuyper et al. 2010.
25 Razenberg 2015.
26 Zie Klaver et al. 2018.
27 Penninx 2009.
28 International House Copenhagen n.d.
29 Vertelyte 2015.
30 Zo kunnen hoogopgeleide arbeidsmigranten en afgestudeerde buitenlandse studenten al direct na aankomst in Nederland bij het loket van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) in het expatcentrum een aanvraag indienen voor een tijdelijke verblijfsvergunning, biometrie laten afnemen en een verblijfsdocument ophalen. Bij het expatcenter regelen ze ook hun inschrijving bij een van de aangesloten gemeenten. EU-arbeidsmigranten komen doorgaans niet in expatcentra en zijn pas na drie maanden verplicht zich in de schrijven in de Gemeentelijke Basisadministratie Persoonsgegevens (GBA). De binnenkomst van een deel van de arbeidsmigranten wordt nu niet geregistreerd, omdat zij als EU-onderdanen geen registratieplicht hebben, of omdat zij zich niet

inschrijven bij de GBA. Veel arbeidsmigranten uit EU-landen wonen bovendien in de particuliere sector en onttrekken zich vanwege overbewoning aan registratie. Mensen die korter dan vier maanden in Nederland wonen, kunnen zich inschrijven in de Registratie Niet-ingezetenen (RNI). Inmiddels hebben negentien gemeenten een loket voor niet-ingezetenen. Asielmigranten doen een asielaanvraag bij een aanmeldcentrum voor asielzoekers (AC Schiphol, Ter Apel, Den Bosch en Zevenaar) en gaan daarna naar een asielzoekerscentrum. Familiemigranten regelen hun verblijfvergunning vooraf in het land van herkomst via de IND en doen hun registratie bij aankomst via de gemeente.

31 Zie ook www.gemeentewestland.nl/verhuizen/inschrijving-arbeidsmigranten.html
32 Norder 2014.
33 Buers et al. 2018. Zie voor studiemigratie de box in de volgende paragraaf en de survey via www.nuffic.nl/nieuws. Zie ook Van Bochove en Engbersen 2015.
34 Buers et al. 2018.
35 Vriesema 2016.
36 Zie: www.welcomecentre.ca/settlement/index.html
37 Research and Evaluation Branch 2018 Evaluation of Pre-Arrival Settlement Services; Research and Evaluation Branch 2018 Operation Syrian Refugees.
38 Leerkes en De Hoon 2019.
39 Tijdelijke commissie arbeidsmigratie 2011. Zie ook Van Ostaijen, Scholten en Snel 2018.
40 Holtslag et al. 2012.
41 Rijksoverheid 2019 Kamerbrief aanpak misstanden arbeidsmigranten: 5.
42 Zie: http://flexwonen.nl/category/arbeidsmigranten/. Gemeenteraad Den Haag 2019.
43 Gemeenteraad Den Haag 2019.
44 Nienhuis et al. 2017.
45 Gemeenteraad Den Haag 2019.
46 Aanjaagteam bescherming arbeidsmigranten 2020.
47 Leeuwestein en Bokhorst 2018.
48 Ministerie van Economische Zaken 2015.
49 Van der Wel et al. 2016.
50 Zie: www.nuffic.nl. Inspectie van het Onderwijs 2019.
51 Decisio 2018: 9. Zie ook: Van Gelder 2018.
52 Onderwijsraad 2017 Vluchtelingen en onderwijs.
53 Onderwijsraad 2017 Vluchtelingen en onderwijs.
54 Op basis van werkbezoek (6 juli 2017).
55 Inspectie van het Onderwijs 2016.
56 De Gruijter en Razenberg 2015.
57 Zie ACVZ 2019‘Wetsadvies ‘Voorstel van wet houdende regels over inburgering in de Nederlandse samenleving’ (Wet inburgering 20..)’.
58 Noordhuizen en Razenberg 2016.
59 Noordhuizen en Razenberg 2016.
60 Klaver en Odé 2017: 46.
61 Dagevos 2011.
62 Engbersen 2012: 116. Via het actieprogramma ‘Tel mee met taal’ en het aanbod volwasseneneducatie van gemeenten kunnen arbeidsmigranten de Nederlandse taal leren. Werkgevers kunnen een subsidie aanvragen voor de taalscholing van hun werknemers. Maar lang niet alle werkgevers doen daar de moeite voor. Zie: www.telmeemettaal.nl/subsidie/
63 De Gruijter et al. 2016.
64 Van Bochove et al. 2010.
65 Van Bochove et al. 2010.
66 Nuffic 2017.
67 LSVb 2019.
68 Verbeek 2019.
69 Nuffic 2019.
70 Blaauwberg 2016; Stravens en Cornelissen 2017.
71 Zie de subsidieregeling www.telmeemettaal.nl/subsidie/
72 Noordhuizen et al. 2016.

73 Een belangrijk punt is natuurlijk ook de financiering van de vrijwillige inburgering. De ACVZ (2019, Wetsadvies 'Voorstel van wet houdende regels over inburgering in de Nederlandse samenleving') schrijft over Duitsland: "In Duitsland nemen grote aantallen EU- en Turkse migranten vrijwillig deel aan inburgeringstrajecten. Bovendien draagt de Duitse overheid grotendeels de kosten van de cursus en de afsluitende toets en is het percentage migranten dat in Duitsland het B1-niveau bereikt (52%) veel hoger dan in Nederland (slechts 2%). Duitsland bereikt dus met minder verplichtingen betere resultaten."
74 Jennissen en Oudhof 2008.
75 Klinthäll 2007.
76 Casserino 2004.
77 De Haas en Fokkema 2011; De Vroome en Van Tubergen 2014.
78 Vergelijk ook De Vroome et al. 2012.
79 Leerkes et al. 2014.
80 Ministerie van Justitie en Veiligheid 2019: 8.
81 ProFacto 2018.
82 Petrovic et al. 2014: 29-32.
83 Rijksoverheid 2019 Kamerbrief over huisvesting arbeidsmigranten.
84 Barka Reconnection Projects for homeless Middle and Eastern European migrants in The Netherlands – Results (01.01.2012- 30.09.2015); Jongejan & Partners 2018.
85 Zie ook: https://vng.nl/artikelen/programma-divers-inclusief En: https://vng.nl/nieuws/omgaan-met-verscheidenheid-gebruik-ons-online-portfolio

6. Samenhang versterken

6.1 Verscheidenheid en vlottendheid zetten de samenhang onder druk

De steeds grotere verscheidenheid in ons land maakt het samenleven ingewikkelder. Niet alleen in de grote steden en hun randgemeenten, ook in middelgrote steden, expatgemeenten en tuinbouwgebieden (zie hoofdstuk 3). Bovendien blijven de moderne migranten minder lang in Nederland; na vijf jaar is de helft weer vertrokken. Dit vraagt het nodige van scholen, die moeten zien om te gaan met leerlingen die tussentijds arriveren of juist vertrekken. Ook voor andere sociale instituties, zoals verenigingen, is een groot verloop onder de leden niet bevorderlijk voor de samenhang. Datzelfde geldt voor buurten.

Of minder samenhang een probleem is, is uiteindelijk een politieke afweging. Sociale samenhang is belangrijk, maar niet het enige dat telt in het leven. Veel mensen vinden persoonlijke vrijheid en zelfontplooiing minstens zo belangrijke waarden, en niet iedereen heeft behoefte aan hechte contacten met buurtbewoners. Ongebondenheid biedt immers ook ruimte. Al sinds Max Weber en Georg Simmel hebben sociale wetenschappers erop gewezen dat stedelijke omgevingen burgers meer vrijheden bieden om vorm te geven aan hun eigen identiteit en individualiteit. In zekere zin zijn de relatief geringe sociale cohesie en veiligheid dus de prijs die de inwoners van een grootstedelijke omgeving betalen voor de vrijheid en privacy die deze omgeving ook biedt. Deze observaties vragen om een zekere beleidsmatige voorzichtigheid. Bovendien is de manier waarop mensen samenleven, niet onveranderlijk. Sociale samenhang ontwikkelt zich en neemt door de tijd heen andere vormen aan.

Aan de andere kant leidt de veranderende bevolkingssamenstelling ertoe dat de leefbaarheid in zeer verscheiden omgevingen op dit moment onder druk staat. Volgens de koepel van woningcorporaties AEDES staan sommige buurten met een grote verscheidenheid op het punt te veranderen in probleemgebieden.[1] Buurten die al zwak waren, zijn de laatste jaren nog zwakker geworden (zie kader 6.1).[2]

Zeer veel burgers zien bovendien het gebrek aan sociale samenhang als een van de grootste maatschappelijke problemen in ons land. Het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) meet elk kwartaal wat volgens burgers de grootste maatschappelijke problemen zijn. In figuur 3.1 hebben we laten zien dat de onderwerpen 'samenleven' en 'immigratie en integratie' al jaren in de top 3 staan van het nationaal probleembesef, en de laatste jaren vaak zelfs bovenaan- hoger dan de zorgen over inkomen en economie. Volgens het SCP is ongeveer 40 procent van de Nederlandse bevolking van achttien jaar en ouder het eens met de stelling dat Nederland een prettiger land zou zijn als er minder migranten wonen[3], en meer dan de helft van de Nederlanders van achttien jaar en ouder meent dat hun land

door immigratie en open grenzen te veel van zijn eigenheid dreigt te verliezen.[4] Verder maakt bijna de helft (45%) van de Nederlanders zonder migratieachtergrond zich zorgen om de toegenomen diversiteit.[5]

Kader 6.1 Leefbaarheid onder druk in Rustenburg Oostbroek

In Den Haag wonen meer dan 45.000 tijdelijke arbeidsmigranten, waaronder bijna 15.000 Polen. Daarmee is de residentie woonstad nummer één voor Poolse migranten. De tijdelijke arbeidsmigranten wonen vooral in sociaal-economisch zwakke wijken met toch redelijk veel particulier bezit, zoals de wijken Rustenburg Oostbroek en Leyenburg. In het stadsdeel Escamp, waar deze wijken onder vallen, is de sociale cohesie laag.[6] Minder dan de helft van de mensen in Escamp meent dat buurtgenoten op een prettige manier met elkaar omgaan en 40 procent meent dat zij elkaar nauwelijks kennen.

De bewonersorganisatie Rustenburg-Oostbroek maakt zich dan ook ernstige zorgen over de leefbaarheid in de wijk.[7] Particuliere woningen worden doorverkocht, gesplitst en van dakopbouwen voorzien. De wijk heeft, met ruim 26 procent, het hoogste aandeel 'aankopen om te verhuren' van de regio Haaglanden.[8] De illegale overbewoning zet in deze wijk de leefbaarheid extra onder druk.[9] De bewonersorganisatie Rustenburg-Oostbroek vindt het ook moeilijk om nieuwe leden met een migratieachtergrond te vinden. Ze proberen dit wel, bijvoorbeeld door contact te leggen met IDHEM, een stichting die opkomt voor de belangen van migranten uit de Europese Unie (EU). Hier kreeg de bewonersorganisatie echter te horen dat de Poolse gemeenschap erg gesloten is.

Wanneer deze breed gedeelde zorgen over samenhang niet serieus worden genomen, kunnen zij de maatschappelijke onvrede voeden en politieke polarisatie versterken. Lang niet alle burgers voelen zich voldoende gehoord en vertegenwoordigd. Deze politieke onvrede kan ertoe leiden dat groepen burgers afhaken en een afkeer van de democratie ontwikkelen.[10] In dit hoofdstuk bespreken we daarom wat de overheid zou kunnen doen om de sociale samenhang te versterken in een samenleving waarin zowel de verscheidenheid als het verloop toenemen.

Verschillende vraagstukken van sociale samenhang

Er spelen verschillende typen vraagstukken rond de sociale samenhang in ons land. Zo is er vanouds veel aandacht voor vraagstukken van samenhang als gevolg van de beperkte integratie van specifieke groepen. Daarbij gaat het om een *compositie*-effect. Sommige inwoners met een migratieachtergrond

vormen een bron van zorg omdat ze zich afkeren van de Nederlandse samenleving, of relatief veel normoverschrijdend gedrag vertonen. Een voorbeeld is de relatief veel voorkomende criminaliteit onder jongens met een Marokkaanse achtergrond.[11] De oorzaken liggen zowel in de opvoeding als in de omgeving, en de aanpak vergt een aanhoudende en wijkgerichte aandacht van gemeenten. Dit is de klassieke 'integratie-agenda' rond sociale samenhang waarover al veel is geschreven, ook door de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), en daar hebben we in dit rapport weinig aan toe te voegen.[12]

Hier staat een ander vraagstuk centraal: het sociale ongemak als gevolg van de toenemende verscheidenheid onder de gehele bevolking. Dit ongemak als gevolg van het langs elkaar heen leven is bij alle groepen waarneembaar. Dit is een *verscheidenheidseffect*. Het gaat hierbij om wat de Amerikaanse politicoloog Putnam 'schildpaddengedrag' heeft genoemd. Naarmate de verscheidenheid en de vlottendheid in een buurt toenemen, nemen de sociale verlegenheid en het onbegrip toe en trekken inwoners zich vaker achter de voordeur terug. Dit is een *verscheidenheidsagenda* rond sociale samenhang

De verscheidenheidsagenda rond sociale samenhang is direct verbonden met de hedendaagse migratiepatronen. Bovendien is deze agenda relatief nieuw en onontgonnen. Gemeenten vragen zich nu af hoe ze het samenleven tussen de verschillende groepen kunnen versoepelen en nieuwe gemeenschapszin kunnen creëren. In sommige wijken vallen deze twee vraagstukken overigens vaak samen en komen de verscheidenheidseffecten bovenop de al veel langer bestaande problematiek rond specifieke groepen. Een deel van de maatregelen die we voorstellen, komt dan ook voort uit onderzoek naar de klassieke agenda rond integratie of kan daar relevant voor zijn.

We kijken daarbij steeds naar wat er bekend is uit de nationale en internationale literatuur en of er lessen te leren zijn van andere landen. We doen dat op drie verschillende schaalniveaus:

1. Gemeenten: buurten en wijken;
2. Maatschappelijke instituties: scholen en verenigingen;
3. Rijk: nationale spelregels en verbindende verhalen.

In paragraaf 6.2 bespreken we de buurt als plek waar sociale verbindingen tot stand komen. Daarbij gaan we in op de fysieke inrichting van de buurt én op de sociale infrastructuur, waarbij publieke ruimten als ontmoetingsplaats dienen. In paragraaf 6.3 richten we ons op het effect dat verscheidenheid heeft op de samenhang binnen twee belangrijke sociale instituties: scholen en verenigingen. Tot slot bespreken we in paragraaf 6.4 of er ook aandacht nodig is voor het versterken van de nationale samenhang en hoe dat zou kunnen. In paragraaf 6.5 volgen de belangrijkste conclusies.

6.2 Samenhang in buurten versterken

Wat kunnen gemeenten doen om bij een toenemende verscheidenheid en vlottendheid de sociale samenhang in buurten te behouden en wellicht zelfs te versterken? We bespreken enkele mogelijke beleidsrichtingen, op basis van ervaringen in ons eigen land en in het buitenland. Daarbij onderscheiden we, grofweg, vier verschillende groepen mechanismen.[13] Ten eerste zijn dat de *sociaal-interactieve mechanismen*, die erop zijn gericht de contacten tussen inwoners uit verschillende bevolkingsgroepen te versterken. Dit beleid is de afgelopen decennia beproefd in het Verenigd Koninkrijk en Canada. In de tweede plaats zijn er *omgevingsmechanismen*, die zich richten op de inrichting van de publieke ruimte. We bespreken wat omgevingsgerichte projecten hebben opgeleverd die de publieke familiariteit in Nederland en Duitsland moesten versterken. Als derde onderscheiden we *institutionele mechanismen*, waarbij we nagaan hoe lokale instellingen zoals bibliotheken, corporaties en opbouwwerk kunnen bijdragen aan meer samenhang. Als vierde en laatste gaan we in op de *culturele mechanismen*, waarbij we aandacht besteden aan het belang van lokale identiteiten voor de sociale samenhang.

Versterken van sociale interactie: ervaringen uit het Verenigd Koninkrijk en Canada

Nederland is niet het enige West-Europese land dat worstelt met het in banen leiden van de toegenomen verscheidenheid. In de stedenverkenning *De wereld in één stad* heeft de WRR lessen verzameld uit onderzoeken naar de ervaringen van andere Europese steden in de omgang met een toenemende verscheidenheid. De sociale problemen zijn soms van een andere orde en ook de bestuurlijke schaal verschilt. Toch valt op dat veel Europese steden met dezelfde problemen worstelen en dat er geen simpele oplossingen bestaan. In alle steden is er een patroon van *trial and error* en zijn er pogingen om via kleinschalige lokale initiatieven het sociale contact tussen bewoners te bevorderen. Ook in Nederland zijn veel van dergelijke initiatieven ondernomen. Deze lijken het meest succesvol te zijn wanneer ze uitgaan van gemeenschappelijke doelen of interesses. Een kanttekening hierbij is dat er weinig degelijk evaluatieonderzoek naar deze initiatieven is gedaan.[14] Vrijwel overal, in binnen- en buitenland, ontbreekt het aan goede effectstudies en beleidsevaluaties, waardoor het zeer lastig is om het kaf van het koren te scheiden.

Voor dit rapport hebben we vooral gekeken naar het Britse cohesiebeleid. Na rellen tussen migrantengroepen in een aantal steden in 2001, stelde de Britse regering het Community Cohesion Review Team (CCRT) aan. Dit team sprak met lokale bewoners, beleidsmakers en andere leidersfiguren en verzamelde *good practices.* Het rapport bracht het kernbegrip 'community cohesion' naar voren als alternatief voor het model van multiculturalisme. Dat laatste model

zou ertoe hebben geleid dat groepen met verschillende culturele achtergronden parallelle, gescheiden levens waren gaan leiden.[15]

Het rapport van de CCRT leidde tot de ontwikkeling van *community cohesion*-programma's, die interactie en wederzijds begrip tussen groepen met een verschillende afkomst probeerden te stimuleren. De term 'interculturele interactie' kwam daarbij al snel in zwang bij sommige voorstanders van het nieuwe cohesiebeleid.[16] *Community cohesion* werd na publicatie van het rapport een belangrijk doel in het Britse nationale en vooral lokale beleid.[17] Beleid gericht op *community cohesion* berust op de contacttheorie van Allport.[18] Volgens deze theorie kunnen, onder bepaalde voorwaarden, direct contact en interactie tussen mensen met verschillende achtergronden en levensstijlen tolerantie verhogen en vooroordelen verminderen.[19] Via allerlei initiatieven hebben de Britten met het cohesiebeleid[20] de afgelopen twee decennia geprobeerd de relaties tussen groepen te verbeteren.[21] Maar wat heeft dat beleid opgeleverd? Uit de spaarzame, vaak weinig systematische evaluaties komen drie zaken naar voren.

Ten eerste bleek het faciliteren van interculturele contacten op lokaal niveau enig positief effect te hebben op het vergroten van wederzijds begrip en het verminderen van stereotypen. Tegelijkertijd was het moeilijk om tot gezamenlijke oplossingen voor gedeelde problemen te komen en was de animo voor verdere samenwerking bij veel groepen gering. Een lokale interculturele aanpak heeft wel enig positief effect, maar men moet er geen grote verwachtingen van hebben.

Ten tweede bleek dat een nationaal discours dat bepaalde minderheden, zoals moslims of Midden- en Oost-Europeanen, stigmatiseerde en uitsloot, een effectieve lokale aanpak ondermijnde. Dat discours versterkte de spanningen tussen groepen op lokaal niveau en belemmerde de interculturele interactie. Voor een effectieve lokale, pragmatische aanpak helpt het als de nationale overheid bijdraagt aan een discours over de 'nationale identiteit' dat open en inclusief is.

Ten derde suggereert het onderzoek dat het bevorderen van lokale contacten gepaard moet gaan met een aanpak van structurele ongelijkheden, zoals economische ongelijkheid en discriminatie. Een pragmatische aanpak gericht op lokale contacten is geen panacee, maar moet onderdeel zijn van een breder beleid. Losse initiatieven zonder overkoepelend plan leveren weinig op. Deze bevinding komt terug in onderzoek naar de sociale integratie van minderheden in Canada.[22] Ook daarin wordt vastgesteld dat onder minderheden discriminatie breed wordt ervaren. Bovendien bleek dat de sociale integratie[23] van immigranten met een niet-Europese achtergrond langzamer verloopt dan die van immigranten met een Europese achtergrond.[24]

Een grote tekortkoming in het Canadese beleid is volgens onderzoekers dat er weliswaar veel brede doelen en idealen zijn geformuleerd, zoals 'gelijke kansen', maar dat er weinig concrete, expliciete doelen zijn gesteld. Daarnaast ontbreekt het bij het Canadese multiculturele beleid aan evaluatie.[25] Wat dit betreft, lijkt het Canadese multiculturalismebeleid op het Engelse cohesiebeleid: veel nobele doelen, maar geen concrete en consistente uitwerking en evaluatie van de impact van het beleid.

Deze bevindingen wijzen op het belang van een integraal cohesiebeleid dat niet alleen de interculturele verhoudingen wil verbeteren, maar ook aandacht heeft voor discriminatie en economische ongelijkheden[26] en voor een beleidsidioom dat niet uitsluitend werkt voor bepaalde migrantengroepen.[27] Ze laten ook zien dat er veel meer aandacht moet zijn voor een systematische evaluatie op basis van duidelijk omschreven doelen.

Bevorderen van publieke familiariteit in de buurt

Sociale interactie tussen buurtbewoners is mede afhankelijk van de manier waarop de omgeving is ingericht. Intuïtief denken we vaak dat het voor de sociale samenhang nodig is om hechte banden tussen buren te smeden. Uit de wetenschappelijke literatuur blijkt echter dat buurtrelaties zogenoemde 'zwakke relaties' zijn en dat dit ook voordelen heeft. Lang niet iedereen heeft behoefte aan intensieve contacten met mensen in de buurt.[28] Bovendien kan het stimuleren van sterke thuisgevoelens ertoe leiden dat sommige buurtbewoners zich de publieke ruimte toe-eigenen. Hierbij verdwijnt het gevoel van vertrouwdheid en veiligheid van andere bewoners, nemen conflicten toe en trekken sommige bewoners zich eerder terug uit de publieke ruimte.[29] Al te hechte gemeenschappen kunnen anderen buitensluiten.[30] Dergelijke vormen van *bonding*, contacten tussen mensen uit dezelfde (sociale) groep, vormen een obstakel voor *bridging*, contacten tussen verschillende groepen mensen.

Sociologen als Blokland en Duyvendak hebben er daarom voor gepleit dat de overheid zich richt op het bevorderen van 'publieke familiariteit'. Met publieke familiariteit bedoelen zij dat buurtbewoners elkaar in de publieke ruimte herkennen, ook zonder persoonlijk contact met elkaar te hebben.[31] Publieke familiariteit gaat ervan uit dat mensen die elkaar regelmatig treffen in de openbare ruimte, bekenden voor elkaar worden, ook al zijn zij in principe vreemden die niets met elkaar te maken hebben.[32]

Publieke familiariteit leidt ertoe dat buurtbewoners een grotere sociale veiligheid ervaren. Ze biedt mensen een kader om zichzelf en anderen sociaal te plaatsen.[33] Bewoners spreken elkaar vervolgens makkelijker aan op storend gedrag.[34] Ook voelen mensen zich eerder thuis in de buurt wanneer ze een redelijk idee hebben van de sociale codes en ongeschreven regels in de publieke

sfeer.[35] Daarnaast is publieke familiariteit een voorwaarde voor het ontstaan van gemengde sociale netwerken. In stabiele, gemengde wijken waar een zekere publieke familiariteit bestaat, zijn de voorwaarden gunstig voor het ontstaan van positieve verbindingen tussen mensen.[36]

Gemeenten kunnen op verschillende manieren de publieke familiariteit bevorderen. Dat kan in de eerste plaats door de inrichting van de fysieke omgeving.[37] Een veilige en schone openbare ruimte is een voorwaarde voor succesvolle publieke familiariteit en voor sociale cohesie in het algemeen. In veel achterstandsbuurten zijn zwerfvuil of verloederde openbare gebouwen een bron van onmiddellijke ergernis.[38] Mensen gaan sneller over tot normoverschrijdend gedrag in de openbare ruimte als ze zien dat anderen zich niet aan normen of regels houden en bijvoorbeeld vuilnis op straat gooien.[39] Naarmate bepaalde normoverschrijdingen, zoals gebroken ruiten of graffiti, vaker voorkomen, zullen ook andere normen meer worden overschreden, zoals afval op straat gooien of stelen.[40] Zichtbare tekenen van verval leiden dus tot verzwakking van de sociale normen, waardoor wanorde zich verspreidt. Daarom is het belangrijk dat autoriteiten vroegtijdig ingrijpen bij wanorde.

Wanneer aan de basisvoorwaarden van een veilige en schone omgeving is voldaan, kan de gemeente publieke familiariteit bevorderen door te stimuleren dat mensen elkaar regelmatig treffen in de openbare ruimte. Herkenning vanuit eerdere ontmoetingen, hoe oppervlakkig ook, kan bijdragen aan thuis voelen, veiligheid en verbinding.[41] Wanneer de inrichting van de omgeving ertoe uitnodigt om in de openbare ruimte te verblijven, is de kans groter dat bewoners elkaar tegenkomen. Goed ingerichte en onderhouden parken, plantsoenen, gemeenschapstuinen en speelterreinen spelen daarbij een belangrijke rol.

Etnografisch onderzoek in parken nabij zeer diverse wijken in Engeland laat zien dat in parken een grote verscheidenheid aan groepen met elkaar in contact kan komen en aan elkaar gewend kan raken.[42] Het contact kan heel licht zijn, omdat inwoners elkaar tegenkomen in speeltuinen, op picknickplaatsen en bij wandelingen. Maar het contact kan ook wat intensiever zijn, bijvoorbeeld bij bootcamps, op trapveldjes en bij festivals. Prettig ingerichte en herkenbare parken dragen daarnaast rechtstreeks bij aan gevoelens van thuis zijn omdat bewoners er een band mee ontwikkelen.

Nederlands onderzoek laat eveneens het belang zien van informele toe-eigening van pleintjes, speelplekken en plantsoenen.[43] Wanneer bewoners een gevoel van mede-eigenaarschap krijgen over hun buurt, neemt de informele sociale controle toe, evenals het thuisgevoel en de verbondenheid met de buurt. Dit gevoel van eigenaarschap kan worden gestimuleerd door bewoners zelf te laten participeren in het onderhoud van bijvoorbeeld groenvoorzieningen of

gemeenschapstuinen in de buurt. Uit eerdere interventies blijkt dat gemeenschapstuinen zowel bewoners met als bewoners zonder migratieachtergrond aantrekken.[44] Maar in buurten met veel verscheidenheid en weinig sociaal kapitaal is het vaak nodig dat de gemeente of een andere instantie de eerste stap zet om het contact tussen bewoners te faciliteren.[45] Daarnaast is het belangrijk dat buurtprojecten draagvlak hebben bij groepen met en zonder migrantenachtergrond.

Kader 6.2 Rotterdams project Mensen maken de stad

Mensen Maken de Stad (MMS) is een project van de gemeente Rotterdam om het samen leven in de Rotterdamse straten te verbeteren. Het project stimuleert bewonersinitiatieven in straten waar bewoners weinig contact hebben. Hierbij hanteert MMS een assertieve aanpak, vanuit de gedachte dat mensen wel een veilige, schone en aangename leefomgeving willen, maar vaak niet weten hoe ze hieraan moeten beginnen. Bij MMS gaan sociale professionals huis aan huis langs om te vragen welke problemen er zijn in de straat en welke bewoners zich hiervoor eventueel willen inzetten. Vervolgens formuleren ze, samen met een groepje actieve bewoners, een zogenoemde straatagenda en, in samenwerking met gemeentelijke diensten en woningcorporaties, omgangsregels in de straat in de vorm van straatafspraken. Zowel diensten als bewoners committeren zich aan voornemens, zoals het organiseren van een evenement of het opknappen van een speeltuin. De agenda wordt officieel vastgesteld op het moment dat ten minste een derde van de huishoudens in de straat met een handtekening verklaart in te stemmen met de inhoud van de straatagenda. Tijdens de uitvoering van de agenda laten de sociale professionals de bewoners steeds meer los.

Uitermark en Duyvendak onderzochten het functioneren van MMS in veertig Rotterdamse straten.[46] Zij constateerden dat MMS erin slaagt de afzijdigheid van bewoners bij het beheer van de straat te doorbreken en dat bewoners meer vertrouwen in elkaar kregen en minder gevoelens van onveiligheid. Mensen spreken elkaar eerder aan en tonen grotere betrokkenheid. In straten waar het project heeft plaatsgevonden, nam het vertrouwen ten opzichte van professionals en organisaties bovendien toe. Verder werd er in straten waar de 'gangmakersgroepen' sterk gemengd waren, minder gedacht in termen van groepen en was er juist meer aandacht voor de individuen.

Het belang van goede semipublieke voorzieningen

Veel onderzoek laat zien dat (semi)publieke voorzieningen de sociale veerkracht van een buurt versterken.[47] In buurten met een hoog voorzieningenniveau is het gemeenschapsgevoel groter en zijn er meer sociale contacten tussen bewoners.[48] Dan gaat het om voorzieningen als scholen, sportvelden, speeltuintjes, winkels en buurtcentra. Ook draagt een goede sociaal-fysieke infrastructuur bij aan het ontstaan van vruchtbare burgerinitiatieven.[49] Van der Zwaard en Specht[50] spreken van plekken waar "publieke vertrouwdheid kan ontstaan waardoor onderlinge vooroordelen doorbroken kunnen worden en mensen weten wat ze aan elkaar hebben."[51] Etnografisch onderzoek in Rotterdam-Zuid suggereert bijvoorbeeld dat openbare bibliotheken een bron zijn van alledaagse ontmoetingen, die ertoe bijdragen dat mensen zich meer thuis voelen in hun zeer diverse buurt (zie kader 6.3).[52] Ook internationaal onderzoek wijst op het grote belang van lokale bibliotheken voor lichte vormen van sociale verbinding.[53]

Kader 6.3 Bibliotheken: stille plekken van ontmoeting en verbinding

Zes à zeven miljoen mensen bezoeken regelmatig een bibliotheek in Nederland. In totaal zijn er 770 bibliotheekvestigingen, de gemiddelde afstand van inwoners tot de dichtstbijzijnde bibliotheek is 1,9 kilometer en in 2017 werden er landelijk 67,3 miljoen fysieke boeken uitgeleend. Maar bibliotheken vervullen vandaag de dag nog veel meer functies. Zo stelt de directeur van de openbare bibliotheek in Eindhoven, Albert Kivits, dat de openbare bibliotheek een belangrijke rol vervult voor de internationale gemeenschap in Eindhoven, en deze gemeenschap verbindt met de lokale bevolking.

De bibliotheek is een ontmoetingsplaats voor een zeer diverse groep mensen. Er vinden Nederlandse taalcafés plaats voor iedereen die wil oefenen met de Nederlandse taal. Verder komen expats hier voor bijvoorbeeld hulp bij het begrijpen van brieven van de Belastingdienst. Ook komen expats vaak samen met hun kinderen naar Nederlandstalige voorleessessies of voor een live reisboekproject waar internationale inwoners van Eindhoven vertellen over hun herkomstland, taal en cultuur. Behalve voor de grote expatgemeenschap in Eindhoven is de bibliotheek ook een huiskamer voor andere groepen. Scholieren uit kleinbehuisde gezinnen maken er hun huiswerk. Kansarmen zijn bijvoorbeeld welkom om er een kopje koffie of een maaltijd te nuttigen, volgens het principe van 'uitgestelde koffie', waarbij mensen van tevoren een kop koffie kopen voor iemand die het niet kan betalen.[54]

Buurtcentra kunnen eveneens bijdragen aan publieke familiariteit en leiden tot iets verdergaande en langduriger contacten. Bij buurtcentra is er echter wel een risico op segregatie, strijd om de hegemonie en gevoelens van uitsluiting.[55] Daarom is het belangrijk dat er activiteiten worden georganiseerd die voor iedereen open staan en zich niet tot één groep beperken. In het geval van buurtcentra gaat het overigens niet direct om kostbare wijkgebouwen. Het bestaande leegstaande commerciële en maatschappelijk vastgoed van corporaties of andere maatschappelijke partijen kan daarvoor worden ingezet. Bewoners kunnen gebruikmaken van scholen, erfgoedpanden, leegstaande kerken, winkels, bedrijfsruimten of kantoren. De literatuur over zelforganisaties en burgerinitiatieven laat geslaagde voorbeelden daarvan zien.[56]

Ook woningcorporaties kunnen werken aan meer samenhang op buurtniveau. Ze vervullen vanouds maatschappelijke taken, zoals het bevorderen van de leefbaarheid in buurten.[57] Maar na de invoering van de herziene Woningwet in 2015 mochten corporaties alleen nog leefbaarheidsactiviteiten verrichten op het gebied van woonmaatschappelijk werk, kleinschalige infrastructuur rondom het corporatiebezit, en het bevorderen van een schone en veilige woonomgeving zonder overlast. De leefbaarheidsuitgaven namen gemiddeld af tot ver onder het wettelijk maximumbedrag.[58] Bijna vier op de tien gemeenten ervaart dat corporaties nu minder doen op het gebied van leefbaarheid dan voorheen en minder dan nodig is.[59] De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) is voornemens om kleinschalige activiteiten van corporaties gericht op het bevorderen van ontmoetingen tussen bewoners weer toe te staan.[60]

Corporaties kunnen met bewoners afspraken maken, zoals stadsetiquette of leefregels, om de sociale veiligheid in de leefomgeving te bevorderen (zie kader 6.4). Door met bewoners van verschillende achtergronden afspraken te maken over de gewenste omgangsvormen in de buurt, krijgen bewoners een beter idee van wat van hen wordt verwacht en wat zij van anderen kunnen verwachten. Deze 'spelregels' maken het gedrag van anderen tot op zekere hoogte voorspelbaar, iets waaraan in sociaal heterogene buurten veel behoefte bestaat.[61] Bovendien bouwen bewoners zo onderlinge bekendheid op.[62] Het is wel belangrijk dat bewoners hierbij rugdekking krijgen vanuit instanties of ondersteuning van professionals.

Sociale initiatieven van corporaties, buurtcentra, pleinbeheerders, bibliotheken en andere voorzieningen kunnen alleen van de grond komen als daar genoeg structurele financiering tegenover staat. De Raad voor de Leefomgeving (Rli) adviseert alle steden daarom om een investeringsstrategie voor de publieke voorzieningen te maken.[63]

Kader 6.4 Almelose woningcorporatie Beter Wonen versterkt kwaliteit van wijken en buurten

Almelo is een middelgrote gemeente met een Herfindahl-Hirschman-Index (HHI) die boven het landelijk gemiddelde ligt. Ongeveer 25 procent van de inwoners heeft een migratieachtergrond, veelal Turks. In Almelo hebben relatief veel inwoners, ongeveer 40 procent, een laag inkomen, tegenover 27 procent in heel Nederland en 37 procent in de regio Twente. De Almelose woningcorporatie Beter Wonen doet het volgens een externe visitatie zeer goed als het gaat om de kwaliteit van wijken.[64] In samenwerking met gemeente en politie probeert de corporatie de veiligheid in buurten te vergroten. Er is een strak hennepconvenant en de corporatie zet zich actief in om ondermijning daarvan te voorkomen of aan te pakken.

Beter Wonen heeft buurtconciërges, huismeesters en wijkregisseurs in dienst die in de wijken actief zijn. Ze stimuleren bewoners ook om te participeren, onder andere door de Buurtwaardebon in te zetten voor initiatieven van bewoners op het gebied van de leefbaarheid. Met het project 'De Buurvrouw Almelo' versterkt de corporatie, in samenwerking met maatschappelijke partners, de sociale cohesie. Mensen kunnen in het wijkcentrum koffie drinken of een warme maaltijd krijgen op basis van een vrijwillige bijdrage naar draagkracht of een helpende hand. Bij De Buurvrouw kunnen ze elkaar tips geven of helpen met klusjes, het invullen van formulieren en allerlei andere dagelijkse dingen.[65]

Het belang van opbouwwerk nieuwe stijl

Een publieke infrastructuur is van belang om publieke familiariteit en sociale samenhang te realiseren, maar ze is niet voldoende. Om ervoor te zorgen dat mensen gebruik maken van de publieke infrastructuur of bijdragen aan de creatie ervan, zijn specifieke professionals nodig. In het verleden was deze taak toebedeeld aan de opbouwwerkers of buurtwerkers. Na het verdwijnen van de Rijkssubsidieregeling Samenlevingsopbouw en de decentralisatie van het welzijnswerk naar de gemeenten zijn deze professionals in het sociaal domein echter sterk teruggedrongen. Hun plaats is deels ingenomen door professionals die verbonden zijn met specifieke beleidsvelden zoals de jeugdzorg, het jongerenwerk, de thuiszorg, de gehandicaptenzorg, de verpleeghuiszorg en de geestelijke gezondheidszorg. De laatste jaren echter winnen de buurtwerkers weer aan betekenis, vaak onder een andere naam zoals 'kwartiermaker', 'buurtverbinder', 'sociale verbinder', 'wijkcoach' en 'gebiedsmakelaar'.[66] Ook is er een toename van het aantal sociale ondernemingen, die velerlei initiatieven ontwikkelen op het terrein van sociale cohesie.[67] Vele van hen komen van buiten

de wijk, worden tijdelijk ingeschakeld of zijn afhankelijk van projectsubsidie in het kader van nieuwe beleidsprioriteiten, zoals de bestrijding van eenzaamheid.[68] De problemen in kwetsbare wijken zijn echter dusdanig hardnekkig dat een structurele en langdurige aanpak nodig is, zoals het Nationaal Programma Rotterdam Zuid.[69]

Belangrijk voor deze categorie professionals is vooral dat zij kennis hebben van het sociale weefsel van een buurt, van de verscheidenheid van de bewonerspopulatie en van de in- en uitstroom van bewoners. Zij spelen een rol als het erom gaat bewoners in een buurt wegwijs te maken, diverse herkomstgroepen te stimuleren om initiatieven te ontwikkelen, of gebruik te maken van de bestaande sociaal-fysieke infrastructuur.[70] Volgens onderzoekers van Movisie vraagt samenlevingsopbouw om een actieve rol van professionals bij het benutten van de hulpbronnen in de wijk en het realiseren van de contacten tussen bewoners. Vaak staan schroom en verlegenheid spontane contacten tussen bewoners in de weg, zeker in een superdiverse samenleving.[71]

Versterken van lokale identiteiten

Voor het versterken van de saamhorigheid binnen gemeenten of regio's kan het, tot slot, zinvol zijn om in te zetten op het versterken van lokale identiteiten. Onderzoek van I&O research laat zien dat veel inwoners van Nederland zich sterk verbonden voelen met hun woonplaats, provincie of regio.[72] In de provincies Friesland, Groningen en Limburg voelen inwoners zich zelfs meer verbonden met hun provincie dan met Nederland, en in de provincies Zuid-Holland, Noord-Holland en Utrecht voelen inwoners zich juist sterk verbonden met hun woonplaats. Volgens de onderzoekers komt dat doordat de grote steden in deze provincies veel uitstraling hebben.

Diverse studies laten zien dat jongeren met een migratieachtergrond in Rotterdam[73] en Amsterdam[74] zich meer Rotterdammer of Amsterdammer voelen dan Nederlander. Respondenten gaven hierbij aan dat het interculturele karakter van deze steden ertoe bijdraagt dat zij zich meer verbonden voelen met hun stad. Die verbondenheid geldt minder voor 'het Nederlanderschap' – omdat Nederlander *zijn* volgens de participanten wijst op hier geboren en getogen zijn, en je Nederlander *voelen* betrekking heeft op de acceptatie van andere inwoners, waarbij uiterlijke kenmerken vaak een rol spelen.[75]

In de stad ontstaan zo nieuwe vormen van burgerschap en identificatie.[76] Stadsburgerschap is licht en laagdrempelig; het komt iedereen toe die zich binnen de gemeentegrenzen vestigt. Inzetten op stadsburgerschap en plaatsgebonden identiteiten biedt bovendien ruimte om deze te combineren met de identiteit vanuit het herkomstland. Veel kennismigranten en

EU-arbeidsmigranten hebben geen intentie om Nederlander te worden en keren na verloop van tijd weer terug naar hun geboorteland, of reizen door. Staatsburgerschap is voor hen niet aan de orde. Stadsburgerschap daarentegen laat zich goed combineren met een andere nationaliteit of met een binding aan het land van herkomst van de familie.

Het stimuleren van lokale identiteitsvorming heeft uiteraard ook keerzijden. Dit geldt vooral wanneer er te sterk wordt ingezet op een homogene lokale identiteit. Immers, de natuurlijke roep die mensen hebben om een sociale identiteit te ontwikkelen, brengt een aantal consequenties met zich mee zoals categorisatie van mensen, identificatie en groepsvergelijking. In de beeldvorming ontstaat een onderscheid tussen de eigen *in-group*, en de andere *out-group*, waarbij de *in-group* wordt bevoordeeld ten opzichte van de *out-group*, zo blijkt uit experimentele sociaalpsychologische studies.[77] Een te sterk wij-gevoel kan leiden tot grotere nationale tegenstellingen, zoals Limburgers tegen Hollanders of Amsterdammers versus Rotterdammers. Hoewel dit de sociale samenhang op lokaal niveau versterkt, doet het afbreuk aan de sociale samenhang op het hogere schaalniveau. Het gaat er dan ook om het plaatsgebonden identiteitsbeleid niet té sterk in te zetten.

Vanuit het perspectief van de nieuwe verscheidenheid is het daarom van belang dat het plaatsgebonden identiteitsbeleid aan een paar voorwaarden voldoet. In de eerste plaats moet de plaatsgebonden identiteit onderscheidend genoeg zijn om inwoners een gevoel van thuis te geven. Dat kan door kenmerkende fysieke symbolen te benadrukken, zoals een karakteristieke skyline, typerende monumenten, bruggen of andere *landmarks*.[78] Maar het kan ook door culturele symbolen te benadrukken, zoals specifieke lokale feesten en optochten (3 oktober, zomercarnaval, corso's), en door de lokale tongval, lokale liederen en lokale poëzie te cultiveren – denk aan Ede Staal, Broeder Dieleman, of, uiteraard, Jules Deelder. Of door plaatsgebonden sportevenementen te steunen – denk aan de Marathon van Rotterdam – of sportclubs met een sterke lokale binding en uitstraling – zoals NAC of FC Twente.

In de tweede plaats moet de plaatsgebonden identiteit algemeen genoeg zijn om alle inwoners het gevoel te geven dat ze thuishoren in de stad of de regio. Ook passanten moeten zich, na verloop van tijd, onderdeel kunnen voelen van de plaatsgebonden gemeenschap. Dat vraagt erom dat de symbolen geen grote groepen binnen de gemeente uitsluiten en dat de evenementen en cultuuruitingen voor iedere inwoner toegankelijk zijn, ook als zij nog niet hun hele leven in de stad of streek wonen. Daarbij helpt het om burgers mede-eigenaarschap en regie te geven, bijvoorbeeld door hen lokale stadsfestivals te laten organiseren.

Samenvattend

- In alle West-Europese landen worstelen lokale overheden met de vraag hoe ze in wijken met een zeer grote verscheidenheid de samenhang kunnen bevorderen. Er is een veelheid aan kleinschalige initiatieven om de contacten tussen inwoners uit verschillende bevolkingsgroepen te versterken, maar doordat het ontbreekt aan gedegen effectstudies en beleidsevaluaties, is het zeer lastig om het kaf van het koren te scheiden. Voor zover we al iets weten over de effecten van de initiatieven, vallen die tegen, en er zijn ook afbreukrisico's.
- Er is meer onderbouwing voor het belang van een goede fysieke en sociale infrastructuur. Sociale samenhang wordt vergroot door de fysieke omgeving zo in te richten dat bewoners elkaar regelmatig ontmoeten en er een zekere mate van 'publieke familiariteit' ontstaat. Daarnaast is een stevige sociale infrastructuur op buurtniveau van groot belang, zoals buurtcentra, bibliotheken, corporaties en opbouwwerk.
- Verder zijn lokale identiteiten van belang, voor migranten en hun kinderen soms zelfs meer dan nationale identiteiten. Het is daarom zinvol om in te zetten op een stedelijke of regionale 'sense of belonging'. Dat kan door aandacht voor lokale *landmarks*, feesten, festivals, enzovoorts.

6.3 Samenhang binnen scholen en verenigingen

Segregatie zorgt voor minder samenhang via onderwijs

Bij de contactberoepen in de semipublieke dienstverlening is de toenemende verscheidenheid naar herkomst en verblijfsduur van de inwoners van ons land heel zichtbaar. Dit vraagt veel van de competenties van professionals in het onderwijs, de zorg en het sociale domein. Vooral het onderwijs is de plaats waar mensen met verschillende achtergronden intensief en langdurig contact hebben met elkaar. Het dient ook als werkplaats waar een aanpak wordt ontwikkeld voor de omgang met verscheidenheid.

Scholen zijn zowel een *bron* van samenhang als een *plek* van samenhang. We beginnen met het eerste. Scholen zijn bij uitstek instituties waar mensen in aanraking komen met mensen uit andere groepen en leren omgaan met de nieuwe verscheidenheid. Het kabinet acht het van groot maatschappelijk belang dat het onderwijs de verbinding in de samenleving bevordert: "Scholen spelen […] als belangrijke ontmoetingsplaats van jongeren, een prominente rol bij het ontwikkelen van actief burgerschap en de daarvoor vereiste kennis en overige competenties van leerlingen."[79]

Er zijn echter de nodige aanwijzingen dat de rol die het onderwijs speelt bij het samenbrengen van verschillende groepen in ons land, afneemt. Nederland kent inmiddels sterk gescheiden sociale netwerken en op het gebied van wonen en

onderwijs neemt de segregatie toe.[80] De wijk waarin mensen wonen, bepaalt in belangrijke mate naar welke school kinderen gaan.[81] Doordat scheidslijnen naar herkomst deels samenvallen met deze ruimtelijke en sociaal-economische scheidslijnen, komen mensen met een Nederlandse achtergrond van alle groepen relatief het minst in aanraking met andere herkomstgroepen.[82] De Inspectie van het Onderwijs constateert dan ook een toenemende sociale, economische en etnische segregatie in het onderwijs:[83]

> Vooral hoger opgeleide ouders scheiden zich af. Dat gebeurt via de schoolkeuze: door te kiezen voor scholen met specifieke onderwijsconcepten, scholen waar alleen leerlingen met een vergelijkbare achtergrond op zitten, of voor privaat onderwijs. Doordat ouders kiezen voor kleine religieuze scholen ontstaat ook segregatie naar herkomst. In vergelijking met andere landen is het Nederlandse onderwijs sterk gesegregeerd. Ook bij de keuze van onderwijsniveau, profielen en studiekeuze zien we groepen leerlingen in hokjes terecht komen, met eenzelfde opleidingsniveau van ouders, eenzelfde migratieachtergrond of hetzelfde geslacht. Er ontstaan nu in het Nederlands onderwijs bubbels van gelijkgestemden waar leerlingen nauwelijks uitkomen.[84]

Ook de relatief vroege selectie, op twaalfjarige leeftijd, naar onderwijsniveau in ons land helpt niet bij het leren omgaan met verscheidenheid. De kloof tussen onderwijsgroepen op het gebied van burgerlijke betrokkenheid is in ons land groter dan in landen met een gemeenschappelijk programma in het voortgezet onderwijs.[85] Nederlandse scholen zijn volgens Van der Werfhorst homogene eilandjes van burgerschapsopvattingen: "Het is in het Nederlandse stelsel moeilijker dan elders om met andersdenkenden in aanraking te komen op school."[86] Het onderwijs in ons land is daarom maar beperkt in staat ervoor te zorgen dat kinderen van verschillende herkomst elkaar ontmoeten en met elkaar mengen, en zo de sociale samenhang te versterken.

Verscheidenheid en thuis voelen

De segregatie in het Nederlandse onderwijs laat onverlet dat dat er veel scholen zijn met een hoge mate van verscheidenheid in de klas – zie de voorbeelden van Den Haag en Eindhoven in hoofdstuk 3. Hoe kunnen scholen zelf het beste omgaan met die grote verscheidenheid? Hierbij gaat het vooral om de vraag of het onderwijs een *plek* van samenhang is. Daar is het nodige onderzoek naar gedaan.[87]

We kijken als eerste naar de vraag hoe zeer diverse scholen het thuisgevoel van hun leerlingen kunnen bevorderen. Een groep internationale onderzoekers heeft gekeken naar de effecten die verschillende benaderingen van verscheidenheid hebben op de mate van thuisgevoel ('belonging').[88] Zij onderscheiden vier

verschillende benaderingen, die sterk lijken op de benaderingen die we in het Nederlandse lokale beleid terugvinden. Als eerste de *kleurenblinde* benadering, waarbij religieuze en culturele neutraliteit centraal staan op school en er geen aandacht wordt besteed aan de herkomst van leerlingen. Deze benadering kwam op Vlaamse scholen het meest voor. Als tweede onderscheiden ze *assimilatie*, waarbij eenieder zich moet aanpassen aan de meerderheidscultuur en er geen ruimte is voor de taal en cultuur van minderheden. Een derde benadering is *gelijkheid*, waarbij gelijke behandeling en antidiscriminatie voorop staan. De vierde en laatste benadering is een *multiculturele* aanpak, waarbij leerlingen leren over elkaars culturele erfgoed en er ruimte is voor onderling cultureel begrip.[89] Dat is overigens niet hetzelfde als de veel verder gaande multiculturele benadering die in Nederland in de vorige eeuw in zwang was, waarbij de nadruk lag op onderwijs in eigen taal en cultuur en op zelforganisatie langs etnische lijnen. Wat in dit onderzoek multicultureel heet, labelen wij hier als een *interculturele* benadering (zie kader 6.5).

Kader 6.5 Intercultureel of multicultureel?

In de academische literatuur uit de pedagogiek en psychologie worden de begrippen 'multicultureel' en 'intercultureel' beide gebruikt om een pedagogische aanpak aan te duiden waarin ruimte is voor erkenning van culturele verscheidenheid. Het label 'multicultureel' is het meest gangbaar in de Verenigde Staten, terwijl in Europa sinds 2000 vaker de term 'intercultureel' wordt gebruikt.[90] In de Verenigde Staten is de multiculturele benadering sterk uitgewerkt in een reeks van elementen, zoals aandacht voor culturen in het curriculum, het tegengaan van vooroordelen en discriminatie, aandacht voor gelijkheid en voor het 'empoweren' van leerlingen uit minderheidsgroepen. In Nederland was de multiculturele benadering sterk gekleurd door de traditie van verzuiling. Daardoor lag de nadruk sterk op onderwijs in eigen taal en cultuur en op zelforganisatie langs etnische lijnen. Deze invulling van multiculturalisme is in ons land in diskrediet geraakt en vervangen door meer generieke aandacht voor burgerschapsvaardigheden.

Om verwarring te voorkomen met die eerdere specifiek Nederlandse invulling van multiculturalisme in het onderwijs, spreken wij hier vooral van een *interculturele* benadering. Daaronder verstaan wij een onderwijskundige aanpak waarbij leerlingen leren over elkaars culturele erfgoed, er ruimte is voor onderling cultureel begrip en er aandacht is voor het tegengaan van discriminatie.

Voor kinderen met een migratieachtergrond bleek een dergelijke interculturele aanpak veruit het beste te werken. Ze voelden zich daardoor even goed thuis op school als de leerlingen met een Vlaamse achtergrond. Ook waren hun schoolprestaties – afgemeten aan hun cijfers voor het vak Nederlands – beter dan bij de andere benaderingen. Opvallend was ook dat deze aanpak niet ten koste ging van de prestaties van de kinderen met een Vlaamse achtergrond. De interculturele aanpak bleek zelfs extra goed te werken bij 'superdiverse' scholen, waar meer dan 60 procent van de leerlingen een migratieachtergrond heeft.[91] Op scholen die een kleurenblinde aanpak hadden, presteerden de kinderen met een migratieachtergrond aanmerkelijk slechter. Hoe sterker de kleurenblinde aanpak, hoe lager hun cijfers. Ook de assimilatie-aanpak had vooral negatieve uitkomsten. Die leidde niet tot betere cijfers voor Nederlands, maar wel tot veel lagere thuisgevoelens. Hoe sterker de assimilatie-aanpak, hoe minder leerlingen met een migratieachtergrond zich op school thuis voelden. De onderzoekers vonden geen effect van de gelijkheidsbenadering.

Ander internationaal onderzoek komt tot vergelijkbare uitkomsten.[92] Schoolprogramma's die enige aandacht besteden aan andere culturen, zorgen ervoor dat kinderen uit die andere culturen zich erkend en betrokken voelen, omdat ook hun kennis over bepaalde onderwerpen ertoe doet.[93] Omgekeerd geldt dat kinderen die hun eigen taal niet mogen spreken op het schoolplein, zoals in Vlaanderen nu vaak het geval is, het signaal krijgen dat hun identiteit en taal er niet toe doen. Verder blijkt uit onderzoek dat minderheden zich meer thuis voelen in bedrijven waarvan het management ruimte voor andere culturen belangrijk vindt. Wanneer leiders culturele verschillen erkennen en waarderen, hebben minderheden meer het idee erbij te horen dan bij een kleurenblinde benadering. Bij een kleurenblinde benadering is er bovendien vaker sprake van conflict en afstand.[94] Een belangrijke bevinding is hierbij dat de interculturele benadering inclusief moet zijn en dat ook de cultuur van de meerderheidsgroep wordt erkend en geapprecieerd.[95] Anders bestaat het risico dat de meerderheidsgroep zich, op zijn beurt, niet gewaardeerd of zelfs bedreigd voelt.[96]

Verscheidenheid en interetnische relaties op scholen

Als gevolg van de toenemende verscheidenheid in de klas staan leraren steeds vaker voor de taak om sociale spanningen binnen de school te kanaliseren.[97] Er is veel onderzoek gedaan naar de gevolgen van een toenemende verscheidenheid voor de relaties binnen de klas[98], met tegenstrijdige bevindingen. Sommige studies laten zien dat de kans op pestgedrag kleiner is wanneer er in een klas of op een school veel verschillende etnische groepen van gelijke grootte aanwezig zijn.[99] Er zijn overigens ook studies die geen correlatie vinden tussen de etnische samenstelling van een school of klas en de kwaliteit van de interetnische relaties.[100] Uit Nederlands onderzoek blijkt dat leerlingen in het voortgezet onderwijs een sterke voorkeur hebben voor de omgang met leeftijdsgenoten uit

dezelfde etnische groep.[101] Ook neemt de kans op pesten toe naarmate de etnische verscheidenheid op een school groter is. Dit geldt zowel voor interetnisch als voor intra-etnisch pestgedrag.[102] Of er gepest wordt in een klas, bleek voor ongeveer 45 procent samen te hangen met de samenstelling van de klas. Hoe diverser de klas, hoe meer er gepest werd. Omdat leerkrachten in gemengde klassen mogelijk meer moeite hebben om de sociale relaties tussen leerlingen in goede banen te leiden, zouden de lerarenopleidingen volgens de onderzoekers meer aandacht moeten besteden aan het omgaan met groepsdynamiek.[103]

Een overzichtsartikel van Thijs en Verkuyten (2014) vat de inzichten over de relaties tussen de etnische samenstelling van scholen of klassen en interetnische relaties als volgt samen. Etnisch diverse scholen leveren meer interetnische vriendschappen op in absolute zin. Dit gemiddelde effect is echter niet heel sterk en kan onder omstandigheden mogelijk ook negatief uitwerken. Zij concluderen dat etnische verscheidenheid *an sich* geen garantie biedt voor interetnische tolerantie. Zij wijzen op het belang van andere aspecten van het schoolmilieu, zoals het benadrukken van een gemeenschappelijke, inclusieve identiteit van de school. Het helpt ook als in het onderwijs kennis wordt aangeboden over culturele verschillen, en als normen worden gesteld die de interetnische tolerantie vergroten, zoals antidiscriminatie. Op basis van meerdere eigen empirische onderzoeken op Nederlandse basisscholen concluderen Thijs en Verkuyten dat een interculturele onderwijsaanpak kan leiden tot meer positieve interetnische relaties.[104] Dit positieve effect is zowel zichtbaar bij de meerderheidsgroep met een Nederlandse achtergrond als bij verschillende minderheidsgroepen. Meer kennis over culturele verscheidenheid en de verspreiding van antidiscriminatienormen zijn de achterliggende mechanismen die de positieve effecten verklaren.

Betekenis voor beleid: ruimte voor culturele familiariteit en meer professionaliteit

Op basis van de wetenschappelijke literatuur lijkt een interculturele benadering het best te werken op scholen die een grote verscheidenheid aan leerlingen hebben. Als kinderen zich op school erkend en gezien voelen, voelen ze zich meer thuis en presteren ze beter. Dat betekent dat de school ruimte moet bieden voor een zekere *culturele familiariteit*. In het reguliere onderwijscurriculum kan bijvoorbeeld bij vakken als geschiedenis en aardrijkskunde op vanzelfsprekende wijze aandacht worden gegeven aan de verschillende achtergronden en herkomst van leerlingen. Het onderwijs kan zo ook een rol spelen bij het aanleren van kennis over de verschillende migrantengroepen, hun beweegredenen om te migreren, hun culturele achtergrond en de mogelijke verscheidenheid binnen groepen migranten uit hetzelfde herkomstland. Bij een interculturele aanpak hoort ook dat er aandacht is voor de culturele achtergronden van de gevestigde groepen.

Scholen moeten zich voorbereiden op een steeds wisselende culturele veelvormigheid onder hun leerlingen en moeten steeds weer nieuwe groepen soepel inpassen. Toen Nederland slechts enkele migrantengroepen kende, kon er nog voor elke leerlingengroep speciale expertise en apart beleid worden ontwikkeld. Met tientallen verschillende groepen is dat ondoenlijk, zeker nu steeds weer nieuwe groepen uit andere delen van de wereld naar ons land komen. Wat in het verleden werkte voor leerlingen met een Marokkaanse of Turkse achtergrond, hoeft niet te werken voor de nieuwe instroom van Eritrese, Pools of Indiase kinderen.

Dat betekent dat scholen en leerkrachten veel meer kennis en vaardigheden moeten hebben over hoe om te gaan met leerlingen met een andere herkomst en met klassen met een hoge verscheidenheid aan leerlingen. Zo moeten scholen bijvoorbeeld duidelijke normen stellen die de interetnische tolerantie vergroten, zoals antidiscriminatie en het tegengaan van racisme. In intervisietrajecten kunnen docenten elkaar helpen om gevoelige onderwerpen bespreekbaar te maken en handelingsverlegenheid daarbij weg te nemen. Interculturele kennis en vaardigheden zouden een vast onderdeel moeten zijn van hun professionele competenties. Dat betekent ook dat het aanleren ervan een standaardonderdeel is van de opleiding van onderwijzers en leraren. In traditionele immigratielanden als Amerika, Nieuw-Zeeland en Canada is hier vanouds aandacht voor in de lerarenopleidingen. Leraren in Nederland krijgen echter veel minder instructies over de omgang met culturele verscheidenheid dan leraren in andere landen.[105]

Ook bestaat er in ons land geen lerarenopleiding of master gericht op intercultureel onderwijs. Wel is er sinds kort een master gericht op het lesgeven in Nederlands als tweede taal.[106] Lerarenopleidingen kunnen op het gebied van intercultureel onderwijs leren van het International Baccalaureaat dat onder toezicht staat van de wereldwijde organisatie IBO. In Nederland hebben negentien internationale scholen een intercultureel leerprofiel ontwikkeld, waarbij het accent ligt op nieuwsgierigheid, leergierigheid, denkkracht, communicatie, integriteit, openheid, zorgzaamheid, ondernemerschap, evenwichtigheid en reflectievermogen. Het ontwikkelen van een intercultureel leerprofiel vergt dat docenten in opleiding én alle huidige docenten een professionaliseringsslag maken (zie kader 6.6).[107]

Kader 6.6 Intercultureel werken in het onderwijs
Veel leerkrachten krijgen, nu of in de toekomst, te maken met culturele verscheidenheid in de klas. Het is daarom belangrijk dat leerkrachten inclusief en intercultureel onderwijs kunnen verzorgen. Severiens et al. stellen dat er binnen de lerarenopleidingen meer aandacht moet worden besteed aan de kennis en competenties die hiervoor belangrijk zijn.[108] Belangrijke aandachtspunten zijn volgens hen:

- Nederlands als tweede taal. Met een breed school-taalbeleid dragen alle leerkrachten bij aan de tweedetaalverwerving van leerlingen met een andere moedertaal.
- Pedagogische vaardigheden. Bewustwording van eigen ideeën over verscheidenheid, verscheidenheid ter sprake brengen in het klaslokaal en integreren in het onderwijsmateriaal.
- Sociale interactie en identiteit. Bewustwording van stereotiepe gedachten, discriminatie en de mogelijke schadelijke gevolgen hiervan, en acceptatie van de (bi)culturele identiteit van leerlingen.
- Ouder- en buurtbetrokkenheid. Het actief betrekken van alle ouders en de buurt brengt de school- en thuiscultuur dichter bij elkaar, wat bijdraagt aan zowel schoolprestaties als welzijn.

Verscheidenheid en vlottendheid zetten ook het verenigingsleven onder druk

In veel gemeenten is het verenigingsleven een belangrijke bron van sociale samenhang. Sportclubs, zangkoren en carnavalsverenigingen zorgen voor sociale contacten en vriendschappen en geven inwoners een gevoel van thuis. Veel gemeenten zetten dan ook sterk in op verenigingen om allerlei beleidsdoelen te bereiken. Zo worden sportverenigingen gestimuleerd om 'brede' verenigingen te worden en trainingen te geven aan gehandicapten, vluchtelingen en psychiatrische patiënten, of hun clubhuizen en kleedkamers open te stellen voor naschoolse opvang en opbouwwerk. Verder wordt er veel verwacht van sportverenigingen bij de integratie van migranten en hun kinderen.[109]

Er zijn echter aanwijzingen dat de toegenomen verscheidenheid en vlottendheid het verenigingsleven onder grote druk zetten. Naar de effecten van vlottendheid op het verenigingsleven is nog niet zoveel onderzoek gedaan, maar het is zeer aannemelijk dat een grotere doorstroming van leden een bedreiging vormt voor de continuïteit van verenigingen. In ons land wordt het kader van verenigingen vrijwel altijd gevormd door vrijwilligers die zich belangeloos en parttime inzetten. Bij een groter verloop wordt het lastiger om leden voor langere tijd aan de vereniging te binden en hen te rekruteren voor kaderfuncties.[110]

Kader 6.7 Vlottendheid in Wassenaar

Wassenaar is één van de weinige dorpen in ons land met een zeer hoge wisselsnelheid onder de bewoners. Het is na Delft zelfs de snelst wisselende gemeente van Zuid-Holland – sneller nog dan de nabijgelegen studentenstad Leiden. Ieder jaar vestigen zich ongeveer 2.000 personen in de gemeente terwijl er ongeveer 1.800 vertrekken. Het gaat hier vooral om kennismigranten die in Den Haag of Leiden werken.[111] Er doen zich nauwelijks conflicten voor tussen de immigranten en de Wassenaarders met een Nederlandse achtergrond. Ook is er een breed gedragen besef dat de immigranten bijdragen aan de lokale middenstand.

Toch gaat ook in Wassenaar het samenleven niet vanzelf. Zo zijn er zorgen over de zogenoemde 'lage omgevingsbetrokkenheid' van de migranten.[112] De expat-gemeenschap heeft de naam zich af te zonderen en niet deel te nemen aan het lokale vrijwilligerswerk en verenigingsleven. Ook speelt het tijdelijk verblijf van de migranten die wel deelnemen, verenigingen soms parten. Zo moest het eerste elftal van SV Wassenaar zich in het seizoen 2017/2018 terugtrekken uit de voetbalcompetitie mede omdat enkele expats vertrokken.[113]

Naar het effect van verscheidenheid op verenigingen is meer onderzoek gedaan. Er zijn duidelijke verschillen tussen Nederlanders zonder migratieachtergrond en Nederlanders met migratieachtergrond wat betreft de deelname aan het verenigingsleven en het vrijwilligerswerk. Inwoners met een Nederlandse achtergrond zijn bijvoorbeeld vaker lid van een sportclub dan mensen met een migratieachtergrond. Volgens onderzoek van het Mulier Instituut is 14 procent van de inwoners met een niet-Europese/-Angelsaksische achtergrond lid van een sportclub, tegenover 19 procent met een Europese/Angelsaksische migratieachtergrond en 25 procent met een Nederlandse achtergrond.[114] En volgens het SCP verrichten inwoners met een Europese/Angelsaksische achtergrond veel vaker vrijwilligerswerk in culturele instellingen dan mensen met een niet-Europese/-Angelsaksische achtergrond.[115] Ook ervaren mensen die niet of maar ten dele in Nederland zijn opgegroeid, veel minder binding met het Nederlandse verenigingsleven.[116]

In de publieke opinie wordt vaak een culturele verklaring gegeven voor de lagere participatie van inwoners met een migratieachtergrond. Velen van hen zouden afkomstig zijn uit culturen die geen traditie hebben van verenigingsleven en vrijwilligerswerk. Onderzoek laat echter zien dat zij zich even vaak aansluiten bij een sportvereniging als lid of vrijwilliger als inwoners met een Nederlandse achtergrond, maar dat hun lagere participatie vooral komt omdat ze hun lidmaatschap sneller opzeggen.[117] Leden met een migratieachtergrond verlaten

verenigingen vooral wanneer er veel leden zijn met een andere achtergrond.[118] Datzelfde geldt overigens in nog sterkere mate voor leden met een Nederlandse achtergrond. In de paar verenigingen waar zij in de minderheid zijn, is de mate waarin zij afhaken zelfs hoger dan onder leden met een migratieachtergrond die in de minderheid zijn.

Dat suggereert dat de lagere participatie van mensen met een migratieachtergrond niet zozeer een culturele oorzaak heeft, maar een rechtstreeks effect is van een grote verscheidenheid. In onze termen: het is geen compositie-effect dat valt toe te schrijven aan de kenmerken van een specifieke groep, maar een verscheidenheidseffect dat bij alle groepen voorkomt, ook bij de groep met een Nederlandse achtergrond. Het belangrijkste onderliggende mechanisme is het homophilie-principe: mensen hebben een sterke behoefte om zich aan te sluiten bij gelijkgestemden.[119] Wanneer vrijwillige verbanden, zoals verenigingen, zeer veelstemmig zijn, dan zullen veel leden zich er minder thuis voelen en eerder geneigd zijn de vereniging te verlaten.

Dat geldt dus evenzeer voor leden met een Nederlandse achtergrond, alleen komt dat nog betrekkelijk weinig voor omdat zij in de meeste sportverenigingen een ruime meerderheid vormen. In de meeste Nederlandse voetbalverenigingen hebben veel leden een Nederlandse achtergrond en deze voelen zich genoeg thuis om er langer lid te blijven. Leden met een migratieachtergrond zijn vrijwel altijd een minderheid en voelen daardoor minder binding.[120] Dit alles betekent dat naarmate verenigingen heterogener worden, ze meer verloop krijgen en een groter risico lopen uiteen te vallen of na verloop van tijd juist homogeen te worden. In het laatste geval neemt de verscheidenheid binnen de vereniging sterk af, terwijl de stabiliteit toeneemt omdat men weer 'onder elkaar' is.[121]

Ook voor verenigingen geldt dus dat verscheidenheid het leven ingewikkelder maakt. Zeer verscheiden verenigingen moeten meer moeite doen om de club bij elkaar te houden dan homogene verenigingen. Er is nog geen onderzoek gedaan naar de strategieën die daarbij werken, maar het is aannemelijk dat de bevindingen uit het onderwijsonderzoek ook hier relevant zijn. Om leden zich thuis te laten voelen moet de vereniging werk maken van culturele familiariteit en moeten leden met een andere achtergrond zich erkend voelen. Dat kan in simpele dingen zitten, zoals een gevarieerd aanbod in de kantine en tolerantie voor elkaars feestdagen. Ook kan het zinvol zijn om, net als op scholen, in te zetten op een clubidentiteit die de verschillende achtergronden overstijgt. Zeer diverse verenigingen zullen vaker te maken hebben met verloop onder leden en vrijwilligers. Ondersteuning door betaalde krachten, zoals een verenigingsmanager of huismeester, is daar vermoedelijk belangrijk om de continuïteit van de vereniging te waarborgen.

Betekenis voor beleid: niet te veel verwachten van verenigingen

Uit de bovenstaande analyse zijn drie beleidsconclusies te trekken. In de eerste plaats is het voor gemeenten met een hoge HHI nog maar de vraag of zij verenigingen kunnen inzetten om allerlei doelen in het sociale domein te realiseren. Heterogene verenigingen zullen vaak niet beschikken over het kader en het sociaal kapitaal om ook nog eens allerlei buurtactiviteiten en sociaal werk te ondersteunen. Zij mogen al blij zijn als ze blijven bestaan en hebben daarbij juist steun van de gemeente nodig.

In de tweede plaats betekent dit dat gemeenten niet te veel moeten verwachten van het verenigingsleven als bron van sociale samenhang *tussen* groepen.[122] Vrijwillige verbanden, zoals verenigingen, zijn vooral goed voor de sociale samenhang *binnen* groepen. Een zekere mate van segregatie is waarschijnlijk onvermijdelijk in het verenigingsleven.

In de derde plaats loont het de moeite om na te denken over het ondersteunen van andere sociale verbanden voor sport en cultuur dan de klassieke verenigingen. Gemeenten met een groot verloop onder de bewoners, zoals expat- of tuinbouwgemeenten, zouden bijvoorbeeld kunnen investeren in 'lichte' verbanden voor sportbeoefening. Sportscholen, bootcamps en yogastudio's hebben een lage drempel en zorgen toch voor een zekere mate van publieke familiariteit. Sportbonden zouden kunnen nadenken over flexibele of 'wilde' competities voor expats en arbeidsmigranten, waarbij het makkelijk is om als team of als speler tussentijds in en uit te stromen. Een andere optie is om meer in te zetten op competities tussen scholen, iets wat in de Angelsaksische traditie gebruikelijk is. Scholen zijn steviger verbanden dan verenigingen en beschikken over professionele krachten en faciliteiten. Bovendien kan deelname aan sportcompetities op zeer diverse scholen een bron zijn van een gezamenlijke identiteit.

Samenvattend

- Vanwege een toenemende segregatie is het onderwijs minder in staat om zelf een bron van maatschappelijke samenhang te zijn.
- Binnen scholen met een grote verscheidenheid aan leerlingen verdient een interculturele benadering, waarbij er ruimte is voor onderling cultureel begrip, de voorkeur. Daarbij hoort ook dat er begrip is voor de cultuur van de meerderheidsgroep. Ook is het belangrijk normen te stellen die interetnische tolerantie vergroten, zoals antidiscriminatie.
- Dat betekent dat het onderwijs ruimte moet bieden voor een zekere *culturele familiariteit*. In het reguliere onderwijscurriculum kan bijvoorbeeld bij vakken als geschiedenis en aardrijkskunde op vanzelfsprekende wijze aandacht worden gegeven aan de verschillende achtergronden en herkomsten van leerlingen.

- Kennis en vaardigheden over de omgang met een grote verscheidenheid onder de leerlingen zouden een vast onderdeel moeten zijn van de professionele competenties van leerkrachten en schoolleiders. Dat betekent ook dat het aanleren ervan een standaardonderdeel is van de opleiding van onderwijzers en leraren.
- Verscheidenheid en vlottendheid zetten ook het verenigingsleven onder druk. Gemeenten moeten daarom niet teveel verwachten van het verenigingsleven als bron van sociale samenhang *tussen* groepen. Vrijwillige verbanden, zoals verenigingen, zijn vooral goed voor de sociale samenhang *binnen* groepen. Een zekere mate van segregatie is waarschijnlijk onvermijdelijk in het verenigingsleven.
- Gemeenten met een groot verloop onder de bewoners zouden kunnen investeren in 'lichte' verbanden voor sportbeoefening.

6.4 Nationale samenhang versterken

Verscheidenheid zorgt voor minder overlappende breuklijnen

Grote delen van de bevolking maken zich zorgen dat de toegenomen immigratie en verscheidenheid ook de nationale samenhang onder druk zetten.[123] Als belangrijkste problemen op het gebied van integratie noemen mensen met een Nederlandse achtergrond bijvoorbeeld dat mensen met een migratieachtergrond zich te weinig aanpassen en dat de Nederlandse normen en waarden onder druk staan. Ruim de helft (54 procent) vindt dat mensen met een migratieachtergrond mee moeten doen aan de Nederlandse culturele tradities. Mensen met een migratieachtergrond, op hun beurt, geven aan dat het wel belangrijk is respect te hebben voor elkaar en elkaars cultuur, maar dat dit niet hoeft te betekenen dat zij normen en waarden moeten overnemen of moeten meedoen aan culturele tradities.[124]

In het academisch onderzoek naar de gevolgen van immigratie voor de sociale cohesie worden deze zorgen meestal gerelativeerd. Sociologen en politicologen stellen dat Putnams bevindingen, dat mensen zich in hun schulp terugtrekken als de verscheidenheid toeneemt, alleen gelden op buurtniveau.[125] Er zijn bijvoorbeeld nog weinig aanwijzingen dat het algemene sociale vertrouwen onder Nederlanders afneemt. Ook het aantal inwoners dat aan vrijwilligerswerk en mantelzorg doet, lijkt niet af te nemen.[126]

Verder zou gesteld kunnen worden dat de toegenomen verscheidenheid onder migranten het minder waarschijnlijk maakt dat op landelijk niveau de maatschappelijke breuklijnen tussen gevestigden en nieuwkomers zich verdiepen. Mutatis mutandis geldt dit ook voor de toegenomen vlottendheid. Voor de stabiliteit van een samenleving is het belangrijk dat zich niet al te veel overlappende breuklijnen ('overlapping cleavages') voordoen en dat etnische,

religieuze, geografische, sociale en politieke verschillen niet te veel gaan samenlopen. Zou dat wel het geval zijn, dan dreigt een samenleving uiteen te vallen. Negatieve voorbeelden uit het verleden zijn bijvoorbeeld Noord-Ierland, waar religieuze, sociaal-economische en politieke scheidslijnen samenvielen en het land verscheurden. Maar ook België, waar taalkundige verschillen overlappen met geografische en soms ook sociaal-economische scheidslijnen, wat tot een lange en soms heftige taalstrijd heeft geleid. Of Libanon, waar religieuze en politieke breuklijnen samenvallen en de sporen van de burgeroorlog nog dicht onder de oppervlakte zitten. Overigens kende ook Nederland, vóór de pacificatie van 1917 waarmee een einde kwam aan de jarenlange schoolstrijd in Nederland, zeer sterke middelpuntvliedende krachten.

De nieuwe verscheidenheid naar herkomst, opleidingsniveau en sociale achtergrond van migranten zorgt er daarentegen juist voor dat op landelijk niveau de verschillen tussen gevestigden en nieuwkomers minder duidelijk zijn dan in het verleden. Door die nieuwe verscheidenheid staan niet langer enkele betrekkelijk homogene groepen van inwoners met een migratieachtergrond tegenover even homogene formaties van gevestigde bewoners. Daardoor is er minder kans dat zich sterk botsende 'wij-zij'-perspectieven vormen, zoals in Nederland tijdens de vroege verzuiling het geval was, en dat verschillen naar *herkomst* structureel gaan samenvallen met verschillen in godsdienst, taal en sociale status.

Onder de nieuwe migranten en hun kinderen bevindt zich bijvoorbeeld een veelvoud aan gelovigen: niet alleen moslims, hindoes, en een paar boeddhisten, maar ook veel katholieken, protestanten, kopten en andere orthodoxe christenen. Er wonen in Nederland inmiddels ongeveer 1 miljoen christenmigranten, evenveel als het aantal moslims.[127] De islam is volgens velen een belangrijke bron van sociale tegenstellingen in ons land[128] en in specifieke buurten of scholen kan radicalisering leiden tot spanningen tussen groepen. Maar landelijk gezien geldt zeker niet dat de migranten of de inwoners met een migratieachtergrond overwegend moslim zijn. Zo geeft op dit moment slechts 5 procent van de bevolking aan moslim te zijn.[129] Bovendien is ook onder moslims in ons land de etnische en religieuze verscheidenheid redelijk groot. Zij komen oorspronkelijk niet alleen uit Turkije, Marokko en Suriname, maar bijvoorbeeld ook uit het voormalige Joegoslavië, de voormalige Sovjet-Unie, Bulgarije, Afghanistan, Iran, Irak, Eritrea, Somalië en Syrië. En ook binnen de traditionele tweedeling tussen soennieten en sjiieten is er de nodige verscheidenheid.[130]

Migratie heeft in ons land ook niet geleid tot de komst van een concurrerende taal, zoals in de Verenigde Staten het geval is met Spaans, en in de Baltische staten met Russisch. Migranten en hun kinderen spreken thuis tientallen verschillende talen, maar de belangrijkste talen waarin de migrantengroepen onderling communiceren zijn het Nederlands en, voor sommige groepen, het

Engels. Nederlands is, ook in de meest diverse wijken, de *lingua franca* tussen kinderen van verschillende herkomst – al kent de straattaal veel leenwoorden uit de migrantentalen. Verder is geen sprake van regionale dominantie van etnische groepen. In Nederland zijn de migranten over grote delen van het land verspreid. Er zijn geen overwegend Surinaamse, Turkse, of Poolse wijken; in vrijwel geen enkele wijk vormt één etnische groep – met uitzondering van die met een Nederlandse achtergrond – de numerieke meerderheid.[131]

Bovendien kent Nederland geen homogene blokvorming langs culturele of politieke lijnen onder migranten en inwoners met een migratieachtergrond. De publieke discussies over het slavernijverleden en over Zwarte Piet worden bijvoorbeeld vooral gevoerd door gevestigde Nederlanders en Nederlanders met een Sub-Sahara-Afrikaanse, Surinaams-Creoolse of Antilliaanse achtergrond. Inwoners met een Poolse, Turkse, of Marokkaanse achtergrond zijn veel minder zichtbaar in die debatten. En bij de verkiezingen van 2017 stemden Nederlanders met een Turkse of Marokkaanse achtergrond vaak op Denk[132], terwijl Nederlanders met een Surinaams-Hindoestaanse achtergrond in de afgelopen jaren juist vaak op de PVV stemden.[133]

Tot slot is ook de sociaal-economische homogeniteit onder de nieuwe migranten niet groot. Anders dan de gastarbeiders uit de jaren zestig en zeventig van de vorige eeuw, is een deel van de nieuwe migranten hoogopgeleid en hebben ze beroepen met een hoge sociale status. Dat geldt bijvoorbeeld voor de kennismigranten uit India en China, en voor veel inwoners met een Iraanse, Afghaanse en Joegoslavische achtergrond. En de hedendaagse migranten uit Turkije, Polen of Bulgarije vinden tegenwoordig niet alleen hun weg naar de kassen en de distributiecentra, maar ook naar de collegebanken en de onderzoekscentra.

Tegelijkertijd vergroot verscheidenheid de kans op fragmentatie

De nieuwe verscheidenheid verzacht dus in potentie de 'oude' zorgen over verzuiling en over een breuklijn tussen gevestigden en nieuwkomers. Die potentie realiseert zich echter niet vanzelf. Er is bovendien ook een risico van fragmentatie, van het uit elkaar vallen van de samenleving in tal van kleinere groepen die houvast zoeken in hun eigen identiteit en met de ruggen naar elkaar komen te staan. Omdat er steeds meer verschillende groepen zijn, neemt de kans op botsingen tussen migrantengroepen toe. Daarom is het verstandig om ook na te denken over hoe op nationaal niveau de samenhang te bevorderen. Landen die al lang immigratielanden zijn, zoals Canada, de Verenigde Staten en Australië, besteden dan ook vanouds de nodige aandacht aan rituelen, symbolen en instituties die de nationale eenheid bevorderen.

Wat kan er op nationaal niveau worden gedaan om het samenleven van al die verschillende inwoners in goede banen te leiden? Hoe kunnen we alle inwoners

van ons land, immigranten en gevestigden, niet alleen het gevoel geven dat ze in ons land thuis zijn, maar ook dat ze onderdeel zijn van een *samen*leving? Het gaat daarbij om verschillende groepen met verschillende uitgangssituaties. Als eerste onderscheiden we de *passanten*, zoals de arbeidsmigranten, kenniswerkers en internationale studenten, die geen intentie hebben om zich hier blijvend te vestigen. Daarnaast zijn er de *nieuwkomers*, die zich wel blijvend vestigen. En ten derde de *gevestigde*n, die in ons land zijn geboren en getogen.

Spelregels voor het samenleven

Om het samenleven van al deze groepen in goede banen te leiden zijn *spelregels* nodig die een kader bieden voor het maatschappelijk verkeer. Deze spelregels zijn niet specifiek voor ons land en zijn in vrijwel alle westerse landen terug te vinden in de discussies over immigratie en nationale eenheid. Op basis van de literatuur onderscheiden we drie sets van regels die van belang zijn om de democratische rechtsstaat te waarborgen, en het behoud van welvaart en de verzorgingsstaat en een pluriforme samenleving te garanderen (zie kader 6.8).[134]

Allereerst de *regels van de democratische rechtsstaat*. Van alle inwoners – passanten, nieuwkomers en gevestigden – mag worden verwacht dat zij zich houden aan de wet en respect hebben voor de uitgangspunten en de instituties van de democratische rechtsstaat, zoals het gelijkheidsbeginsel, de scheiding van kerk en staat en de grondrechten. Voor alle inwoners geldt bovendien dat zij elkaar met respect behandelen en zich onthouden van racisme en discriminatie.

In de tweede plaats mag van alle inwoners van ons land – passanten, nieuwkomers en gevestigden – worden verwacht dat zij *bijdragen aan de samenleving*. Elke samenleving kan immers alleen voortbestaan bij een zekere mate van samenwerking en wederkerigheid. Dat kan door betaalde arbeid te verrichten en belasting te betalen. Het kan daarnaast door andere activiteiten die onmisbaar zijn voor een bloeiende en gezonde samenleving, zoals vrijwilligerswerk. In dat verband mag van passanten en nieuwkomers worden verwacht dat zij enige moeite doen om zich te verdiepen in de in ons land of in een regio geldende omgangsvormen en dat zij zich daarnaar proberen te voegen. In hoofdstuk 5 over ontvangst en inburgering hebben we daarom voorgesteld om voor alle migranten, ongeacht hun juridische status of verblijfsintentie, vormen van inburgering te ontwikkelen: voor passanten lichte vormen en voor hen die het Nederlanderschap ambiëren zwaardere vormen, zoals een zekere beheersing van het Nederlands en kennis van de Nederlandse geschiedenis. Dit is cruciaal voor de solidariteit op nationaal niveau. Inwoners die hard hun best doen om hun eigen brood te verdienen en een betrokken burger te zijn, kunnen doorgaans op meer sympathie en welwillendheid rekenen dan inwoners die weinig tot niets bijdragen. Hierop gaan we in het volgende hoofdstuk nog apart in.

Kader 6.8 Spelregels van het samenleven
Om het samenleven in verscheidenheid mogelijk te maken gelden drie sets van spelregels. Deze gelden voor alle inwoners. Ze zijn van belang om de democratische rechtsstaat te waarborgen en het behoud van welvaart en een cultureel pluriforme samenleving te garanderen.

- Een eerste set van regels is verbonden met de *democratische rechtsstaat*. Het gaat om juridisch gecodificeerde normen die het onderlinge verkeer tussen mensen mogelijk maken, zoals het gelijkheidsbeginsel, individuele vrijheden, sociale rechten, scheiding van kerk en staat, en lichamelijke integriteit.
- Een tweede set regels heeft te maken met de principes van *economische en sociale participatie*. Voor de economische continuïteit van een samenleving en de verzorgingsstaat is het van belang dat mensen toegang verwerven tot onderwijs, arbeid en inkomen. Omgekeerd mag van mensen worden verwacht dat zij hun best doen om te participeren, niet alleen door arbeid te verrichten en belasting te betalen, maar ook door vrijwilligerswerk te verrichten of door andere vormen van sociale participatie.
- Een derde set regels stelt inwoners in staat om uiting te geven aan *individuele en collectieve identiteiten*. Een pluriforme samenleving geeft ruimte aan de eigen tradities, gebruiken en omgangsvormen. Deze tradities zijn te respecteren indien zij niet strijdig zijn met de eisen van de rechtsstaat en participatie in onderwijs en arbeid niet in de weg staan.

In de derde plaats geldt dat er een zekere ruimte is voor elke inwoner om *uiting te geven aan individuele en collectieve identiteiten*. In lijn met de interculturele aanpak die we beschreven bij het onderwijs en het verenigingsleven, heeft elke herkomstgroep de vrijheid om aandacht te besteden aan de eigen achtergronden, symbolen en gebruiken. Dit geldt ook voor de gebruiken en symbolen van de meerderheidsgroep. Iedere inwoner heeft het recht om zich thuis te voelen in ons land, ook de gevestigde groepen. Dat betekent bijvoorbeeld dat er in de regio's van ons land waarin de verscheidenheid hoog is, voor elke groep voldoende ruimte moet zijn om de eigen feestdagen te vieren; denk aan Sinterklaas, Holi, Kerst, Suikerfeest, Nieuwjaar, Ketikoti. Dit vraagt om een zekere inschikkelijkheid bij het maken van roosters op het werk en op scholen. Het kan ook betekenen dat iedere groep op nationaal niveau ruimte krijgt om aandacht te besteden aan de eigen geschiedenis. In dat verband kan het bijvoorbeeld zinvol zijn om steun te geven aan de oprichting van migratiemusea, die aandacht schenken aan de migratiegeschiedenis en achtergronden van de verschillende

herkomstgroepen in ons land, naast steun voor regionale musea die aandacht hebben voor de lokale geschiedenis en gebruiken.

Debatten over nationale identiteit zijn een splijtzwam en geen bron van verbondenheid

Is er, naast het bevorderen van deze basiseisen, nóg een taak weggelegd voor de regering? In ons land en in de meeste andere westerse landen is er telkens weer discussie over de vraag of de overheid moet inzetten op het creëren of onderhouden van een *nationale identiteit*. In vrijwel alle landen leidt dit tot felle debatten omdat er geen consensus is over waar die nationale identiteit uit zou moeten bestaan.[135] Wordt de nationale identiteit ingevuld op basis van de historisch gegroeide waarden en gebruiken van de gevestigde meerderheidsgroep, dan laat dit weinig ruimte voor de waarden en gebruiken van de nieuwkomers en hun kinderen. Deze voelen zich dan buitengesloten en niet serieus genomen. Bovendien lukt het in vrijwel geen enkel land om overeenstemming te krijgen over wat dan precies de elementen van die *Leitkultur* zouden moeten zijn. In Nederland steekt de discussie over de nationale identiteit met een zekere regelmaat de kop op, maar deze heeft vooralsnog niet geleid tot breed gedeelde conclusies over de aard en inhoud van die identiteit.

Tiemeijer laat zien dat het ook in onze buurlanden niet is gelukt om te benoemen wat nu kenmerkend is voor de landsaard.[136] In Frankrijk ging het over verbondenheid met de Franse geschiedenis en cultuur, met haar helden, symbolen en tradities, zoals de Frans revolutie, de Verlichting, Napoleon, Voltaire, Victor Hugo, De Gaulle, de tricolore, de Marseillaise, wijn, kaas, galanterie en romantiek. Hiernaast werd genoemd het lidmaatschap van een bepaalde primordiale groep, gekenmerkt door Kaukasische afkomst en huidskleur en het Chistendom, in het bijzonder het Rooms-Katholicisme. Loyaliteit aan algemene waarden, zoals *liberté*, *égalité*, *fraternité* en *laïcité*, werd eveneens vaak genoemd. Ook in Duitsland werd gesteld dat het land een natie is van geschiedenis en van cultuur, de geboortegrond van Goethe en Bach. Bovendien zou religie een belangrijke bindende factor in de samenleving zijn, terwijl de staat daarbij neutraal blijft. Kenmerkend zou verder zijn dat Duitsers verlichte patriotten zijn die houden van hun land maar anderen niet haten. De inwoners van het Verenigd Koninkrijk ervaren 'Britishness' als een combinatie van enerzijds de algemene liberale waarden die ook elders worden genoemd en anderzijds 'typisch Britse' kenmerken zoals de Engelse taal, het Britse landschap, de Royal Navy, pubs, fish and chips, en – niet te vergeten – cricket.

Wat in al deze landen opvalt, is dat maatschappelijke debatten over de nationale identiteit een splijtzwam zijn en geen bron van verbondenheid. In Frankrijk waren de internetsite en de regionale debatten niet alleen een forum voor beschaafde bijdragen, maar ook voor racistische en anti-islamuitingen. Het

debat werd gezien als "een van de meest mislukte projecten van president Sarkozy". Ook in Duitsland ging het debat vooral over wat Duitsers niet zijn – namelijk islamitisch – en zagen velen het als een nauwelijks verholen boodschap aan migranten dat zij zich maar hebben aan te passen. In het Verenigd Koninkrijk kwam men er ook niet uit en stierf het debat een stille dood. The Times schreef bijvoorbeeld een wedstrijd uit: wie kon een goed motto voor Groot-Brittannië van maximaal vijf woorden verzinnen? Onder de inzendingen: 'Once Mighty Empire, Slightly Used', 'We apologize for the inconvenience' en 'At Least We're Not French'. De winnaar van de prijsvraag was, typerend, het motto 'No Motto Please, We're British'.

Inzetten op verbindende verhalen en instituties

Toch kan een samenleving die bestaat uit een lappendeken van etnische groepen, baat hebben bij een gemeenschappelijke noemer die boven de verschillende groepen uitstijgt en zorgt voor verbinding. Veel klassieke immigratielanden investeren daarom in nationale gebruiken en symbolen die voor alle groepen acceptabel zijn, zoals respect voor het hijsen van de nationale vlag, het zingen van het volkslied, of het vieren van de onafhankelijkheid.

In feite spelen op nationaal niveau dezelfde dilemma's die we zagen op de scholen en verenigingen. Een al te eenvormige meerderheidscultuur maakt dat nieuwkomers zich niet thuis voelen, maar een multicultureel laissez-faire heeft als risico dat iedere groep zich in zijn eigen cultuur opsluit en dat de samenleving in eilandjes uiteenvalt. Net als bij het onderwijs en het verenigingsleven stellen wij daarom voor om aandacht te besteden aan enkele groepsoverstijgende verbindende verhalen en instituties. Met dat laatste bedoelen we hier niet organisaties, maar instituties in sociologische zin: bepaalde vaste manieren van handelen die het maatschappelijk leven orde en structuur verlenen. Alle moderne immigratiesamenlevingen maken werk van het onderhouden van samenbindende nationale verhalen en van het socialiseren van nieuwkomers daarin. De gedachte achter deze strategie is dat door verbindende of overkoepelende doelen te benadrukken de verhoudingen tussen groepen positiever worden.

Die overkoepelende algemene verhalen en instituties moeten aan ten minste vier voorwaarden voldoen: (1) ze moeten de verschillende groepen overstijgen en niet nadrukkelijk aan één groep gebonden zijn; (2) ze moeten ook voor nieuwkomers toegankelijk zijn; (3) ze moeten voor nationale verbinding kunnen zorgen; en (4) ze moeten enige continuïteit bieden tussen verleden, heden en toekomst.

De vraag is dan wat die verbindende verhalen en instituties in ons land kunnen zijn. Dit is ten dele een pragmatische, empirische vraag; in de praktijk zal

moeten blijken wat werkt en wat niet. Tegelijkertijd is het een politieke vraag, omdat overkoepelende narratieven ook wat zeggen over wat we gemeen willen hebben. We suggereren hier een paar wegen voor verdere verkenning, in het besef dat ook andere opties te overwegen zijn.[137]

1. *De Nederlandse taal*
   Een van de meest typerende nationale instituties in ons land is de Nederlandse taal. Het feit dat de overgrote meerderheid van de bevolking Nederlands spreekt, onderscheidt ons land van alle andere landen ter wereld. Dat gevoel wordt breed gedragen. In een onderzoek om te achterhalen wat inwoners van Nederland typerend vinden voor ons land, heeft het SCP aan 5.000 respondenten maar liefst 185 mogelijke kenmerken voorgelegd. Bij elk kenmerk vroegen de onderzoekers ten eerste hoe typerend de respondenten dat voor Nederland achten, en ten tweede in hoeverre dit kenmerk bijdraagt aan hun gevoel van verbondenheid met Nederland. In beide lijstjes blijkt de Nederlandse taal bovenaan te staan.[138] Bezien vanuit het oogpunt van verbinding is het spreken van Nederlands cruciaal. Zoals we al zagen, is Nederlands de belangrijkste *lingua franca* tussen de vele migrantengroepen in ons land. Het Nederlands biedt ook continuïteit in de tijd. Het vormt de verbinding met het gesproken en geschreven nationale erfgoed en met de literatuur. De overheid dient daarom in te (blijven) zetten op het bevorderen van het Nederlands als gemeenschappelijke taal in ons land. Natuurlijk mag in de private sfeer iedereen de taal bezigen die hij of zij wil, en natuurlijk kan het in bepaalde situaties en organisaties functioneel zijn een andere taal – bijvoorbeeld Engels – als voertaal te kiezen, maar in de publieke ruimte en de publieke instituties geldt het Nederlands als voertaal. Voor immigranten biedt dit in eerste instantie een drempel, omdat de taal voor hen niet meteen toegankelijk is. Dat betekent dat de overheid ervoor moet zorgen dat voor alle immigranten, ook voor passanten, hoogwaardige en betaalbare taallessen in ruime mate beschikbaar zijn.

2. *De strijd voor een veilige fysieke leefomgeving als gezamenlijke opgave*
   De psychologie leert dat een gezamenlijke strijd tegen een externe dreiging een belangrijke bron van verbondenheid kan zijn. In ons land is de strijd tegen het water een zorg die iedereen aangaat: passanten, nieuwkomers en gevestigden. Immers, alle inwoners hebben in gelijke mate baat bij een veilige fysieke leefomgeving – dat is een klassiek collectief goed. Ook is die veilige fysieke leefomgeving een belangrijk symbool van nationale verbinding dat herkomst overstijgt. De strijd tegen het water en de ontwikkeling van het land is niet alleen een rode draad in de Nederlandse geschiedenis, maar ook een zeer belangrijke opgave voor de toekomst. In de komende decennia moeten de inwoners van Nederland die strijd opnieuw voeren vanwege de stijging van de zeespiegel. Deze strijd biedt een narratief dat

lotsverbondenheid uitdrukt. Het is een verbindend verhaal dat niet alleen recht doet aan de geschiedenis van ons land en van de hier gevestigde groepen, maar ook toekomstgericht is en nieuwkomers insluit. Ook zij kunnen, ja moeten, hieraan bijdragen.

3. *Samenwerken, schikken en plooien als manier van doen*
   Een derde nationale institutie die voldoet aan de hierboven geformuleerde criteria is de lange traditie van samenwerken en schikken en plooien. Deze traditie overstijgt het belang van één specifieke groep, is bij uitstek voor iedereen toegankelijk, en is cruciaal voor het samenleven van alle verschillende groepen in ons land. In Nederland moeten nu eenmaal veel mensen, die elk aan hun vrijheid zijn gehecht, samenleven op een kleine oppervlakte, en dat lukt alleen als zij bereid zijn te geven en te nemen. Van iedereen – passanten, nieuwkomers en gevestigden – mag daarom worden verwacht dat zij – binnen de grenzen van de rechtstaat en het redelijke – elkaar enige ruimte gunnen en tot samenwerken bereid zijn. Het gaat hier om een wederkerig proces. Het zijn niet alleen de nieuwkomers die zich moet aanpassen aan de gevestigden, ook de gevestigden moeten soms inschikken voor de nieuwkomers. Onderlinge verdraagzaamheid is ook bij uitstek iets wat veel Nederlanders vandaag de dag belangrijk vinden. Toen het SCP in het onderzoek naar de Nederlandse identiteit respondenten vroeg hoe zij hopen dat het land er over vijftig jaar uitziet, geven deze aan vooral tolerantie als zeer waardevol te zien.[139] Ons land heeft bovendien een lange traditie van 'polderen' en 'pacificatie'. Verschillende levensbeschouwingen slaagden erin om min of meer vreedzaam naast elkaar te leven. Onderzoek laat ook zien dat het benadrukken van die traditie van tolerantie een bijdrage kan leveren aan het behouden van samenhang.[140]

Het voert op deze plek te ver om deze lijnen uit te werken. Andere opties zijn eveneens denkbaar of al met enig succes beproefd, bijvoorbeeld in de sfeer van cultuur, het koningshuis en sport. Zie voor een nadere uitwerking de studie van Tiemeijer.[141]

Samenvattend: nationale samenhang via spelregels en een beetje via verbindende verhalen

– De nieuwe verscheidenheid naar herkomst, opleidingsniveau en sociale achtergrond van migranten zorgt ervoor dat de breuklijn tussen gevestigden en nieuwkomers minder duidelijk is dan in het verleden. Het is niet langer enkele betrekkelijk homogene groepen met een migratieachtergrond versus een even homogene groep met een Nederlandse achtergrond. Er is wel een risico van fragmentatie, van het uit elkaar vallen van de samenleving in tal van kleinere groepen die houvast zoeken in hun eigen identiteit en met de ruggen naar elkaar komen te staan.

- Met het oog op de nationale samenhang zijn drie sets van maatschappelijke spelregels van belang:
  - Voor alle inwoners – passanten, nieuwkomers en gevestigden – geldt dat zij zich houden aan de wet en respect hebben voor de instituties van de democratische rechtsstaat.
  - Van alle inwoners wordt verwacht dat zij bijdragen aan de samenleving.
  - Voor alle inwoners is er een zekere ruimte voor erkenning van de gebruiken en symbolen van de eigen herkomstgroep. Dit geldt ook voor de gebruiken en symbolen van de meerderheidsgroep.
- Maatschappelijke debatten over de nationale identiteit zijn eerder een splijtzwam dan een bron van verbondenheid. Beter is het te investeren in enkele overkoepelende verbindende verhalen en instituties die voor iedereen toegankelijk zijn en voor nationale verbondenheid kunnen zorgen.

6.5 Conclusie: verbondenheid, familiariteit en wederkerigheid

De verschillende beleidsrichtingen die we in dit hoofdstuk hebben besproken, hebben één ding gemeen. Ze zijn er alle op gericht het gevoel van verbondenheid onder burgers te versterken. Een hoge mate van verscheidenheid en vlottendheid zetten die onderlinge verbondenheid onder druk. Buurtbewoners kennen en herkennen elkaar minder en geven aan zich minder thuis te voelen naarmate er meer verscheidenheid is in de buurt waar zij wonen. Vlottendheid maakt het lastiger om op scholen en verenigingen langdurige vriendschappen op te bouwen. Tegelijkertijd is de behoefte aan samenhang en verbondenheid groot, zo blijkt telkens weer uit de SCP-peilingen van de stemming in het land.

De Engelse econoom Collier spreekt over het grote belang van een 'sense of belonging'.[142] Dat begrip 'belonging' kent een mooie tweeledigheid. Het omvat zowel zich ergens *thuis voelen* als ergens *thuis horen*. Die tweeledigheid is de kern van onze boodschap in dit hoofdstuk. Gemeenten, scholen en verenigingen moeten niet alleen bevorderen dat inwoners, leerlingen en leden zich thuis voelen in buurten, klassen en verenigingen, maar ook dat ze het gevoel hebben er thuis te *horen*. Dit geldt zowel voor nieuwkomers en hun kinderen als voor gevestigden en hun kinderen.

Dat vraagt een grote mate van wederkerigheid. Het vraagt van gevestigden dat zij ruimte maken voor nieuwkomers en dat ze hen het gevoel geven erbij te horen. Het vraagt van nieuwkomers dat zij begrip hebben voor de gewoonten van gevestigde bewoners en dat zij zich inzetten voor de buurt, de school, of de vereniging. Dat betekent ook dat een meer interculturele benadering, waarbij er zowel aandacht is voor de achtergronden van de leerlingen met een migratieachtergrond als voor die van de leerlingen met een Nederlandse achtergrond, het meest geschikt is voor de omgang met de nieuwe verscheidenheid.

Dat wederkerige gevoel van verbondenheid komt makkelijker tot stand op lokaal niveau dan op nationaal niveau. Maatschappelijke debatten over de nationale identiteit zijn eerder een splijtzwam dan een bron van verbondenheid. Stedelijke en regionale identiteiten daarentegen zijn redelijk 'lichte' identiteiten. Er is geen stamboom voor nodig die meerdere generaties teruggaat. Een gevoel van verbondenheid aan een wijk, een stad of een regio ontstaat al als je er naar school bent geweest, fan bent van de lokale voetbalclub, of wanneer je Nederlands spreekt met de lokale tongval. We zien dan ook dat bij veel inwoners met een migratieachtergrond lokale verbondenheid zich eerder ontwikkelt dan nationale verbondenheid en dat lokale identiteiten bij de tweede generatie zelfs sterker zijn dan etnische identiteiten.

Het bevorderen van familiariteit in buurten en op scholen en verenigingen is vooral een taak voor gemeenten en voor lokale instellingen. De rijksoverheid is aan zet om de basisregels voor het samenleven te handhaven: iedere inwoner van ons land dient de democratische rechtsstaat te respecteren, een bijdrage te leveren aan de samenleving en heeft tegelijkertijd ruimte om de eigen identiteit te beleven. Ook kan de rijksoverheid ervoor zorgen dat samenbindende nationale verhalen worden onderhouden en dat nieuwkomers daarin worden gesocialiseerd. De gedachte achter deze strategie is dat door verbindende of overkoepelende doelen te benadrukken de verhoudingen tussen groepen positiever worden.

Samenvattend

- Zorg voor een goede fysieke en sociale infrastructuur op buurtniveau die publieke familiariteit bevordert. Een veilige en schone openbare ruimte is een belangrijke voorwaarde voor sociale veiligheid en sociale interactie in het algemeen. Semipublieke voorzieningen, zoals sportvelden, bibliotheken en wijkcentra, versterken de sociale veerkracht van een buurt. Woningcorporaties dienen weer meer ruimte te krijgen voor kleinschalige activiteiten gericht op de leefbaarheid en de samenhang. In zeer verscheiden omgevingen dienen gemeenten meer te investeren in professioneel opbouwwerk.
- Versterk de interculturele competenties in publieke sectoren zoals het onderwijs. Het onderwijs kan dienen als werkplaats voor het ontwikkelen van institutionele aanpakken en professionele competenties in de omgang met de grote verscheidenheid. Scholen en leerkrachten hebben kennis en vaardigheden nodig over hoe om te gaan met klassen die een grote verscheidenheid aan leerlingen hebben. Deze kennis en vaardigheden moeten een standaardonderdeel zijn van de opleiding van onderwijzers, leraren en schoolleiders.
- Handhaaf de basisregels van het samenleven. Iedere inwoner van ons land dient de democratische rechtsstaat te respecteren, een bijdrage te leveren

aan de samenleving, en een zekere ruimte te krijgen voor de eigen gebruiken en symbolen die passen binnen de rechtsstaat en participatie niet in de weg staan. Ook kan de rijksoverheid werk maken van het onderhouden van samenbindende nationale instituties en van het socialiseren van nieuwkomers daarin.

Noten

1 www.aedes.nl/artikelen/klant-en-wonen/wijkaanpak-en-leefbaarheid/leefbaarheid/aedes-achterstandswijken-terug-in-nederland.html
2 Leidelmeijer et al. 2020.
3 Den Ridder et al. 2019: 20.
4 Dekker en Van Houwelingen 2017: 31.
5 Den Ridder et al.2019: 57.
6 CBS 2020 'Prettig wonen in Den Haag'.
7 Zie: www.oogvoordewijk.nl/wijkkrant-archief/
8 Kadaster 2019.
9 De Jonge 2019. Den Haag telt 8.000 meer huishoudens dan geregistreerde woningen. In Zuidwest is het aantal huishoudens (geregistreerd op basis van de energierekening) veel groter dan het aantal woningen (geregistreerd in het Kadaster).
10 Staatscommissie parlementair stelsel 2018.
11 Zie ook Jennissen 2017; Jennissen 2014.
12 Zie ook WRR 2001; 2006; 2007. Gijsberts en Dagevos 2007; Dekker en Bokhorst 2020.
13 Deels gebaseerd op: Galster 2012.
14 Zie Gijsberts en Dagevos 2007.
15 Cantle 2001; 2013.
16 Cantle 2013; Dobbernack 2014; Lewis en Craig 2014.
17 Zo publiceerde de Local Government Association (LGA) in 2019 nog richtlijnen voor cohesiebeleid, getiteld *Building cohesive communities.*
18 Allport 1954.
19 De theorie is inmiddels gestaafd door meerdere empirische studies. Zo voerden de psychologen Pettigrew en Tropp een meta-analyse van meer dan vijfhonderd studies uit. Hun analyse bevestigt dat contact tussen verschillende groepen, zoals etnische groepen, vooroordelen vermindert. Zie Pettigrew en Tropp 2006; Raad van Europa 2017; Cantle 2013.
20 Cohesiebeleid is en wordt niet overal in het Verenigd Koninkrijk hetzelfde toegepast. Zie: Lewis en Craig 2014: 24.
21 LGA 2019; Ipsos MORI 2007.
22 Reitz en Banerjee 2007.
23 Met 'sociale integratie' wordt in dit onderzoek bedoeld: "the extent to which individual members of a group form relationships with people outside the group — relationships that help them to achieve individual economic, social or cultural goals'. Dit wordt gemeten aan de hand van een aantal indicatoren, zoals zelfidentificatie als Canadees en gevoelens van 'belonging", zie Reitz en Banerjee 2007: 18.
24 Reitz en Banerjee 2007.
25 Reitz en Banerjee 2007.
26 Kremer et al. 2014.
27 Bovens et al. 2016.
28 Van Eijk 2010.
29 Duyvendak 2017.
30 Kleinhans en Bolt 2010: 78; WRR 2005: 93.
31 Blokland 2009; Duyvendak 2017. Wel geeft Duyvendak een bredere invulling aan publieke familiariteit door ook te wijzen op het belang van amicaliteit.
32 Blokland 2009.
33 Jacobs 1961.
34 Hoekstra 2018; Blokland en Nast 2014; Kleinhans en Bolt 2010.
35 Blokland en Nast 2014.
36 Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) 2005.
37 Van Gemerden en Staats 2006.
38 WRR 2005: 57.

39 Er is discussie over deze '*broken windows*'-theorie, maar de hoofdconclusies staan nog steeds overeind. Zie onder andere Keizer et al. 2008; Welsh et al. 2015. Daarnaast Blokland 2009; Kleinhans en Bolt 2010: 114; Kleinhans en Bolt 2014; Uitermark en Duyvendak 2006 'Ruimte maken voor straatburgerschap'. Zie verder Ross et al. 2001.
40 Keizer et al. 2008: 1681-1685. Zie ook Welsh et al. 2015.
41 WRR 2005.
42 Neal et al. 2015.
43 Kleinhans en Bolt 2010: 117-118.
44 Gijsberts en Dagevos 2007: 27.
45 Gijsberts en Dagevos 2007.
46 Uitermark en Duyvendak 2006 'Ruimte maken voor straatburgerschap'; 2006 'Een gezellig beschavingsoffensief'.
47 WRR 2005; Sanders en Dautzenberg 2010; Völker et al. 2007; Blokland 2009; Klinenberg 2018.
48 Völker et al. 2007. Zie ook Kleinhans en Bolt 2010.
49 Van der Zwaard en Specht 2013.
50 Van der Zwaard en Specht 2013:5.
51 Van der Zwaard en Specht voegen hier later aan toe (2013:47): "Simpelweg sluiten van voorzieningen omdat dat de goedkoopste oplossing is, gaat ten koste van de publieke vertrouwdheid, het gevoel van eigenwaarde van de gebruikers/ bewoners en daarmee van hun collectieve zelfredzaamheid."
52 Peterson 2017.
53 Zie Klinenberg 2018.
54 Koltsova 2018.
55 Zie bijvoorbeeld Hoekstra en Pinkster 2017.
56 Zie onder andere Van der Zwaard et al. 2018.
57 Beuzenberg et al. 2017; Engbersen en Engbersen 2014.
58 In 2014 gaven corporaties gezamenlijk circa 241 miljoen euro uit aan leefbaarheid. Gemiddeld gaat het om 106 euro per DAEB-woongelegenheid (DAEB = diensten van algemeen belang) per jaar, wat onder het vastgestelde maximum ligt. Vanaf 2016 nam het weer stapsgewijs toe naar 229,5 miljoen euro in 2017. Gemiddeld is dat 103 euro per DAEB-woongelegenheid.
59 Beuzenberg et al. 2017.
60 BZK 2019: 14.
61 Kleinhans en Bolt 2010: 15.
62 Zie: Kleinhans en Van Marissing 2008.
63 Rli 2020: 35.
64 Raeflex 2018: 33.
65 https://debuurvrouwalmelo.nl/
66 Engberts en Bijl 2020.
67 Volgens de definitie van de SER (2015) zijn sociale ondernemingen "zelfstandige ondernemingen die een product of dienst leveren en primair en expliciet een maatschappelijk doel nastreven, dat wil zeggen een maatschappelijk probleem willen oplossen."
68 Zie ook Bokhorst 2020.
69 Zie ook Jennissen et al. 2018: 161.
70 WRR 2005; Kleinhans en Bolt 2010; Van der Zwaard en Specht 2013.
71 Engberts en Bijl 2020.
72 I&O Research 2019.
73 Van Bochove et al. 2009 'De stad en staat van de burger'; 2009 'Lokaal of transnationaal'.
74 Van der Welle en Mamadouh 2009; Van der Welle 2011.
75 Van der Welle 2011.
76 Hirsch Ballin 2014.
77 Tajfel 1981.
78 Engbersen en Engbersen 2008.
79 *Kamerstukken II* 2019/2020, 35 352, nr. 3: 4.
80 Bovens et al. 2014: 24.
81 Inspectie van het Onderwijs 2019.
82 Dagevos en Huijnk 2015.
83 Inspectie van het Onderwijs 2018: 5.

84 Inspectie van het Onderwijs 2018: 5.
85 Van de Werfhorst 2017.
86 Van de Werfhorst 2019. Op basis van Munniksma et al. 2017.
87 Wij zijn veel dank verschuldigd aan Batja Gomes de Mesquita, hoogleraar sociale en culturele psychologie in Leuven, voor haar hulp bij het ontsluiten van dit onderzoeksveld.
88 Celeste et al. 2019.
89 Zie ook: Verkuyten en Thijs 2013; Apfelbaum et al. 2016; Civitillo et al. 2017; Schachner et al. 2016.
90 Zie ook Verkuyten en Thijs 2013: 180.
91 Celeste et al. 2019: 12.
92 Zie bijvoorbeeld: Baysu et al. 2016.; Stephens et al. 2019; Walton en Cohen 2007.
93 Dit heeft ook positieve effecten op hun schoolresultaten en verlaagt de drop out. Zie: Cabrera et al. 2014.
94 Meeussen et al. 2014.
95 Meeussen et al. 2014: 638.
96 Zie ook: Morrisson et al. 2010.
97 Zo zijn er op scholen met veel islamitische leerlingen soms grote spanningen rond de acceptatie van homoseksualiteit. Zie Position Paper Meijs (2020) voor parlementaire ondervragingscommissie ongewenste beïnvloeding uit onvrije landen (POCOB).
98 Wij baseren ons met name op de literatuurreview van Thijs en Verkuyten 2014.
99 Leerlingen in klassen waar de etnische groepen meer evenredig verdeeld zijn, geven aan zich veiliger en minder eenzaam te voelen en minder gepest te worden. Munniksma (2013: 14): "When more groups were more equal in size, as measured by the Simpson (1949) diversity index, students indicated to feel safer, to feel less lonely and to be less peer victimized. Juvonen et al. (2006) argued that when groups were more equal in size, there would be a balance in power that would be related to a stronger sense of safety and social satisfaction at school among ethnic minority groups. Stark (2011) argued that in order to examine the effect of classroom ethnic composition on outgroup attitudes, interpersonal relations within this context need to be taken into account. Also, when there are more groups, and when those groups are more equal in size, the chances of cross-ethnic friendships are more likely."
100 Bekhuis et al. 2013; Stark 2011; Vermeij et al. 2009.
101 Zie Fortuin et al. 2014; Smith et al. 2014; Stark en Flache 2012; Hooisma 2020: 133.
102 Tolsma et al. 2013.
103 Zie: Tolsma 2013.
104 Verkuyten en Thijs 2013.
105 Inspectie van het Onderwijs 2019: 31-34.
106 Zie master voor NT2: https://gsh.uva.nl/nl/content/duale-masters/nederlands-als-tweede-taal-en-meertaligheid-taalwetenschappen/nederlands-als-tweede-taal-en-meertaligheid.html.
107 Leeuwestein en Bokhorst 2018: 30; 36.
108 Severiens et al. 2014.
109 Krouwel et al. 2006; Vermeulen en Verweel 2009; Janssens en Verweel 2014.
110 Een uitzondering hierop vormen de studentenverenigingen. Voor hen zijn speciale voorzieningen getroffen zoals bestuursbeurzen die een fulltime-bestuursjaar mogelijk maken.
111 Bron: Van Bochove en Manders 2017: 14-15.
112 Van Bochove en Manders 2017.
113 Zie 'sv Wassenaar: Seizoen 2017-2018', https://dehaagsevoetbalhistorie.nl/club/wassenaar/.
114 Brandsema, Elling en Van Lindert 2018: 212. Zie ook: Van Haaften 2019.
115 De geaggregeerde indexcijfers ten opzichte van de Nederlandse bevolking (2012-2016) zijn respectievelijk 105 en 63. SCP 2019: 214 (tabel 8.12).
116 Kullberg et al. 2019: 21.
117 Wiertz 2016: 820. Van Haaften 2021 (te verschijnen).
118 Van Haaften 2021 (te verschijnen).
119 Zie bijvoorbeeld: McPherson et al. 2001.
120 Onderzoek van Wiertz (2016) onder inwoners met een Turkse, Marokkaanse en Nederlandse achtergrond laat bijvoorbeeld zien dat alle drie de groepen een sterke voorkeur hebben om lid te worden van een vereniging met veel leden van de eigen groep.

121 Zie voor een aangrijpende beschrijving van dat proces en de spanningen die dit oplevert: Van Slobbe 2019.
122 Vergelijk ook: Wiertz 2016: 823; Van Haaften 2021 (te verschijnen).
123 Zie Den Ridder et al. 2019.
124 Den Ridder et al. 2019.
125 Van der Meer en Tolsma 2014; Scheepers et al. 2013.
126 Twee relevante studies met enigszins vergelijkbare resultaten zijn die van Tolsma et al. (2009) en Gijsberts et al. (2012). In beide onderzoeken stellen de onderzoekers vast dat diversiteit in buurten niet negatief uitwerkt op het algemeen vertrouwen of op het doen van vrijwilligerswerk. Ditzelfde geldt voor het verrichten van mantelzorg. Zie voor algemeen vertrouwen: Schmeets 2018. Zie voor vrijwilligerswerk: Dekker 2017. Op p. 8 staat een tabel met de trend in vrijwilligerswerk 1993-2017.
127 De Hart en Houwelingen 2018.
128 Zie bijvoorbeeld Huijnk et al. 2015: 14; Elchardus 2018: 24-25; Van Houwelingen 2019.
129 Schmeets 2018.
130 Donk et al. 2006; Martinovic en Verkuyten 2016.
131 Hartog en Zorlu 2009. De enige uitzondering zijn de Molukse wijken in een aantal gemeenten, zoals Culemborg, Alpen aan den Rijn en Maastricht. Vaak gaat het hier om een beperkt aantal straten met overwegend Molukse bewoners.
132 Zie Vermeulen en Kranendonk 2019.
133 Zie ook Roopram en Van Steenbergen 2013.
134 Gebaseerd op Boutellier 2015; Elchardus 2018; Engbersen en Gabriels 1995.
135 Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) 1999; WRR 2007.
136 Onderstaande passages zijn gebaseerd op Tiemeijer 2021 (te verschijnen).
137 Onderstaande passages zijn ten dele gebaseerd op Tiemeijer 2021.
138 De Hart 2019: 20.
139 Van Houwelingen 2019: 7.
140 Zie Smeekes et al. 2012.
141 Tiemeijer 2021.
142 Collier 2018: 63-65.

7. Arbeidsdeelname vergroten

7.1 Arbeidsdeelname en sociale samenhang

Moderne samenlevingen zijn arbeidssamenlevingen.[1] Werk is niet alleen van belang voor het verwerven van een inkomen, maar ook voor sociale contacten, identiteit en zelfrespect.[2] Dat geldt zowel voor migranten als voor gevestigden. Werk helpt mensen met elkaar verbinden en draagt bij aan een grotere maatschappelijke samenhang.[3] Mensen die werkloos zijn of een zwakke arbeidsmarktpositie hebben, kunnen zich buitengesloten voelen van de samenleving en geïsoleerd raken.[4] Voor werkloze migranten kan dit ertoe leiden dat zij zich minder verbonden voelen met de ontvangende samenleving en zich terugtrekken in de eigen kring.[5] Migranten die werken, leren daarnaast sneller Nederlands en hebben meer contacten met inwoners met een Nederlandse achtergrond.[6]

Het is daarom belangrijk dat alle migrantengroepen volwaardig participeren op de Nederlandse arbeidsmarkt. In hoofdstuk 3 zagen we dat sommige groepen gemiddeld meer risico lopen op werkloosheid en uitkeringsafhankelijkheid. In dit hoofdstuk doen we aanbevelingen over hoe de overheid de arbeidspositie van bepaalde migrantengroepen kan bevorderen.

Er is een grote verscheidenheid in de arbeidsparticipatie van mensen met een migratieachtergrond, zo is de centrale boodschap van dit hoofdstuk. Veel groepen hebben een hoge arbeidsdeelname en een sterke positie op de arbeidsmarkt. Maar voor groepen met een zeer grote afstand tot de arbeidsmarkt, zoals laaggeschoolde asielmigranten, geldt dat veel minder en zal een forse en blijvende inspanning van de overheid nodig zijn om hen richting de arbeidsmarkt te begeleiden. Een grotere overheidsinspanning is in 2020 door de COVID-19-pandemie bovendien nog urgenter geworden. Het zijn vooral werknemers met een flexibel arbeidscontract en schoolverlaters, onder wie veel (jonge) personen met een migratieachtergrond, die worden geraakt door de economische impact van COVID-19.[7]

In dit hoofdstuk analyseren we eerst de kansen die de Nederlandse arbeidsmarkt biedt aan migranten, en de achtergronden van de kwetsbare arbeidsmarktpositie van enkele specifieke migrantengroepen. Vervolgens bespreken we vijf problemen die ten grondslag kunnen liggen aan de geringere arbeidsdeelname of precaire arbeidsmarktpositie van bepaalde migrantengroepen, te weten: de gebrekkige taalbeheersing van migranten (paragraaf 7.3), schooluitval (paragraaf 7.4), arbeidsdiscriminatie (paragraaf 7.5), afstand tot de arbeidsmarkt (paragraaf 7.6) en de tijd die verloren gaat tijdens de asielprocedure (paragraaf 7.7). Voor elk probleem gaan we na wat er bekend is over het verband met hun ongunstiger positie op de arbeidsmarkt en de maatregelen die nodig

zijn om die positie te verbeteren. Daarbij baseren we ons op wetenschappelijk onderzoek en op de ervaringen die in ons land en in het buitenland zijn opgedaan.

7.2 Een grote verscheidenheid in arbeidsdeelname

Een gunstige arbeidsmarkt voor migranten

Veel van de immigranten die zich in de eenentwintigste eeuw op de Nederlandse arbeidsmarkt meldden, hadden het economische en demografische tij mee. Er was veel werk beschikbaar. Zelfs toen Nederland in 2008 werd getroffen door de ergste recessie in tachtig jaar, vielen de werkloosheidscijfers onder de toenmalige immigranten mee. In de vorige eeuw kwamen de meeste migranten onder veel ongunstiger omstandigheden naar Nederland. Denk aan de inwoners van Suriname die naar Nederland kwamen na de onafhankelijkheid, of aan de gezinsmigranten die zich voegden bij de gastarbeiders uit Turkije en Marokko. Toen zij migreerden, had Nederland te maken met een langdurige periode van economische tegenspoed, die begon met de eerste oliecrisis in 1973 en in feite duurde tot halverwege de jaren tachtig.[8] De economische laagconjunctuur en het gegeven dat het volledige cohort babyboomers[9] een leeftijd had bereikt waarop zij actief waren op de arbeidsmarkt, zorgden ervoor dat Nederland te maken had met een hoge werkloosheid. Die tijden liggen alweer ver achter ons. Voorafgaand aan de COVID-19-crisis was er zelfs krapte op de arbeidsmarkt. Volgens het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) waren er eind 2019 bijna 300.000 vacatures.[10]

De Nederlandse arbeidsmarkt vertoont kenmerken van wat de Amerikaanse econoom Piore een 'duale arbeidsmarkt' noemt. Een duale of gesegmenteerde arbeidsmarkt bestaat uit een primair segment dat wordt gekenmerkt door kapitaalintensieve productiemethoden en overwegend geschoolde arbeidskrachten, en uit een secundair segment dat wordt gekenmerkt door arbeidsintensieve productiemethoden en overwegend ongeschoolde arbeidskrachten.[11] In het primaire segment zijn veel banen vast en de lonen relatief hoog. In het secundaire segment zijn de banen vaak tijdelijk, is de beloning laag en zijn er nauwelijks promotiekansen. Veel van de openstaande vacatures bevinden zich in dit lagere segment van de arbeidsmarkt.[12]

In beide segmenten van de arbeidsmarkt bevinden zich grote groepen migranten. Er is dan ook een grote verscheidenheid in de aard en de mate van arbeidsdeelname onder de hedendaagse migranten in ons land. De tijd dat vooral laagopgeleide migranten naar Nederland kwamen om laaggeschoolde fabrieksarbeid te verrichten, is al een aantal decennia voorbij. Steeds meer hoogopgeleide migranten vinden hun weg naar de Nederlandse arbeidsmarkt en zijn werkzaam in het primaire segment van de arbeidsmarkt. In de stad

Amsterdam bijvoorbeeld bestond de top 5 van immigranten in 2018 uit personen met een Indische (2.526), Amerikaanse (2.374), Britse (2.244), Duitse (1.923) en Italiaanse (1.870) achtergrond.[13]

Maar sommige groepen hebben een precaire positie

De zorgen rond de arbeidsdeelname gelden vooral voor migranten in het arbeidsintensieve secundaire segment van de arbeidsmarkt. Hun arbeidspositie is precair. De sociale status van hun werk is laag, hun carrièreperspectieven zijn doorgaans beperkt en hun werkgelegenheid is kwetsbaar bij economische recessies. Dit komt doordat ze vaak werken op basis van tijdelijke contracten, als zzp-er of in conjunctuurgevoelige sectoren, zoals bouw, horeca, logistiek of tuinbouw. In hoofdstuk 3 zagen we dat drie groepen daarbij bijzondere aandacht verdienen: de voormalige Marokkaanse en Turkse gastarbeiders en hun nakomelingen, de arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa, en de asielmigranten.

Uiteraard zijn er meer groepen aan te wijzen met een kwetsbare arbeidsmarktpositie, zoals Antillianen of bepaalde groepen gezinsmigranten, maar met de drie geselecteerde categorieën kunnen we laten zien welk arbeidsmarktbeleid kan helpen om de arbeidspositie te bevorderen van migrantengroepen met een precaire positie. We lopen elke categorie even langs om de aard van de beleidsopgave te duiden (zie hoofdstuk 3 voor specifieke cijfers).

Gastarbeiders en hun nakomelingen: middenklassenvorming maar ook precair werk

De eerste generatie Turkse en Marokkaanse arbeidsmigranten participeerde ooit volledig op de Nederlandse arbeidsmarkt, maar vooral vanaf de jaren tachtig werd een groot deel van hen langdurig afhankelijk van de sociale zekerheid.[14] Een analyse van de tweede generatie levert een gedifferentieerder beeld op. De arbeidsdeelname van vrouwen is sterk toegenomen en veel jongeren hebben een betere positie op de arbeidsmarkt. Zo is in de grote steden een omvangrijke middenklasse ontstaan van personen met een Turkse en Marokkaanse achtergrond.[15] Daartegenover staat dat er ook nog steeds veel jongeren zijn die geen werk hebben, of die een precaire positie innemen op de arbeidsmarkt.

Onderzoekers noemen verschillende oorzaken voor deze lagere en precaire arbeidsdeelname. De belangrijkste is een laag opleidingsniveau.[16] De thuissituatie speelt daarbij een rol. Doordat de eerste generatie laagopgeleid was, en vaak zelfs ongeletterd, en doordat thuis veelal geen Nederlands wordt gesproken[17], komen veel kinderen met een flinke taalachterstand op school. Ook verlaten veel jongeren met een Turkse en Marokkaanse achtergrond het onderwijs zonder startkwalificatie.[18]

Daarnaast wijst onderzoek uit dat er sprake is van etnische discriminatie op de Nederlandse arbeidsmarkt. Het gaat hierbij om studies over ervaren discriminatie, om decompositieanalyses die nagaan of personen met dezelfde kwalificaties ook dezelfde arbeidsposities behalen, en om veldexperimenten waarbij wordt gewerkt met acteurs of sollicitatiebrieven en cv's van fictieve werkzoekenden (zie kader 7.1).[19] Met behulp van veldexperimenten is met grote zekerheid vastgesteld dat zich op de Nederlandse arbeidsmarkt discriminatie voordoet.[20] Eén veldexperiment laat zelfs zien dat laagopgeleide mannen met een Nederlandse achtergrond die veroordeeld zijn geweest voor een gewelds-delict, een grotere kans hebben op een positieve reactie op een sollicitatie dan laagopgeleide mannen met een niet-Europese/-Angelsaksische achtergrond zonder criminele antecedenten.[21] Uit een ander omvangrijk veldexperiment blijkt verder dat arbeidsdiscriminatie niet elke groep in gelijke mate treft. Personen met een Arabische, Centraal-Aziatische, Sub-Sahara-Afrikaanse en Latijns-Amerikaanse achtergrond worden het meest gediscrimineerd.[22] Van de klassieke migrantengroepen hebben personen met een Marokkaanse, Turkse en Antilliaanse achtergrond relatief vaak te maken met discriminatie op de arbeidsmarkt.

Kader 7.1 Discriminatie en de positie op de arbeidsmarkt

Volgens onderzoek van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) blijkt dat ruim een kwart van de inwoners van Nederland in 2013 en 2018 discriminatie heeft ervaren.[23] Als grond voor deze ervaringen staat etnische herkomst, na leeftijd, bovenaan.[24] Het SCP onderscheidt een aantal terreinen waarop discriminatie plaatsvindt. Het aandeel mensen dat discriminatie ervaart, is relatief groot onder degenen die werk zoeken. Mensen met een migratieachtergrond rapporteren dit vaak. In tabel 7.1 is te zien dat van de personen met een Marokkaanse en Turkse achtergrond die naar werk zochten, respectievelijk 28 en 29 procent er zeker van is discriminatie te hebben ervaren.

Tabel 7.1 Ervaren discriminatie op de arbeidsmarkt in 2018, naar deelterrein en herkomstgroep*

	Zoeken naar werk**	Arbeidsvoorwaarden***
Marokko	28% (51%)	14% (22%)
Turkije	29% (51%)	15% (22%)
Suriname	23% (48%)	13% (23%)
Antillen	21% (44%)	9% (16%)
Overig niet-Europees/-Angelsaksisch	20% (43%)	10% (19%)
Midden- en Oost-Europa	13% (35%)	20% (33%)
Overige Europese/ Angelsaksische migratieachtergrond	10% (32%)	3% (8%)
Nederland	11% (19%)	5% (9%)

* Het aandeel dat in het jaar voor de survey minimaal één keer zonder twijfel discriminatie heeft ervaren. Het getal tussen haken is het aandeel inclusief twijfel
** Van degenen die naar werk hebben gezocht in het jaar voor de survey
*** Van degenen die hebben gewerkt in het jaar voor de survey
Bron: SCP

Ervaren discriminatie hoeft niet automatisch te resulteren in een lagere arbeidsdeelname of een kwetsbare positie op de arbeidsmarkt. Een objectievere methode om dat te laten zien is een decompositieanalyse. Hiermee gaan onderzoekers na of personen met dezelfde kwalificaties ook in dezelfde mate toegang hebben tot de arbeidsmarkt en of zij op de arbeidsmarkt dezelfde posities behalen. Wanneer groepen, ondanks deze gelijke kenmerken, verschillende posities innemen, kan dit het gevolg zijn van discriminatie. Persoonlijke kenmerken, zoals geringe taal- en sollicitatievaardigheden of in het buitenland behaalde diploma's, kunnen eveneens een rol spelen. Een andere factor is het ontbreken van relevante netwerken.[25] Helaas ontbreken dergelijke gegevens vaak in de databestanden. Net als een surveyonderzoek naar ervaren discriminatie kan een decompositieanalyse wel aanwijzingen opleveren dat discriminatie bepaalde groepen meer treft dan andere, en op welke terreinen discriminatie zich vaker voordoet. Zo komt uit dergelijke analyses naar voren dat discriminatie vooral een barrière vormt bij de toetreding tot de arbeidsmarkt: migranten met een niet-Europese/-Angelsaksische achtergrond zijn vaker werkloos dan mensen met een Nederlandse

achtergrond met een gelijke opleiding en werkervaring.[26] Als een sollicitant eenmaal is aangenomen, heeft discriminatie minder invloed op het functieniveau en het inkomen.[27] Dat wil overigens niet zeggen dat er dan geen discriminatie meer plaatsvindt. Kwalitatieve studies onder de tweede generatie met een Turkse en Marokkaanse achtergrond die een leidinggevende positie hebben, wijzen uit dat zij te maken hebben met subtiele vormen van discriminatie op het werk.[28]

Ten slotte zijn er veldexperimentstudies die laten zien dat discriminatie de toegang van personen met een migratieachtergrond tot de arbeidsmarkt bemoeilijkt.[29] Zo bleek uit veldexperimenten van het SCP dat potentiële werkgevers sollicitanten met een niet-Europese/-Angelsaksische naam en geboorteplaats minder vaak uitgenodigden voor een sollicitatiegesprek dan sollicitanten met een Nederlandse naam, ook al hadden zij verder vergelijkbare kenmerken.[30] Veldexperimenten van criminologen laten zelfs zien dat werkgevers sollicitanten met een Nederlandse achtergrond die in hun cv melding maakten van een veroordeling voor een geweldsdelict, eerder uitnodigden dan sollicitanten met een migratieachtergrond zonder strafblad.[31]

De mate waarin discriminatie de arbeidspositie van migranten beïnvloedt, hangt samen met economische ontwikkelingen: in een laagconjunctuur is dit effect sterker dan in een hoogconjunctuur.[32] Doordat werkgevers tijdens een crisis meer keuzemogelijkheden hebben, kan arbeidsmarktdiscriminatie een prominentere rol spelen.[33]

Asielmigranten: een grote afstand tot de Nederlandse arbeidsmarkt

Een tweede categorie die we in hoofdstuk 3 hebben geanalyseerd, zijn de asielmigranten. Uit onze analyse bleek dat van de asielmigranten die tussen 1995 en 1999 een verblijfsvergunning ontvingen, na acht jaar ongeveer de helft een betaalde baan had van meer dan acht uur per week. Na een verblijf van vijftien jaar in Nederland is dat aandeel nog steeds niet hoger dan 57 procent. Ook voor recent gearriveerde asielmigranten is het lastig om aan het werk te komen. Het CBS heeft becijferd dat na drieënhalf jaar slechts een kwart van de volwassen asielmigranten die in 2014 een verblijfsvergunning kregen, een baan in loondienst heeft of als zelfstandige werkt.[34] Er bestaan verschillen tussen groepen asielmigranten naar land van herkomst, maar het algemene beeld is dat de arbeidsdeelname bij alle groepen gering is. Dit kan traumatische ervaringen versterken en bijdragen aan een verder sociaal isolement.[35]

Gangbare factoren, zoals een lage opleiding, het ontbreken van relevante netwerken, een gebrekkige taalbeheersing en discriminatie, verklaren deels de lage

mate van arbeidsparticipatie onder asielmigranten. Daarnaast spelen specifieke factoren die verbonden zijn met asielmigratie.[36] We noemen er drie:

1. *De asielprocedure is verloren tijd*. Voor veel asielmigranten duurt het lang voordat ze een status verwerven en de regie over hun leven terugkrijgen.[37] Zo mag een asielzoeker pas werken wanneer de asielaanvraag minstens zes maanden in behandeling is, ongeacht of dit in eerste aanleg is of in beroep. Daartoe dient bovendien eerst een vergunning te worden aangevraagd. De asielzoeker mag maximaal 24 weken per jaar werken.[38]
2. *Een drukke tijd*. De periode kort na de statusverlening is 'druk'. De statushouders betrekken dan een nieuwe woning en oriënteren zich op de inburgering, het volgen van een opleiding en/of het zoeken naar werk.[39] Voorts staat deze periode bij velen in het teken van gezinshereniging. Om deze zogenoemde nareizigers over te laten komen moet de initiële asielmigrant binnen drie maanden na zijn of haar statusverlening een aanvraag indienen. Dit kost tijd en inspanning.
3. *De psychische gezondheid*. Mentale gezondheidsproblemen hangen samen met mogelijke traumatische ervaringen opgedaan in het herkomstland en/of de vluchtgeschiedenis. Personen met een slechte gezondheid hebben geringere arbeidskansen.[40]

Arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa: hoge arbeidsdeelname in het secundaire segment

In hoofdstuk 3 bespraken we de arbeidspositie van arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa.[41] Voor hen geldt dat de arbeidsparticipatie juist heel hoog is en dat zij nauwelijks langdurig een beroep doen op de sociale zekerheid. Kenmerkend is dat het aandeel bijstandsontvangers onder personen met een Midden- of Oost-Europese achtergrond lager is dan onder personen met een Nederlandse achtergrond. Wel is een groot deel van de arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa werkzaam in het secundaire segment van de arbeidsmarkt. Zij werken vaak in de agrosector, waaronder de land- en tuinbouw, visserij, slachterijen, zuivel en voedingsindustrie. Daarnaast werken velen in de transportsector. In sommige sectoren, zoals de slachterijen, hebben zij weinig contacten met personen met een Nederlandse achtergrond, waardoor de positieve effecten die arbeid heeft op de maatschappelijke betrokkenheid gering zijn. Drie op de vier arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa werkt in een tijdelijk dienstverband met een voor Nederlandse begrippen laag loon.[42] Ook blijkt dat naarmate zij langer in Nederland werken, hun arbeidspositie slechts in geringe mate verbetert.[43] Een economische recessie of mogelijke structuurveranderingen in de sectoren waar zij werken, kan deze groep bovengemiddeld hard treffen vanwege hun onzekere arbeidsmarktpositie. Dergelijke economische veranderingen kunnen een terugkeer naar het land van herkomst

in de hand werken, maar kunnen er ook toe leiden dat zij te maken krijgen met langdurige werkloosheid.

Bij de arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa is hun kwetsbare arbeidsmarktpositie voor een deel te herleiden tot een geringe opleiding of een geringe beheersing van de Nederlandse taal. Velen zijn overigens overgekwalificeerd voor het werk dat zij verrichten.[44] Hun kwetsbare arbeidsmarktpositie is ook het gevolg van hun sterke afhankelijkheid van de transnationale uitzendbureaus die in Nederland de omvangrijke flexibele arbeidsmarkt bedienen. Veel personen uit Midden- en Oost-Europa werken via uitzendbureaus bij een bedrijf en hebben geen vast contract bij een Nederlandse werkgever. Zij hebben veelal geen netwerk dat toegang faciliteert tot de primaire arbeidsmarkt.

Samenvattend

- Veel migrantengroepen hebben een hoge arbeidsdeelname en een sterke positie op de arbeidsmarkt. Dat geldt echter niet voor een groot deel van de asielmigranten en voor een deel van de nakomelingen van de voormalige gastarbeiders.
- Arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa hebben weliswaar een hoge arbeidsdeelname, maar vooral in het secundaire segment van de arbeidsmarkt dat wordt gekenmerkt door flexibele en onzekere banen. De doorstroom naar de primaire arbeidsmarkt is beperkt.
- Wie de arbeidsdeelname van deze drie migrantengroepen wil versterken, dient rekening te houden met de, soms sterk verschillende, oorzaken van hun precaire positie.

In het vervolg van dit hoofdstuk concentreren wij ons op vijf problemen:

1. Het versterken van de Nederlandse taalbeheersing. Dit is vooral van belang voor nieuwkomers.
2. Het tegengaan van voortijdige schooluitval. Dit speelt nog altijd een rol bij jongens met een Turkse en Marokkaanse achtergrond, maar ook bij kinderen van asielmigranten en bij Antillianen.[45]
3. Het tegengaan van arbeidsdiscriminatie. Vooral personen met een Turkse en Marokkaanse achtergrond hebben te maken met arbeidsdiscriminatie, maar ook andere migrantengroepen worden ermee geconfronteerd.
4. Het verminderen van de afstand tot de arbeidsmarkt. Dit heeft vooral betrekking op asielmigranten en hun gezinsleden.
5. Het beter benutten van de tijd die asielmigranten doorbrengen in het asielzoekerscentrum (azc).

Bij elk aspect bespreken wij wat plausibele richtingen zijn voor het beleid. Daarbij maken we gebruik van de wetenschappelijke literatuur, de lessen uit het verleden en ervaringen uit andere landen.

7.3 Het versterken van de Nederlandse taalbeheersing

In veel sectoren van de economie is beheersing van de Nederlandse taal cruciaal voor het kunnen verwerven van werk. Migranten die beter Nederlands spreken, hebben gemiddeld genomen vaker werk dan migranten met een slechtere Nederlandse taalvaardigheid.[46] Een betere beheersing van de Nederlandse taal is vooral van belang voor het versterken van de arbeidsmarktpositie van arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa en van asielmigranten. We onderscheiden hierbij twee taalverwervingstrajecten: via inburgeringsprogramma's en via het reguliere onderwijs.

Inburgering: herwaardering van een sterkere regierol voor gemeenten

Taalverwerving is altijd al een centraal onderdeel geweest van het Nederlandse inburgeringsbeleid. Dat inburgeringsbeleid is bedoeld voor asielmigranten en voor gezinsmigranten en richt zich naast het leren van de Nederlandse taal op kennis van de Nederlandse samenleving. Meerdere onderzoekers hebben aangetoond dat inburgering kan bijdragen aan een betere beheersing van de Nederlandse taal en een betere arbeidsmarktpositie.[47] In het vorige hoofdstuk hebben we al aanbevolen om inburgeringsvoorzieningen aan te bieden aan *alle* immigranten, dus ook aan degenen die formeel niet inburgeringsplichtig zijn, zoals migranten uit lidstaten van de Europese Unie (EU). De vraag is vervolgens welke vormen van inburgering het beste helpen bij het versterken van de Nederlandse taalbeheersing.

Wie de diverse evaluatiestudies van het inburgeringsbeleid overziet, kan daaruit opmaken dat er een grote consensus bestaat over de herwaardering van de regierol van de gemeenten.[48] Het merendeel van de inburgeraars heeft vooral in de eerste periode ondersteuning nodig bij de taalverwerving. Ook is er consensus over het feit dat er meer inzicht moet komen in de kwaliteit van de cursussen, en over het feit dat belemmeringen moeten worden weggenomen voor het doen van examen op het hoogst haalbare examenniveau en voor duale trajecten waarbij de cursisten inburgering combineren met werk en specifieke scholing.[49] In feite vindt een herwaardering plaats van belangrijke elementen van de Wet Inburgering, die in de periode 2007-2012 van kracht was.

De evaluaties van het inburgeringsbeleid, alsmede de groeiende kritiek op de Wet Inburgering 2013, hebben geleid tot een bijstelling van het inburgeringsbeleid. Er komt meer aandacht voor maatwerk. Ook komen er duale trajecten van taallessen en arbeidsparticipatie voor nieuwkomers. Participatie vindt bij voorkeur plaats middels betaald werk, maar het is ook mogelijk dit vorm te geven via vrijwilligerswerk of werkervaringsplaatsen. Gemeenten gaan voor alle inburgeraars een individueel inburgeringsplan maken.[50] Voor het stimuleren en verhogen van de arbeidsdeelname is de nieuwe wet een verbetering ten opzichte van de oude Wet Inburgering.

Wel is het van belang dat het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) een duidelijke visie ontwikkelt op de wijze waarop het toezicht op de inburgering georganiseerd wordt. Ook delen wij de zorg van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) dat het bevorderen van taalonderwijs en arbeidsparticipatie nadere uitwerking verdient.[51] De ACVZ verwijst daarbij naar een studie van de Sociaal-Economische Raad (SER) over de noodzaak van duale trajecten van onderwijs en werk en over het leggen van sterkere verbinding tussen gemeenten en arbeidsmarktregio's om de mogelijkheden van arbeidsparticipatie van nieuwkomers te vergroten. [52] In de volgende paragraaf komen wij hierop terug.

Kader 7.2 Beroepstaaltrainingen in Duitsland

De Duitse arbeidsmarkt is sterk georganiseerd langs beroepsmatige lijnen. Daarom is in Duitsland de arbeidsmarktintegratie van nieuwkomers gericht op het klaarstomen van migranten voor banen die een middelbare opleiding en formele bevoegdheden vereisen. Omdat ongeveer 80 procent van de aangekomen migranten deze bevoegdheden mist, zijn beroepsgerichte opleidingen essentieel om hen een beroepskwalificatie te verschaffen.[53] Als vervolg op de inburgeringscursus biedt de Duitse overheid sinds 2008 beroepstaaltrainingen aan voor migranten.[54] Deze trainingen bestaan uit een combinatie van taalcursussen, bezoeken aan bedrijven en vaardighedentesten. Uit een evaluatie[55] blijkt dat afronding van deze training de kans op het vinden van werk significant vergroot.

Nederlands als tweede taal: alles draait om een goed taalaanbod

Het versterken van de beheersing van de Nederlandse taal is niet alleen van belang voor de eerste generatie migranten, ook voor de kinderen van arbeidsmigranten en asielmigranten is dit een punt van aandacht. In de afgelopen decennia is veel gediscussieerd over wat hierbij de beste weg is: iemand zoveel mogelijk onderdompelen in het Nederlands en de thuistaal negeren, of juist inzetten op een betere beheersing van de thuistaal om van daaruit het Nederlands te leren, of gewoon heen en weer gaan tussen de verschillende talen.

Over meertaligheid, en hoe daarmee om te gaan, is veel nationale en internationale literatuur beschikbaar. Wetenschappers lijken het erover eens te zijn dat meertaligheid geen probleem hoeft te zijn.[56] Het spreken van een andere taal thuis dan op school hoeft niet tot een taalachterstand te leiden. Kinderen leren van jongs af aan met wie ze welke taal moeten spreken, en met wie ze kunnen mixen.[57] Een andere thuistaal hoeft dan ook niet te leiden tot een permanente taalachterstand op school, ook niet als kinderen pas later met de andere taal in

aanraking komen. Als een migrantenkind voldoende tijd en een goed aanbod van de Nederlandse taal krijgt, dan haalt het gemiddeld hetzelfde niveau als een moedertaalspreker.

Ook het onderwijsstelsel speelt een rol bij de taalverwerving. Dat blijkt bijvoorbeeld uit onderzoek waarin de onderwijsloopbanen van kinderen van laagopgeleide Turkse arbeidsmigranten in een aantal Europese landen worden vergeleken. Daaruit komen grote verschillen tussen landen naar voren. Zo volgden in Frankrijk en Zweden veel meer kinderen met een Turkse achtergrond voorbereidend wetenschappelijk onderwijs en een hogere opleiding dan in Nederland. Dat had veelal te maken met de kenmerken van het onderwijssysteem[58], vaak dezelfde kenmerken die de doorstroming van kinderen uit arbeidersgezinnen bevorderen. In Frankrijk gingen de van huis uit Turks sprekende kinderen al op 2- of 3-jarige leeftijd naar de kleuterschool, waardoor zij al goed Frans spraken toen zij naar de basisschool gingen. In Zweden vindt de selectie voor het voortgezet onderwijs op een later moment plaats dan in Nederland, waardoor kinderen van Turkse migranten meer tijd hebben om achterstanden in te lopen. In Nederland moeten ze daarvoor de lange route van het stapelen via vmbo en mbo volgen. Volgens Crul et al. geldt dat "een extra tijdsinvestering aan het begin (vroege start van de kleuterschool of uitstel van de selectie) een veel grotere tijdsinvestering later in de schoolloopbaan (bijvoorbeeld via het stapelen) overbodig maakt."[59]

Wat betekent dit voor het onderwijs? Ruime aandacht voor taalverwerving en kinderen in een zo vroeg mogelijk stadium in aanraking laten komen met een rijk Nederlands vocabulaire helpen om hen het Nederlands beter te laten beheersen.[60] Daarbij is extra aandacht belangrijk voor migrantenkinderen uit groepen met een lage sociaal-economische status (SES), die voor hun taalverwerving sterk op het onderwijs zijn aangewezen. Deze extra aandacht zal alle verschillen in taalvaardigheid echter niet doen verdwijnen. We onderkennen dat kinderen uit taalarme migrantenmilieus grote achterstanden moeten overbruggen, maar de buitenlandse ervaringen met vroege taalverwerving en latere selectie laten wel veel betere prestaties zien.[61]

Omdat veel leerkrachten ooit te maken krijgen met leerlingen die een andere moedertaal spreken dan het Nederlands, is een verdere professionalisering noodzakelijk van het onderwijs in het vak Nederlands als tweede taal (NT2). Deze professionalisering dient te zijn gericht op de NT2-docenten en op docenten in het algemeen die te maken krijgen met leerlingen met een andere taalachtergrond. Veel leerkrachten weten niet goed om te gaan met het onderwijzen van nieuwkomers. Nederland kan hierbij een voorbeeld nemen aan Zweden, waar de overheid kwaliteitsnormen heeft geformuleerd voor het onderwijs in de tweede taal. Deze normen geven richting aan docenten en stellen kaders voor

de kwaliteitszorg. Ook zijn er in Zweden expertisecentra in het hoger onderwijs opgericht en worden er wetenschappelijk onderbouwde professionaliseringspakketten ontwikkeld.[62]

Samenvattend

- Succesvolle inburgering draagt bij aan een betere arbeidsmarktpositie. Daarbij is een sterkere regierol nodig voor gemeenten. Veel inburgeraars hebben ondersteuning nodig, omdat zij niet de kennis en vaardigheden hebben om zelf binnen de gestelde termijn de eigen inburgering te realiseren.
- Er is meer maatwerk nodig vanwege de verschillen in de kwalificaties van inburgeraars. Daarvoor zijn vooral duale trajecten nodig, waarin taalverwerving en (arbeids)participatie samengaan.
- In het onderwijs zijn ruime en vroege aandacht voor taalverwerving en een hoog niveau van de gebruikte taal nodig voor de beheersing van de Nederlandse taal door kinderen van migranten. Een verdere professionalisering van het nt2-onderwijs is hierbij belangrijk.

7.4 Het tegengaan van schooluitval

Maatwerk binnen generiek beleid

Voor het bevorderen van de arbeidsdeelname is het van belang schooluitval terug te dringen. Hierdoor verwerven meer leerlingen een startkwalificatie voor de arbeidsmarkt en vergroten zij de kans op duurzaam werk.[63] De netto-arbeidsparticipatie van jongeren met een startkwalificatie ligt 20 tot 30 procent hoger dan die van jongeren zonder startkwalificatie.[64] Cijfers van het CBS laten zien dat jongeren met een migratieachtergrond een grotere kans hebben op schooluitval dan jongeren met een Nederlandse achtergrond.[65] Wel is het zo dat de totale groep schoolverlaters in de afgelopen tien jaar is gedaald, met name onder jongeren met een Turkse en Marokkaanse achtergrond. Dat geldt in het bijzonder voor meisjes met een Turkse of Marokkaanse achtergrond.

In het afgelopen decennium heeft de overheid de nodige successen geboekt bij het tegengaan van schooluitval. Generiek beleid heeft ervoor gezorgd dat het aantal vroegtijdige schoolverlaters tussen 2005 en 2016 meer dan halveerde. Evaluatiestudies wijzen uit dat zowel bij leerlingen met een Nederlandse achtergrond als bij leerlingen met een niet-Europese/-Angelsaksische herkomst de schooluitval is verminderd. Klaver et al. concluderen bijvoorbeeld: “Hoewel het aandeel schoolverlaters onder jongeren met een niet-westerse afkomst nog steeds hoger ligt dan onder autochtone jongeren, lijkt de conclusie gerechtvaardigd dat (…) het generieke beleid om schooluitval terug te dringen ook doeltreffend is voor jongeren met een niet-westerse afkomst.”[66]

In het voortgezet onderwijs is het aandeel voortijdige schoolverlaters onder leerlingen met een niet-Europese/-Angelsaksische achtergrond inmiddels bijna gelijk aan dat van leerlingen met een Nederlandse achtergrond. Dat is nog niet het geval in het mbo, waar het vinden van stageplaatsen een struikelblok en een reden voor uitval blijk te zijn en waar het merendeel van de voortijdige schooluitval plaatsvindt. In het schooljaar 2016/2017 was het een aandeel voortijdige schoolverlaters onder leerlingen met een Marokkaanse achtergrond in het mbo 9 procent. Voor de Turkse herkomstgroep is dit aandeel zelfs meer dan 10 procent. Het aandeel voortijdige schoolverlaters in het mbo is voor deze twee herkomstgroepen ruim twee keer zo groot als het vergelijkbare aandeel onder mbo'ers met een Nederlandse achtergrond, dat 4 procent bedraagt. Voor mbo-studenten met een Antilliaanse achtergrond is dit aandeel 7,5 procent. Ondanks de successen die de overheid heeft geboekt met het terugdringen ervan, is het daarom essentieel schooluitval te blijven bestrijden. In de periode 2016-2019 steeg die namelijk weer. Dit heeft vermoedelijk te maken met de krappe arbeidsmarkt, die het vooral voor mbo-leerlingen aantrekkelijk maakte om zonder kwalificatie de school te verlaten en te gaan werken.[67]

De belangrijkste succesfactor voor het terugdringen van schooluitval is het uitgangspunt van *maatwerk* op basis van risicofactoren binnen het generiek beleid. Deze factoren hebben te maken met de omgeving van de leerling, met risicokenmerken van de leerling zelf, en met risicomomenten in het onderwijs.[68] We zien hier een overeenkomst tussen succesvol actief arbeidsmarktbeleid en succesvol beleid gericht op het tegengaan van schooluitval, namelijk de nadruk op een persoonlijke, op maat gesneden aanpak.

Samenvattend

- Het vroegtijdig schoolverlaten is substantieel gereduceerd.
- Een beleid van maatwerk binnen generiek beleid wordt hierbij als de belangrijkste succesfactor beschouwd.

7.5 Het tegengaan van arbeidsdiscriminatie

Anti-arbeidsdiscriminatiebeleid: meervoudige interventies en handhaving

In ons land en in het buitenland zijn de afgelopen jaren de nodige initiatieven genomen om discriminatie op de arbeidsmarkt tegen te gaan. De doeltreffendheid van dit beleid is echter niet goed vast te stellen doordat betrouwbare effectmetingen ontbreken. Wel heeft de rijksoverheid het antidiscriminatiebeleid geïntensiveerd, zoals blijkt uit het lopende programma Actieplan Arbeidsmarkdiscriminatie 2018-2021. Als onderdeel van dit programma krijgt de Inspectie SZW meer middelen, inclusief juridische mogelijkheden en het opleggen van financiële sancties, om met adequaat toezicht arbeidsdiscriminatie tegen te gaan.[69] Omdat de rijksoverheid een centrale verantwoordelijkheid

heeft om het antidiscriminatiebeleid vorm te geven, is het van belang dat dit programma daadwerkelijk wordt uitgevoerd. Het wetsvoorstel *Toezicht gelijke kansen bij werving en selectie* is daartoe een belangrijke stap. Hierdoor krijgen bedrijven de wettelijke verplichting om beleid te voeren gericht op het bevorderen van gelijke kansen bij de werving en selectie van personeel. Grote bedrijven moeten dit beleid op schrift stellen, kleine bedrijven lichten hun werkwijze in eerste instantie mondeling toe. De wetswijziging geeft de Inspectie SZW de bevoegdheid om hierop toe te zien, en bij niet-naleving boetes uit te delen die openbaar worden gemaakt.[70]

Bedrijven en instellingen hebben een eigen verantwoordelijkheid bij het tegengaan van arbeidsmarktdiscriminatie. Het Charter Diversiteit dat de Stichting van de Arbeid in 2015 heeft gelanceerd, evenals het antidiscriminatieprogramma van de brancheorganisaties Algemene Bond Uitzendondernemingen (ABU) en de Nederlandse Bond van Bemiddelings- en Uitzendondernemingen (NBBU), zijn symbolisch relevante initiatieven. Maar het zijn initiatieven die om daadwerkelijke naleving vragen van de achterbannen. Uit onderzoek in opdracht van de ABU bleek dat de bij deze bond aangesloten uitzendbureaus 13 procent van de discriminerende verzoeken op basis van etniciteit honoreerden.[71] Bij uitzendbureaus die niet zijn aangesloten bij de twee brancheorganisaties, ligt dit percentage veel hoger.[72] Mede daarom is het van belang dat de Inspectie SZW de toezichtsbevoegdheid krijgt om discriminatie bij werving en selectie te voorkomen en te bestraffen.

Naast deze initiatieven van de rijksoverheid zijn sinds 2009 in ons land lokale antidiscriminatievoorzieningen (adv's) verplicht. De Wet gemeentelijke antidiscriminatievoorzieningen (Wga) waarin deze voorzieningen zijn vastgelegd, vraagt van elke gemeente om klachten van burgers over discriminatie te registreren en burgers te helpen tijdens de afwikkeling daarvan. Uit evaluaties van de wet blijkt dat deze adv's bijdragen aan een grotere bewustwording van discriminatie,[73] maar dat onbekend is in hoeverre de doelstellingen van de wet worden behaald.[74]

Gemeenten kunnen vanuit verschillende rollen als werkgever, normsteller of opdrachtgever discriminatie op de arbeidsmarkt aanpakken. Zo heeft de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) op basis van de Amsterdamse aanpak voor gemeenten een handreiking ontwikkeld met handelingsperspectieven.[75] Recentelijk zijn verschillende gemeenten ook gaan experimenteren met anoniem solliciteren. In dat geval kennen werkgevers de etnische achtergrond van een sollicitant niet; namen, geboorteplaatsen en nationaliteiten worden weggelaten of onherkenbaar gemaakt. De meeste gemeenten zijn weer snel gestopt met dit experiment bij gebrek aan succes.[76]

In een Zwitserse studie zijn verschillende interventies geanalyseerd die tot doel hebben om discriminatie bij de toegang tot de arbeidsmarkt te verminderen:[77]

- Anonimiseren: anoniem solliciteren, waarbij persoonsgegevens worden weggelaten of onherkenbaar worden gemaakt.
- Bewustwording: het trainen van personen die verantwoordelijk zijn voor de werving en selectie van personeel om hen bewust te maken van de stereotypen en vooroordelen die daarbij een rol spelen.
- Toevoegen: het toevoegen van zoveel mogelijk objectieve informatie over de kwaliteiten van een kandidaat, zoals relevante werkervaring, certificaten van bepaalde vaardighedenprogramma's, stages en referenties door intermediaire personen. Deze extra informatie vermindert de rol van informatie gebaseerd op statistische redeneringen, persoonlijke vooroordelen, gerucht-ten en stereotypen.
- Verhullen: het 'witwassen' van een cv van kandidaten door informatie te veranderen die kan verwijzen naar een migratieachtergrond.

De internationale onderzoeken waarop de Zwitserse onderzoekers zich baseren, laten het niet toe om absolute uitspraken te doen over de doelmatigheid van de verschillende interventies. Wel zijn de onderzoekers van mening dat het toevoegen van extra relevante informatie bij sollicitaties de meest beloftevolle beleidsstrategie is. De opbouw van een relevant portfolio van vaardigheden kan personen met een migratieachtergrond helpen om toegang te krijgen tot de arbeidsmarkt. Anoniem solliciteren heeft soms ongewenste neveneffecten. Het kan er namelijk juist toe leiden dat werkgevers mogelijke lacunes in cv's niet accepteren omdat ze geen weet hebben van de migratieachtergrond van sollicitanten.[78] Werken aan bewustwording is kostbaar en werkt naar de mening van de onderzoekers vooral bij degenen die al open staan voor reflectie op de eigen stereotypen en vooroordelen. De strategie van verhullen kan een individuele strategie zijn, maar is op ethische gronden niet te rechtvaardigen als uitgangspunt van formeel beleid.[79] Van personen met een migratieachtergrond kan niet worden verwacht dat zij hun migratieachtergrond moeten manipuleren.

De bovenstaande inzichten sluiten deels aan bij het werk van Nederlandse onderzoekers en bij de analyse die het College voor de Rechten van de Mens in samenwerking met het SCP heeft gemaakt over welke interventies onder welke randvoorwaarden zinvol zijn om discriminatie bij werving en selectie tegen te gaan.[80] Uit dat Nederlandse onderzoek blijkt dat het toevoegen van beschikbare informatie er wel toe leidt dat organisaties vaker contact opnemen met sollicitanten, ongeacht hun herkomst, maar niet leidt tot minder discriminatie.[81] Nederlandse onderzoekers zijn daarom van mening dat beleidsmakers zich meer moeten richten op de handelswijzen van werkgevers. Zij hechten dan ook meer waarde aan de strategie om werkgevers bewuster te maken van de negatieve groepsbeelden en vooroordelen die ze hanteren.[82]

Een andere relevante interventie die tot doel heeft om discriminatie bij de toegang tot de arbeidsmarkt te verminderen, is het standaardiseren van het sollicitatiegesprek.[83] Hierbij wordt bijvoorbeeld van tevoren vastgelegd welke vragen aan iedereen worden gesteld en hoe en wanneer er wordt doorgevraagd. Structurering helpt om stereotypering en vooroordelen ten aanzien van personen met een migratieachtergrond tegen te gaan.[84]

Daarnaast zou er een 'escalatieladder' moeten komen voor het geval dat bepaalde werkgevers bij het werven van personeel blijven volharden in discriminatoir gedrag. Het uitdelen van boetes, het instrument van 'naming and shaming' en het weigeren van opdrachten door de overheid aan bedrijven en organisaties die zich schuldig maken aan discriminatie, kunnen hier deel van uitmaken.[85]

Samenvattend

- De rijksoverheid heeft een centrale verantwoordelijkheid bij het bestrijden van discriminatie. Daarom is het van belang dat zij over geëigende middelen beschikt voor de Inspectie szw, inclusief juridische mogelijkheden en mogelijkheden tot financiële sancties, zodat deze arbeidsdiscriminatie kan tegengaan.
- Ook de gemeente heeft een rol bij het tegengaan van (arbeids)discriminatie. Op dit niveau kan met behulp van antidiscriminatievoorzieningen in kaart worden gebracht wie met discriminatie te maken heeft, om welke werkgevers het daarbij gaat, en aan welke ondersteuning burgers behoefte hebben bij het omgaan met arbeidsdiscriminatie.
- Om discriminatie bij de toegang tot de arbeidsmarkt te verminderen zijn verschillende strategieën beschikbaar, waaronder het werken aan bewustwording, het structureren van het sollicitatiegesprek en het toevoegen van aanvullende objectieve informatie bij sollicitaties.
- Naast het vergroten van kennis en bewustwording zouden ook handhavende bevoegdheden, zoals boetes, *naming* en *shaming* en het niet toekennen van overheidsopdrachten tot het handelingsrepertoire van de overheid moeten behoren.

7.6 Het verminderen van de afstand tot de arbeidsmarkt[86]

Vernieuwing van het actief arbeidsmarktbeleid

Om voor sommige migranten de afstand tot de arbeidsmarkt te verkleinen is het nodig het actief arbeidsmarktbeleid te vernieuwen. Centraal in deze vernieuwing staat de ontwikkeling van persoonsgerichte aanpakken waarin werken en leren beter worden gecombineerd, en waarin ook aandacht is voor preventief beleid ter voorkoming van uitval. Uit nationale en internationale meta-analyses van honderden programma's blijkt dat bepaalde vormen van

actief arbeidsmarktbeleid effectief zijn om werklozen aan een baan te helpen.[87] Voor werklozen met een korte afstand tot de arbeidsmarkt zijn bijvoorbeeld sancties effectief, in het bijzonder een strafkorting op de uitkering. Werklozen gaan daardoor harder zoeken en accepteren sneller een baan.[88] Voor personen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt, zoals mensen met een lage opleiding, langdurig werklozen en mensen met een arbeidsbeperking, zijn sancties veel minder effectief.[89] Personen met een migratieachtergrond zijn sterk oververtegenwoordigd onder de werklozen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt.[90]

Wat leveren de inzichten uit de metastudies nu op voor groepen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt?[91] Enkele bevindingen:

- Er moet worden gewaakt voor te hoge verwachtingen bij personen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Bij hen zijn geen gemakkelijke successen te boeken.
- Succesvolle programma's die personen begeleiden naar regulier werk, kenmerken zich vooral door een individuele, op maat gemaakte aanpak met face-to-face-contacten met adviseurs, begeleiders of klantmanagers.
- Succesvolle programma's zorgen voor een juiste match tussen de vraag van de arbeidsmarkt en het aanbod aan werkzoekenden. Daarvoor zijn verschillende instrumenten bruikbaar, zoals scholingsprogramma's die de kennis en vaardigheden van werkzoekenden vergroten en tijdelijke loonkostensubsidies om werkervaring op te doen. Vaak gaat het erom een combinatie van maatregelen in te zetten die passen bij een persoon.
- Bij scholingsprogramma's moet worden opgepast voor *lock-in-effecten:* scholingstrajecten kunnen personen ervan weerhouden actief naar werk te zoeken. Het meest effectief is het trainen van vaardigheden die op de arbeidsmarkt echt nodig zijn, vooral in de private sector. Bij bepaalde groepen is werkend leren van belang, waarbij de scholing op de werkplek plaatsvindt. Het Duitse beroepsonderwijs en het Zweedse *fast-track*-beleid waarin werkgevers ook een verantwoordelijkheid hebben(zie de kaders 7.2 & 7.3), kunnen daarbij als voorbeeld dienen.
- Sommige groepen hebben intensieve begeleiding nodig, vaak over een langere periode. Ook als een persoon regulier werk heeft, kan begeleiding nodig zijn om uitval te voorkomen of begeleiding naar een nieuwe baan mogelijk te maken.

Het actief arbeidsmarktbeleid kent echter ook zijn grenzen.[92] Voor sommige personen is de afstand tot de reguliere arbeidsmarkt zo groot dat het niet realistisch is te verwachten dat zij een baan verwerven.[93] Voor laaggeletterden en personen met gezondheidsproblemen zijn vormen van beschutte arbeid of het creëren van simpele basisbanen bijvoorbeeld geschikter. Verschillende gemeenten hebben in de afgelopen jaren initiatieven ontwikkeld om mensen in de bijstand aan een baan te helpen. Sommige initiatieven zijn erop gericht

werklozen toe te leiden naar regulier werk waaraan behoefte is. Een voorbeeld is het Haagse Werkoffensief +500 om jaarlijks 500 mensen extra aan het werk te helpen. Daarbij wordt de vraag in het Westland naar arbeid gekoppeld aan het arbeidspotentieel in Den Haag. Nu het aantal Polen in de tuinbouw terugloopt, is er behoefte aan extra arbeidskrachten. Alle 22.000 langdurig werklozen in Den Haag krijgen een gesprek.[94] Het eerste jaar leidde dat tot 236 werkakkoorden, 3.511 banen en 2.187 werkontwikkel- en stageplaatsen.[95]

Kader 7.3 Fast-tracks in Zweden

De Zweedse overheid heeft in 2016, in samenwerking met vakbonden en werknemersorganisaties, *fast-tracks* ontwikkeld. Deze hebben tot doel om immigranten met specifieke ervaring aan het werk te helpen in sectoren waar een arbeidstekort bestaat. Het traject bestaat uit drie stappen. Eerst worden de vaardigheden van de migrant in kaart gebracht, vervolgens worden deze beoordeeld en daarna worden ze mogelijk versterkt door een leertijd op het werk en/of in het onderwijs. De migrant wordt begeleid en leert naast het werk de Zweedse taal. Er bestaan trajecten voor 31 beroepen. Het is niet eenvoudig de *fast-tracks* te monitoren en evalueren, omdat de verschillende sporen betrekking hebben op verschillende beroepen. Dit maakt vergelijken lastig. Daarnaast ontbreekt een controlegroep waartegen de resultaten van de *fast-tracks* kunnen worden afgezet. Maar het beeld is vooralsnog positief. De deelname aan de programma's blijft toenemen, en werkgelegenheidscijfers laten een positief patroon zien.[96]

Andere initiatieven hebben betrekking op het creëren van banen voor mensen die geen perspectief hebben op de reguliere arbeidsmarkt en die anders langdurig afhankelijk blijven van de bijstand. Deze initiatieven zijn in lijn met het voorstel van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) om voor deze categorie 'basisbanen' te creëren.[97] Het gaat onder meer om banen in de zorg, het onderwijs, het groenbeheer, de verkeersveiligheid en in wijk- en buurtcentra. Hoewel er geen precieze cijfers zijn over het aandeel personen met een migratieachtergrond dat deze bemiddelingstrajecten doorloopt en gecreëerde banen verwerft, zijn zij er naar verwachting sterk in vertegenwoordigd. Zo'n 60 procent van de mensen in de bijstand heeft een migratieachtergrond.[98] Basisbanen sluiten bovendien beter aan bij de opvattingen van migrantengroepen, die het verrichten van vrijwilligerswerk vaak eerder zien als een activiteit voor de vrije tijd.[99]

Preventief beleid: voorkomen is beter dan genezen

Een thema waarvoor de OECD, de commissie-Borstlap en de WRR recentelijk aandacht hebben gevraagd, is *preventief arbeidsmarktbeleid*.[100] Het is immers beter om uitval uit het arbeidsproces te voorkomen dan deze later te genezen. Voorkomen van uitval kan bijvoorbeeld door doorgeschoten vormen van flexibele arbeid tegen te gaan en individuele leer- en ontwikkelingswerkbudgetten te introduceren die een leven lang meegaan. Deze voorstellen zijn onder andere van belang voor arbeidsmigranten die werkzaam zijn in het secundaire deel van de arbeidsmarkt. Dit secundaire segment kan een eerste opstap zijn naar een positie op de arbeidsmarkt, maar voorkomen moet worden dat werknemers daarin opgesloten raken. Er zijn indicaties dat dit voorkomt bij Poolse arbeidsmigranten.[101] Preventief arbeidsmarktbeleid, waarvan een intensieve arbeidsbegeleiding deel uitmaakt, kan bijdragen aan de doorstroom van het secundaire naar het primaire segment van de arbeidsmarkt.

De inzichten over het belang van actief en preventief arbeidsmarktbeleid vinden voorzichtig hun weg naar de wereld van beleid. In het regeerakkoord van het kabinet-Rutte III zijn extra middelen beschikbaar gesteld voor aanvullende dienstverlening van uitkeringsgerechtigden in de Wajong, de Werkhervatting Gedeeltelijk Arbeidsgeschikten (WGA) en de Werkloosheidswet (WW).[102] Ook zijn de eerste stappen gezet om een individueel leer- en ontwikkelbudget voor iedereen te realiseren[103] en is minister Koolmees van SZW gestart met pilots voor 'leerwerkloketten' in de arbeidsmarktregio's Friesland, Twente en Rijnmond.[104] Daarnaast heeft het kabinet extra middelen vrijgemaakt voor een actief arbeidsmarktbeleid voor mensen die ander werk moeten vinden vanwege de economische impact van COVID-19. Het is onduidelijk hoe lang deze pandemie gaat duren, maar vooral gemeenten hebben structurele middelen nodig om inhoud te geven aan een vernieuwd actief arbeidsmarktbeleid.

Samenvattend

- Er is een vernieuwing nodig van het actief arbeidsmarktbeleid, met meer financiële middelen voor gemeenten. Dit is van belang voor personen met een migratieachtergrond die een grote afstand tot de arbeidsmarkt hebben.
- Preventief beleid is een belangrijk onderdeel van het actief arbeidsmarktbeleid. Dit is vooral relevant voor migranten die werkzaam zijn in het secundaire segment van de arbeidsmarkt.
- Voor personen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt is een persoonsgerichte en soms ook langdurige aanpak nodig om hen te begeleiden naar regulier werk. Duale trajecten waarbij het opdoen van werkervaring en leren samenkomen, zijn daarbij het meest beloftevol. Ook werkgevers hebben een verantwoordelijkheid om dergelijke trajecten te realiseren.
- Basisbanen kunnen van belang zijn om de arbeidsparticipatie te vergroten van personen met een zeer grote afstand tot de arbeidsmarkt. Daarbij kan

worden geleerd van de verschillende initiatieven die gemeenten hiervoor al ontwikkelen.

7.7 Het beter benutten van de asielprocedure

Geen tijd verliezen

Er zijn specifieke redenen waarom asielmigranten in ons land een lagere arbeidsdeelname hebben. Deels heeft die lagere arbeidsdeelname te maken met de ontworteling als gevolg van het hebben moeten vluchten. Daar kan de overheid niet zoveel aan doen. Zij kan er echter wel voor zorgen dat er tijdens de asielprocedure niet onnodig tijd verloren gaat. Eerder heeft de WRR in samenwerking met het SCP en het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) erop gewezen dat dit kan door gelijktijdig te werken aan huisvesting, taalverwerving, opleiding en werk.[105] Daarbij is een actievere rol voor gemeenten gewenst. De belangrijkste bevindingen waren:

- *Benut de periode in de opvangcentra*. In de periode waarin een asielzoeker moet wachten op de beslissing of hij of zij in aanmerking komt voor een vergunning, kunnen al activiteiten worden ondernomen die gunstig zijn voor de participatie.[106]
- *Kies een parallelle aanpak*. Een manier om het integratieproces op tempo te houden is om aanpakken te bedenken waarin het leren van de taal, het volgen van een opleiding en het vinden van werk niet na elkaar, maar op hetzelfde moment plaatsvinden.[107]
- *Houd rekening met de beschikbaarheid van werk*. Zorg voor een betere koppeling tussen statushouders en regionale arbeidsmarkten.[108]

Een update van de inzichten

Inmiddels hebben steeds meer gemeenten hun beleid voor de arbeidsintegratie van vluchtelingen aangepast. Kernelementen zijn steevast:

- Het bieden van maatwerk in de ondersteuning van statushouders;
- Een vroege activering, waarbij competenties en vaardigheden van vluchtelingen snel in kaart worden gebracht;
- Het combineren van taal- en beroepstraining en het vinden van werk (zie kader 7.4).

De specifieke kenmerken van statushouders lijken in sterke mate te bepalen of een bepaald programma om iemand aan een baan te helpen werkt.[109] Daarom is het belangrijk dat de overheid maatwerk hanteert bij het aan het werk helpen van vluchtelingen. Welke scholing heeft een statushouder bijvoorbeeld nodig om bepaalde vaardigheden op te doen die hem of haar aan een baan kunnen helpen?[110] Ook andere factoren kunnen hierbij van belang zijn, zoals het vergroten van het netwerk of het bevorderen van de geestelijke of lichamelijke gezondheid.[111]

Kader 7.4 Duale trajecten taal en werk

Regioplan heeft onderzoek gedaan naar verschillende soorten duale trajecten en hun meerwaarde. Zij onderscheiden drie duale trajecten:

1. Duale trajecten als onderdeel van een re-integratietraject door een gemeente of een sociaalwerkvoorzieningsbedrijf vanuit een uitkering;
2. Duale trajecten van het bedrijfsleven om tijdens personeelskrapte mensen te werven en hen voor te bereiden op het werk in hun bedrijf;
3. Duale trajecten van mbo-instellingen die specifieke programma's hebben om statushouders met extra begeleiding en taalondersteuning een opleiding te laten volgen.

Duale trajecten worden toegepast in meerdere contexten en worden op verschillende manieren ingericht. Vaak zijn verschillende organisaties hierbij betrokken, waaronder bijna altijd de gemeente. De trajecten zijn van grote toegevoegde waarde voor een versnelde (arbeids)integratie van statushouders. Variatie is nodig om aan te sluiten bij de diversiteit binnen de doelgroep statushouders. Succesfactoren voor een goede werkzaamheid zijn:

- een goede selectie en intake;
- realistische verwachtingen bij zowel de statushouder als de werkgever;
- adequate taalondersteuning;
- goede begeleiding op de werkvloer;
- samenwerking tussen meerdere partijen.

Een belemmering is de gebrekkige aansluiting bij andere wetgeving en financiering. Er is onvoldoende aansluiting tussen het inburgeringsstelsel enerzijds en de stelsels van onderwijs en participatie anderzijds. Daardoor is de financiering van duale trajecten sterk versnipperd. De doelgroep heeft vaak te maken met belemmeringen die de arbeidsdeelname bemoeilijken, zoals trauma's, cultuurverschillen en problemen rond gezinshereniging. Ook zijn vrouwelijke statushouders moeilijker te activeren dan mannen, vanwege culturele opvattingen over de verdeling van taken tussen mannen en vrouwen.[112]

Het is daarbij zaak de competenties van statushouders vroegtijdig in kaart te brengen. Onderzoek staaft deze logische gevolgtrekking inmiddels.[113] Dat geldt ook voor de assumptie dat duale trajecten, waarbij statushouders het volgen van een opleiding combineren met werk of de zoektocht naar werk, op termijn meer succes hebben.[114] Dat een dergelijke aanpak inderdaad succes kan hebben, blijkt uit de beloftevolle cijfers van de arbeidsdeelname van Eritreeërs. Vier jaar nadat zij een verblijfsvergunning asiel ontvingen, heeft 26 procent van hen

werk als voornaamste inkomensbron. Daarnaast gaat ruim 20 procent nog naar school. Lange tijd gold de groep van laaggeschoolde Eritreeërs als zeer moeilijk bemiddelbaar voor de arbeidsmarkt, maar met een intensieve aanpak zijn dus successen te boeken. De cijfers voor Afghaanse, Irakese en Syrische statushouders liggen lager als het gaat om de arbeidsdeelname.[115]

Uit deze cijfers over de arbeidsdeelname blijkt dat ook met deze nieuwe koers geen snelle successen worden geboekt. Daarnaast bereiken gemeenten niet altijd de kwetsbare statushouders, onder wie degenen met het laagste opleidingsniveau en vrouwen.[116] Bovendien blijken veel van deze nieuwkomers langdurig ondersteuning nodig te hebben, ook wanneer ze al werk hebben gevonden. Kortom: zonder aanvullende maatregelen zal de arbeidsparticipatie van veel statushouders in Nederland beperkt zijn.

Lessen uit Zweden: introductieprogramma's

De Zweedse Openbare Dienst voor Arbeidsvoorziening heeft onder meer als taak te bepalen hoe vluchtelingen het best te verdelen over verschillende delen van het land. Een uitgangspunt bij die verdeling vormen de arbeidsmarktomstandigheden per provincie. De Dienst houdt ook rekening met het opleidingsniveau en relevante werkervaringen van de migrant. Om een betere match te vinden tussen de vaardigheden van de werkzoekende migrant en het werkaanbod in de regio waar ze deze plaatsen, vindt een introductiegesprek plaats met de migrant.[117] Dit gesprek vormt tevens de basis voor een geïndividualiseerd introductieplan. Dit bestaat uit een tweejarig voltijdprogramma van in elk geval een cursus Zweeds, een maatschappelijke oriëntatie en arbeidsvoorbereidende activiteiten, en mogelijk verdere trainingen en educatie.

Lessen uit Duitsland: werkgevers betrekken

In Duitsland zijn in de afgelopen jaren manieren bedacht om werkgevers te betrekken bij het integratieproces van migranten. Zo is een programma in het leven geroepen ter ondersteuning van het midden- en kleinbedrijf (MKB). Het programma bestaat uit twee trajecten: *plaatsing op maat* en *welkomstbegeleiders*.[118] Beide trajecten richten zich op het leveren van geschoolde en juniorwerknemers om te voorzien in de arbeidsvraag. In het *plaatsing-op-maat*-programma matchen consultants jonge asielzoekers die nog geen status hebben, met een stageplek. Hiervoor bezoeken de consultants bedrijven, onderzoeken zij de behoeften van het bedrijf, bereiden zij profielschetsen voor en zoeken zij de juiste kandidaat.

Ook zijn er welkomstbegeleiders die midden- en kleinbedrijven helpen met alle taken rondom de integratie van vluchtelingen in opleidingen, stages of arbeidsplaatsen. Zij dragen geschikte kandidaten voor aan geïnteresseerde bedrijven

en helpen daarna met administratieve en praktische zaken, waar juist het MKB weinig capaciteit voor heeft.

In Duitsland ligt een duidelijk accent op het in een vroeg stadium verbinden van verschillende ketens op de arbeidsmarkt. Zo wordt het volgen van onderwijs gekoppeld aan het opdoen van werkervaring, wordt eerder verkregen kennis gematcht aan relevante banen en komen werkgevers en werknemers met elkaar in contact. Deze werkwijze zou ook in Nederland vluchtelingen kunnen helpen om de afstand naar de arbeidsmarkt te verkleinen.[119]

Samenvattend

- Asielmigranten hebben, net als een deel van de gezinsmigranten, een lage arbeidsparticipatie.
- De overheid doet er goed aan om bij de integratie van asielmigranten met een status zo min mogelijk kostbare tijd te verliezen, namelijk door gelijktijdig te werken aan huisvesting, (beroeps)taalverwerving, opleiding en werk.
- Om het proces van integratie te versnellen en relevante partijen bij elkaar te brengen is een actievere rol van gemeenten (eventueel binnen een overkoepelende arbeidsmarktregio) gewenst. Ook de ervaringen met het aan werk helpen van asielmigranten in Zweden en Duitsland wijzen in deze richting.
- Zonder aanvullende maatregelen zal de arbeidsdeelname van statushouders in Nederland beperkt zijn.

7.8 Conclusies: extra inspanningen nodig voor arbeidsdeelname

Arbeidsdeelname is van belang voor de maatschappelijke positie en de eigenwaarde van burgers, voor de economie en voor de sociale samenhang in een land. Het is daarom belangrijk dat migranten snel hun weg vinden naar de arbeidsmarkt. Voor veel hedendaagse migranten gaat dat vanzelf, maar er zijn ook migranten die een grotere afstand tot de arbeidsmarkt hebben. In dit hoofdstuk zijn vijf problemen behandeld: de gebrekkige taalbeheersing van migranten, schooluitval, arbeidsdiscriminatie, afstand tot de arbeidsmarkt en de tijd die verloren gaat tijdens de asielprocedure. We vatten de belangrijkste conclusies per probleem samen:

- In het onderwijs helpt ruime en vroege aandacht voor taalverwerving en een hoog niveau van de gebruikte taal om de beheersing van de Nederlandse taal bij kinderen van migranten te verbeteren. Verdere professionalisering van het nt2-onderwijs is hierbij belangrijk. Bij volwassenen draagt inburgering bij aan een betere beheersing van de Nederlandse taal. Hiervoor dienen afdoende middelen beschikbaar te zijn. Verder is het een goede zaak dat gemeenten bij de inburgering een grotere regierol krijgen.
- Voorkoming van schooluitval dient blijvende beleidsaandacht te krijgen, zowel voor migranten als voor niet-migranten. Het verwerven van een startkwalificatie versterkt de positie op de arbeidsmarkt. Dit aspect is vooral

van belang bij jongens met een Turkse en Marokkaanse achtergrond, maar ook bij kinderen van asielmigranten en bij Antillianen.
- De rijksoverheid en gemeenten moeten meer werk maken van het bestrijden van arbeidsdiscriminatie. Vooral personen met een Turkse en Marokkaanse achtergrond hebben hiermee te maken, maar ook andere migrantengroepen. Naast het vergroten van kennis en bewustwording moeten handhavende bevoegdheden, als boetes, *naming* en *shaming* en het niet toekennen van overheidsopdrachten, hierbij tot het handelingsrepertoire van de overheid behoren.
- Er is een vernieuwing nodig van het actief arbeidsmarktbeleid. Dit is van belang voor asielmigranten en hun gezinsleden. Een persoonsgerichte en soms ook langdurige aanpak is nodig om hen te begeleiden naar regulier werk. Duale trajecten waarbij het opdoen van werkervaring en leren samenkomen, zijn het meest beloftevol. Daarbij kunnen het Duitse beroepsonderwijs en het Zweedse *fast-track*-beleid als voorbeeld dienen. Preventief beleid is een belangrijk onderdeel van een actief arbeidsmarktbeleid en is vooral relevant voor migranten die werkzaam zijn in het secundaire segment van de arbeidsmarkt.
- De overheid doet er goed aan om bij de integratie van asielmigranten met een status zo min mogelijk kostbare tijd te verliezen door gelijktijdig te werken aan huisvesting, taalverwerving, opleiding en werk.

Deze beleidsopties veronderstellen een actievere overheid. Dat betekent een trendbreuk met het recente verleden, waarin een sterk accent is gelegd op de eigen verantwoordelijkheid en zelfredzaamheid van migranten. Dit heeft geleid tot substantiële bezuinigingen op het actief arbeidsmarktbeleid en het inburgeringbeleid.[120] In de voorbije jaren is daar voorzichtig een kentering in gekomen. Zo heeft het ministerie van SZW het programma Verdere Integratie op de Arbeidsmarkt (VIA) opgezet, dat als doel heeft de arbeidsparticipatie en arbeidsmarktpositie van Nederlanders met een migratieachtergrond te verbeteren.[121] Ook hebben gemeenten een wat grotere regierol gekregen bij de inburgering en zijn hiervoor wat meer middelen beschikbaar gekomen. Tot slot zijn er meer financiële middelen ter beschikking gekomen voor het voeren van een actief arbeidsmarktbeleid, mede onder invloed van de COVID-19-pandemie.

Dit beleid dient te worden geïntensiveerd. Maar ook instellingen op het terrein van arbeidsbemiddeling en integratie, scholing en taalverwerving dienen zich te vernieuwen om inhoud te geven aan de gewenste persoonsgerichte aanpak. Daarnaast spelen werkgevers een cruciale rol, bijvoorbeeld bij het vormgeven van duale trajecten of het tegengaan van arbeidsdiscriminatie.

Noten

1 We gebruiken het begrip arbeidssamenleving in de sociologische betekenis, namelijk een samenleving waarin arbeid aan de top staat van maatschappelijke waarden (vergelijk Van Doorn 1966).
2 WRR 2020.
3 Van Echtelt 2010; Van Echtelt 2020.
4 Jahoda 1982; WRR 2020.
5 De Vroome et al. 2014; Huijnk et al. 2015.
6 Huijnk et al. 2015; Gijsberts en Lubbers 2014. Zie ook: Dagevos en Gijsberts 2008; Dagevos et al. 2016.
7 www.cpb.nl/crisis-op-de-arbeidsmarkt-wie-zitten-in-de-gevarenzone; www.scp.nl/publicaties/publicaties/2020/07/09/kwetsbare-groepen-op-de-arbeidsmarkt---beleidssignalement-maatschappelijke-gevolgen-coronamaatregelen.
8 Lucassen en Lucassen 2018.
9 Demografen rekenen doorgaans mensen die in Nederland zijn geboren tussen 1945 en 1955 tot de zogenoemde babyboomers.
10 CBS 2020 'Arbeidsmarkt in cijfers'.
11 Piore 1979; Layard et al. 2005. Zie ook Strockmeijer 2020.
12 Voorbeelden van vacatures die moeilijk vervulbaar zijn en waarvoor geen of nauwelijks instroomeisen bestaan, zijn volgens het UWV (2019) bijvoorbeeld assemblagemedewerker, asbestverwijderaar, heftruckchauffeur, verkeersregelaar, schoonmaker en verkoopmedewerker tankstation.
13 Zie Gemeente Amsterdam 2019: 77.
14 Zie Heijke 1979. Een andere studie laat zien dat in 1985 de helft van de Marokkaanse migranten werkloos was (Bel Ghazi 1986).
15 Zie Engbersen et al. 2019: 48.
16 Zie Van Tubergen et al. 2004. Verder blijkt het valideren en certificeren van in het buitenland behaalde diploma's in de praktijk ook nogal eens moeizaam te gaan; zie Jongen et al. 2020.
17 Zie Gracia et al. 2016.
18 Zie Van der Heijden en De Valk 2018.
19 Zie onder andere: Bovenkerk et al. 1995; Dolfing en Van Tubergen 2005; Andriessen et al. 2010; Blommaert et al. 2012; Andriessen et al. 2014; Panteia 2015; 2019; Thijssen et al. 2019 'Etnische discriminatie op de Nederlandse arbeidsmarkt'; Thijssen et al. 2019 'Discrimination against Turkish Minorities in Germany and the Netherlands'; Bisschop et al. 2020; Thijssen 2020.
20 Bovenkerk et al. 1995; Andriessen et al. 2012.
21 Van den Berg et al. 2020.
22 Zie Thijssen et al. 2019 'Etnische discriminatie op de Nederlandse arbeidsmarkt'; Zie ook: Thijssen et al. 2019 'Discrimination against Turkish Minorities in Germany and the Netherlands'.
23 Andriessen et al. 2014; Andriessen et al. 2020.
24 Het SCP noemt ook nog huidskleur en religie als mogelijke gronden van discriminatie. We zouden deze twee gronden als subcategorieën van etnische herkomst kunnen beschouwen. In dat geval is etnische herkomst waarschijnlijk de meest genoemde reden voor ervaren discriminatie.
25 Huijnk 2016 'Arbeidsmarktpositie en inkomen'; Bisschop et al. 2020.
26 Andriessen et al. 2012.
27 Andriessen et al. 2014.
28 Zie Waldring et al. 2015.
29 Zie bijvoorbeeld Dolfing en Van Tubergen 2005; Bovenkerk et al. 1995.
30 Andriessen et al. 2010; 2012. Voor sollicitanten met een Poolse achtergrond lijkt dit niet te gelden. Zie Thijssen et al. 2019 'Etnische discriminatie op de Nederlandse arbeidsmarkt'; Thijssen 2020.
31 Van den Berg et al. 2017; Van den Berg et al. 2020.
32 Bokšić et al. 2019.
33 Klaver et al. 2016; Bisschop et al. 2020.
34 Zie CBS 2018 'Uit de startblokken'.
35 Hvidtfeldt et al. 2019. Zie ook Walther et al. 2020.

36 Bevelander en Lundh 2007; Kanas en Van Tubergen 2009; Klaver en Van der Welle 2009; De Vroome en Van Tubergen 2010; Dourleijn en Dagevos 2011; Bakker 2016; Bakker et al. 2017; Brell et al. 2020.
37 Bakker et al. 2014. Zie ook: ACVZ 2013; Hainmueller et al. 2016.
38 Zodra de asielmigranten een status krijgen, staat het ze vrij om volwaardig te participeren op de Nederlandse arbeidsmarkt.
39 Na statusverlening kan het lang duren voordat statushouders over zelfstandige huisvesting kunnen beschikken.
40 Bakker et al. 2013.
41 In hoofdstuk 3 richtten wij ons op de Poolse arbeidsmigranten. Zij vormen de grootste groep. Daarnaast telt Nederland ook arbeidsmigranten uit andere Midden- en Oost-Europese landen, zoals Roemenië en Bulgarije. De Bulgaren kennen van deze drie hier genoemde groepen de zwakste sociaal-economische positie (Van Gaalen et al. 2018).
42 Zie Strockmeijer et al. 2018. Zij schrijven dat Polen gemiddeld 10 euro per uur verdienen.
43 Strockmeijer et al. 2018.
44 Velen hebben een hoger opleidingsniveau dan voor hun functie nodig is. Maar het hogere loon dat zij ontvangen in vergelijking met de lonen in het thuisland, maakt het werk voor hen financieel aantrekkelijk. Zie onder andere: Voitchovsky 2014; Verwiebe et al. 2014; McCollum en Findlay 2015; Kaczmarczyk en Tyrowicz 2015. Aangezien veel arbeidsmigranten in eerste instantie tijdelijk denken te komen, vinden zij deze overkwalificatie aanvankelijk nauwelijks een probleem. Dat kan het wel worden als ze langer in Nederland willen blijven en eventueel hun gezin willen laten overkomen. Dan blijkt de instroom in het primaire segment van de arbeidsmarkt lastig, ook voor degenen met een hogere opleiding.
45 Zie Van der Heijden en De Valk 2018.
46 Dagevos 2007.
47 Dagevos en Odé 2011; Klaver et al. 2012; Klaver et al. 2016.
48 Zie ACVZ 2019 Wetsadvies 'Voorstel van wet houdende regels over inburgering in de Nederlandse samenleving'; Algemene Rekenkamer 2017; Significant 2018; Nationale ombudsman 2018.
49 Algemene Rekenkamer 2017; Significant 2018; Jongen et al. 2020.
50 De overheid stelt daarnaast voor om ook Turkse nieuwkomers inburgeringsplichtig te maken en het vereiste taalniveau op te schroeven van A2 naar B1.
51 ACVZ 2019 Wetsadvies 'Voorstel van wet houdende regels over inburgering in de Nederlandse samenleving'.
52 SER 2019.
53 Konle-Seidl 2018.
54 Bundesamt für Migration und Flüchtlinge 2015. De Duitse overheid biedt deze cursus aan iedereen met een *Migrationhintergrund* aan. Zie deze website voor een precieze definitie van het begrip *Migrationshintergrund*: voor de definitie: Zie: www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Migration-Integration/Glossar/migrationshintergrund.html.
55 Brücker et al. 2016.
56 Wij baseren ons hier op Blom 2019, die de literatuur bespreekt.
57 Laghzaoui 2011; Agirdag 2013; Blom 2019.
58 Crul et al. 2013.
59 Crul et al. 2013:52.
60 Leseman en Blok 2004.
61 We onderkennen ook dat kinderen uit, bijvoorbeeld, taalrijke hoger opgeleide Aziatische migrantenmilieus het juist heel goed doen in het onderwijs (bijvoorbeeld Li 2001; Chua en Rubenfeld 2014; Jerrim 2015).
62 Zie Hajer et al. 2018.
63 Hartgers et al. 2018.
64 Zie ook: www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2018/21/arbeidsparticipatie-met-opleiding-onderwijs-het-hoogst en www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2020/41/jongere-zonder-startkwalificatie-vindt-minder-vaak-werk.
65 Van der Heijden en De Valk 2018.
66 Klaver et al. 2016: 174.

67 Inspectie van het Onderwijs 2020: Zie:www.onderwijsinspectie.nl/onderwerpen/staat-van-het-onderwijs/trends-in-het-onderwijs/middelbaar-beroepsonderwijs/aandeel-voortijdig-schoolverlaters-stijgt-na-jaren-van-daling
68 Klaver et al. 2016.
69 *Kamerstukken II* 2018/2019, 29 544, nr. 849.
70 Dit wetsvoorstel is inmiddels aan de Tweede Kamer gestuurd. Rijksoverheid 2020: Zie: www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2020/07/03/wettelijke-plicht-voor-gelijke-kansen-bij-werving-en-selectie.
71 Store Support 2019.
72 Uit recent onderzoek onder 467 uitzendbureaus die niet zijn aangesloten bij de ABU of NBBU bleek dat maar liefst 40 procent van de discriminerende verzoeken die potentiële opdrachtgevers indienden om geen werknemers van buitenlandse komaf te krijgen, werd gehonoreerd. Zie: Store Support 2019.
73 Zie Klaver et al. 2016; Partners + Pröpper 2012.
74 Zie: Walz et al. 2017: 47.
75 Zie de handreiking door de VNG over discriminatie op de arbeidsmarkt en hoe gemeenten vanuit verschillende rollen hierop een aanpak kunnen ontwikkelen. In deze handreiking is bovendien ook aandacht voor discriminatie en inclusie op de werkvloer en mogelijkheden voor doorstroom. Zie: VNG 2020.
76 De gemeente Den Haag hanteert het middel van anoniem solliciteren nog steeds, omdat meer mensen met een biculturele achtergrond op gesprek komen en worden aangenomen (Ait Moha en Konings 2016). Andere gemeenten, zoals Utrecht, gebruiken het niet meer bij vermeend gebrek aan succes (Coenders et al. 2016; College voor de Rechten van de Mens 2019). Ook Zwolle, Amersfoort en Nijmegen stopten vanwege een vermeend gebrek aan succes. In de eindrapportage Monitor Anoniem Solliciteren constateerden Coenders en collega's (2016) dat de pilot in Utrecht te klein was om er cijfermatige conclusies aan te verbinden, maar dat uit de grootschaligere pilot in Den Haag bleek dat de invoering van anoniem solliciteren gepaard ging met een grotere toestroom en gelijkere kansen voor biculturele kandidaten.
77 Bonoli en Fossati 2019.
78 Bonoli en Fossati 2019.
79 Zie Bursell (2012) en Wallem (2017) over de praktijk van naamverandering door migranten in Duitsland en Zweden. Etnisch Duitse migranten uit de voormalige Sovjet Unie en migranten uit Midden-Europese landen veranderen hun naam om hun etnische herkomst te verbergen.
80 College voor de Rechten van de Mens 2019.
81 Zie Thijssen et al. 2019 'Etnische discriminatie op de Nederlandse arbeidsmarkt': 169. Koopmans en collega's (2018) vonden ook geen bewijs dat werkgevers minder discrimineren wanneer positieve informatie over de kwaliteiten en motivatie van een sollicitant aan het cv wordt toegevoegd.
82 Thijssen et al. 2019 'Etnische discriminatie op de Nederlandse arbeidsmarkt': 169-170.
83 Onder andere Jongen et al. 2020.
84 Onder andere Huffcutt en Roth 1998.
85 Zie: www.oneworld.nl/lezen/discriminatie/racisme/discriminatie-op-de-arbeidsmarkt-tegengaan-wat-werkt-wel/.
86 Deze paragraaf is voor een belangrijk deel gebaseerd op hoofdstuk 6 uit het WRR-rapport *Het betere werk* (2020).
87 Card et al. 2010; Card et al. 2017; CPB 2016; Lub 2017.
88 Twee dreigingseffecten spelen hierbij een rol. Ten eerste de dreiging dat de uitkering omlaag gaat en ten tweede de dreiging van een verplicht te volgen re-integratietraject. Deze twee effecten tezamen zorgen ervoor dat werklozen harder gaan zoeken naar werk en sneller een baan accepteren. Koning (2012) voegt hieraan toe dat er aanwijzingen zijn dat werklozen kiezen voor banen die weinig perspectief bieden, zowel qua duurzaamheid als arbeidsvoorwaarden.
89 Card et al. 2010; Mullainathan en Sharif 2013; Card et al. 2017; CPB 2016; Lub 2017.
90 Van Gaalen et al. 2018: 74.
91 Zie uitgebreider WRR 2020.
92 Zie WRR 2020; Commissie-Borstlap 2020.
93 WRR 2020.

94 In het eerste halfjaar 2019 zijn 2.954 uitkeringen beëindigd waarvan ruim 52 procent uitkeringen die al 1,5 jaar of langer duurden. Gemeente Den Haag 2019 Aanbiedingsbrief Voortgangsrapportage Werkoffensief + 500 en Halfjaarrapportage Werkoffensief +500.
95 Zie: https://dagblad070.nl/algemeen/werkoffensief-op-koers-met-3511-banen-.
96 Konle-Seidl 2018.
97 WRR 2020.
98 Zie: https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/82016NED/table?fromstatweb.
99 Rast en Ghorashi 2018.
100 OECD 2018; WRR 2020; Commissie-Borstlap 2020.
101 Strockmeijer 2020.
102 Deze extra middelen worden door het UWV gebruikt voor het versterken en verbeteren van de persoonlijke dienstverlening. Zie UWV jaarplan 2020. Ook draagt het UWV vanuit de eigens reserves structureel 50 miljoen bij aan de intensivering van op werk gerichte dienstverlening.
103 Regeerakkoord 2017.
104 *Kamerstukken II* 2018/2019, 30 012, nr. 92.
105 Engbersen et al. 2015.
106 ACVZ 2013.
107 Hoewel de duale aanpak als de meest ideale wordt gezien, blijkt deze aanpak in de praktijk niet voor iedereen haalbaar te zijn. De belasting kan ook wel eens te groot zijn, zeker in combinatie met een opspelend trauma.
108 Bevelander en Lundh 2007.
109 Klaver et al. 2019.
110 Bilgili et al. 2019.
111 Van den Enden et al. 2018.
112 Oostveen et al. 2018.
113 Klaver en Oostveen 2017; Scholten et al. 2017.
114 Klaver en Oostveen 2017; Booijink et al. 2017; Van den Enden et al. 2018.
115 Boot et al. 2020.
116 Oostveen et al. 2018.
117 Bron: Integrations- och jämställdhetsdepartementet.
118 Bron: Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle.
119 Ook in Nederland is met deze methode gewerkt in het *Screening and Matching*-project (onder andere Divosa 2019).
120 Klaver et al. 2016; WRR 2020.
121 Zie *Kamerstukken II* 2019/2020, 29 544, nr. 960 voor nadere informatie.

8. Migratiebeleid met oog voor samenhang en arbeidsdeelname

8.1 Meer aandacht voor vraagstukken rond samenleven

In dit hoofdstuk verkennen we in hoeverre de rijksoverheid in de vormgeving van het Nederlandse migratiebeleid meer aandacht kan besteden aan vraagstukken rond het samenleven van diverse groepen mensen. Deze invalshoek betekent dat we geen analyse maken van álle aspecten van het migratiebeleid. Centraal staat de vraag of het mogelijk is meer samenhang te krijgen tussen het migratiebeleid en vraagstukken van sociale samenhang en arbeidsdeelname.

Dit is geen eenvoudige opgave. Sociale samenhang en arbeidsdeelname zijn immers niet de centrale doelen van het migratiebeleid. Het Nederlandse migratiebeleid is een afweging van verschillende ongelijksoortige belangen en beginselen, waaronder economische overwegingen, respect voor het privé- en gezinsleven en bescherming tegen vervolging. Deze belangen zijn te koppelen aan drie typen van migratie, respectievelijk arbeidsmigratie, gezinsmigratie en asielmigratie. Voor elk type gelden verschillende juridische kaders. Tezamen zijn deze drie migratietypen goed voor het leeuwendeel van de totale migratie van niet-Nederlanders naar Nederland.[1]

Het Nederlandse migratiebeleid is ingebed in de internationale regelgeving, waaronder het vrije verkeer binnen de Europese Unie (EU), het Geneefse vluchtelingenverdrag, het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) en het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie. Verdragen staan boven de Nederlandse grondwet in de hiërarchie van de wetgeving, en de Nederlandse rechtsorde is gebonden aan het EU-recht. Dat neemt niet weg dat er 'Europese variaties' mogelijk zijn.[2] Europese richtlijnen kunnen op verschillende wijzen worden geïmplementeerd in de nationale wetgeving.

In dit hoofdstuk analyseren we in hoeverre het mogelijk is om binnen bestaande supranationale kaders meer aandacht te besteden aan vraagstukken van arbeidsdeelname en sociale samenhang. Op basis van deze analyse schetsen we enkele opties voor nieuw beleid. Sommige opties richten zich op *actuele* problemen van gebrekkige arbeidsdeelname en sociale samenhang, andere richten zich op mogelijke *toekomstige* vraagstukken, bijvoorbeeld doordat er meer migranten van buiten de EU en de Europese Vrijhandelsassociatie (EVA) naar Nederland komen om laaggeschoolde arbeid te verrichten. In een enkel geval besteden we ook aandacht aan beleidsmaatregelen die buiten de sfeer van het migratiebeleid vallen, zoals arbeidsmarktbeleid en industriebeleid.

Onze verkenning structureren we op basis van de drie hierboven genoemde migratietypen: arbeidsmigratie, gezinsmigratie en asielmigratie. Het gaat hierbij om een soort ideaaltypen, die de werkelijkheid niet uitputtend dekken. Vaak overlappen migratiemotieven immers. Voor een bespreking van het toelatingsbeleid van de Nederlandse overheid is het echter zinvol deze officiële migratietypen te onderscheiden. In de volgende drie paragrafen gaan we eerst kort in op het hoofddoel van elk van deze drie migratietypen. Vervolgens kijken we of in de vormgeving van het beleid meer rekening kan worden gehouden met het bevorderen van arbeidsdeelname en sociale samenhang.

8.2 Arbeidsmigratie: voorkomen van uitkeringsafhankelijkheid en lokale sociale problemen[3]

In de hoofdstukken 3, 5 en 7 zagen we dat arbeidsmigratie op langere termijn kan leiden tot langdurige uitkeringsafhankelijkheid van bepaalde groepen en op korte termijn tot een afnemende sociale samenhang in sommige gemeenten en regio's. De vraag die in deze paragraaf centraal staat, is in hoeverre dergelijke problemen te voorkomen zijn via het arbeidsmigratiebeleid of via maatregelen op andere beleidsterreinen.

Bij arbeidsmigratie naar Nederland maken we onderscheid tussen migratie binnen de EU/EVA-zone en migratie van zogenoemde derdelanders van buiten deze zone. Het grootste deel van de personen die naar Nederland migreren om hier arbeid te verrichten – in 2018 was dat ongeveer 70 procent – is afkomstig uit de overige EU/EVA-lidstaten.[4] Het Nederlandse migratiebeleid kan nauwelijks invloed uitoefenen op de arbeidsmigratie naar Nederland vanuit andere EU-lidstaten, omdat het hierbij gebonden is aan art. 45 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie VWEU, waarin het vrije verkeer van werknemers is opgenomen.[5] Wijziging van dit verdrag vereist instemming van alle lidstaten. Dat zou een zeer fundamentele koerswijziging zijn.

We moeten echter onder ogen zien dat de arbeidsmigratie vanuit de EU-lidstaten in Midden- en Oost-Europa naar Nederland in de toekomst waarschijnlijk minder prominent wordt.[6] We zullen dit in de volgende sub-paragraaf toelichten. Vervolgens gaan we na in hoeverre nieuwe beleidsopties nodig zijn om langdurige afhankelijkheid van sociale zekerheid en afnemende sociale samenhang te voorkomen in geval van toenemende arbeidsmigratie van buiten de EU/EVA-zone.

Minder arbeidsmigratie binnen de EU door economische convergentie en vergrijzing

De vrije interne Europese markt en het stelsel van EU-subsidies hebben een mitigerende werking op de welvaartsverschillen tussen lidstaten.[7] Eerdere uitbreidingen van de EU met destijds duidelijk armere lidstaten, zoals Ierland[8],

Griekenland, Spanje en Portugal, zorgden voor een grotere welvaart in die landen.[9] Tegenwoordig zijn er dan ook geen omvangrijke netto-arbeidsmigratiestromen meer van laagopgeleiden van Zuid- naar Noordwest-Europa, van Ierland naar het Verenigd Koninkrijk, of van Finland naar Zweden[10]. Hetzelfde gaat waarschijnlijk ook gebeuren tussen de westelijke en oostelijke lidstaten. Het verschil in welvaartsniveaus en werkloosheidcijfers tussen de EU-lidstaten ten westen en ten oosten van het voormalige IJzeren Gordijn wordt snel kleiner (zie ook kader 8.1).[11]

Kader 8.1. Economische convergentie tussen Nederland en Polen

In de vijftien jaar nadat het land was toegetreden tot de EU, nam het gemiddelde reële inkomen per hoofd van de bevolking in Polen toe met 79 procent. In diezelfde periode bedroeg de economische groei in Nederland per hoofd van de bevolking slechts 17 procent.[12]

Al in 2008, het jaar nadat het vrije verkeer van Poolse werknemers richting Nederland mogelijk werd, daalde de werkloosheid in Polen volgens de EU Labour Force Survey tot onder het niveau van de werkloosheid in Duitsland en Spanje en tot nog maar 1,4 procentpunten boven het werkloosheidspercentage van het Verenigd Koninkrijk.[13] Hoewel het werkloosheidspercentage in Polen in 2008 nog altijd 4,3 procentpunten hoger was dan in Nederland, nam dit verschil in de periode 2000-2009 af met 8,7 procentpunten.

In 2018 was de werkloosheid in Polen zelfs 0,2 procentpunten lager dan die in Nederland. Inmiddels werken veel arbeidsmigranten van buiten de EU in Polen, om daar de tekorten op de arbeidsmarkt op te vullen. Zo hadden eind 2017 al bijna een miljoen Oekraïners een vergunning gekregen om in Polen te werken.[14]

Ook wanneer de EU op de Balkan wordt uitgebreid met Albanië (kandidaat-lidstaat sinds 2014) en Noord-Macedonië (kandidaat-lidstaat sinds 2004), zal dit niet meer leiden tot een grote stroom van arbeidsmigranten richting Nederland. Daarvoor zijn twee redenen. Ten eerste gaat het om landen met een relatief kleine bevolkingsomvang waarvan een deel al in andere Europese landen werkzaam is. Albanië telt ongeveer 3 miljoen inwoners en Noord-Macedonië ongeveer 2,1 miljoen.[15] Ten tweede is er alleen enige kans op arbeidsmigratie naar ons land als Nederland zijn arbeidsmarkt bij een eventueel EU-lidmaatschap van deze landen eerder openstelt dan andere lidstaten in West-Europa. Dat is niet waarschijnlijk. Bovendien hebben andere lidstaten met een grote arbeidsmarkt, zoals Duitsland, Italië en Oostenrijk, al een grote Albanese of Zuid-Slavische gemeenschap.

Een andere ontwikkeling waardoor het aanbod van Midden- en Oost-Europese arbeidskrachten zal afnemen, is de vergrijzing als gevolg van de dalende geboortecijfers. In het oosten van de EU is die sterker dan in West-Europese landen. We kunnen dit illustreren aan de hand van toekomstige vergrijzingscijfers voor Polen, dat het belangrijkste herkomstland is van arbeidsmigranten die naar Nederland komen voor arbeidsintensief werk. In 2011 had Polen bijvoorbeeld een 'grijze druk'[16] van ongeveer 20 procent.[17] Een druk die volgens een Europese scenariostudie van Eurostat in 2060 zal zijn opgelopen tot bijna 70 procent.[18] Polen zou daarmee in 2060 de hoogste grijze druk kennen van alle EU/EVA-landen. Ter vergelijking, de grijze druk in Nederland was in 2011 ongeveer 23 procent en zal in 2060 ongeveer 47 procent zijn.

Meer arbeidsmigratie van buiten de EU/EVA-zone

De komende jaren komt de arbeidsmigratie naar verwachting vaker van buiten de EU/EVA-zone. Dat biedt meer mogelijkheden om de arbeidsmigratie te reguleren. De belangrijkste reden om arbeidsmigratie van buiten deze zone toe te laten, is dat ze bijdraagt aan de economie in ons land. Dit laatste is het geval, zoals algemeen wordt aangenomen, wanneer migranten een complementaire rol vervullen op de arbeidsmarkt ten opzichte van de daar al gevestigde werknemers.[19] Werknemers van wie de kennis en vaardigheden complementair zijn aan die van de arbeidsmigranten, ondergaan een relatieve welvaartsverbetering. Hun arbeid wordt relatief schaars, waardoor hun loon stijgt. Werknemers die makkelijk substitueerbaar zijn door arbeidsmigranten, gaan er op achteruit. In het laatste geval profiteren vooral werkgevers daarvan.[20]

Bij de vormgeving van het beleid voor arbeidsmigratie van buiten de EU/EVA-zone dient rekening te worden gehouden met twee belangrijke vraagstukken, namelijk de risico's van afhankelijkheid van de sociale zekerheid en de risico's van een afnemende sociale samenhang. Het eerste vraagstuk speelt vooral bij laaggeschoolde arbeid. Hoewel er ook veel hoogopgeleide arbeidsmigranten van buiten de EU/EVA-zone naar Nederland komen, bijvoorbeeld via de kennismigrantenregeling, zijn er op dit moment geen aanwijzingen dat een substantieel deel van hen afhankelijk zal worden van de sociale zekerheid. Wel kan hun komst, zoals we in de hoofdstukken 3 en 6 beschreven, de sociale samenhang in bepaalde gemeenten onder druk zetten.

Bij het eerste vraagstuk – de afhankelijkheid van de sociale zekerheid – is het belangrijk om onderscheid te maken tussen de *korte termijn* en de *lange termijn*.[21] Arbeidsmigratie die op de korte termijn een complementaire functie heeft op de arbeidsmarkt en gunstig is voor de economie, kan op de lange termijn alsnog negatief uitpakken. Een voorbeeld hiervan is de migratie van laaggeschoolde Marokkaanse en Turkse arbeiders in de jaren zestig en het begin van de jaren zeventig van de vorige eeuw. Door de grote tekorten aan

laaggeschoolde arbeiders in de dertig jaar na de Tweede Wereldoorlog, de *trente glorieuses*, waren de 'gastarbeiders' complementair aan de Nederlandse arbeidsmarkt[22] en goed voor de Nederlandse economie. Na de recessie van 1973 veranderde dit beeld. Veel laaggeschoolde arbeidsmigranten die ervoor kozen om niet terug te keren naar hun land van herkomst, werden langdurig werkloos en structureel afhankelijk van een uitkering.[23] Deze geschiedenis van de Turkse en Marokkaanse arbeidsmigranten in Nederland kan fungeren als een les voor de huidige arbeidsmigratie van buiten de EU. Voorkomen moet worden dat deze arbeidsmigranten in economisch mindere tijden langdurig afhankelijk worden van de sociale zekerheid en andere voorzieningen van de verzorgingsstaat.

Het tweede vraagstuk – een afnemende sociale samenhang – gaat over het vinden van een juiste balans tussen economisch profijt voor de werkgevers en de sociale gevolgen voor de samenleving. Voorstanders van arbeidsmigratie hebben vaak vooral oog voor de economische voordelen en veronachtzamen de mogelijke problemen voor de sociale samenhang. Zo komen de economische voordelen van arbeidsmigratie vooral bij de werkgevers terecht, terwijl de lasten worden afgewenteld op de bredere samenleving. In de hoofdstukken 3 en 5 beschreven we hoe de komst van tijdelijke arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa de sociale samenhang in bepaalde gemeenten en wijken onder druk zet en nieuwe beleidsvragen oproept over inburgering, huisvesting en onderwijs. Ook de komst van kennismigranten kan de lokale woningmarkt en de lokale onderwijsvoorzieningen zwaar belasten, zoals we al zagen in het voorbeeld van Eindhoven in de hoofdstukken 1 en 5. Sommige sociale problemen treden met de nodige vertraging op, zoals de hoge criminaliteitscijfers onder tweedegeneratiemannen met een Marokkaanse achtergrond laten zien.[24]

Arbeidsmigratie: de wederopbouwperiode als voorbeeld

Het probleem van gebrekkige arbeidsdeelname en uitkeringsafhankelijkheid kan worden beperkt als de arbeidsmigratie van buiten de EU tijdelijk is bij het verlies van werk. De periode van de wederopbouw na de Tweede Wereldoorlog kan hier als voorbeeld dienen. Het Nederlandse bedrijfsleven probeerde samen met de overheid een oplossing te vinden voor de grote arbeidskrachttekorten in de arbeidsintensieve sectoren van de economie door arbeidskrachten te werven in een aantal landen rondom de Middellandse Zee.[25] Het idee hierachter was dat dit een win-winsituatie zou opleveren. Enerzijds zouden de 'gastarbeiders' de Nederlandse industrie versterken door hier werk te verrichten waarvoor geen Nederlandse arbeiders te vinden waren. Anderzijds zouden zij zelf het, vaak bescheiden, nominale loon dat ze in Nederland verdienden, middels *remittances* of retourmigratie met spaargeld kunnen omzetten in een hoog reëel inkomen in hun herkomstland. Deze veronderstellingen bleken grotendeels uit te komen. Het overgrote deel van de Italiaanse en Spaanse (zie kader 8.2) en ook een deel van de Turkse en Marokkaanse arbeidsmigranten[26] is teruggegaan naar het land van herkomst.

Kader 8.2. De komst en terugkeer van Italiaanse en Spaanse gastarbeiders.

De arbeidsmigratie van Italianen naar Nederland kent een lange geschiedenis. De meeste Italiaanse migranten in het interbellum waren arbeidsmigranten uit Noord- en Midden-Italië, die in Nederland kwamen werken als terrazzowerker, beeldenmaker, artiest of ijsmaker.[27] Na de Tweede Wereldoorlog kwamen de meeste Italianen die naar Noordwest-Europa migreerden, uit Zuid-Italië[28]; zij waren voornamelijk werkzaam in de industrie en de mijnbouw.[29] In dezelfde tijd kwam het industriële noorden van Italië tot bloei en verkozen steeds meer potentiële arbeidsmigranten uit het zuiden het rijke noorden van Italië boven een verblijf in Noordwest-Europa.[30] Hierdoor liep de migratie van Italiaanse gastarbeiders naar Nederland vanaf de jaren zestig terug en keerden veel Italianen na afloop van hun contract terug naar Italië.

In Spanje was de economische politiek van het Franco-regime aanvankelijk gericht op autarkie. Dit veranderde met de introductie van het zogenoemde *Plan de Estabilización* in 1959, waarmee het internationale verkeer van personen en goederen werd geliberaliseerd. De Spaanse overheid tolereerde niet alleen de arbeidsmigratie naar Noordwest-Europa, ze stimuleerde het ook, mede door de oprichting van het Instituto Español de Emigratión.[31] Een grote uitstroom van arbeidskrachten naar andere Europese landen en naar Latijns-Amerika was het gevolg. In de periode tussen 1960 en 1973 bedroeg het aantal geregistreerde Spaanse arbeidsmigranten dat Europa als bestemming had, in sommige jaren meer dan 100.000.[32]

In de jaren zestig vormden Spanjaarden de grootste groep van de in Nederland aanwezige gastarbeiders.[33] In het begin van de jaren zeventig slonk hun aandeel, doordat intensiever in andere landen geworven werd. Daarnaast kwam net zoals in Italië – zij het op bescheidener schaal – binnenlandse arbeidsmigratie in de plaats van internationale arbeidsmigratie. Het *Plan de Estabilización* had Spanje namelijk geen windeieren gelegd: tussen 1959 en 1973 had het land, op Japan na, de hoogste economische groei in de wereld en werd het de negende economie in de wereld.[34] Het waren vooral Catalonië, Baskenland en de regio rond Madrid die tot bloei kwamen,[35] en daarmee werden ze interessante alternatieven voor potentiële arbeidsmigranten uit de rest van Spanje.

Voor veel arbeidsmigranten uit Marokko en Turkije kwam de veronderstelling van tijdelijkheid niet uit. Velen van hen bleven in Nederland en lieten hun gezin overkomen. Inmiddels vormen ze de twee grootste groepen met een

migratieachtergrond in Nederland.[36] Omdat de sociaal-economische integratie van een deel van deze bevolkingsgroepen, ook wat betreft de tweede generatie, op een aantal terreinen achterblijft, is in Nederland een taboe ontstaan op arbeidsmigratie van lager geschoolden. Ook vandaag de dag komen er echter veel personen naar Nederland om laaggeschoold werk te verrichten. De meesten van hen komen niet langer uit de landen rond de Middellandse Zee, maar uit Midden- en Oost-Europa, en in de toekomst wellicht van buiten EU/EVA-zone.

Tijdelijke arbeidsmigratie en uitkeringsafhankelijkheid: is een herhaling denkbaar?

De mogelijke komst van nieuwe arbeidsmigranten van buiten de EU/EVA-zone roept de vraag op in hoeverre de geschiedenis zich gaat herhalen en of ook deze nieuwe migranten langdurig afhankelijk worden van de sociale zekerheid. Het antwoord op deze vraag is dat de kans hierop gering is.

In de afgelopen decennia heeft de Nederlandse overheid het toelatingsbeleid aangescherpt voor arbeidsmigranten van buiten de EU/EVA-zone die laaggeschoold werk verrichten. De in 1995 ingevoerde Wet arbeid vreemdelingen (WAV) is eind 2013 aangepast[37] en heel strikt geworden. Werkgevers die een arbeidskracht van buiten de EU/EVA-zone in dienst willen nemen, omdat er geen zogenoemd prioriteitgenietend aanbod[38] aanwezig is, krijgen een tewerkstellingsvergunning voor de duur van maximaal één jaar. Een werkgever die deze werknemer na dit jaar nog wil behouden, moet wederom de procedure doorlopen en onder meer opnieuw aantonen dat er voor het betreffende werk geen prioriteitgenietend aanbod aanwezig is.

De huidige WAV beperkt de komst van arbeidsmigranten die vooral laag- en ongeschoolde arbeid verrichten, en leidt ertoe dat deze tijdelijk in Nederland werken en verblijven.[39] Daarmee is de kans heel klein dat de situatie van de tweede helft van de jaren zeventig en de jaren tachtig zich zal herhalen. Op dit moment ligt er overigens een wetsvoorstel tot wijziging van de WAV, waarbij een tewerkstellingsvergunning kan worden verleend voor drie in plaats van één jaar. Voor bepaalde categorieën werkzaamheden kan een tewerkstellingsvergunning voor een kortere periode dan drie jaar worden verleend. Met deze maatregel wil de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid de administratieve lastendruk van werkgevers verlichten en de positie van werknemers versterken.[40] Ook voor deze wetswijziging geldt dat zij langdurige uitkeringsafhankelijkheid voorkomt.[41]

Arbeidsmigratie en sociale samenhang: ook aandacht voor arbeidsmarkt- en industriebeleid

Naast de vraag hoe kan worden voorkómen dat migranten niet meer economisch deelnemen en langdurig afhankelijk worden van een uitkering, is er het

vraagstuk van de sociale samenhang. Dat vraagstuk heeft de laatste jaren vooral gespeeld bij arbeidsmigratie vanuit de EU-lidstaten. Steden als Den Haag en Rotterdam zijn geconfronteerd met een snelle en grote toestroom van arbeidsmigranten waarop ze niet waren voorbereid.[42] Het meest in het oog springende probleem was het gebrek aan adequate en flexibele huisvesting, wat leidde tot problemen van overbewoning en een grote druk op de woningmarkt. Daarnaast waren er andere problemen, zoals een plotselinge zij-instroom van jonge kinderen in het onderwijs, overlast, en dak- en thuisloosheid.[43] Daarom hebben we in hoofdstuk 5 gepleit voor het creëren van structurele voorzieningen gericht op tijdelijk verblijf, vooral voor huisvesting en onderwijs.

Ook werkgevers en, voor zover hun diensten toelaatbaar zijn, tussenpersonen zoals uitzendbureaus hebben een verantwoordelijkheid voor deze voorzieningen. Indien de taken op het gebied van huisvesting, onderwijs of gezondheidszorg die voortvloeien uit arbeidsmigratie, het incorporatievermogen van wijken, gemeenten en regio's te boven gaan, tast dit de leefsituatie van de bestaande bevolking aan. Dat moet een argument kunnen zijn om arbeidsmigratie te temporiseren of te reduceren, ondanks de economische belangen die in het geding zijn. De mogelijkheden daartoe zijn op dit moment beperkt omdat het interne EU-arbeidsmigratie betreft.[44] Maar, zoals we al aangaven, het is waarschijnlijk dat Nederland in de toekomst vooral te maken krijgt met arbeidsmigranten van buiten de EU. En daarvoor biedt de WAV meer mogelijkheden tot sturing.

We geven daarom in overweging om bij de afgifte van tewerkstellingsvergunningen rekening te houden met lokale sociale problemen die het gevolg zijn van tijdelijke arbeidsmigratie. De huidige WAV voorziet daarin onvoldoende. Nu kan een vergunning worden geweigerd als een individuele werkgever de arbeidsmigrant geen passende huisvesting kan aanbieden, maar met de collectieve maatschappelijke kosten voor een gemeente of regio die gepaard gaan met de komst van grote groepen arbeidsmigranten, wordt geen rekening gehouden. Wij stellen daarom voor dat bij individuele beoordelingen van tewerkstellingsvergunningen ook deze bredere kosten worden meegewogen. Bijvoorbeeld door in de besluitvorming te betrekken of er adequate voorzieningen zijn, bijvoorbeeld voor huisvesting, onderwijs en inburgering[45], om arbeidsmigranten en eventueel hun gezinnen in te passen in de lokale samenleving.

De regulering van arbeidsmigratie raakt ook aan bredere vragen van arbeidsmarkt- en industriebeleid. Bij arbeidsmarktbeleid gaat het om vragen rond loonvorming en flexibele arbeid. Cao-afspraken, hoge minimumlonen, en beperking van tijdelijke contracten en zzp-opties hebben een remmende werking op de tijdelijke arbeidsmigratie. Met het terugdringen van flexibele arbeid zal ook de vraag naar tijdelijke arbeidskrachten afnemen. "De nationale instituties van de

arbeidsmarkt", zo stelde de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) eerder, "zijn in Europa tegenwoordig de douaneposten van weleer".[46]

Een andere fundamentele vraag is in hoeverre het wenselijk is dat sommige bedrijven volledig afhankelijk zijn van goedkope, laaggeschoolde buitenlandse arbeidskrachten. Denk aan de vleesverwerkende industrie, de maakindustrie en de tuinbouw. We zagen al dat dit kan leiden tot lokale sociale problemen, vooral rond huisvesting. Doordat werkgevers uitgebreid goedkope migrantenarbeid inzetten, ontbreekt bovendien de noodzaak om te innoveren en werknemers te scholen, wat een drukkend effect heeft op de productiviteitsgroei. Door de verminderde scholingsinspanningen van werkgevers kunnen de loopbaanmogelijkheden voor de al in het land aanwezige werknemers afnemen, waardoor uiteindelijk voor iedereen de arbeidscondities verslechteren.[47] De toekomst van bedrijven die sterk afhankelijk zijn van goedkope migrantenarbeid, is echter een vraagstuk van nationale industriepolitiek en dat valt buiten het kader van dit rapport.[48] Wel adviseren wij de regering om daar onderzoek naar te doen. Voor dit rapport is het van belang om vast te stellen dat het terugdringen van flexibele arbeid en het herstructureren van specifieke bedrijfssectoren een rem zullen zetten op de tijdelijke arbeidsmigratie van binnen en buiten de EU, en langs die weg ten goede zullen komen aan de sociale samenhang.

Samenvattend

- In de toekomst heeft Nederland behoefte aan zowel hoger geschoolde migranten als middelbaar en lager geschoolde migranten. Deze zullen in toenemende mate van buiten de EU/EVA-zone komen.
- Overweeg om bij de individuele beoordeling van tewerkstellingsvergunningen voor werknemers van buiten de EU/EVA-zone ook rekening te houden met de collectieve maatschappelijke kosten voor gemeenten of regio's.
- Onderzoek de economische en maatschappelijke wenselijkheid van bedrijven die volledig afhankelijk zijn van goedkope, tijdelijke migrantenarbeid.

8.3 Gezinsmigratie: eerbiediging van het privé- en gezinsleven én oog voor samenhang en arbeidsdeelname

In de hoofdstukken 3 en 7 stelden we vast dat veel gezinsmigranten in beperkte mate participeren op de Nederlandse arbeidsmarkt en in de Nederlandse samenleving. Verschillende factoren spelen daarbij een rol, zoals een lage opleiding en een traditionele rolverdeling waarbij de vrouwen de zorgtaken op zich nemen. Recente cijfers laten zien dat bij de eerste generatie Turkse en Marokkaanse vrouwen van 20 tot 25 jaar ongeveer 40 procent niet werkt en ook niet als student is geregistreerd.[49] Voor een deel gaat het hierbij om huwelijksmigranten. Zo kan gezinsmigratie ertoe leiden dat hier mensen wonen die in geringe mate participeren in de Nederlandse samenleving en op de Nederlandse arbeidsmarkt.

In deze paragraaf staat daarom de vraag centraal of het beleid voor gezinsvorming zo kan worden aangepast dat de sociaal-economische deelname van betrokkenen wordt versterkt. De relevantie van deze vraag vloeit mede voort uit de omvang van gezinsmigratie. Vanaf het recessiejaar 1973 is gezinsmigratie elk jaar de meest omvangrijke vorm van migratie van niet-Nederlanders naar Nederland. De cijfers van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) wijzen uit dat sinds het begin van deze eeuw meer dan 800.000 gezinsmigranten naar Nederland zijn gekomen. De demografische impact van gezinsmigratie is dus groot. Hierdoor is de bescheiden groep van nog geen 50.000 arbeidsmigranten uit Turkije en Marokko in het begin van de jaren zeventig uitgegroeid tot 800.000 personen in 2020.[50]

Gezinshereniging en gezinsvorming

We onderscheiden twee typen gezinsmigratie: gezinshereniging en gezinsvorming.[51] Bij gezins*hereniging* migreren de partner en/of de kinderen van iemand die al eerder naar Nederland is gemigreerd, bijvoorbeeld in het kader van arbeids- of asielmigratie, en in het land van herkomst al een gezin had, naar Nederland.[52] Gezinsmigratie als gevolg van gezins*vorming* houdt in dat iemand een partner uit het buitenland laat overkomen die hij of zij vóór zijn of haar rechtmatig verblijf in Nederland nog niet had. Degene die deze partner uit het buitenland laat overkomen, de zogenoemde referent, hoeft overigens zelf geen migrant te zijn. Hij of zij kan ook in Nederland zijn geboren. Volgens artikel 8 van het EVRM en de artikelen 7 en 9 van het Handvest van de grondrechten van de EU kunnen gezinsherenigers zich beroepen op het recht op respect voor het gezinsleven. Dat geldt ook voor gezinsvormers.

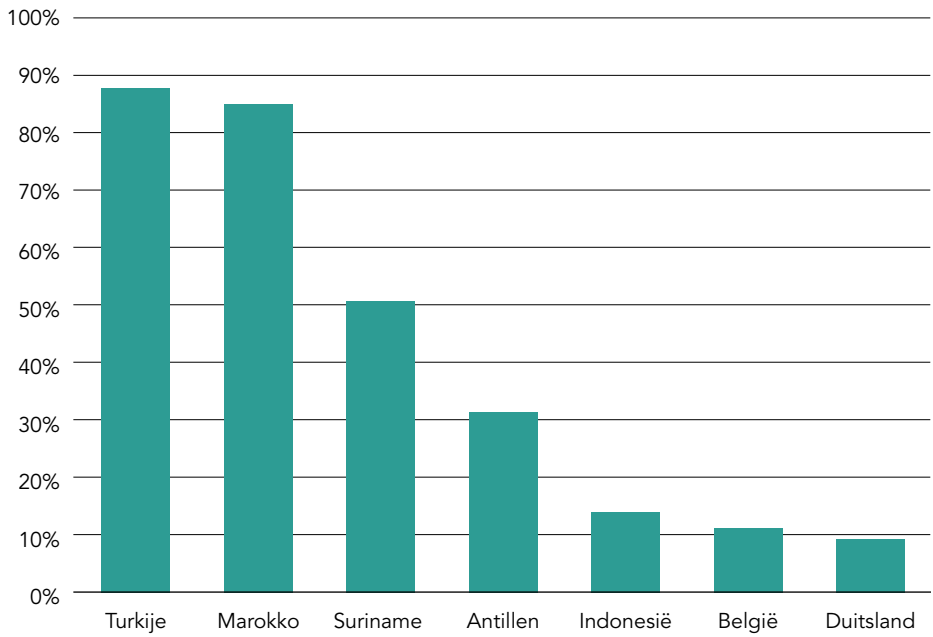
Voor zowel gezinshereniging als gezinsvorming geldt op dit moment in ons land dat de referent moet voldoen aan de inkomenseis van 100 procent van het minimumloon.[53] Bij gezinsvorming moeten zowel de referent als de immigrerende partner minimaal 21 jaar oud zijn.[54] In het geval van gezinshereniging is de leeftijdsgrens 18 jaar.

Gezinshereniging volgt altijd op een eerdere vorm van migratie. Voor gezinsvorming geldt dit niet. In veel gevallen is de referent in Nederland geboren, maar in een deel van de gevallen treedt een eerder naar Nederland gekomen migrant op als referent. Daarbij kunnen we nog onderscheid maken tussen in Nederland geboren referenten met een migratieachtergrond en met een Nederlandse achtergrond.[55] Ter illustratie, in de periode 2007-2011 had bijna 30 procent van de referenten van de migranten die via gezinsvorming naar Nederland kwamen een Nederlandse achtergrond[56], terwijl in ruim 40 procent van de gevallen van gezinsvorming de migrant en de referent hetzelfde herkomstland hadden.[57]

Gezinsvormende migratie en samenhang en arbeidsdeelname

Gezinsvorming kan zorgen voor langdurige kettingmigratie. Wanneer migranten met een kwetsbare arbeidsmarktpositie een gezin vormen met een partner die niet of nauwelijks participeert op de Nederlandse arbeidsmarkt en in de Nederlandse samenleving, kan dat leiden tot geringe arbeidsdeelname en afhankelijkheid van de sociale zekerheid. In hoofdstuk 3 zagen we al dat de arbeidsparticipatie van veel gezinsmigranten uit Turkije en Marokko relatief laag is en dat nog altijd een groot aantal huishoudens afhankelijk is van de sociale zekerheid.[58] Daarbij speelt een rol dat er binnen deze migrantengemeenschappen sprake is van een sterke homogamie in partnerkeuze (zie figuur 8.1). Dat wil zeggen dat bij gezinsvormende migratie twee mensen van dezelfde herkomstgroep zijn betrokken. Homogamie in partnerkeuze kan zo een substantiële kettingmigratie in de hand werken van personen met een kwetsbare maatschappelijke positie die moeilijk hun weg vinden in de Nederlandse samenleving.[59]

Figuur 8.1 Huwelijken of samenwoonrelaties met partners met dezelfde migratieachtergrond, 1-1-2016



© WRR 2020 | Bron: CBS

Homogamie in partnerkeuze speelt ook bij asielmigranten uit Afghanistan, Somalië, Irak, Eritrea en Syrië[60], eveneens groepen met een vaak kwetsbare maatschappelijke positie. Wel zijn er verschillen tussen de groepen. Zo hebben statushouders uit Afghanistan die in de periode 1995-1999 naar Nederland kwamen, een wat betere arbeidsmarktpositie dan statushouders uit Irak en Somalië. Daarnaast wijst onderzoek uit dat de onderwijsprestaties van kinderen van vluchtelingengroepen naar verhouding goed zijn.[61] En we weten dat naarmate het onderwijspeil omhoog gaat, de mate van homogamie bij de partnerkeuze daalt.[62] Daardoor zal de gezinsvormende migratie afnemen.

Hogere eisen voor gezinsmigratie hebben een positief effect gehad op arbeidsdeelname

Om de sociaal-economische participatie van groepen gezinsmigranten te verhogen is de Nederlandse overheid hogere eisen gaan stellen aan gezinsmigratie, in het bijzonder aan de gezinsvorming. Dit zou gunstig zijn voor zowel de maatschappij als de migranten.[63] Daarbij heeft zij geprobeerd een balans te vinden tussen het eerbiedigen van het recht op een privé- en gezinsleven en vraagstukken van integratie. De drie belangrijkste maatregelen[64] in dit kader zijn:

1. In 2004 verhoogde de Nederlandse overheid de *minimumleeftijd* voor gezinsvorming van 18 naar 21 jaar. Deze nieuwe leeftijdseis gold voor beide partners. Voor gezinsherenigers bleef de minimumleeftijd op 18 jaar.
2. Ten tweede scherpte de Nederlandse overheid de *inkomenseis* voor de referent aan. Vanaf het begin van de jaren negentig van de vorige eeuw was de referent niet langer vrijgesteld van een inkomensvereiste, maar moest deze 70 procent van het sociaal minimum voor echtparen verdienen om gezinsleden over te kunnen laten komen. Met de invoering van de Vreemdelingenwet 2000 kwam de inkomenseis op 100 procent van het minimumloon te liggen.[65] Vanaf 2004 kon een partner pas overkomen voor gezinsvorming als de referent meer dan 120 procent van minimumloon verdiende. In 2010 oordeelde het Europese Hof van Justitie dat deze verhoging in strijd was met de gezinsherenigingsrichtlijn en werd de inkomenseis weer verlaagd naar 100 procent van het minimumloon, het niveau van vóór 2004.[66]
3. In 2006 trad de Wet inburgering buitenland in werking. Deze wet stelt dat gezinsmigranten pas toegang hebben tot Nederland als zij beschikken over basiskennis over de Nederlandse taal en samenleving. De potentiële gezinsmigranten dienen dit examen af te leggen op een Nederlandse ambassade of consulaat of telefonisch met behulp van een spraakherkenningscomputer.[67] Deze wet werd ingevoerd omdat integratieproblemen de sociale samenhang in de Nederlandse samenleving onder druk zouden zetten.[68] In een briefadvies over het concept van deze wet oordeelde de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) dat: "deze argumentatie in beginsel toereikend is om vooraf een inburgeringsplicht te rechtvaardigen (…) De structurele

> integratieproblemen rechtvaardigen een onorthodoxe aanpak, die een beroep doet op de eigen verantwoordelijkheid en vermogens van de vreemdeling, een appèl doet op zijn commitment ten opzichte van de Nederlandse samenleving en daarmee een basis legt voor een effectief integratieproces in Nederland."[69]

Onderzoek wijst uit dat de verhoging van de leeftijds- en inkomenseis een positief effect had op de arbeidsparticipatie van gezinsmigranten.[70] Ook de Wet inburgering buitenland heeft ervoor gezorgd dat gezinsmigranten beter participeren in de Nederlandse samenleving.[71] De Wet inburgering buitenland is in april 2011 aangepast. Daarbij is het vereiste taalniveau verhoogd van niveau A1-min naar niveau A1 van het Europese Referentiekader voor Moderne Vreemde Talen. Daarmee werd een betere aansluiting gerealiseerd met het te volgen inburgeringsprogramma in Nederland, dat het behalen van niveau A2 als eis kende. Daarnaast werd het examen uitgebreid met een toets Geletterdheid en Begrijpend lezen (GBL). Uit de evaluaties blijkt dat deze veranderingen hebben geleid tot een hoger taalniveau van gezinsmigranten bij aankomst en een iets succesvollere inburgering in Nederland. Ook hebben de aanpassingen van de Wet inburgering buitenland ertoe geleid dat een wat hoger opgeleide groep gezinsmigranten naar Nederland komt.[72]

Aanvullende eisen bij gezinsvorming?

Ondanks de gewijzigde criteria voor gezinsmigratie participeert een substantieel deel van de gezinsmigranten niet op de Nederlandse arbeidsmarkt. Zij leven bovendien vaak geïsoleerd in eigen kring.[73] Dit zou ervoor pleiten om aanvullende eisen te stellen aan de referent bij *gezinsvormende* migratie.[74] Zo kan een opleidingseis zoals het hebben van een startkwalificatie[75] schooluitval tegengaan. Deze is bovendien een betere voorspeller van een goede participatie dan een inkomen van 100 procent van het minimumloon.[76] Daarnaast versterkt zo'n eis de positie van jonge vrouwen uit herkomstgroepen met veel homogamie, waardoor zij minder vatbaar zijn voor externe druk van familieleden.[77]

Het stellen van een opleidingseis is echter in strijd met de huidige Europese gezinsherenigingrichtlijn.[78] Een eerder pleidooi van de Nederlandse regering voor het kunnen stellen van een opleidingseis aan de referent in Nederland kreeg dan ook geen steun.[79] Er kunnen wel eisen worden gesteld aan inkomen (100 procent minimumloon) en leeftijd (21 jaar), maar niet aan opleiding. Dat betekent dat de sterkere positie van de referent vooral moet worden gerealiseerd via het onderwijs- en arbeidsmarktbeleid. In hoofdstuk 7 deden we daarvoor verschillende voorstellen, waarbij vooral het voorkómen van schooluitval grote prioriteit heeft.

Samenvattend

- De verhoging van de leeftijds- en inkomenseis heeft een positief effect op de arbeidsparticipatie van gezinsmigranten. Desondanks participeert een substantieel deel van de gezinsmigranten niet op de Nederlandse arbeidsmarkt.
- Het is binnen de bestaande Europese juridische kaders niet mogelijk om bij gezinsvormende migratie aan de referent aanvullende eisen te stellen, zoals het hebben van een startkwalificatie.
- Het versterken van de positie van de referent zal vooral moeten lopen via het Nederlandse onderwijs- en arbeidsmarktbeleid.

8.4 Asielmigratie: een actievere houding van de Nederlandse overheid

Asielmigratie, samenhang en arbeidsdeelname

Vanaf het midden van de jaren tachtig van de vorige eeuw is het vooral asielmigratie die het beeld van de migratie naar Nederland bepaalt. Daarbij gaat het om relatief grote groepen, waaronder vluchtelingen uit Iran, Somalië, het voormalige Joegoslavië, de voormalige Sovjet-Unie, Afghanistan, Irak, Syrië, en Eritrea. Inmiddels wonen er volgens een ruwe en conservatieve schatting van het CBS, die is gebaseerd op de asielmigratie sinds de jaren tachtig, ongeveer 500.000 personen in Nederland die zelf als asielmigrant naar Nederland kwamen of mimimaal één ouder hebben die zich ooit als vluchteling hier vestigde.[80]

Asielmigratie draagt in hoge mate bij aan de toename van de migratiediversiteit in Nederland. Dat komt door de veelheid aan herkomstlanden van waaruit asielmigranten naar Nederland komen en doordat veel van deze groepen voorheen geen migratiegeschiedenis van betekenis met Nederland hadden. Asielmigranten hebben dus voor een groot deel gezorgd voor 'de nieuwe verscheidenheid'. Ofschoon talloze vluchtelingen bijdragen aan de Nederlandse economie en samenleving, vraagt de arbeidsdeelname van bepaalde groepen vluchtelingen om forse overheidsinspanningen. Dit geldt zowel voor vluchtelingengroepen die vanaf de jaren negentig naar Nederland kwamen, zoals Irakezen en Somaliërs,[81] als voor de Eritreeërs[82] en Syriërs[83], die meer recent naar Nederland kwamen. De vraag is in hoeverre het asielbeleid recht kan doen aan de centrale doelstelling om veiligheid aan vluchtelingen te bieden, en tegelijkertijd rekening kan houden met kwesties rond de arbeidsdeelname en sociale samenhang. Daartoe schetsen we twee opties.

Relatief meer uitgenodigde vluchtelingen

Een eerste optie is dat Nederland meer regie verwerft over de vluchtelingen die het opvangt. Dat kan bijvoorbeeld door, in aansluiting bij de door de United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) aangegeven noden, meer vluchtelingen uit te nodigen (zie kader 8.3). Ter illustratie: in 2017 kwamen er 30.600 asielzoekers naar Nederland, terwijl ons land in dat jaar plaats bood

aan 2.265 uitgenodigde vluchtelingen. Dit was het hoogste aantal uitgenodigde vluchtelingen dat sinds de invoering van het hervestigingsbeleid in 1977 in één kalenderjaar naar Nederland kwam. Voor iedere uitgenodigde vluchteling kwamen er in 2017 dus ongeveer vijftien asielzoekers naar Nederland.

Kader 8.3 Uitgenodigde vluchtelingen

Personen die zich als ontheemden in het buitenland bevinden en die door de regering worden uitgenodigd om vanuit dit derde land naar Nederland te komen, worden gerekend tot de zogenoemde uitgenodigde vluchtelingen. Deze mensen kunnen niet terug naar huis en zijn niet veilig waar ze zich bevinden. De vluchtelingenorganisatie van de Verenigde Naties (UNHCR) registreert deze personen, die ook wel hervestigers worden genoemd. Vervolgens selecteert de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) tijdens hervestigingsmissies mensen die ervoor in aanmerking komen om als uitgenodigde vluchteling naar Nederland te komen. Uitgenodigde vluchtelingen krijgen in Nederland direct een verblijfsvergunning op basis van asiel. Ze hoeven dus niet de normale asielprocedure te volgen en worden daarom ook niet meegeteld in de statistieken over asielzoekers.

Tot 2015 nam Nederland jaarlijks 500 uitgenodigde vluchtelingen op. Dit aantal is verhoogd tot 750, maar als 'compensatie' voor het kinderpardon van het derde kabinet-Rutte weer verlaagd tot 500. In 2020 is het aantal uitgenodigde vluchtelingen met nog eens 100 verlaagd om politieke ruimte te maken voor 100 slachtoffers van de situatie op Lesbos (brief van de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid van 10 september 2020). Een ander karakter draagt de opneming van vluchtelingen in het kader van de uitvoering van de EU-Turkije-verklaring van 18 maart 2016. Deze verklaring behelst de afspraak dat voor elke Syriër die van Griekenland naar Turkije wordt teruggestuurd, een andere Syriër vanuit Turkije naar de EU gaat. Zo kan het dat Nederland in 2017 plaats bood aan 2.265 uitgenodigde vluchtelingen.[84]

Niemand kan het recht worden ontzegd zich uit eigen beweging op bescherming als vluchteling te beroepen, maar in het kader van een beter werkende verdeling binnen de EU kan Nederland een groter aandeel nemen in de opvang van de UNHCR-vluchtelingen en de opvang van andere asielzoekers beperken. Dit zou betekenen dat Nederland bij vluchtelingen meer zeggenschap krijgt over wie er precies naar Nederland komen. Zo'n systeem kan ervoor zorgen dat ook de meest kwetsbaren toegang krijgen tot het Nederlandse asielsysteem. Dit kan het draagvlak voor de aanwezigheid van vluchtelingen vergroten, evenals

de acceptatie van de daarmee gepaard gaande verscheidenheid in Nederland. Asielmigratie is immers zeer selectief. Er zijn sterke aanwijzingen dat vooral de sterkste en de meer welvarende individuen toegang tot het Europese asielsysteem kunnen verwerven.[85] Ook kan via een ruimer uitnodigingsbeleid sneller worden ingesprongen op plotselinge crises, zoals rond de jezidi's in het Sinjargebergte of rond het kamp Moira op Lesbos.

Bij het uitnodigen van vluchtelingen dringt de vraag zich op wie in aanmerking komt om naar Nederland te gaan. Mag de overheid selecteren op criteria die erop duiden dat de vluchteling in de Nederlandse samenleving goed kan participeren, of moet zij zich uitsluitend baseren op humanitaire criteria zoals de mate van gevaar voor vervolging en kwetsbaarheid? Naar onze mening moeten humanitaire criteria bij de selectie altijd leidend zijn, maar daarbinnen kunnen additionele overwegingen een rol spelen. Deels is dit al gangbare praktijk. Zo is sinds 2005 'integratiepotentieel' (zie kader 8.4) een van de criteria die een rol spelen bij de selectie van vluchtelingen.[86] Daarbij wordt onder andere gekeken naar integratiebereidheid, mogelijke veiligheidsrisico's, en aansluiting bij sociale netwerken in Nederland. Zou de Nederlandse overheid meer vluchtelingen gaan uitnodigen, dan verdienen deze criteria nadere precisering. Daarbij moet worden voorkomen dat in de selectie arbeidsmarktkwalificaties een centrale rol gaan spelen. Toelating van asielmigranten dient plaats te vinden op humanitaire gronden en niet vermengd te worden met arbeidsmigratie. Daarvoor bestaan aparte kanalen en overwegingen.

Wel kunnen overwegingen van sociale samenhang een beperkte rol spelen binnen het uitnodigingsbeleid. Denk bijvoorbeeld aan de aansluiting bij bestaande migrantennetwerken. Dat laatste kan van belang zijn voor een snellere participatie in de Nederlandse samenleving.

Ook de gezinssituatie van vluchtelingen kan een rol spelen. Een groot deel van de Nederlandse bevolking staat bijvoorbeeld open voor gezinnen met kinderen, maar wil liever geen grote groepen jongemannen toelaten.[87] Vanwege toenemende gevoelens van onveiligheid besloot de Canadese overheid in 2015 dat Syrische gezinnen en kwetsbare vluchtelingen voorrang kregen boven alleenstaande mannen voor hervestiging als vluchteling in dat land.[88] In hoofdstuk 5 beschreven we dat gemeenten een grotere rol zouden kunnen spelen bij de plaatsing van statushouders om een betere match te verkrijgen tussen de achtergronden van de vluchtelingen en de kenmerken en behoeften van gemeenten. Sommige gemeenten zullen wellicht liever jonge mannen of personen met een rurale achtergrond opnemen dan gezinnen of personen met een grootstedelijke achtergrond. Zo heeft in Rotterdam Stichting De Verre Bergen, in samenspraak met de gemeente Rotterdam, het project 'Nieuw Thuis' geëntameerd. Dit project heeft als doel om 200 Syrische gezinnen zo snel mogelijk mee te laten

doen in de Nederlandse samenleving.[89] Gemeenten kunnen leren van elkaars ervaringen, evenals van de ervaringen in Australië en Canada (zie hoofdstuk 5).

Kader 8.4 Integratiepotentieel als aanvullend criterium bij het hervestigen van vluchtelingen[90]

Het centrale uitgangspunt bij het hervestigen in Nederland van individuen die door de UNHCR zijn erkend als vluchteling op grond van het Vluchtelingenverdrag, is de kwetsbaarheid van deze personen. Ook het criterium van het integratiepotentieel wordt echter meegenomen.

De UNCHR-afdeling in het uitgekozen opvangland draagt kandidaten aan die in aanmerking komen voor hervestiging in Nederland. Hiervoor stelt de IND onder andere een *pre-mission questionnaire* op. Met de aangedragen kandidaten volgen vervolgens drie gesprekken. De IND toetst of een kandidaat in aanmerking komt voor een asielvergunning in Nederland. Het COA voert gesprekken over participatie en integratie in de Nederlandse samenleving. Het derde gesprek tijdens een selectie-missie is met een arts van het Bureau Medisch Adviseurs.

De minister van Justitie noemde in een brief aan de Tweede Kamer een aantal indicaties met betrekking tot het integratiepotentieel die kunnen leiden tot een afwijzing: "het niet bereid zijn de Nederlandse taal te leren en in de Nederlandse samenleving te integreren, het vertonen van onaangepast gedrag, de intentie hebben maatschappelijke onrust te veroorzaken of het hebben van militante/fundamentalistische opvattingen die kunnen leiden tot ongewenst gedrag".[91]

Aan de uitvoerbaarheid van het systeem van uitgenodigde vluchtelingen zijn twee voorwaarden verbonden. Een eerste voorwaarde is het realiseren van een hoogwaardige opvang van vluchtelingen in de regio.[92] Om dat te realiseren is een betere Europese en internationale samenwerking vereist.[93] Een hoogwaardige opvang maakt het mogelijk om de verhouding tussen uitgenodigde vluchtelingen en asielmigranten substantieel aan te passen.

Zouden ook andere Europese landen daartoe overgaan, dan kan een systeem van uitnodiging overigens meer financiële middelen vrijmaken voor een betere en ruimhartiger opvang in de regio. Zo bedroeg het hele budget van de UNHCR in 2015 4,7 miljard euro.[94] Daarmee moesten meer dan 12 miljoen internationale vluchtelingen buiten Europa worden opgevangen. Zelfs als de UNCHR dit hele budget had kunnen besteden aan de opvang van deze mensen, was er nog steeds slechts ongeveer 40 euro per persoon beschikbaar. Ter vergelijking: in 2018

kostte een verblijf van een jaar in een asielzoekerscentrum (azc) in Nederland ongeveer 27.900 euro per persoon.[95] De totale kosten liepen in het jaar 2018, toen 20.500 personen een eerste asielverzoek indienden, op tot 590 miljoen euro.

Een tweede voorwaarde is dat het altijd mogelijk moet blijven om een asielverzoek in te dienen. Verdergaande samenwerking tussen de verschillende Europese landen is hierbij gewenst. Verder is het van belang om verschillende 'weeffouten' in de Europese regelgeving te verbeteren, zoals de regelgeving met betrekking tot het Dublinsysteem, asielzoekers uit veilige landen, en het terugkeerbeleid.[96] Met het in september 2020 gepresenteerde EU-migratiepact wordt geprobeerd deze weeffouten te herstellen.

Houd meer rekening met het incorporatievermogen van een samenleving

Een tweede optie is om meer rekening te houden met het incorporatievermogen van de samenleving. Vooral plotselinge pieken in de asielmigratie zijn vaak aanleiding tot gepolariseerde verhoudingen binnen gemeenten. Overigens gebeurt ook het omgekeerde, namelijk dat gemeenten teleurgesteld zijn omdat centrale opvangvoorzieningen (azc's) die goed zijn geïntegreerd in de lokale samenleving, worden gesloten omdat het aantal asielmigranten afneemt. Er vindt bij asielmigratie een permanent proces plaats van op- en afschalen van asielvoorzieningen waarbij professionele kennis en voorzieningen steeds opnieuw moeten worden uitgevonden en opgebouwd.[97]

Vrijwel iedereen is het erover eens dat de overheid rekening dient te houden met het incorporatievermogen van een samenleving. De vraag is echter hoe zij daar vorm aan kan geven.

De WRR geeft de regering in overweging om de Duitse ervaringen met het beleidsmatige richtgetal te onderzoeken (zie kader 8.5). Daarbij zijn verschillende afwegingen relevant. In de eerste plaats kan het opstellen van een beleidsmatig richtgetal leiden tot een meer expliciete politieke discussie over de vraag hoeveel asielzoekers Nederland jaarlijks kan toelaten. Dat voorkomt het beeld dat een land geen greep heeft op de asielmigratie en kan zo het maatschappelijke draagvlak voor de opvang van asielzoekers helpen vergroten.[98] In de tweede plaats kan een beleidsmatig richtgetal ertoe leiden dat voorbereidingen worden getroffen voor de behandeling van asielaanvragen en dat structurele voorzieningen worden gecreëerd voor vluchtelingen. Nu moet de overheid bij een grote instroom van asielzoekers steeds opnieuw improviseren als het gaat om opvanglocaties, behandeling van aanvragen en gemeentelijke huisvesting. In samenhang met een systematisch beleid van uitnodiging zou de hulp aan vluchtelingen dan minder worden gekenmerkt door grote pieken en dalen, en zou beter kunnen worden geanticipeerd op de komst en opvang van vluchtelingen.

Kader 8.5 Duitsland: het opstellen van een beleidsmatig richtgetal
In Duitsland, dat in twee jaar tijd (2015 en 2016) meer dan 1,2 miljoen asielaanvragen te verwerken kreeg,[99] ontstond een discussie over de vraag hoeveel asielmigratie het land aan zou kunnen gelet op de economische en sociale inspanningen die aan asielmigratie verbonden zijn. Een antwoord op deze vraag werd geformuleerd in het coalitieakkoord tussen de SPD en de Union (CDU/CSU) in 2018. Daarin is opgenomen dat er een 'beleidsmatig richtgetal' zou komen van 180.000 tot 220.000 vluchtelingen per jaar.

Dit beleidsmatig richtgetal voor de opname van vluchtelingen is geen bovengrens, maar een politiek streven dat geen rechtens bindende werking heeft. Een rigide bovengrens bij vluchtelingen is immers in strijd met de Duitse grondwet, mensenrechtenverdragen, en het EU-recht.[100] Een bovengrens is bovenal strijdig met het vluchtelingenverdrag, aangezien deze zou kunnen leiden tot 'refoulement'.[101]

Hoewel er dus geen bindende bovengrens is, bleef het aantal asielzoekers dat een asielaanvraag indiende in Duitsland, in de twee jaar (2018 en 2019) na de instelling van het beleidsmatig richtgetal wel lager dat het richtgetal.[102] Duitsland zet verschillende beleidsstrategieën in om onder het vastgestelde richtgetal te blijven, zoals het ondersteunen van opvang van vluchtelingen in de regio, het uitbreiden van de lijst met zogenoemde veilige landen, het inzetten op een betere bescherming van de EU-buitengrenzen, en het pogen de oorzaken van het vluchten te verminderen.[103]

Voor een beleidsmatig richtgetal geldt opnieuw dat de verwezenlijking ervan afhankelijk is van een betere Europese en internationale samenwerking voor een adequate opvang van vluchtelingen in de regio. Het opstellen van zo'n richtgetal kan ertoe leiden dat er meer aandacht komt voor het aanpakken van de oorzaken van asielmigratie en voor het verbeteren van de opvangmogelijkheden in de regio, waardoor migranten een risicovolle reis niet aanvangen.[104] Het kan overigens ook in de hand werken dat de aandacht zich eenzijdig richt op het bewaken van de buitengrenzen van Europa. Wij waarschuwen nadrukkelijk tegen zo'n beperkte invulling.

Samenvattend

– Nederland kan meer invloed verwerven op de asielmigratie door relatief meer vluchtelingen uit te nodigen. Humanitaire criteria zijn altijd leidend bij de selectie van uitgenodigde vluchtelingen, maar daarbinnen kan ook aandacht zijn voor overwegingen rond het 'integratiepotentieel'.

- Onderzoek de mogelijkheden om bij asielmigratie meer rekening te houden met het incorporatievermogen van de samenleving. De ervaringen met het Duitse beleid rond het vaststellen van een beleidsmatig richtgetal zijn daarbij van nut.
- In beide gevallen geldt dat de verwezenlijking ervan sterk afhankelijk is van een betere Europese en internationale samenwerking.

8.5 Conclusie: meer variatie rond migratie

Hoe kan het migratiebeleid een rol spelen bij het vergroten van de arbeidsdeelname en de sociale samenhang in ons land? Die vraag stond centraal in dit hoofdstuk. Daarbij hebben we drie hoofdtypen van migratie onderscheiden met elk verschillende rationales: arbeidsmigratie, gezinsmigratie en asielmigratie. Vervolgens hebben we verkend welke beleidsruimte Nederland heeft binnen de Europese en internationale rechtsorde. Daaruit blijkt dat de huidige supranationale beleidskaders geen ruimte bieden om aanvullende eisen te stellen aan de gezinsvormende migratie. Wel zijn er wat meer mogelijkheden tot Europese variaties bij het arbeidsmigratie- en asielbeleid. Bij de regulering van arbeidsmigratie kan ook flankerend beleid van belang zijn, bijvoorbeeld door goedkope flexibele arbeid terug te dringen en economische sectoren te herstructureren die bestaan bij de gratie van goedkope migrantenarbeid.

Enkele van de in dit hoofdstuk geschetste opties zijn de moeite waard om nader te verkennen. We vatten ze kort samen:

- Arbeidsmigratiebeleid: overweeg om bij individuele beoordelingen van tewerkstellingsvergunningen voor werknemers van buiten de EU/EVA-zone ook rekening te houden met de collectieve maatschappelijke kosten voor gemeenten of regio's.
- Asielbeleid: overweeg bij asielmigratie om relatief meer vluchtelingen uit te nodigen. Verken daarnaast wat de mogelijkheden zijn om meer rekening te houden met het incorporatievermogen van de samenleving.

Noten

1 Het vierde immigratietype van grote omvang in Nederland is studiemigratie. Studiemigratie wordt vaak gezien als een voorportaal om hoogopgeleide arbeidskrachten te verleiden zich in Nederland te vestigen. In de praktijk vertrekt echter een groot deel van de studiemigranten binnen een paar jaar weer uit Nederland. Gegeven het specifieke tijdelijke karakter van studiemigratie gaan wij daar in dit hoofdstuk niet op in.

2 De WRR (2018) onderscheidt in zijn rapport *Europese variaties* drie soorten variaties: (1) soort lidmaatschap/deelname, (2) soort van besluitvorming en (3) de beleidsinhoud en interpretatie van de wetgeving. Hier bedoelen we de laatstgenoemde variatie.

3 Deze paragraaf bevat bewerkte passages uit Jennissen 2011 'Arbeidsmigratie en de daarmee gepaard gaande gezinsmigratie naar Nederland'.

4 Het gaat hier om migranten die in de Basisregistratie Personen (BRP) zijn ingeschreven. Als we ook personen die zich niet hebben ingeschreven in het bevolkingsregister zouden meerekenen, dan zou het aandeel van de intra-EU-migranten binnen de groep arbeidsmigranten een stuk hoger liggen.

5 WRR 2018.

6 Zie Kremer et al. 2012.

7 ACVZ 2009.

8 De toetreding van Ierland tot de EU in 1971 zorgde voor een dusdanig grote economische groei dat veel Ierse migranten die in het buitenland (voornamelijk in het Verenigd Koninkrijk) verbleven naar hun vaderland terugkeerden. De jaren zeventig staan in Ierland dan ook wel bekend als *the decade of return* (Garvey 1985).

9 Laski en Römisch 2003.

10 Voor meer informatie over arbeidsmigratie van Finnen naar Zweden in de jaren vijftig en zestig zie bijvoorbeeld: Hietala 1978; Hammar 1995.

11 Uiteraard zijn loon- en werkloosheidsverschillen niet de enige factoren die mensen kunnen aanzetten tot internationale arbeidsmigratie binnen de EU/EVA-zone. Ook netwerken, institutionele factoren (bijvoorbeeld uitzendbureaus) en 'bindingen tussen landen' (bijvoorbeeld taalkundig of een korte reistijd) spelen hierbij een rol. Wel zijn het in het geval van arbeidsmigratie de loon- en/of werkloosheidsverschillen die, samen met de culturele en fysieke 'bindingen tussen landen', een bepaalde arbeidsmigratiestroom op gang brengen. Netwerken en institutionele factoren zijn vooral van invloed op het verdere verloop van deze initiële migratiestroom; zie Jennissen 2007.

12 Bron: Total Economy Database of The Conference Board. https://www.conference-board.org/data/.

13 Bron: International Labour Organization (ILO).

14 Filipek en Polkowska 2020.

15 Bron: CIA World Factbook.

16 Het aantal 65-plussers (of 67-plussers) in de bevolking gedeeld door de bevolking van 18 tot 65 (67) jaar.

17 De verhouding tussen het aantal personen van 65 jaar of ouder en het aantal personen van 20 tot 65 jaar.

18 Zie het *europop2008-convergence*-scenario (Giannakouris 2008).

19 Zie Borjas 1999. Bij een complementaire rol denken mensen vaak aan hoogopgeleiden. Maar hoogopgeleide arbeidsmigranten dragen niet altijd op een positieve manier bij aan de economische ontwikkeling van een land. Hoogopgeleide arbeidsmigranten kunnen namelijk zorgen voor verdringing op de arbeidsmarkt (bijvoorbeeld De Beer 2007; Kemnitz 2009). De bijdrage aan de economie van laagopgeleide arbeidsmigranten is daarentegen niet per definitie negatief. Dit komt doordat laagopgeleide immigranten vaak bereid zijn werk te doen dat veel Nederlanders niet meer willen doen, bijvoorbeeld vanwege een te laag loon, ongewone werktijden, of omdat het zware arbeid is. Hierdoor kunnen zij een complementaire rol op de arbeidsmarkt vervullen.

20 WRR 2001; Roodenburg et al. 2003; Versantvoort et al. 2006.

21 Borjas 2006.

22 Bijvoorbeeld Kuipers en Van Zon 1982; Hartog en Vriend 1989.

23 Bijvoorbeeld WRR 1989; Lucassen en Lucassen 2018.

24 Jennissen 2009; De Jong et al. 2018.

25 Bijvoorbeeld Van de Beek 2010; Jennissen 2013.

26 Tien jaar na binnenkomst was 40 procent van de Turkse en 30 procent van de Marokkaanse gastarbeiders teruggekeerd naar het land van herkomst (Schoorl 2011).

27 Chotkowski 2006.

28 Bijvoorbeeld Haug 2000.
29 Van der Hoeven 2012.
30 Del Boca en Venturini 2003.
31 Mansvelt Beck 1993.
32 Dirección General de Migraciones 1993.
33 Bijvoorbeeld Lakeman 1999.
34 Baklanoff 1976.
35 Harrison 1980.
36 Bijvoorbeeld Jennissen et al. 2018.
37 Wet van 25 november 2013 inzake herziening van de Wet arbeid vreemdelingen, Staatsblad 2013 nr. 499.
38 Tot het prioriteitgenietend aanbod horen potentiële werknemers met de Nederlandse nationaliteit of die van een ander land dat tot de EU/EVA-zone behoort, of legaal in Nederland verblijvende vreemdelingen die geen tewerkstellingsvergunning nodig hebben om in Nederland te werken (bijvoorbeeld De Lange et al. 2003).
39 Bijvoorbeeld De Lange 2013.
40 Zie Minister van SZW (2020) Memorie van toelichting WAV.
41 In de eerste vijf jaar na aankomst is het verblijfsrecht van arbeidsmigranten gekoppeld aan het hebben van werk (zie artikel 18 Vw 2000). Na vijf jaar verblijf kan de vreemdeling een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd aanvragen en dan wordt voor de laatste maal getoetst of hij voldoende middelen van bestaan heeft (artikel 21 Vw). Na vijf jaar rechtmatig verblijf kan een vreemdeling ook naturaliseren. De EU Richtlijn langdurig ingezetenen is daarnaast (onder andere) op arbeidsmigranten van toepassing. Volgens artikel 4 van deze richtlijn kennen de lidstaten de status van langdurig ingezetenen toe aan onderdanen van derde landen die legaal en ononderbroken sedert de vijf jaar onmiddellijk voorafgaand aan de indiening van het desbetreffende verzoek op hun grondgebied verblijven. Anders geformuleerd: na vijf jaar rechtmatig verblijf kan een dergelijke eis niet meer worden gesteld.
42 Tijdelijke commissie arbeidsmigratie 2011; Holtslag et al. 2012.
43 Van Ostaijen et al. 2018; Scholten et al. 2018.
44 Wel kan de overheid scherper toezicht houden op werkomstandigheden en op de rol van malafide uitzendbureaus.
45 In geval van inburgering hebben we in hoofdstuk 5 voorgesteld dat de overheid inburgeringsvoorzieningen zou moeten treffen voor alle migranten, ook voor hen die niet-inburgeringsplichtig zijn. Van werkgevers kan een bijdrage in de kosten worden gevraagd. Zie ook: ACVZ 2019 'Op weg naar 2030'.
46 WRR 2020: 199.
47 Ruhs en Anderson 2012.
48 Holtslag et al. 2012; WRR 2020.
49 Zie De Beer 2021, te verschijnen.
50 Volgens het CBS waren er in 1972 ongeveer 48.500 immigranten met een Turkse of Marokkaanse achtergrond in Nederland.
51 Bijvoorbeeld De Beer en Noordam 1992; Nicolaas et al. 2011.
52 Voor asielmigratie wijken de regels voor gezinshereniging af. In een periode van drie maanden na het verkrijgen van een verblijfsvergunning asiel kan iedereen referent zijn voor nareizende gezinsleden, zelfs een minderjarige (Cleton et al. 2017).
53 Bijvoorbeeld Lodder 2019. Er zijn juridische verschillen tussen gezinshereniging en gezinsvorming. Behalve dat het gezinshereniging ook om minderjarige kinderen kan gaan, maakt de wet bovendien onderscheid tussen gezinshereniging en gezinsvorming als het gaat om de nareis van familieleden van asielmigranten (Cleton et al. 2017).
54 Bijvoorbeeld Lodder 2019.
55 Strikt genomen kan er overigens ook nog sprake zijn van een in het buitenland geboren referent zonder een migratieachtergrond.
56 Sterckx et al. 2014. Deze percentages variëren nogal per herkomstgroep. De referenten van Turkse, Marokkaanse, Afghaanse, Somalische, Iraanse, Irakese migranten die via gezinsmigratie naar Nederland kwamen, hadden zelden een Nederlandse achtergrond, terwijl bijna 80 procent van de referenten bij gezinsvormende migratie waarbij iemand uit Thailand of de Filipijnen betrokken was, een Nederlandse achtergrond had.

57 Sterckx et al. 2014. In 17 procent van de gevallen hadden de beide partners een andere migratie-achtergrond en in 12 procent van de gevallen was het herkomstland van de referent onbekend.
58 Huijnk 2016 'Arbeidsmarktpositie en inkomen'. Zie ook hoofdstuk 3.
59 Bonjour 2009.
60 Sterckx et al. 2014: 62 schrijven: "Ook huwelijksmigranten van Afghaanse, Somalische, Iraanse en Irakese herkomst hebben zelden autochtone referenten. Bij deze groepen zijn naar verhouding de referent en de huwelijksmigrant vaak uit een ander herkomstland afkomstig. Waarschijnlijk zijn de huwelijksmigranten herkomstgenoten in de diaspora. Vooral onder Somaliërs is dit aandeel groot."
61 Hartgers et al. 2017.
62 Van Tubergen en Maas 2007.
63 Bonjour 2009.
64 Andere wat minder belangrijke maatregelen die in het begin van deze eeuw werden ingevoerd, waren de gelijkstelling van de inkomenseis voor gehuwden en ongehuwden in 2001 en de invoering van een nieuw legesstelsel in 2005. Zie: Kulu-Glasgow en Leerkes 2009.
65 Zie Nicolaas et al. 2011.
66 Zie HvJEU Chakroun 4 maart 2010, C-578/08, para 64. Zie ook Sterckx et al. 2014.
67 Bonjour 2010.
68 In de memorie van toelichting wordt gesteld: "Integratie van nieuwkomers is een tweezijdig proces. Van de Nederlandse samenleving wordt verwacht dat nieuwkomers kansen worden geboden en van de nieuwkomers worden inspanning en bijdragen aan de Nederlandse samenleving verwacht. Voorts is integratie van nieuwkomers een langdurig proces. Hoewel de integratie in het individuele geval voorspoedig kan verlopen, moet het integratieproces voor iedere nieuwe migrant steeds opnieuw van voor af aan beginnen. Daardoor wordt het integratieproces op macroniveau steeds weer op achterstand gezet. Dat komt de sociale cohesie in de Nederlandse samenleving en het draagvlak voor de acceptatie van nieuwe migranten niet ten goede (...). Daarbij is van belang dat voortdurende immigratie bij achterblijvende integratie kan leiden tot processen die op den duur marginalisering van bepaalde bevolkingsgroepen tot gevolg hebben in de zin van een afnemend vermogen tot maatschappelijke participatie, gebrekkige kansen op de arbeidsmarkt en structurele afhankelijkheid van inkomensvervangende uitkeringen." (*Kamerstukken II* 2003/2004, 29 700, nr. 3: 2-3).
69 ACVZ 2003: 5.
70 Muermans en Liu 2009. Deze beleidsmaatregelen hadden ook een positief effect op de arbeidsparticipatie van de referenten. Zie ook de brief van de minister voor Wonen, wijken en integratie, de minister van Justitie en de staatssecretaris van Justitie over huwelijks- en gezinsmigratie, 22 oktober 2009, *Kamerstukken II* 2009/2010, 32 175, nr. 1.
71 Brink et al. 2009; Odé et al. 2014.
72 Odé et al. 2014. Zie ook: Klaver et al. 2016.
73 Bijvoorbeeld Dagevos et al. 2016; Van Gaalen et al. 2018; De Beer 2021, te verschijnen.
74 Deze suggestie sluit aan bij de analyse en voornemens van de verantwoordelijk bewindslieden uit het kabinet-Balkenende IV om strengere eisen te stellen aan zowel referent als partner bij gezinsvormende migratie. Zie de brief van de minister voor Wonen, wijken en integratie, de minister van Justitie en de staatssecretaris van Justitie over huwelijks- en gezinsmigratie, 2 oktober 2009, Kamerstuk 32175, 2009-2010, nr 1. Daarin werd onder andere gesteld: "Binnen de EU bepleiten dat een opleidingseis gesteld kan worden aan de referent in Nederland, en dat kan worden gevergd dat een referent eerst zijn inburgeringsexamen in Nederland heeft gehaald."
75 In Nederland heeft de ACVZ in 2010 gesuggereerd om een systeem te ontwikkelen waarbij in plaats van een inkomenseis een 'inkomens- of opleidingseis' wordt ingesteld. De ACVZ (2010:7) merkt daarbij op: "Daarbij wordt uitgegaan van het feit dat de referent met een hoge opleiding in de toekomst waarschijnlijk zonder problemen aan het inkomensvereiste kan voldoen."
76 Bijvoorbeeld Lilly et al. 2007.
77 Daarnaast biedt het een antwoord op ongewenste situaties die de inkomenseis met zich meebrengt. Zo zijn er gevallen bekend waarbij personen hun studie afbreken om tijdelijk aan de inkomenseis te voldoen of zich in de schulden steken om zich ergens een jaarlang als werknemer in te kopen. Zie: Kulu-Glasgow en Leerkes 2009: 3.
78 De gezinsherenigingsrichtlijn kent in artikel 7, lid 2 geen grondslag om nationale voorwaarden voor de gezinshereniger (referent) in te voeren. Als integratievoorwaarden feitelijk worden gebruikt om gezinshereniging in te perken, zou dit een aanvullende eis voor gezinshereniging betekenen. Dat is in strijd met het doel van de richtlijn, namelijk gezinshereniging bevorderen.

79 Zie het overleg van de algemene commissie voor Immigratie en Asiel en de vaste commissie voor Europese Zaken met minister Leers voor Immigratie, Integratie en Asiel, 15 februari 2012: https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-30573-98.html. Zie ook: EC Richtsnoeren gezinsherenigingsrichtlijn, COM (2014) 210.
80 Scheffer 2018 'Immigratie in een open samenleving'.
81 Bijvoorbeeld Jennissen en Oudhof 2008; Engbersen et al. 2015; Bakker 2016; Van Gaalen et al. 2018. Voor andere vluchtelingengroepen die vanaf deze tijd in grote aantallen naar Nederland kwamen, bijvoorbeeld Joegoslaven, Afghanen en Iraniërs, lagen de deelnamepercentages op een hoger niveau.
82 Sterckx en Fessehazion 2018.
83 Huijnk 2018.
84 CBS 2018 'Ruim 2 duizend uitgenodigde vluchtelingen in 2017'.
85 Van Liempt 2007; Betts en Collier 2017; Lange en Pfeiffer 2019; Koikkalainen et al. 2020.
86 Besters en Diepenhorst 2016.
87 Kloosterman 2018. Ook in Duitsland is dit het geval (Von Hermanni en Neuman 2019).
88 Bijvoorbeeld Tyyskä et al. 2017.
89 Zie: www.deverrebergen.nl/programma/stichting-nieuw-thuis-rotterdam/
90 De informatie uit dit kader hebben wij grotendeels ontleend aan een gesprek met medewerkers van het ministerie van Justitie en Veiligheid.
91 *Kamerstukken II* 2005/2006, 19 637 en 29 237, nr. 1071: 3.
92 De ACVZ (2019 'Op weg naar 2030': 80) heeft in een toekomststudie diverse scenario's doordacht. In alle scenario's is een betere opvang in de regio een belangrijke bouwsteen: "De creatie en financiering van hoogwaardige opvang in de regio (niet alleen een dak boven het hoofd, maar ook adequate voeding, sanitair en medische voorzieningen, voldoende werkgelegenheid en vooral goed onderwijs voor kinderen en jongeren) is in deze toekomstverkenning in alle gevallen als zinvol beleid aangemerkt, ongeacht welke visie op migratie als uitgangspunt genomen wordt." Zie ook Hirsch Ballin 2019.
93 Zie ook Donner en Den Heijer 2020.
94 UNHCR 2016.
95 Zie: www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/asielbeleid/vraag-en-antwoord/uitgaven-rijk-provincies-gemeenten-voor-opvang-asielzoekers.
96 De Overeenkomst van Dublin had als doel het tegengaan van secundaire migratie door één lidstaat verantwoordelijk te maken voor de behandeling van een asielverzoek. De praktijk wees echter uit dat er vaak problemen optreden bij het effectueren van Dublin-overdrachten Een ander vraagstuk betreft asielzoekers uit de zogenoemde veilige landen. Bij beroep op asiel zijn ook deze personen verzekerd van opvang gedurende geruime tijd. Dit kan ertoe leiden dat het Nederlandse en Europese asielsysteem wordt overbelast. Ten slotte is er het terugkeerbeleid. De verantwoordelijkheid voor het terugkeerbeleid ligt nog steeds bij de lidstaten. Zij maken bilaterale afspraken met herkomstlanden, wat kan leiden tot inconsistenties. Donner en Den Heijer (2020: 28) noemen daarbij dit voorbeeld: "Het is moeilijk uit te leggen dat bijvoorbeeld Spanje en Duitsland wel effectieve afspraken met Marokko over terugkeer kunnen maken, maar Nederland niet." Ook zou de overheid, wederom bij voorkeur in een breder Europees verband, kunnen overwegen om de mogelijkheden te vergroten om een asielverzoek in te dienen in het buitenland. Zie ook Boeles 2017.
97 Vergelijk ACVZ 2017 'Pieken en dalen'.
98 Bijvoorbeeld Scheffer 2018 'De vorm van vrijheid'.
99 Bron: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge.
100 Wissenschaftliche Dienste des Deutscher Bundestages 2019.
101 Het basisbeginsel van non-refoulement verbiedt een land dat asielzoekers of vluchtelingen ontvangt om deze personen terug te sturen naar een land waar zij vervolging te vrezen hebben vanwege ras, godsdienst of politieke overtuiging, of omdat zij tot een bepaalde sociale groep behoren of een bepaalde nationaliteit hebben. Dit basisbeginsel is neergelegd in artikel 33 van het Vluchtelingenverdrag.
102 Zie: www.welt.de/politik/deutschland/article199137315/Migration-Obergrenze-fuer-Asylbewerber-wird-nicht-ueberschritten.html en www.bundestag.de/presse/hib/676488-676488
103 Bijvoorbeeld Ilgit en Klotz 2018; Bleiker 2017.
104 Bijvoorbeeld Ilgit en Klotz 2018.

9. Samenleven in verscheidenheid: een beleidsagenda

9.1 Nieuwe migratiepatronen nog onvoldoende verankerd in beleid

De overheid moet een actiever beleid voeren om alle nieuwe migranten wegwijs te maken in onze samenleving en hen daarin zo goed mogelijk op te nemen. Dat is de hoofdboodschap van dit rapport. De afgelopen decennia was het beleid op dit gebied te wisselend en te reactief. Dit actieve beleid is nodig omdat de migratie naar ons land een structureel karakter heeft. Nederland is uitgegroeid tot een dynamische migratiesamenleving die een grote aantrekkingskracht heeft op migranten uit alle delen van de wereld. Hierdoor neemt de verscheidenheid naar herkomst in ons land toe. Daarnaast heeft Nederland te maken met 'vlottendheid': zeer veel migranten zijn tegenwoordig passanten en vertrekken na verloop van tijd weer uit ons land.

Het huidige beleid houdt nog onvoldoende rekening met deze nieuwe realiteit. Het is nog te veel geworteld in de wereld van gisteren, toen nieuwkomers vooral uit de klassieke immigratielanden kwamen: Turkije, Marokko, Suriname en de Antillen. Dat is inmiddels verleden tijd. De tegenwoordige migranten komen uit een breed palet van zeer verschillende landen, zoals de voormalige Oostbloklanden, Syrië, India of China. De aanwezigheid van migranten in ons land blijft ook allang niet meer beperkt tot bekende multiculturele wijken als de Schilderswijk in Den Haag, Bijlmer-Oost in Amsterdam, of de Afrikaanderwijk in Rotterdam. Ook voorsteden, grensgemeenten, gemeenten met veel tuinbouw en expatgemeenten huisvesten veel migranten, en hetzelfde geldt voor een reeks van andere wijken in de grote steden. Demografisch onderzoek laat zien dat het aantal inwoners van Nederland dat met een grote verscheidenheid te maken heeft, in vrijwel alle bevolkingsscenario's zal toenemen. Een toename die aanzienlijke implicaties heeft voor allerlei beleidsvelden.[1]

De meeste nieuwe migranten en hun kinderen voegen zich soepel in de samenleving en vinden op eigen kracht hun weg op de arbeidsmarkt. Zij dragen bij aan de productiviteit en het innovatievermogen van bedrijven en aan de veelvormigheid van de nationale en stedelijke cultuur. De grote verscheidenheid naar herkomst en de kortere verblijfsduur van immigranten zorgen er ook voor dat de kans geringer is dat maatschappelijke breuklijnen ontstaan. Doordat de verscheidenheid naar herkomst en het verloop onder migranten groter worden, is er minder kans dat enkele relatief homogene groepen van nieuwkomers tegenover even homogene groepen van gevestigden komen te staan.

Toch vragen die nieuwe migratiepatronen om alertheid. De grote verscheidenheid naar herkomst en de kortere verblijfsduur van migranten maken het samenleven ingewikkelder, vooral in buurten, scholen en verenigingen. Er is ook een risico van versplintering, van het uit elkaar vallen van de

samenleving in tal van kleinere groepen die houvast zoeken in hun eigen identiteit en met de ruggen naar elkaar komen te staan. Ook hebben sommige migrantengroepen, of hun kinderen, moeite om een baan te bemachtigen of te behouden. Onderzoekers stellen dat deze problemen een kwestie van tijd zijn en dat ze na enkele decennia of generaties verdwijnen.[2] In dit rapport gaat de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) er vanuit dat de overheid dit proces met gericht beleid kan *versnellen*. Dat moet ook gelet op het structurele karakter van de internationale migratie en het grote maatschappelijk belang van samenleven en arbeidsdeelname.

Zo'n actief overheidsbeleid kent wat ons betreft vier componenten:

1. De ontvangst en de inburgering van migranten dienen een structureel karakter te krijgen. De overheid moet voorzieningen creëren die *alle* migranten – zowel de passanten als de blijvers, zowel de studiemigranten als de asielzoekers, en zowel de hoogopgeleide kennismigranten als de laaggeschoolde productiewerkers – helpen wegwijs te worden in de samenleving.
2. Gemeenten dienen meer aandacht te besteden aan sociale samenhang en verbinding, want de toenemende verscheidenheid in de bevolkingssamenstelling zet de sociale samenhang in buurten en wijken onder druk. Niet alleen in kwetsbare wijken, waar al veel over is geschreven, maar ook in rijkere wijken met veel verscheidenheid naar herkomst en veel verloop onder de migranten.
3. Er is actief arbeidsmarktbeleid nodig om te voorkomen dat sommige migranten en hun kinderen in een kwetsbare positie terechtkomen. Arbeid is de belangrijkste sleutel tot participatie en sociale samenhang.
4. Vragen van sociale samenhang en arbeidsdeelname dienen ook een rol te spelen bij de vraag naar de migranten van de toekomst, dus bij de vraag wie tot ons land wordt toegelaten. Hoewel Nederland hierbij slechts zeer beperkte speelruimte heeft, kan in het immigratiebeleid meer aandacht worden besteed aan samenhang en deelname.

In dit hoofdstuk formuleren we eerst de centrale uitgangspunten van zo'n structurele en proactieve beleidsaanpak. Daarna vullen wij deze vier beleidslijnen verder in. Wij hebben niet de pretentie dat onze voorstellen alle zorgen zullen wegnemen. Migratie is een van de grote sociale kwesties van deze tijd, en ook in klassieke immigratielanden is het een thema dat politiek en burgers zeer verdeelt. Daarbij komt, zoals we in het inleidende hoofdstuk aangaven, dat we niet alle thema's die verband houden met migratie in dit rapport behandelen. Het accent in dit rapport ligt op de problemen die samenhangen met de toenemende verscheidenheid en vlottendheid van de migranten die naar ons land komen. De voorstellen die wij doen, helpen de ontvangst en participatie van migranten in de Nederlandse samenleving verbeteren en de sociale samenhang in ons land versterken.

9.2 Uitgangspunten: meer structureel, meer samenhang en meer lokale variatie

Nederland dient zich nadrukkelijker rekenschap te geven van het feit dat het is uitgegroeid tot een migratiesamenleving met een grote mate van verscheidenheid en vlottendheid. Dat vraagt om een proactieve beleidsaanpak die drie belangrijke uitgangspunten kent. We bespreken ze hieronder.

Van ad-hoc- naar structureel beleid

Het structurele karakter van de migratie naar ons land vraagt om structureel beleid gericht op het ontvangen en inburgeren van immigranten in plaats van ad hoc te reageren op de immigrantengroep *du jour.* In de klassieke immigratielanden, zoals Canada en Australië, is zo'n beleid heel gebruikelijk. Het Nederlandse migratie- en integratiebeleid kenmerkt zich door een grote volatiliteit (zie hoofdstuk 4). In de afgelopen 60 jaar is vaak ad hoc gereageerd op nieuwe ontwikkelingen en zijn telkens nieuwe accenten gelegd. Daarbij was sprake van een geringe samenhang tussen het migratie- en het integratiebeleid. Die grote volatiliteit was deels het gevolg van zich wijzigende economische verhoudingen, waardoor er meer of juist minder vraag was naar arbeidsmigranten, en deels van een toename van de gezins- en de asielmigratie. Maar de grote volatiliteit komt ook doordat in Nederland onvoldoende is onderkend dat het een immigratiesamenleving is geworden en dat daarvoor een samenhangend migratie- en integratiebeleid nodig is.

Naast integratiebeleid ook aandacht voor samenleven

Een hoge mate van verscheidenheid naar herkomst kan vooral op lokaal niveau leiden tot minder onderling vertrouwen, tot gevoelens van onveiligheid, of tot gevoelens van zich niet thuis voelen, zo bleek in dit rapport.[3] Die gevoelens hangen sterk samen met de mate van verscheidenheid en staan los van de sociaal-economische samenstelling van de buurt. We zien deze samenhang ook in rijkere buurten en gemeenten en ook bij bewoners met een migratieachtergrond. De toegenomen verscheidenheid naar herkomst en verblijfsduur vragen om een adequate infrastructuur om het samenleven van alle inwoners van ons land te faciliteren. Een beleid dat zich hierop richt, dient gebaseerd te zijn op *wederkerigheid*: het stelt eisen aan nieuwkomers, maar ook aan de ontvangende samenleving. Het vraagt van overheden dat zij de institutionele mogelijkheden creëren voor nieuwkomers om te participeren in de Nederlandse samenleving. Het verlangt van burgers, van bedrijven, scholen, buurtvoorzieningen, en bibliotheken, dat zij open staan voor nieuwkomers en ze op een faire manier behandelen. Het vraagt van nieuwkomers dat zij begrip hebben voor de gevoelens van de gevestigde bewoners en dat zij meedoen in de Nederlandse samenleving.

Dat impliceert niet dat het huidige integratiebeleid wordt afgeschaft. De vragen van verscheidenheid, vlottendheid en samenleven waarvoor we in dit rapport

aandacht hebben gevraagd, komen bovenop de langer bestaande vraagstukken rond de soms moeizame integratie van specifieke groepen migranten en hun kinderen. Centrale aspecten van het huidige integratiebeleid blijven relevant, vooral het stimuleren van de arbeidsdeelname van kwetsbare migrantengroepen. Nederland zal ook in de komende decennia te maken hebben met groepen die een grote afstand hebben tot de Nederlandse arbeidsmarkt en ondersteuning behoeven om die afstand te overbruggen.[4] Daarom hebben we in dit rapport hieraan aparte aandacht besteed. Want werk is niet alleen van belang voor het verwerven van een inkomen, voor sociale contacten, en voor het zelfrespect van mensen, het is vooral van belang omdat het mensen verbindt. Juist dat laatste is essentieel in een samenleving met een grote mate van verscheidenheid. Arbeidsdeelname, zo leren de klassieke migratielanden ons, is vaak de hoofdweg tot maatschappelijke deelname en draagt bij aan sociale samenhang. Tegelijkertijd moet worden onderkend dat een deel van de migranten werkzaam is binnen het secundaire segment van de arbeidsmarkt, dat wordt gekenmerkt door flexibele, tijdelijke banen. De effecten van de COVID-19-pandemie laten zien dat deze migranten vaak als eerste worden getroffen door werkloosheid en afhankelijk raken van de sociale zekerheid. Dit kan de verbinding met de Nederlandse samenleving beperken. Vandaar dat we in dit rapport aandacht besteden aan preventief arbeidsmarktbeleid.

Ruimte voor lokale variatie

Bij het ontvangen en inburgeren van immigranten spelen gemeenten een cruciale rol. De grote variëteit naar achtergrond en verblijfsduur van de hedendaagse migranten in ons land zorgt voor een grote variëteit tussen gemeenten in de bevolkingssamenstelling. In dit rapport zijn acht typen gemeenten onderscheiden op basis van verschillen in de omvang en de aard van de aanwezige migrantengroepen, en die daarom verschillende beleidsopgaven kennen. Tuinbouwgemeenten zoals de gemeente Westland, waar vooral tijdelijke arbeidsmigranten uit Polen werken, hebben heel andere beleidsopgaven dan expatgemeenten, zoals Amstelveen, die veel kennismigranten uit Japan en India herbergen. In sommige gemeenten is arbeidsdeelname een groot probleem, in andere huisvesting of sociale samenhang, en in de grotere steden spelen ze vaak alle drie. De rijksoverheid moet daarom gemeenten de beleidsruimte geven om in te spelen op de lokale variëteit.

Rekening houden met lokale variatie vraagt ook om passende financiële, juridische en inhoudelijke ondersteuning door de rijksoverheid. Gemeenten dienen over voldoende middelen te beschikken om nieuwe groepen in te passen, het samenleven tussen migranten en niet-migranten te versoepelen en arbeidsdeelname van mensen met een migratieachtergrond te stimuleren. Ook dient de rijksoverheid, samen met de Vereniging voor Nederlandse gemeenten (VNG), gemeenten te helpen met kennis en goede voorbeelden.

Kader 9.1 Ontwikkelen en delen van lokale kennis
De VNG heeft in samenwerking met het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) een portfolio ontwikkeld waarin lokale bestuurders uit de acht typen gemeenten handelingsperspectieven schetsen voor het omgaan met verscheidenheid.[5]

Zo maakte de gemeente Eindhoven samen met het Urban Data Center van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) een 'clusteranalyse' van demografische en sociaal-economische kenmerken en van de woonsituatie van alle Eindhovense nieuwkomers. Relevante clusters zijn bijvoorbeeld: (1) werknemers met een huurwoning die kort in Nederland verblijven; (2) uitzend- en oproepkrachten in de zakelijke dienstverlening; en (3) vrouwen met een werkende partner en vaak minderjarige kinderen. Deze analyse geeft een scherper beeld van welke groepen waar in de stad wonen, werken en hun vrije tijd besteden.[6] In de gemeente De Wolden, waar vrijwel geen mensen met een migratieachtergrond wonen, zijn raadsleden getraind om te luisteren naar de zorgen en de wensen van de inwoners bij de komst van een asielzoekerscentrum (azc).[7] De meerderheid-minderheden stad Rotterdam maakte het actieprogramma Relax Rotterdam, met als doelstelling het realiseren van 'ontspannen samenleven'. In dit actieprogramma zijn diverse acties gedefinieerd op basis van de pijlers gelijkwaardigheid, verbinding, en handhaving.[8]

Het is van belang dat deze kennis, die rekening houdt met de opgaven waar verschillende gemeenten voor staan, verder wordt ontwikkeld. Gemeenten hebben een grote behoefte aan meer kennis over wat werkt en waar ze prioriteiten moeten leggen, en aan uitgewerkte handelingsperspectieven.

9.3 Aanbevelingen

Bij het uitwerken van de drie uitgangspunten hebben we vier kwesties centraal gezet. Dat leidt tot vier generieke aanbevelingen over hoe de overheid de komst van, onderling zeer verschillende, migranten in goede banen kan leiden:

1. Verbeter de ontvangst en de inburgering van alle migranten.
2. Stimuleer de sociale samenhang, vooral op lokaal niveau.
3. Zet in op de arbeidsdeelname van migranten en hun kinderen.
4. Maak het migratiebeleid meer dienstbaar aan sociale samenhang en arbeidsdeelname.

Elk van deze generieke aanbevelingen zijn in de verschillende beleidshoofdstukken (5 tot en met 8) nader uitgewerkt. Hier vatten we de belangrijkste deelaanbevelingen nog eens samen.

1. Verbeter de ontvangst en inburgering van alle migranten
- Vergroot de verantwoordelijkheid van gemeenten bij de vestiging van migranten.
- Creëer ontvangstvoorzieningen voor alle migranten.
- Zorg voor gedifferentieerde inburgeringsvoorzieningen voor alle migranten.

Voor migranten is de gemeente de plaats van aankomst. De gemeente is het best in staat om migranten wegwijs te maken en te laten participeren in de samenleving. Gemeenten moeten daarom nadenken over het creëren van meer permanente voorzieningen die alle groepen migranten helpen bij het wegwijs worden in de samenleving. Gemeenten hebben soms beperkt zicht op de komst en het verblijf van veel migranten. Pas wanneer na verloop van tijd blijkt dat een specifieke groep migranten zich in een gemeente heeft gevestigd en er knelpunten ontstaan, treffen zij voorzieningen. Tegenwoordig is er in veel gemeenten echter een permanente instroom van migranten, wat meer vergt dan ad-hocvoorzieningen voor de migrantengroep *du jour*.

Vergroot de verantwoordelijkheid van gemeenten bij de vestiging van migranten

Gemeenten dienen bewuster na te denken over welke immigranten het best passen bij de lokale arbeidsmarkt en gemeenschap. Zij kunnen daarop enige invloed uitoefenen door afspraken te maken met uitzendbureaus, werkgevers, universiteiten, en met het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA), en door bepaalde voorzieningen in te richten. In het geval van asielmigratie zou de rijksoverheid gemeenten meer ruimte kunnen bieden om invloed uit te oefenen op de achtergrond van de statushouders die zich in de gemeente vestigen. Daarbij dient zij erop toe te zien dat de statushouders evenwichtig over gemeenten worden gespreid. Gemeenten dienen ook meer ruimte te krijgen om eigen terugkeervoorzieningen te treffen voor specifieke groepen, zoals werkloze arbeidsmigranten. Gemeenten kunnen het vertrek van migranten zonder verblijfsperspectief faciliteren door samen te werken met zelforganisaties van migranten en door afspraken te maken met uitzendbureaus en werkgevers.

Creëer ontvangstvoorzieningen voor alle migranten

De overheid moet structurele voorzieningen treffen voor de ontvangst van nieuwe immigranten. Dat is vooral een taak van gemeenten. Zij moeten meer *permanente* voorzieningen creëren die *alle groepen migranten*, niet alleen asielmigranten of kennismigranten, maar ook arbeids-, studie- en gezinsmigranten, helpen wegwijs te worden in de samenleving. Zo kan worden voorkomen dat gemeenten steeds opnieuw ad-hocvoorzieningen moeten ontwikkelen, zoals bij een grote instroom van asiel- of arbeidsmigranten. Daarbij kan het helpen

om een lokaal of regionaal ontvangstcentrum te creëren voor alle migranten die zich rechtmatig vestigen in een gemeente. Zo zouden gemeenten de huidige exclusieve expatcentra kunnen verruimen tot bredere ontvangstcentra. Deze ontvangstcentra kunnen, rekening houdend met verschillen in hun rechtspositie, de nieuwkomers helpen met huisvesting, scholen, gezondheidszorg, taallessen, sportvoorzieningen en verenigingsleven. Ook kunnen gemeenten, samen met regionale opleidingscentra (ROC's) en werkgevers, zorgen voor begeleiding op de lokale arbeidsmarkt. Verder kan het ontvangstcentrum nieuwkomers koppelen aan maatschappelijke organisaties, burgers en ondernemers.

Kader 9.2 Canadese welkomstcentra: integrale benadering voor de ontvangst van nieuwkomers

In Canada bestaan er door heel het land welkomstcentra voor nieuwkomers. Het komt geregeld voor dat migranten meteen bij aankomst naar zo'n centrum gaan, soms zelfs direct vanaf het vliegveld. Het zijn integrale centra waar elk type nieuwkomer welkom is, van asielmigranten tot arbeidsmigranten, en van studiemigranten tot gezinsmigranten. De welkomstcentra voorzien nieuwkomers kosteloos van informatie en verwijzen hen door naar specifieke dienstverleners. Onderwerpen waarvoor migranten bij de centra terecht kunnen, zijn onder meer: overheidsdocumenten, naturalisatie, arbeidsmarkt, onderwijs, buitenlandse diplomawaardering, taalcursussen (Engels en Frans), gezondheid, huisvesting, juridische diensten, vrijwilligerswerk, recreatie, inkomsten, belastingen, voedsel en kleding. Deze welkomstcentra maken migranten dus integraal wegwijs in belangrijke instituties van de samenleving.[9]

Soms starten nieuwkomers al vóór aankomst in Canada met deze kennismaking. Het *Canadian Orientation Abroad*-programma is bedoeld om geselecteerde migranten door middel van interactieve sessies voor te bereiden op een succesvol bestaan in Canada. Evaluaties wijzen uit dat deelnemers aan het programma hun kennis over de Canadese samenleving significant uitbreiden, en een realistischer beeld hebben over emigratie en het land van bestemming, in vergelijking met migranten die niet deelnamen aan het programma.[10]

Verder dienen er meer structurele voorzieningen te komen gericht op een tijdelijk verblijf. Dat geldt in het bijzonder voor huisvesting en onderwijs. Op de krappe woningmarkt in de Randstad treedt verdringing op en is niet voor alle groepen voldoende woonruimte beschikbaar. Gemeenten dienen illegale verhuur door huisjesmelkers en malafide uitzendbureaus tegen te gaan en te

voorkomen dat tijdelijke werknemers die hun werk verliezen, op straat komen te staan. Scholen krijgen soms te maken met onverwachte piekbelastingen, een hoog leerlingenverloop en leerlingen die gedurende hun schoolcarrière tussentijds in- en uitstromen. Regionale samenwerking en professionalisering zijn nodig om de toegankelijkheid en de kwaliteit van het onderwijs aan nieuwkomers te waarborgen.

Zorg voor gedifferentieerde inburgeringsvoorzieningen voor alle migranten
Een inburgeringsbeleid dat zich alleen richt op de nieuwkomers die opteren voor het Nederlands staatsburgerschap, past niet meer bij de realiteit van de moderne migratiesamenleving. Grote groepen migranten verblijven tijdelijk in ons land, en vele andere migranten hebben geen behoefte om het Nederlanderschap te verwerven, of besluiten hiertoe pas na jaren van verblijf. Voor de sociale samenhang in ons land is het echter van groot belang dat al deze groepen toch worden gefaciliteerd om deel te nemen aan de Nederlandse samenleving. Dat kan door taallessen aan te bieden, door inzicht te geven in de geschiedenis en cultuur van ons land, en door hen kennis te laten maken met het lokale verenigingsleven. De overheid dient daarom inburgeringsvoorzieningen te treffen voor alle migranten, ook voor hen die niet-inburgeringsplichtig zijn of maar tijdelijk in ons land verblijven.

Die voorzieningen lopen uiteen, afhankelijk van de rechtspositie en de behoefte van de migrant. Zo hebben veel arbeidsmigranten uit de lidstaten van de Europese Unie (EU) die langer in Nederland willen blijven, een grote behoefte om beter Nederlands te leren. Kennismigranten willen daarnaast ook graag meer weten over de Nederlandse cultuur en deelnemen aan het lokale sociale leven. Migranten met kinderen hebben hulp nodig om hun weg te vinden in het onderwijsstelsel. En arbeidsmigranten hebben behoefte aan hulp bij de vele formulieren die ze moeten invullen. Dat vraagt om een gevarieerd aanbod van taal- en andere inburgeringsvoorzieningen dat past bij de grote verscheidenheid onder de hedendaagse migranten. Datzelfde geldt voor de financiering. Voor statushouders is de inburgering verplicht en wordt deze grotendeels gesubsidieerd. Voor kennismigranten is deze vrijwillig en met een hoge eigen bijdrage. En ook voor arbeidsmigranten is deze vrijwillig, maar kan van de werkgever een bijdrage in de kosten worden gevraagd.

2. Stimuleer de sociale samenhang
- Zorg voor een goede fysieke en sociale infrastructuur op buurtniveau.
- Versterk de interculturele competenties in publieke sectoren zoals het onderwijs.
- Handhaaf de basisregels van het samenleven.

De toegenomen verscheidenheid naar herkomst en het grotere verloop zetten vooral op lokaal niveau de samenhang onder druk. Buurtbewoners kennen en herkennen elkaar minder en geven aan zich minder thuis te voelen naarmate er in de buurt meer verscheidenheid is. Een groter verloop onder leerlingen en leden maakt het op scholen en verenigingen lastiger om langdurige relaties op te bouwen. Tegelijkertijd is de behoefte aan samenhang en verbondenheid groot, zo blijkt telkens weer uit de peilingen die het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) maakt van de stemming in het land. De overheid dient daarom een actief beleid te voeren dat is gericht op het versterken van de sociale samenhang. Ook dit is vooral een opdracht voor gemeenten.

Zorg voor een goede fysieke en sociale infrastructuur

Gemeenten kunnen op verschillende manieren de sociale samenhang bevorderen. In de afgelopen decennia is via allerlei kleinschalige lokale initiatieven geprobeerd het sociaal contact tussen bewoners uit verschillende herkomstgroepen te bevorderen. Doordat het vrijwel overal aan goede effectstudies over deze initiatieven ontbreekt, is het echter lastig om het kaf van het koren te scheiden. Dat geldt niet alleen voor Nederland, maar ook voor veel andere westerse landen.[11]

Wel is er onderbouwing voor het belang van een goede inrichting van de fysieke omgeving. Een veilige en schone openbare ruimte is een belangrijke voorwaarde voor sociale veiligheid en sociale interactie in het algemeen. Wanneer aan deze basisvoorwaarde is voldaan, kan de gemeente vervolgens bevorderen dat mensen elkaar regelmatig treffen in de openbare ruimte. Dit bevordert een zekere mate van publieke familiariteit. Herkenning vanuit eerdere ontmoetingen, hoe oppervlakkig ook, kan bijdragen aan het zich thuis voelen, en aan gevoelens van veiligheid en verbinding. Wanneer de inrichting van de omgeving ertoe uitnodigt om in de openbare ruimte te verblijven, is de kans groter dat bewoners elkaar tegenkomen. Parken, plantsoenen en speelterreinen spelen daarbij een belangrijke rol.

Veel onderzoek laat zien dat een rijke sociale infrastructuur helpt om de sociale samenhang te vergroten. Semipublieke voorzieningen, zoals sportvelden, buurtwinkels, bibliotheken en wijkcentra, versterken de sociale veerkracht van een buurt. In ons land zijn ook woningcorporaties hierbij zeer relevant. Zij dienen meer ruimte te krijgen voor kleinschalige activiteiten gericht op leefbaarheid en samenhang in een buurt.[12] In zeer diverse omgevingen dienen gemeenten meer te investeren in professioneel opbouwwerk.

Verscheidenheid naar herkomst en een kortere verblijfsduur van de immigranten zetten ook het verenigingsleven onder druk. In zeer verscheiden omgevingen moeten gemeenten daarom niet teveel verwachten van het

Kader 9.3 Rotterdams project 'Mensen maken de stad'
Mensen Maken de Stad (MMS) is een project van de gemeente Rotterdam om het samenleven in de Rotterdamse straten te verbeteren. Het project stimuleert bewonersinitiatieven in straten waar bewoners weinig contact hebben. Mensen willen wel een veilige, schone en aangename leefomgeving, maar weten vaak niet hoe ze hieraan moeten beginnen. Bij MMS gaan sociale professionals huis aan huis langs om te vragen welke problemen er zijn in de straat en welke bewoners zich hiervoor eventueel willen inzetten. Vervolgens formuleren ze samen met een groepje actieve bewoners een zogenoemde straatagenda en, in samenwerking met gemeentelijke diensten en woningcorporaties, omgangsregels in de straat in de vorm van straatafspraken. De straatagenda wordt officieel vastgesteld op het moment dat ten minste een derde van de huishoudens in de straat met een handtekening verklaart in te stemmen met de inhoud ervan.

MMS slaagt erin om de afzijdigheid van bewoners bij het beheer van de straat te doorbreken en bewoners meer vertrouwen in elkaar te geven. Mensen spreken elkaar eerder aan en tonen een grotere betrokkenheid. Bovendien nam in de straten waar het project heeft plaatsgevonden, het vertrouwen ten opzichte van professionals en organisaties toe. In straten waar de betrokken bewoners uit verschillende herkomstgroepen kwamen, werd bovendien minder gedacht in termen van groepen en was er juist meer aandacht voor individuen.[13]

verenigingsleven als bron van sociale samenhang. Verenigingen met veel verscheidenheid hebben te maken met meer uitstroom van leden en hebben juist steun nodig van de gemeente om te blijven bestaan. Gemeenten met veel verloop onder de bewoners, zoals expat- of tuinbouwgemeenten, zouden kunnen investeren in 'lichte' verbanden voor sportbeoefening. Sportbonden zouden kunnen nadenken over competities tussen scholen, of over flexibele of 'wilde' competities voor expats en arbeidsmigranten waarbij het makkelijk is om als team of als speler tussentijds in en uit te stromen.

Versterk de interculturele competenties in publieke sectoren zoals het onderwijs

In contactberoepen in de semipublieke dienstverlening zijn de toenemende verscheidenheid naar herkomst en de kortere verblijfsduur van immigranten heel zichtbaar. Dit vraagt veel van de competenties van de professionals in het onderwijs en in de zorg en van de woningcorporaties, ook buiten de grote steden. Vooral het onderwijs kan dienen als werkplaats waar institutionele

Kader 9.4 Bibliotheken: stille plekken van ontmoeting en verbinding
Zes à zeven miljoen mensen bezoeken regelmatig een bibliotheek in Nederland. In totaal zijn er 770 bibliotheekvestigingen, de gemiddelde afstand van inwoners tot de dichtstbijzijnde bibliotheek is 1,9 kilometer en zij leenden in 2017 67,3 miljoen fysieke boeken uit. Maar bibliotheken vervullen vandaag de dag veel meer functies dan alleen boekuitleen. Zo stelt de directeur van de openbare bibliotheek in Eindhoven, Albert Kivits, bijvoorbeeld dat de openbare bibliotheek een belangrijke rol vervult voor de internationale gemeenschap, en deze gemeenschap verbindt met de lokale bevolking.

De bibliotheek is een ontmoetingsplaats voor een zeer diverse groep mensen. Er zijn Nederlandse taalcafés voor iedereen die wil oefenen met de Nederlandse taal. Arbeidsmigranten komen er voor hulp bij het begrijpen van brieven van de Belastingdienst. Expats komen samen met hun kinderen naar Nederlandstalige voorleessessies of voor een live reisboekproject waar internationale inwoners van Eindhoven vertellen over hun herkomstland, taal en cultuur. En arme burgers zijn er welkom om een kopje koffie of een maaltijd te nuttigen volgens het principe van 'uitgestelde koffie', waarbij mensen van tevoren een kop koffie kopen voor iemand die het niet kan betalen.[14]

aanpakken en professionele competenties worden ontwikkeld voor de omgang met verscheidenheid.

Op basis van de wetenschappelijke literatuur lijkt op scholen met een verscheidenheid aan herkomst onder de leerlingen een interculturele benadering het best te werken. Als kinderen zich op school erkend en gezien voelen, voelen ze zich meer thuis en presteren ze beter. Dat betekent dat de school ruimte moet bieden voor een zekere *culturele familiariteit*. In het reguliere onderwijscurriculum kan de leerkracht bijvoorbeeld bij vakken als geschiedenis en aardrijkskunde op vanzelfsprekende wijze aandacht geven aan de verschillende achtergronden en herkomst van leerlingen. Bij een interculturele aanpak hoort verder dat er aandacht is voor de culturele achtergronden van de in een land gevestigde groepen. Een interculturele benadering draagt daarmee bij aan het tegengaan van vooroordelen en culturele bijziendheid, in welke richting dan ook.

Sommige scholen moeten zich ook toerusten op een steeds wisselende culturele veelvormigheid onder hun leerlingen en op het telkens weer soepel inpassen van nieuwe groepen. Toen Nederland slechts enkele migrantengroepen kende, kon er nog voor elke leerlingengroep speciale expertise en apart beleid worden ontwikkeld. Met tientallen verschillende groepen is dat ondoenlijk, zeker

Kader 9.5 Spelregels van het samenleven
Om het samenleven in verscheidenheid mogelijk te maken, gelden drie sets van spelregels. Deze gelden voor alle inwoners. Ze zijn van belang om de democratische rechtsstaat te waarborgen, welvaart te behouden en een pluriforme samenleving te garanderen.

- Een eerste set van regels is verbonden met de sfeer van de *democratische rechtsstaat*. Het gaat om juridisch gecodificeerde normen die het onderlinge verkeer tussen mensen mogelijk maken, zoals het gelijkheidsbeginsel, individuele vrijheden, sociale rechten, scheiding van kerk en staat, en lichamelijke integriteit.
- Een tweede set van regels heeft te maken met principes van *economische en sociale participatie*. Voor de economische continuïteit van een samenleving en de verzorgingsstaat is het van belang dat mensen toegang verwerven tot onderwijs, arbeid en inkomen. Omgekeerd mag van mensen worden verwacht dat zij hun best doen om te participeren, niet alleen door arbeid te verrichten en belasting te betalen, ook door vrijwilligerswerk te doen of door andere vormen van sociale participatie.
- Een derde set van regels stelt inwoners in staat om uiting te geven aan *individuele en collectieve identiteiten*. Een pluriforme samenleving geeft ruimte aan eigen tradities, gebruiken en omgangsvormen. Deze tradities zijn te respecteren indien zij niet strijdig zijn met de eisen van de rechtsstaat en participatie in onderwijs en arbeid niet in de weg staan.

nu steeds weer nieuwe groepen uit andere delen van de wereld naar ons land komen. Scholen en leerkrachten hebben kennis en vaardigheden nodig over hoe om te gaan met klassen met een grote verscheidenheid onder de leerlingen. Deze kennis en vaardigheden moeten een vast onderdeel zijn van hun professionele competenties. Dat betekent dat het aanleren ervan een standaardonderdeel is van de opleiding en training van onderwijzers, leraren en schoolleiders. De rijksoverheid dient te zorgen dat scholen en onderwijzers over voldoende kennis en middelen beschikken.

Handhaaf de basisregels voor het samenleven

De toegenomen verscheidenheid naar herkomst, opleidingsniveau en sociale achtergrond zorgt ervoor dat op nationaal niveau de breuklijnen tussen gevestigden en nieuwkomers minder duidelijk zijn dan in het verleden. Er is niet langer sprake van enkele betrekkelijk homogene groepen van inwoners met een migratieachtergrond die staan tegenover even homogene groepen van gevestigde bewoners.

Dat neemt niet weg dat het verstandig is om op nationaal en stedelijk niveau na te denken over het bevorderen van samenhang. Er is een risico van versplintering, van het uit elkaar vallen van de samenleving in tal van kleinere groepen die zich van elkaar afsluiten. Maatschappelijke debatten over de nationale identiteit zijn daarbij niet behulpzaam gebleken om die samenhang te bevorderen. In ons land en in onze buurlanden waren deze eerder een splijtzwam dan een bron van verbondenheid. Daarentegen zijn stedelijke en regionale identiteiten een beter begaanbare weg. Een gevoel van verbondenheid met een wijk, een stadsdeel of een regio, komt al als je er naar school bent geweest, fan bent van de lokale voetbalclub, of wanneer je Nederlands spreekt met de lokale tongval. Bij veel inwoners met een migratieachtergrond ontwikkelt de lokale verbondenheid zich dan ook eerder dan de nationale verbondenheid. Bovendien blijkt de lokale identiteit bij de tweede generatie zelfs sterker te zijn dan de etnische identiteit.

De rijksoverheid is vooral aan zet als het erom gaat de basisregels voor het samenleven te handhaven: iedere inwoner van ons land dient de democratische rechtsstaat te respecteren, een bijdrage te leveren aan de samenleving, en ruimte te krijgen voor eigen gebruiken en symbolen die passen binnen de rechtsstaat en die participatie niet in de weg staan.

Tot slot kan de rijksoverheid de sociale samenhang bevorderen door werk te maken van samenbindende nationale verhalen en instituties en van het socialiseren van nieuwkomers daarin. Voorbeelden zijn het spreken van de Nederlandse taal, de zorg voor een veilige fysieke leefomgeving, en de traditie van overleg en samenwerking. Het onderhouden daarvan is van een andere orde dan het vastleggen van een nationale identiteit. Debatten over nationale identiteit werken veelal polariserend en zijn geen bron van verbinding. Door verbindende of overkoepelende doelen te benadrukken en de aandacht te richten op wat alle inwoners van ons land met elkaar delen kan worden bevorderd dat de verhoudingen tussen groepen positiever worden. Die algemene instituties zijn dus niet verbonden met één groep, ze zijn toegankelijk voor iedereen, kunnen voor verbinding zorgen, en bieden continuïteit tussen verleden, heden en toekomst.

3. Zet in op arbeidsdeelname

- Maak meer werk van het bestrijden van arbeidsmarktdiscriminatie.
- Investeer in actief arbeidsmarktbeleid met meer aandacht voor preventie.
- Geef gemeenten meer regie bij inburgering.

Een deel van de migranten die naar Nederland komen, zoals kennismigranten, heeft een sterke positie op de arbeidsmarkt. Andere groepen hebben een grote afstand tot de arbeidsmarkt, waaronder asiel- en gezinsmigranten. En weer andere groepen, zoals arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa, zijn werkzaam in het secundaire segment van de arbeidsmarkt waar de werkgelegenheid kwetsbaar is. Het is van belang om de arbeidsdeelname van de asiel- en gezinsmigranten te vergroten en de arbeidsdeelname van de arbeidsmigranten te behouden.

Maak meer werk van het bestrijden van arbeidsmarktdiscriminatie

Een centrale, in artikel 1 van de Grondwet verankerde, regel van de democratische rechtsstaat is dat allen die zich in Nederland bevinden in gelijke gevallen gelijk worden behandeld. Een toenemend aantal studies laat echter zien dat er op de Nederlandse arbeidsmarkt sprake is van discriminatie naar herkomst. Personen met een Arabische, Centraal-Aziatische, Sub-Sahara-Afrikaanse en Latijns-Amerikaanse achtergrond worden het meest gediscrimineerd.

De rijksoverheid heeft een centrale verantwoordelijkheid om antidiscriminatiebeleid vorm te geven, maar heeft in de afgelopen decennia vooral symbolisch beleid gevoerd. Het verdient daarom aanbeveling het lopende programma Actieplan Arbeidsmarkdiscriminatie 2018-2021 daadwerkelijk uit te voeren en aan te scherpen. Belangrijk daarvoor is dat het wetsvoorstel *Toezicht gelijke kansen bij werving en selectie* wordt aanvaard en uitgevoerd. Hiermee krijgen bedrijven de wettelijke verplichting om beleid te voeren gericht op het bevorderen van gelijke kansen bij de werving en selectie van personeel. De wetswijziging geeft de Inspectie SZW de bevoegdheid hierop toe te zien, en bij niet-naleving boetes uit te delen die openbaar worden gemaakt.[15]

Ook voor gemeenten is een rol weggelegd bij het bestrijden van arbeidsdiscriminatie. Sinds 2009 kent iedere gemeente de verplichting om een antidiscriminatiebureau of -voorziening (ADV) te hebben. Zij kunnen in kaart brengen welke inwoners met arbeidsdiscriminatie te maken krijgen en welke werkgevers daarbij betrokken zijn. Gemeenten kunnen hiermee rekening houden bij aanbestedingen en goede praktijken belonen. Daarnaast hebben zij, net als de rijksoverheid, een belangrijke rol als normsteller en werkgever. Gemeenten kunnen het goede voorbeeld geven door voor de eigen gemeentelijke banen een effectief antidiscriminatiebeleid te voeren.[16]

Daarnaast dient er een 'escalatieladder' te komen voor het geval dat bepaalde werkgevers bij het werven van personeel blijven volharden in discriminatoir gedrag. Het uitdelen van boetes, het instrument van 'naming and shaming' en het weigeren van opdrachten door de overheid aan bedrijven en organisaties die zich schuldig maken aan discriminatie, kunnen hier deel van uitmaken.

Kader 9.6 Lokale aanpak arbeidsmarktdiscriminatie
De VNG heeft een handreiking gemaakt voor een lokale aanpak van discriminatie op de arbeidsmarkt. Vanuit drie verschillende rollen kunnen gemeenten actie ondernemen om arbeidsdiscriminatie tegen te gaan: als werkgever, als normsteller en als toezichthouder.

De gemeente als werkgever:
- Ondertekenen van en uitvoering geven aan het Charter Diversiteit voor werkgevers uit de publieke en private sector;
- Diversiteit bepalingen bij inkoop of aanbestedingen.

De gemeente als normsteller:
- Formuleren en uitdragen van normen van diversiteit en inclusie;
- Anderen betrekken bij het uitdragen en handhaven van deze normen.

De gemeente als toezichthouder:
- Versterken adv's en vergroten meldingsbereidheid;
- Actief arbeidsmarkdiscriminatie opsporen en voorkomen.

Investeer in actief arbeidsmarktbeleid met meer aandacht voor preventie
In de voorbije jaren is een herwaardering op gang gekomen van het actief arbeidsmarktbeleid door de nationale en lokale overheid. Diverse nationale en internationale metastudies naar actief arbeidsmarktbeleid laten zien dat groepen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt gerichte, persoonlijke ondersteuning nodig hebben. Succesvolle programma's die personen begeleiden naar regulier werk, kenmerken zich door een individuele, op maat gemaakte aanpak waarbij een combinatie van maatregelen wordt ingezet, zoals herscholing, taalonderwijs en loonkostensubsidies. Migranten met een slechte arbeidsmarktpositie hebben baat bij programma's waarbij scholing op de werkplek plaatsvindt. Dit geldt vooral voor asielmigranten. Het gaat om programma's die veelal op gemeentelijk niveau worden uitgevoerd. In navolging van de Commissie Regulering van werk benadrukken wij daarom de noodzaak tot nieuwe investeringen voor een actief arbeidsmarkt op zowel landelijk als gemeentelijk niveau.[17]

Daarnaast is meer aandacht nodig voor preventie, vooral van schooluitval. In de periode 2005-2016 is het vroegtijdig schoolverlaten fors teruggebracht. Hierdoor heeft een grote groep leerlingen, onder wie velen met een migratieachtergrond, een startkwalificatie verworven voor de arbeidsmarkt. De laatste jaren is het vroegtijdig schoolverlaten weer wat toegenomen. Dat vraagt om een actualisering van het eerdere succesvolle beleid dat was gebaseerd op maatwerk binnen generiek beleid. Een startkwalificatie is een basisvoorwaarde om

volwaardig te kunnen participeren in de Nederlandse samenleving. Preventie is daarnaast van groot belang voor arbeidsmigranten die nu werkzaam zijn in het secundaire deel van de arbeidsmarkt, en die bij een recessie vaak als eerste hun baan verliezen. Preventief arbeidsmarktbeleid, waarvan taalonderwijs, herscholing en arbeidsbemiddeling deel uitmaken, kan ervoor zorgen dat zij in andere sectoren kunnen gaan werken en mogelijk ook doorstromen van het secundaire naar het primaire segment van de arbeidsmarkt.

Kader 9.7 Beroepstaaltrainingen in Duitsland

De Duitse arbeidsmarkt is sterk georganiseerd langs beroepsmatige lijnen. Daarom is in Duitsland de arbeidsmarktintegratie van nieuwkomers gericht op het klaarstomen van migranten voor banen die een middelbare opleiding en formele bevoegdheden vereisen. Omdat ongeveer 80 procent van de aangekomen migranten deze bevoegdheden mist, zijn beroepsgerichte opleidingen essentieel om hen een beroepskwalificatie te verschaffen.[18] Als vervolg op de inburgeringscursus biedt de Duitse overheid sinds 2008 beroepstaaltrainingen aan voor migranten.[19] Deze trainingen bestaan uit een combinatie van taalcursussen, bezoeken aan bedrijven en vaardighedentesten. Uit een evaluatie blijkt dat afronding van de training de kans op het vinden van werk significant vergroot.[20]

Geef gemeenten meer regie bij inburgering

Het is de taak van de gemeenten om ervoor te zorgen dat nieuwkomers die inburgeringsplichtig zijn, zoals asielmigranten en een groot deel van de gezinsmigranten, op een snelle en goede manier de Nederlandse taal leren en begeleid worden naar de arbeidsmarkt. Evaluaties van de Wet Inburgering 2013 door de Algemene Rekenkamer en het Centraal Planbureau (CPB) wijzen uit dat het huidige stelsel, waarin een grote nadruk ligt op de eigen verantwoordelijkheid, ertoe heeft geleid dat inburgeraars langzamer op gang komen met hun inburgering en dat het aantal personen dat binnen de gestelde termijn slaagt, is gedaald in vergelijking met het eerdere stelsel. Dat is problematisch omdat succesvolle inburgering bijdraagt aan een betere positie op de Nederlandse arbeidsmarkt. Het is daarom een goede zaak dat in de nieuwe Wet Inburgering, die in 2022 in werking moet treden, de regierol van de gemeente in ere wordt hersteld.

Deze regierol veronderstelt structurele financiële middelen waarmee de gemeente expertise kan opbouwen en vasthouden. In het verleden hebben wisselingen in het beleid geleid tot verlies van kennis en tot permanente improvisaties bij gemeenten. Het is van belang om expertise te verankeren, met aandacht voor de verschillen tussen inburgeraars en de lokale context. Lokale kennis

is van belang gelet op de grote verschillen tussen gemeenten. De sterkere regierol van gemeenten moet zich vooral richten op het bewaken van de kwaliteit van taalscholen en het versterken van de arbeidsmarktkwalificaties van inburgeraars.

4. Maak migratiebeleid meer dienstbaar aan sociale samenhang en arbeidsdeelname

- Overweeg om bij de individuele beoordeling van tewerkstellingsvergunningen voor werknemers van buiten de EU/EVA-zone ook rekening te houden met de collectieve maatschappelijke kosten voor gemeenten en regio's.
- Houd rekening met het incorporatievermogen van de samenleving bij asielmigratie.

Het Nederlandse migratiebeleid is een afweging van verschillende ongelijksoortige belangen en beginselen, zoals economische ontwikkeling, en humanitaire principes, zoals respect voor het privé- en gezinsleven en bescherming tegen vervolging. Deze belangen en beginselen, waarvoor verschillende juridische kaders gelden, zijn te koppelen aan drie typen migratie: arbeidsmigratie, gezinsmigratie en asielmigratie. Voor gezinsmigratie geldt dat het binnen de bestaande juridische kaders niet mogelijk is om aanvullende eisen te stellen omdat de Europese gezinsherenigingsrichtlijn dat niet toelaat. In geval van arbeidsmigratie van buiten de EU en de Europese Vrijhandelsassociatie (EVA) en asielmigratie is er wel ruimte voor aanvullend beleid. Daarom adviseren we om enkele beleidsopties voor het migratiebeleid nader te verkennen. In een enkel geval vragen we ook aandacht voor beleidsmaatregelen die buiten de sfeer van het migratiebeleid vallen, zoals arbeidsmarktbeleid en industriebeleid.

Houd rekening met de collectieve maatschappelijke kosten bij arbeidsmigratie

In geval van arbeidsmigratie naar Nederland dient onderscheid te worden gemaakt tussen migratie van binnen de EU/EVA-zone en migratie van zogenoemde derdelanders. Het vrij personenverkeer, een hoeksteen van de EU, brengt met zich mee dat Nederland geen beperkingen kan stellen aan de arbeidsmigratie naar Nederland vanuit andere EU-lidstaten en de EVA-landen.

Op dit moment is het grootste deel van de arbeidsmigratie naar Nederland, ongeveer 70 procent in 2018, afkomstig uit landen binnen de EU/EVA-zone. Vanwege de vergrijzing en de economische ontwikkeling van de EU-lidstaten in Midden- en Oost-Europa, zullen deze arbeidsmigranten echter steeds vaker van buiten de EU komen. De tot ongeveer 2040 voortdurende vergijzing in ons land gaat ervoor zorgen dat het aandeel inactieven in de Nederlandse samenleving

groter wordt. Om die structurele tekorten op de arbeidsmarkt op te vullen zijn naar alle waarschijnlijkheid niet alleen hoogopgeleide kennismigranten, maar ook middelbaar en lager geschoolde arbeidsmigranten nodig.

In geval van arbeidsmigratie is meer aandacht nodig voor vraagstukken van sociale samenhang. Daarom adviseren wij de regering te onderzoeken of het mogelijk is om bij de individuele beoordeling van tewerkstellingsvergunningen voor werknemers van buiten de EU/EVA-zone ook rekening te houden met de collectieve maatschappelijke kosten voor gemeenten en regio's. Zo dient in de besluitvorming te worden meegenomen of er adequate voorzieningen zijn voor huisvesting, onderwijs en inburgering om arbeidsmigranten en hun gezinnen in te passen in de lokale samenleving.

Het vraagstuk van arbeidsmigratie en sociale samenhang raakt ook aan bredere vragen van het arbeidsmarkt- en industriebeleid. Bij arbeidsmarktbeleid gaat het om vragen rond loonvorming en flexibele arbeid. Tijdelijke arbeidsmigratie van binnen en buiten de EU kan bijvoorbeeld afnemen door de hoeveelheid flexibele arbeid terug te dringen. In het geval van industriebeleid gaat het om de vraag of het wenselijk is dat bedrijven volledig afhankelijk zijn van goedkope, tijdelijke migrantenarbeid. Dit kan leiden tot lokale sociale problemen, vooral rond huisvesting. Doordat werkgevers goedkope migrantenarbeid inzetten, ontbreekt daarnaast de noodzaak om te innoveren en werknemers te scholen. Dat heeft een drukkend effect op de productiviteitsgroei.

Houd rekening met het incorporatievermogen van de samenleving bij asielmigratie

Asielmigratie draagt bij aan een sterke toename van de verscheidenheid in Nederland. Dat komt door de veelheid aan herkomstlanden van waaruit asielmigranten naar Nederland komen en doordat veel van deze groepen voorheen met Nederland geen migratiegeschiedenis van betekenis hadden. We schetsen twee mogelijke opties waarmee Nederland bij de vormgeving van het asielbeleid zowel recht kan doen aan de centrale doelstelling, het bieden van veiligheid aan vluchtelingen, als aandacht kan besteden aan vragen van samenleven.

Een eerste optie is dat Nederland meer regie verwerft over de vluchtelingen die het opvangt, door meer uitgenodigde vluchtelingen asiel te bieden. Niemand kan het recht worden ontzegd zich uit eigen beweging te beroepen op bescherming als vluchteling, maar in het kader van een beter werkende verdeling binnen de EU kan Nederland een groter aandeel nemen in de opvang van de UNHCR-vluchtelingen en de opvang van andere asielzoekers beperken. Daarmee kan Nederland meer zeggenschap krijgen over welke vluchtelingen hiernaartoe komen. Ook kan via een ruimer uitnodigingsbeleid sneller worden

ingesprongen op plotselinge crises, zoals rond de jezidi's in het Sinjargebergte of rond het kamp Moria op Lesbos.

Bij het uitnodigen van vluchtelingen zijn humanitaire criteria leidend. Daarbinnen kunnen additionele overwegingen van 'integratiepotentieel' een rol spelen, zoals aansluiting bij bestaande migrantennetwerken in Nederland. Dat kan de inpassing van vluchtelingen in de Nederlandse samenleving versnellen. Ook kan er zo een betere match tot stand komen tussen de achtergrond van de vluchtelingen en de kenmerken en behoeften van gemeenten.

Een tweede optie is om structureel beleid te ontwikkelen dat rekening houdt met het incorporatievermogen van een samenleving. De Duitse ervaringen met een 'beleidsmatig richtgetal' kunnen daarbij van nut zijn.

Voor beide opties geldt dat zij sterk afhankelijk zijn van een betere Europese en internationale samenwerking voor een adequate opvang van vluchtelingen in de regio, en van een verdeling van de verantwoordelijkheid bij de opvang van asielzoekers.

9.4 Samenleven in verscheidenheid

Een grotere rol voor gemeenten

In deze studie hebben we gepleit voor een proactieve rol van de overheid om de komst van migranten in goede banen te leiden en om het samenleven van een veelheid van groepen te faciliteren. De overheid kent daarbij verschillende gedaanten.

De *rijksoverheid* is aan zet als het gaat om de vormgeving van het migratiebeleid. Daarnaast heeft zij een belangrijke toezichthoudende rol. Zo ziet zij toe op het handhaven van de basisregels voor het samenleven, waaronder het bestrijden van discriminatie. Extra toezicht is nodig rondom de inburgering. Die is niet goed geregeld, waardoor ongewenste praktijken van taalscholen of re-integratiebureaus kunnen blijven voortbestaan. Ook blijven nationale kaders nodig bij de verdeling van asielmigranten over de gemeenten of bij de inrichting van verplichte inburgeringsprogramma's. Maar bovenal moet de rijksoverheid de financiële en juridische voorwaarden scheppen voor lokaal beleid op terreinen zoals het onderwijs, de inburgering, de toeleiding tot de arbeidsmarkt, en het sociale domein. Op veel van deze terreinen is in de afgelopen decennia sterk bezuinigd en is veel expertise verdwenen. Die moet opnieuw worden opgebouwd en vernieuwd, met de daarbij passende middelen.

Gemeenten staan voor grote opgaven om de samenhang te versterken en veel mensen te helpen bij het vinden van werk. Impliceert dit nu dat de WRR, na de

grote decentralisaties op het gebied van jeugd, zorg en werk, een vierde decentralisatie voorstaat op het gebied van migratie en integratie? Dat is niet het geval. In dit rapport bepleiten wij een herijking van de verantwoordelijkheden die gemeenten al hadden. Dat geldt in het bijzonder voor de inburgering en het actief arbeidsmarktbeleid. Ook de zorg voor het fysieke en sociale domein is van oudsher een taak van de gemeente. Wel zien we in de vormgeving van het ontvangstbeleid, en deels het terugkeerbeleid, een nieuwe taak weggelegd voor gemeenten. Maar daarbij denken wij vooral aan de opbouw van een lichte infrastructuur ondersteund door maatschappelijke organisaties, burgers en bedrijven.

Dat neemt niet weg dat onze voorstellen zullen leiden tot een grotere taakbelasting van de gemeenten. Recentelijk heeft de VNG gepleit voor een structurele verbetering van de gemeentefinanciën en voor een Wet op de decentrale overheden.[21] Die nieuwe wet, waartoe de VNG zelf het voortouw neemt, zou verschillende zaken moeten regelen, waaronder meer financiële ruimte en autonomie voor gemeenten.[22] De gemeentelijke voorzieningen waarvoor wij in dit rapport aandacht vragen, zouden onderdeel van deze wet kunnen zijn.

Nu in deze tijd van COVID-19 de werkloosheid groeit en de instroom in de bijstand snel oploopt, wordt van gemeenten veel gevraagd. Vooral werknemers met een flexibel arbeidscontract en schoolverlaters, onder wie veel jongeren met een migratieachtergrond, worden geraakt door de economische impact van de pandemie.[23] Ook zijn er indicaties dat in kwetsbare stedelijke gebieden, waar veel mensen met een migratieachtergrond wonen, de spanningen oplopen en polarisatie toeneemt.[24] Het zijn slechts twee voorbeelden, maar ze maken duidelijk dat de migratiesamenleving de komende jaren meer onder druk kan komen te staan.

Ook werkgevers hebben een verantwoordelijkheid

De overheid heeft niet de middelen, de kennis en het gezag om in haar eentje migratie in goede banen te leiden. Net als in de klassieke immigratielanden is de maatschappelijke betrokkenheid van heel veel partijen noodzakelijk. Ook private partijen moeten hun verantwoordelijkheid nemen. Dat geldt in de eerste plaats voor *werkgevers*. Zij profiteren direct van de komst van productie- en kenniswerkers naar ons land en zijn daarom verantwoordelijk voor de externe effecten daarvan. Zij moeten daarom ook bijdragen aan de lokale ontvangstvoorzieningen en de financiering van een gedifferentieerde inburgering. Zij kunnen lichte vormen van inburgering zelf organiseren, en dienen zorg te dragen voor fatsoenlijke huisvesting voor tijdelijke arbeidsmigranten. En ondernemers spelen een sleutelrol bij het realiseren van duale leer-werktrajecten en bij het tegengaan van discriminatie op de arbeidsmarkt.

Van *migranten* mag de samenleving verwachten dat ze zich inspannen om de taal te spreken, in te burgeren en deel te nemen aan de samenleving. Voor alle *burgers* geldt dat zij verantwoordelijkheid nemen voor de publieke zaak. Zij dragen de fysieke en sociale infrastructuur bijvoorbeeld door burger- en buurtinitiatieven, vrijwilligerswerk en lidmaatschap van verenigingen. De kunst voor de overheid zal zijn om de veelheid aan burgerinitiatieven die er nu zijn voor integratie, leefbaarheid, sport, cultuur en buurtbeheer, te ondersteunen en waar ze er niet zijn, deze proberen op te bouwen. Dat is de uitdaging van eigentijds opbouwwerk in een migratiesamenleving. Tot slot is een grote rol weggelegd voor *publieke instellingen*, zoals scholen, woningbouwverenigingen en zorginstellingen, en voor het toenemend aantal sociale ondernemingen dat actief is op de terreinen van integratie en samenleven.

Inzetten op alledaagse verscheidenheid

Uiteindelijk gaat het om de vraag hoe wij in Nederland willen samenleven. De Amerikaanse migratiesamenleving kent als motto *E Pluribus Unum*: uit velen één. Het is een motto dat, hoewel de realiteit vaak anders is, nog altijd een samenbindende symbolische functie heeft. Ook voor de Nederlandse migratiesamenleving zijn samenbindende instituties van belang, zoals de taal, de strijd tegen het water en de traditie van overleg en samenwerking. Een vitale samenleving weet uit te dragen wat mensen met elkaar gemeen hebben en wat mensen verbindt. Daarmee levert zij een bijdrage aan het ontstaan van 'alledaagse verscheidenheid'.[25]

Alledaagse verscheidenheid betekent dat inwoners van Nederland verscheidenheid niet als iets bijzonders beschouwen, maar als een vanzelfsprekende realiteit die is geïntegreerd in hun dagelijkse gedrag op school, in winkels, in de openbare ruimte en op het werk. Alledaagse verscheidenheid zorgt ervoor dat burgers met elkaar kunnen samenleven in plaats van tegenover elkaar te staan. Alledaagse verscheidenheid zorgt ervoor dat iedereen – passanten en blijvers, nieuwkomers en gevestigden – zich thuis kan voelen in de migratiesamenleving.

Noten

1 De Beer 2021.
2 Zie Putnam 2007. Een vergelijkbaar punt is gemaakt over de positieverbetering van personen met gastarbeidersachtergrond dat twee of drie generaties kan duren (Vermeulen en Penninx 1994). Bij veel kinderen van asielmigranten verloopt het proces van positieverbetering sneller door de goede onderwijsprestaties van kinderen (Hartgers et al. 2017).
3 Smeekes en Mulder 2016; Jennissen et al. 2018; Glas 2018; Mulder 2018.
4 NIDI en CBS 2020.
5 Zie ook: https://vng.nl/artikelen/programma-divers-inclusief En: https://vng.nl/nieuws/omgaan-met-verscheidenheid-gebruik-ons-online-portfolio
6 VNG en SZW 2020: 19.
7 VNG en SZW 2020: 32.
8 VNG en SZW 2020: 8-9.
9 Zie: http://www.welcomecentre.ca/settlement/index.html.
10 Research and Evaluation Branch 2018 Evaluation of Pre-Arrival Settlement Services; Research and Evaluation Branch 2018 Operation Syrian Refugees.
11 Engbersen en Scholten 2018.
12 Zie Rli 2020.
13 Uitermark en Duyvendak 2006 'Ruimte maken voor straatburgerschap'; 2006 'Een gezellig beschavingsoffensief'.
14 Koltsova 2018.
15 Dit wetsvoorstel is inmiddels aan de Tweede Kamer gestuurd. Zie Rijksoverheid 2020.
16 Zie de handreiking door de VNG (2020) over discriminatie op de arbeidsmarkt en hoe gemeenten vanuit verschillende rollen hierop een aanpak kunnen ontwikkelen. In deze handreiking is bovendien ook aandacht voor discriminatie en inclusie op de werkvloer en mogelijkheden voor doorstroom.
17 De Commissie regulering van werk (2020: 56) schrijft dat bij uitblijvende investeringen in actief arbeidsmarkt beleid mensen in tijden van laagconjunctuur te lang zonder begeleiding op de bank blijven zitten waardoor ze steeds minder 'arbeidsfit' zijn daardoor steeds lastiger plaatsbaar op de arbeidsmarkt.
18 Konle-Seidl 2018.
19 Bundesamt für Migration und Flüchtlinge 2015. De Duitse overheid biedt deze cursus aan voor iedereen met een *Migrationhintergrund*. Zie deze website voor een precieze definitie van het begrip *Migrationshintergrund*: www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Migration-Integration/Glossar/migrationshintergrund.html.
20 Brücker et al. 2016.
21 Zie ook Bekkers en De Koster 2020. Zie: www.binnenlandsbestuur.nl. En zie: https://vng.nl/nieuws/meer-geld-maar-ook-sterkere-positie-gemeenten-hard-nodig. En zie ook VNG 2020.
22 Bekkers en De Koster 2020.
23 CPB 2020 'Crisis op de arbeidsmarkt'; Zie ook: CPB 2020 'Langdurige effecten van de coronacrisis voor de arbeidsmarkt'.
24 Engbersen et al. 2020 'De bedreigde stad'; 2020 'De heropening van de samenleving'; Kuyper en Putters 2020.
25 Wessendorf 2010; 2014; Ignatieff 2017.

Gesproken personen

Vermelding organisatie ten tijde van gesprek

A. Aboutaleb, Gemeente Rotterdam
R. Alvarez, Institute for Canadian Citizenship (ICC)
P. Alzer, Stadsregio Parkstad Limburg
H. van Andel, Gemeente Den Haag
A. Baâdoud, Gemeente Amsterdam
L. Bakrimi, Gemeente Den Haag
J.A.A. de Beer, Nederlands Interdisciplinair Demografisch Instituut (NIDI)
A. van den Beld, VI Movement
P. Bertholet, Stadsregio Parkstad Limburg
A.W.H. Bertram, Gemeente Den Haag
S. Bešić, Gemeente Eindhoven
M. Besters, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
C. Bloemendal, Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS)
G. Boekhoff, De Schoor
F. van Bohemen, Vereniging Openbare Bibliotheken (VOB)
A. Bossers-Blaauwboer, Gemeente Rotterdam
N. Bouras, Universiteit Leiden
J.C.J. Boutellier, Verwey-Jonker Instituut
H. Bracun, Gemeente Kerkrade
J.M.G. Brandt, Ministerie van Buitenlandse Zaken
J.M. Bravo, Ministerie van Justitie en Veiligheid
I. van Breugel, Erasmus Universiteit Rotterdam
J. Brouwer, Gemeente Utrecht
A. de Bruijne, Tradiro
S. Çankaya, Vrije Universiteit Amsterdam
C. Choenni, Wetenschappelijk Onderzoek- & Documentatiecentrum (WODC)
M. Chwarścianek, Stichting Barka
L. Clemens, Charlemagne grensregio
M.T.A. Coenders, Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP)
I. Consten, Gemeente Simpelveld
L. Crouwel, Activiteitencentrum de Aquamarijn
M.R.J. Crul, Vrije Universiteit Amsterdam
M.E. Cuartas y de Marchena, Gemeente Amsterdam
A. van Daal, Gemeente Den Haag
J.M. Dagevos, Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP)
G. Dekker, Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS)
R. Dekker, Universiteit Utrecht
G.Ch.F.M. Depla, Gemeente Eindhoven
T. van Dijk, Gemeente Almere
E. Dijkhuizen, NL Training en NL Educatie

H. Divon, Ambassade Israël
K. Dojka, Stichting Barka
C. van Duin, Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS)
P. Duivesteijn, City Mondial
H.B. Entzinger, Erasmus Universiteit Rotterdam
P.F.M. van Erve, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW)
E. Fokke, Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS)
C. Foran, The Writers' Trust of Canada
R. van Gaalen, Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS)
M. Göbbels, Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW)
F. van Gool, OTTO Work Force
M. Gordijn, Gemeente Den Haag
H.J. Gossink, Van de Bunt Adviseurs
B.A. de Graaf, Universiteit Utrecht
N. Groenemeijer, Prominent
C.A. Groenendijk, Radboud Universiteit
K. Groenestein, De Schoor
N. Grötzebauch, De Mussen
M. de Gruijter, Verwey-Jonker Instituut
M. van der Haar, Het Pon
C. Harmsen, Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS)
C.A.M. Hermans, Ministerie van Justitie en Veiligheid
R. Hermans, Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS)
T. Hessels, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK)
Y van Hest, Brainport Development
M.S. Hoekstra, Universiteit van Amsterdam
W.J.J. Huijnk, Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP)
M. Huisman, Architect Maankwartier Heerlen
H. Huizer, Johan de Witt College
I.M. Jansen, Ministerie van Algemene Zaken (AZ)
A. Jansen-Gronkowska, Gemeente Westland
R. Janssens, Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG)
I. Jeuster, McDonalds Nederland B.V.
F. de Jonge, Gemeente Almere
A. Karadeniz, De Schoor
H. Karamatali, Moskee Ar-raza
A. Kasem, Van de Bunt Adviseurs
J. Klaver, Regioplan Amsterdam
M. Klein, Gemeente Rotterdam
S. Klinkhamer, Rotterdams Vakcollege De Hef
R. König, Gemeente Arnhem
J. Kriens, Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG)
A. Kroos, Gemeente Rotterdam

T. Kros, AZC school Beverwaard
T.C. Kuiper, Gemeente Zoetermeer
J. de Lange, Platform Filmwijk
T. de Lange, Radboud Universiteit
F. Langendijk, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK)
W.S. Lee, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW)
A.S. Leerkes, Erasmus Universiteit Rotterdam
F.L. Leeuw, Maastricht University
J. van Leeuwen, Dael B.V.
W. Leunis, Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS)
F.G. Licher, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK)
R. van Loo, Gemeente Vaals
T. Loudon, BNN VARA
L.A.C.J. Lucassen, Internationaal Instituut voor Sociale Geschiedenis
F. van der Lugt, WestFlex
T. Luinge, Gemeente Amsterdam
L. Maats, Gemeente Utrecht
L. Malherbe, Verhalenhuis Belvédère
M. Maliepaard, Wetenschappelijk Onderzoek- & Documentatiecentrum (WODC)
R. Mantel, Stadsregio Parkstad Limburg
A. Mantver, CIMI
T.W.G. van der Meer, Universiteit van Amsterdam
B.G. de Mesquita, Center for Social and Cultral Psychology, Universiteit Leuven
J.M.A. Meurs, Gemeente Rotterdam
M. Mols, ASML
M. Mostert, Tradiro
H. Mouhmouh, Gemeente Amsterdam
H. Moukaddim, Hogeschool Windesheim Flevoland
S. Musterd, Universiteit van Amsterdam
H. Nicolaas, Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS)
A. Odé, Stichting van de Arbeid
A. Odé, Sociaal Economische Raad (SER)
J. Omlo, Bureau Omlo
J.W. Ooijevaar, Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS)
H. van Oorschot, Gemeente Culemborg
M.M.A.C. van Ostaijen, Erasmus Universiteit Rotterdam
M. Pastors, Nationaal Programma Rotterdam Zuid (NPRZ)
B. Pattipeiluhu, Activiteitencentrum het Karwij / Multi-Club
P.H.B. Pennekamp, Ministerie van Justitie en Veiligheid
K. de Prins, Holland Expat Center South

A. Rabarison, Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG)
R. Radboud, Justice and Peace Nederland
J. Ralston Saul, Institute for Canadian Citizenship (ICC)
I. Razenberg, Verwey-Jonker Instituut
J. de Ridder, Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG)
B. van Riel, Sociaal Economische Raad (SER)
A.M.C. van Rijn, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
S. Roorda - van Westen, Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW)
E. Ros, Ymere
M.A. Roscam Abbing, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW)
N. van Rossen, Gemeente Amsterdam
H.M.M. Rotgans, Gemeente Purmerend
B. Sahin, Vadercentrum ADAM
K. Sahla, Steunpunt SABR
J.M.D. Schans, Wetenschappelijk Onderzoek- & Documentatiecentrum (WODC)
N. Scheepbouwer, Gemeente Den Haag
P.J. Scheffer, Tilburg University
N. Schinkel, De Schoor
J.J.G. Schmeets, Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS)
D. Schneider, Gemeente Kerkrade
R. Schneider, Gemeente Rotterdam
P.W.A. Scholten, Erasmus Universiteit Rotterdam
A. Segeren, Johan de Witt college
M. Seighali, Stichting voor Vluchteling-Studenten UAF
B. Shalmashi, Avanti Almere
F. Sidali, Gemeente Schiedam
H. Siddiqui, The Star (Canada)
M.J. Siegel, Universiteit Maastricht
M. Slijkerman, Gemeente Utrecht
M. Smit, Wetenschappelijk Onderzoek- & Documentatiecentrum (WODC)
F.G. Snel, Erasmus Universiteit Rotterdam
H. van de Stadt, Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen (KNAW)
M. Stam, Gemeente Den Haag
M.X. Stam, Gemeente Schiedam
T. van der Steeg, Gemeente Almere
A. van Steenderen, Gemeente Rotterdam
L. Sterckx, Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP)
W.W. Stevens, Ministerie van Algemene Zaken (AZ)
I. Taouanza, Kennisplatform Integratie & Samenleving (KIS)

A.B. Terlouw, Radboud Universiteit
U. Tijmensen-Kruseman, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW)
J. Tolsma, Radboud Universiteit
D. van Traa, Gemeente Amsterdam
E.N.H. Ummels, Gemeente Vaals
H.A.G. de Valk, Nederlands Interdisciplinair Demografisch Instituut (NIDI)
J. van der Valk, Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS)
J. Vastenburg, Gemeente Den Haag
M. Veira, Rkbs De Regenboog
R. van der Velden, McDonalds Nederland B.V.
F. van de Ven, Gemeente Den Haag
S. Verbeek, Onderwijsraad
M. Verbruggen, Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS)
A. Verhaag, Brainport Development
L. Veringmeier, Gemeente Rotterdam
A.O. Verweij, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW)
W. Viel, Gemeente Almere
M. Visser, Gemeente Amsterdam
T. van Vlimmeren, Bibliotheek Utrecht
H. van der Voort, Prominent
T. de Vroome, Wetenschappelijk Onderzoek- & Documentatiecentrum (WODC)
T. Walaardt Sacré van Lummel, Ministerie van Justitie en Veiligheid
I. van de Weerdt, Gemeente Almere
M. Wertwijn, Gemeente Utrecht
S. Wessel, Xtra
K. Westerbeek, Onderwijsraad
A. Weverling, Gemeente Westland
H. van der Woude, Gemeente Delft
P. van Zundert, Gemeente Heerlen
B. Zwier, De Alliantie
E. Zwinkels, Prominent

Literatuur

Aanjaagteam bescherming arbeidsmigranten (2020) *Eerste aanbevelingen van het Aanjaagteam bescherming arbeidsmigranten o.l.v. Emile Roemer,* Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

ACVZ (2003) *Advies inzake het concept voorstel van een Wet inburgering in het buitenland*, Den Haag: Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken.

ACVZ (2009) *Tijdelijke arbeidsmigratie 2015-2035*, Den Haag: Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken.

ACVZ (2010) *Briefadvies huwelijks- en gezinsmigratie,* Den Haag: Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken.

ACVZ (2013) *Verloren tijd. Advies over dagbesteding in de opvang voor vreemdelingen*, Den Haag: Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken.

ACVZ (2017) *Pieken en dalen: Naar een duurzaam systeem voor opvang van asielzoekers en huisvesting en integratie van vergunninghouders,* Den Haag: Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken.

ACVZ (2019) *Marktwerking in het inburgeringsonderwijs en de verantwoordelijkheid van de overheid*, Den Haag: Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken.

ACVZ (2019) *Op weg naar 2030. Migratie: Een toekomstverkenning*, Den Haag: Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken.

ACVZ (2019) *Wetsadvies 'Voorstel van wet houdende regels over inburgering in de Nederlandse samenleving' (Wet inburgering 20..),* Den Haag: Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken.

Agirdag, O. (2013) 'The long-standing effects of bilingualism on children of immigration: student bilingualism and future earnings', *International Journal of Bilingual Education and Bilingualism* 17, 4: 449-464.

Agtmaal-Wobma, E., van, C. Harmsen, L. Dal en M. Poulain (2007) 'Belgen in Nederland en Nederlanders in België', *Bevolkingtrends* 55, 4: 47-52.

Ait Moha, A. en F. Konings (2016) *Effecten van de pilot anoniem solliciteren*, Amsterdam: Motivaction.

Algemene Rekenkamer (2017) *Inburgering. Eerste resultaten van de Wet inburgering 2013,* Den Haag: Algemene Rekenkamer.

Allport, G.W. (1954) *The nature of prejudice*, Cambridge/Reading, MA: Addison-Wesley.

Amersfoort, J.M.M. van (1982) *Immigration and the formation of minority groups. The Dutch experience 1945-1975*, Cambridge: Cambridge University Press.

Andersen, R. (2017) 'Van Indiase supermarkt tot Japanse kapper: Amstelveen heeft het allemaal', *de Volkskrant* 18 augustus.

Andriessen, I., E. Nievers, L. Faulk en J. Dagevos (2010) *'Liever Mark dan Mohammed? – Onderzoek naar arbeidsmarktdiscriminatie van niet- westerse migranten via praktijktests'*, Den Haag: Sociaal Cultureel Planbureau.

Andriessen, I., E. Nievers en J. Dagevos (2012) *Op achterstand: Discriminatie van niet-westerse migranten op de arbeidsmarkt*, Den Haag: Sociaal Cultureel Planbureau.

Andriessen, I., H. Fernee en K. Wittebrood (2014) *Ervaren discriminatie in Nederland,* Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Andriessen, I., J. Hoegen Dijkhof, A. van der Torre, E. van den Berg, I. Pulles, J. Iedema en M. de Voogd-Hamelink (2020) *Ervaren discriminatie in Nederland II*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Apfelbaum, E.P., N.M. Stephens en R.E. Reagans (2016) 'Beyond one-size-fits-all: Tailoring diversity approaches to the representation of social groups', *Journal of Personality and Social Psychology* 111, 4: 547–566.

Avermaet, P. van (2015) 'Waarom zijn we bang voor meertaligheid?', *Levende Talen Magazine* 102, 7: 6-10.

Bakker, L., J. Dagevos en G. Engbersen (2013) 'The Importance of Resources and Security in Socio-economic Integration of Refugees', *Journal of International Migration and Integration* 15, 3: 431–448.

Bakker, L., G. Engbersen en J. Dagevos (2014) 'In Exile and in Touch: Economic and Socio-Cultural Transnational Activities of Refugees in a Comparative Perspective', *Comparative Migration Studie*s 2, 3: 261-282.

Bakker, L. (2016) *Seeking Sanctuary in the Netherlands: Opportunities and obstacles to refugee integration*, Rotterdam: Erasmus University Rotterdam.

Bakker, L., J. Dagevos en G. Engbersen (2017) 'Explaining the refugee gap: a longitudinal study on labour market participation of refugees in the Netherlands', *Journal of Ethnic and Migration Studies* 43, 11: 1775-1791.

Baklanoff, E.N. (1976) 'The economic transformation of Spain: Systematic change and accelerated growth, 1959-73', *World Development* 4, 9: 749-759.

Baysu, G., L. Celeste, R. Brown, K. Verschueren en K. Phalet (2016) 'Minority Adolescents in Ethnically Diverse Schools: Perceptions of Equal Treatment Buffer Threat Effects', *Child Development* 87, 5: 1352-1366.

Beek, J.H. van de (2010) *Kennis, macht en moraal: De productie van wetenschappelijke kennis over de economische effecten van migratie naar Nederland, 1960-2005*, Amsterdam: Amsterdam University Press.

Beer, J. de en R. Noordam (1992) 'Gezinsvormende immigratie van Turken en Marokkanen nu groter dan gezinshereniging', *Maandstatistiek van de bevolking* 40, 11: 6-8.

Beer, J. de (2021) *Verkenning bevolking 2050: Scenario's arbeid*, Den Haag: NIDI (te verschijnen).

Beer, P. de (2007) 'Worden we wijzer van meer onderwijs?', blz. 71-88 in E. de Gier en F. Huijgen (red.) *Het arbeidsbestel binnenstebuiten*, Apeldoorn: Het Spinhuis.

Bekhuis, H., S. Ruiter en M. Coenders (2013) 'Xenophobia among youngsters: The effect of inter-ethnic contact', *European Sociological Review* 29, 2: 229-242.

Bekkers, H. en Y. de Koster (2020) VNG-directeur Leonard Geluk wil dat positie gemeenten verbetert. *Binnenlands Bestuur*, week 39, p. 22-25. Zie ook: www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/nieuws/vng-dreigt-deur-met-kabinet-dicht-te-gooien.14596788.lynkx.

Bel Ghazi, H. (1986) *Van souk naar arbeidsmarkt, Marokkaanse migranten en hun kinderen in Nederland*, Houten/Amsterdam: Unie Boek BV.

Bellair, P. E. (1997) 'Social interaction and community crime: Examining the importance of neighbor networks', *Criminology* 35, 4: 677-704.

Belle, J. van (2001) *Inventarisatie terrestrisch milieu van het eiland Aruba*, Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.

Berg, C.J.W. van den, E.C.C.A. Blommaert, C.C.J.H. Bijleveld en S. Ruiter (2017) 'Veroordeeld tot (g)een baan: Hoe delict- en persoonskenmerken arbeidsmarktkansen beïnvloeden', *Tijdschrift voor Criminologie* 59, 1-2: 113-135.

Berg, C.J.W. van den, L. Blommaert, C.C.J.H. Bijleveld en S. Ruiter (2020) 'Employment opportunities for ex-offenders: A field experiment in how type of crime and applicants' ethnic background affect employment opportunities for low-educated in the Netherlands', *Research in Social Stratification and Mobility* 65.

Besters, M. en D. Diepenhorst (2016) *Hervestiging en humanitaire toelating in Nederland: Beleid en praktijk*, Rijswijk: EMN.

Betts, A. en P. Collier (2017) *Refuge: Transforming a broken refugee system*, Londen: Penguin.

Beuningen, J. van, H. Schmeets, K. Arts en S. te Riele (2013) 'Samenhang tussen etnische diversiteit en criminaliteit: de rol van sociaal kapitaal', *Bevolkingstrends 2013*, Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.

Beuzenberg V., A. Corel en F. Lustenhouwer (2017) *Lokale effecten van de Woningwet, Quickscan*, Den Haag: Platform 31.

Bevelander, P. en C. Lundh (2007) *Employment Integration of Refugees: The Influence of Local Factors on Refugee Job Opportunities in Sweden.* IZA Discussion Paper No. 2551, Bonn: Institute of Labor Economics.

Bhopal, R. (2004) 'Glossary of terms relating to ethnicity and race: for reflection and debate', *Journal of Epidemiology & Community Health* 58, 6: 441-445.

Bilgili, O., L. Volante, D.A. Klinger en M. Siegel (2019) *Confronting the challenge of immigrant and refugee student underachievement: Policies and practices from Canada, New Zealand and the European Union*. Working Paper, Maastricht: Maastricht University.

Bisschop, P., J. Zwetsloot, B. ter Weel en J. van Kesteren (2020) *De overgang van het mbo naar de arbeidsmarkt. De positie van jongeren met een migratieachtergrond belicht,* Amsterdam: SEO.

Blaauwberg (2016) *Welkom, aan het werk! Over binding van internationale studenten aan de Nederlandse arbeidsmarkt,* i.o.v. Nuffic, Leiden: Blaauwberg.

Black, R., G. Engbersen, M. Okólski en C. Pantiru (2010) *A continent moving West? EU enlargement and labour migration from Central and Eastern Europe*, Amsterdam: Amsterdam University Press.

Bleiker, C. (2017) *Germany refugee limit: Legally sound, ethically questionable*, Bonn: DW.de.

Bloemraad, I., A. Korteweg G. Yurdakul (2008) 'Citizenship and immigration: Multiculturalism, assimilation, and challenges to the nation-state', *Annual review of sociology 34*: 153-179.

Blokland, T. (2009) 'Het belang van publieke familiariteit in de openbare ruimte', *Beleid en Maatschappij* 36, 3: 183-191.

Blokland, T. en J. Nast (2014) 'From Public Familiarity to Comfort Zone: The Relevance of Absent Ties for Belonging in Berlin's Mixed Neighbourhoods', *International Journal of Urban and Regional Research* 38, 4: 1142-1159.

Blom, E. (2019) *Wat iedereen over taalontwikkeling bij kinderen moet weten*. Oratie, Utrecht: Universiteit Utrecht.

Blommaert, J. (2011) 'Superdiversiteit maakt integratiebeleid irrelevant', *Sociale vraagstukken* 27 oktober, beschikbaar op: www.socialevraagstukken.nl/superdiversiteit-maakt-integratiebeleid-irrelevant/.

Blommaert, L., F. van Tubergen en M. Coenders (2012) 'Implicit and Explicit Interethnic Attitudes and Ethnic Discrimination in Hiring', *Social Science Research* 41, 1: 61-73.

Boca, D. del en A. Venturini (2003) *Italian migration*, IZA Discussion Paper No. 938, Bonn: Institute of Labor Economics.

Boccagni, P. en L. Baldassar (2015) 'Emotions on the move: Mapping the emergent field of emotion and migration', *Emotion, Space and Society* 16: 73-80.

Bochove, M. van, K. Rusinovic en G. Engbersen (2009) *De stad en staat van de burger. Het stadsburgerschap van de allochtone middenklasse,* Den Haag: Nicis Institute.

Bochove, M. van, K. Rusinovic en G. Engbersen (2009) 'Lokaal of transnationaal. Actief burgerschap bij de allochtone middenklasse', *Beleid en Maatschappij* 36, 1: 28-39.

Bochove, M. van, K. Rusinovic en G. Engbersen (2010) *Over de rode loper. Kennismigranten in Rotterdam en Den Haag,* Den Haag: Nicis Institute.

Bochove, M. van en G. Engbersen (2015) 'Beyond cosmopolitanism and expat bubbles: Challenging dominant representations of knowledge workers and trailing spouses', *Population, Space and Place* 21, 4: 295-309.

Bochove, A. van en R. Manders (2017) *Dorpsprofiel Wassenaar. Kenmerken, kansen en opgaven*, Leiden: Blaauwberg Onderzoek en Beleidsadvies.

Boeles, P. (2017) *Asielaanvragen in het buitenland: een nieuwe legale weg naar Europa?,* Amsterdam: Vrije Universiteit.

Bokhorst, A.M. (2020) 'Den Haag Zuidwest heeft een lange adem nodig', *S&D* 77, 3: 56-73.

Bokšić, S., A. Verweij en M. Roscam Abbing (2019) 'De kloof wordt kleiner, behalve op de arbeidsmarkt', *Economisch Statistische Berichten* 4775: 296-299.

Bonjour, S. (2007) 'Gezin en grens. Debat en beleidsvorming op het gebied van gezinsmigratie in Nederland sinds de jaren vijftig', *Migrantenstudies* 23,1: 2.

Bonjour, S. (2009) *Grens en gezin: Beleidsvorming inzake gezinsmigratie in Nederland, 1955-2005*, Amsterdam: Aksant.

Bonjour, S. A. (2010) 'Recht, partijpolitiek en omgang met de 'Ander'. Waarom het Nederlands beleid inzake inburgering in het buitenland strenger is dan dat van Frankrijk', *Migrantenstudies* 26, 4: 305-322.

Bonoli, G. en F. Fossati (2019) *Fighting discrimination from within*, paper presented at the European Consortium for Sociological Research, 12-14 September 2019, Lausanne: University of Lausanne.

Booijink, M., T. van den Enden en S. Keuzenkamp (2017) *De werking van de PiëzoMethodiek. Een tussenrapportage: methodiekbeschrijving, veronderstelde werkzame mechanismen en theoretische onderbouwing*, Utrecht: Movisie.

Boot N., Z. Driessen, C. Huisman, L. Verschuren en S. Verschuren (2020) *Asiel en integratie 2020. Cohortonderzoek asielzoekers en statushouders,* Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.

Borjas, G.J. (1999) 'The economic analysis of immigration', blz. 1697-1760 in O.C. Ashenfelter en D. Card (red.) *Handbook of labor economics*, Volume, 3C, Elsevier.

Borjas, G. J. (2006) *The impact of immigration on the labor market*. Conference on Labor and Capital Flows in Europe Following Enlargement, organized by the International Monetary Fund, the Joint Vienna Institute, and the National Bank of Poland.

Boutellier, H. (2015) 'Sleutel voor vrijheid en integratie ligt in het algemeen belang', *Sociale Vraagstukken* 1 april, beschikbaar op: www.socialevraag-stukken.nl/sleutel-voor-vrijheid-en-integratie-ligt-in-het-algemeen-belang/.

Bovenkerk, F., K. Bruin, L. Brunt en H. Wouters (1985) *Vreemd volk, gemengde gevoelens*, Meppel: Boom.

Bovenkerk, F., M. Gras en D. Ramsoedh (1995) *Discrimination against migrant workers and ethnic minorities in access to employment in the Netherlands.* International Migration Papers, Genève: International Labour Organization.

Bovens, M., P. Dekker en W. Tiemeijer (red.) (2014) *Gescheiden werelden? Een verkenning van sociaal-culturele tegenstellingen in Nederland,* Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau en Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

Bovens, M., M. Bokhorst, R. Jennissen en G. Engbersen (2016) *Migratie en classificatie: naar een meervoudig migratie-idioom.* WRR-verkenning nr. 34, Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid,

beschikbaar op: www.wrr.nl/publicaties/verkenningen/2016/11/01/migratie-en-classificatie-naar-een-meervoudig-migratie-idioom-34.

Brandsema, A., A. Elling en C. van Lindert (2018) 'De sociale diversiteit van sportverenigingen: wie kan, mag en wil meedoen in de club?', blz. 208-225 in J. Lucassen en J-W. van der Roest (red.) *Sportverenigingen in Nederland. Veerkrachtige verbanden voor sport*, Utrecht: Mulier Instituut.

Brell, C., C. Dustmann en I. Preston (2020) 'The labor market integration of refugee migrants in high-income countries', *Journal of Economic Perspectives* 34, 1: 94-121.

Brink, M., M. van Gent en A. Odé (2009) *De werking en eerste resultaten van de Wet inburgering buitenland*, Amsterdam: Regioplan.

Broek, B. van den (2002) *De worsteling om de toekomst van Suriname: De betekenis van de demografische factor, toegelicht aan de hand van Nederlandse opiniebladen in de periode 1954-2000*, Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.

Brücker, H., N. Rother, J. Schupp, C. Babka von Gostomski, A. Böhm, T. Fendel, M. Friedrich, M. Giesselmann, Y. Kosyakova, M. Kroh, E. Liebau, D. Richter, A. Romiti, D. Schacht, J.A. Scheible, P. Schmelzer, M. Siegert, S. Sirries, P. Trübswetter en E. Vallizadeh (2016) 'Flucht, Ankunft in Deutschland und erste Schritte der Integration', *DIW Wochenbericht* 46: 1103-1120.

Buers, C., J. Klaver en B. Witkamp (2018) *Aantrekkelijkheid van Nederland voor kennismigranten. Een onderzoek naar hoe aantrekkelijk kennismigranten Nederland vinden als potentieel vestigings- en carrièreland,* Amsterdam: Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum, beschikbaar op: www.wodc.nl.

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2015) *Das ESF-BAMF Programm*, Neurenberg: BAMF.

Burgers, J. en G. Engbersen (red.) (2003 [1999]) *De ongekende stad 1: Illegale vreemdelingen in Rotterdam*, Amsterdam: Boom.

Burke, P. (2009) *Cultural Hybridity*, Cambridge: Polity Press.

Bursell, M. (2012) *Ethnic Discrimination, Name Change and Labor Market Inequality: Mixed approaches to ethnic exclusion in Sweden*. Thesis, Stockholm: Acta Universitatis Stockholmiensis.

Cabrera, N.L., J.F. Millem, O. Jaquette en R.W. Marx (2014) 'Missing the (Student Achievement) Forest for All the (Political) Trees: Empiricism and the Mexican American Studies Controversy in Tucson', *American Educational Research Journal* 51, 6: 1084-1118.

Canagarajah, S. (2011) 'Translanguaging in the classroom: Emerging issues for research and pedagogy', *Applied linguistics review* 2: 1-28.

Cantle, T. (2001) *Community Cohesion: A Report of the Independent Review Team*, Londen: Home Office.

Cantle, T. (2013) 'Interculturalism as a new narrative for the era of globalisation and super-diversity', blz. 69-92 in M. Barrett (red.) *Interculturalism*

and multiculturalism: similarities and differences, Straatsburg: Raad van Europa. Geraadpleegd via: http://tedcantle.co.uk/wp-content/uploads/2013/03/082-Interculturalism-as-a-new-narrative-for-the-era-of-globalisation-and-super-diversity-2014.pdf.

Card, D., J. Kluve en A. Weber (2010) 'Active Labour Market Policy Evaluations: A Meta-Analysis', *The Economic Journal* 120, 548: F452-F477.

Card, D., J. Kluve en A. Weber (2017) 'What Works? A Meta Analysis of Recent Active Labor Market Program Evaluations', *Journal of the European Economic Association* 16, 3: 894-931.

Cassarino, J.P. (2004) 'Theorising return migration: the conceptual approach to return migrants revisited', *International Journal on Multicultural Societies* 6, 2: 253-279.

Castles, S., H. de Haas en M.J. Miller (2014) *The age of migration: International population movements in the modern world*, Londen: Palgrave Macmillan.

Celeste, L., G. Baysu, K. Phalet, L. Meeussen en J. Kende (2019) 'Can School Diversity Policies Reduce Belonging and Achievement Gaps Between Minority and Majority Youth? Multiculturalism, Colorblindness, and Assimilationism Assessed', *Personality and Social Psychology Bulletin* 45, 11: 1–16.

Centraal Bureau voor de Statistiek (2016) *Herziening gewichtenregeling primair onderwijs*, Fase 1. CBS Paper, Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.

Centraal Bureau voor de Statistiek (2018) *Ruim 2 duizend uitgenodigde vluchtelingen in 2017*, beschikbaar op: www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2018/22/ruim-2-duizend-uitgenodigde-vluchtelingen-in-2017.

Centraal Bureau voor de Statistiek (2018) *Uit de startblokken. Cohortstudie naar recente asielmigratie*, Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.

Centraal Bureau voor de Statistiek (2020) *De arbeidsmarkt in cijfers. 2019,* DenHaag: Centraal Bureau voor de Statistiek.

Centraal Bureau voor de Statistiek (2020) *Prettig wonen in Den Haag, 2015-2017*, Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.

Centraal Planbureau (2016) *Kansrijk arbeidsmarktbeleid. Deel 2*, Den Haag: Centraal Planbureau.

Centraal Planbureau (2020) *Een nieuwe kijk op de Wet Inburgering 2013,* Den Haag: Centraal Planbureau, beschikbaar op: www.cpb.nl/een-nieuwe-kijk-op-de-wet-inburgering-2013.

Centraal Planbureau (2020) *Crisis op de arbeidsmarkt: wie zitten in de gevarenzone?* Coronapublicatie, Den Haag: Centraal Planbureau.

Centraal Planbureau (2020) *Langdurige effecten van de coronacrisis voor de arbeidsmarkt*, Coronapublicatie, Den Haag: Centraal Planbureau.

Chin, N.B. en G. Wigglesworth (2007) *Bilingualism: An advanced resource book,* Londen: Routledge.

Chotkowski, M., (2006) *Vijftien ladders en een dambord: Contacten van Italiaanse migranten in Nederland 1860-1940*, Amsterdam: Aksant.

Chotkowski, M., A. Sprangers, H. Nicolaas, E. Boersema, J. de Winter en R. Jennissen (2014) 'Asielmigratie', blz. 129-176 in R. Jennissen en H. Nicolaas (red.) *De Nederlandse migratiekaart 2013: Achtergronden en ontwikkelingen in internationale migratiestromen in de periode vanaf 2000*, Den Haag: Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum.

Chua, A. en J. Rubenfeld (2014) *The triple package: How three unlikely traits explain the rise and fall of cultural groups in America*, New York, NY: Penguin Books.

Ciupijus, Z. (2011) 'Mobile central eastern Europeans in Britain: successful European Union citizens and disadvantaged labour migrants?', *Work, Employment and Society* 25, 3: 540-550.

Civitillo, S., M. Schachner, L. Juang, F. van de Vijver, A. Handrick en P. Noack (2017) 'Towards a better understanding of cultural diversity approaches at school: A multi-informant and mixed-methods study', *Learning, Culture and Social Interaction* 12: 1-14.

Cleton, L., L. Seiffert en H. Wörmann (2017) *Gezinshereniging van derdelanders*, Den Haag: EMN Nederland.

Coenders, M., G. Walz, L. Blommaert en M. Braakman (2016) *Monitor anoniem solliciteren. Eindrapportage*, Utrecht: Universiteit Utrecht.

College voor de Rechten van de mens (2019) *Rapport Bijlage Beschrijving anoniem solliciteren*, Utrecht: College Rechten van de mens.

Collier, P. (2018) *The Future of Capitalism: Facing the New Anxieties,* Londen: Allen Lane.

Commissie Regulering van werk / Commissie Borstlap (2020) *In wat voor land willen wij werken?*, Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Cornelius, W. A., P.L. Martin en J.F. Hollifield (1994) *Controlling immigration: A global perspective,* Stanford, CA: Stanford University Press.

Crul, M.R.J, J. Schneider en F. Lelie (2013) *Superdiversiteit. Een nieuwe visie op integratie*, Amsterdam: CASA/VU University Press.

Cuyper, P. de, M. Lamberts, F. Pauwels en C. Vets (2010) *Inburgering in Vlaanderen (deel 1). Het beleidskader in kaart gebracht,* Leuven: HIVA.

Dagevos, J. (2001) *Perspectief op integratie; over de sociaal-culturele en structurele integratie van etnische minderheden in Nederland.* WRR-werkdocument nr. 121, Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

Dagevos, J. (2007) 'Arbeid en inkomen', blz. 131-162 in J. Dagevos en M. Gijsberts (red.) *Jaarrapport Integratie 2007*, Den Haag: Sociaal Cultureel Planbureau.

Dagevos, J. en M. Gijsberts (2008) 'Over dubbele bindingen en verbinden en verheffen' in P. Schnabel, R. Bijl en J. de Hart (red.) *Betrekkelijke betrokkenheid. Studies in Sociale Cohesie. Sociaal Cultureel Rapport 2008,* Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Dagevos, J. (2011) 'De omvang en samenstelling van de Poolse bevolking', blz. 31-46 in J. Dagevos (red.) *Poolse migranten: De positie van Polen die vanaf 2004 in Nederland zijn komen wonen*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Dagevos, J. en J. Burgers (2011) 'Arbeidsmarktpositie', blz. 65-80 in J. Dagevos (red.) *Poolse migranten: De positie van Polen die vanaf 2004 in Nederland zijn komen wonen*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Dagevos, J. en A. Odé (2011) 'Inburgering en taal', blz. 58-80 in E. Dourleijn en J. Dagevos (red.) *Vluchtelingen in Nederland. Over de integratie van Afghaanse, Iraakse, Iraanse en Somalische migranten*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

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

Dagevos, J., I. Andriessen en M. Vervoort (2016) 'Identificatie, sociale contacten en waardeoriëntaties; ontwikkelingen in de sociaal-culturele positie', blz. 210 – 242 in W. Huijnk en I. Andriessen (red.) *Integratie in zicht? De integratie van migranten in Nederland op acht terreinen nader bekeken*, Den Haag: Sociaal Cultureel Planbureau.

Dalen, H. van, K. Henkens en H. Nicolaas (2008) 'Emigratie: De spiegel van Hollands ongenoegen', *Bevolkingstrends* 56: 32-38.

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,* Bridge project: Statushouders in Rotterdam, Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam.

Dankmeyer, B., G. Gringhuis en J. Michiels (2015) *Arbeidsdeelname van autochtone en allochtone mannen en vrouwen in elke leeftijd*, Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.

Decisio (2018) *Eindrapport update regionale vraag-en aanbodanalyse internationaal onderwijs MRA*, Amsterdam: Decisio.

Dekker, P. (2017) 'Vrijwilligerswerk verkend', *Geron* 19: 6–10.

Dekker, P. en P. van Houwelingen (2017) *Burgerperspectieven 2017|4*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Dekker, P. en J. den Ridder (2017) 'Publieke opinie', blz. 57-86 in R. Bijl, J. Boelhouwer en A. Wennekers (red.) *De sociale staat van Nederland 2017*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Dekker, R. en A.M. Bokhorst (2020) 'Lokaal beleid voor sociale binding van asielmigranten in superdiverse wijken', Themanummer *Bestuurskunde* 4, Den Haag: Boom bestuurskunde.

Dinesen, P.T., M. Schaeffer en K.M. Sønderskov (2020) 'Ethnic diversity and social trust: A narrative and meta-analytical review', *Annual Review of Political Science* 23: 441-465.

Dirección General de Migraciones (1993) *Annuario de Migraciones*, Madrid: DGM.

Divosa (2019) *Project Screening en matching vergunninghouders: Wat is er bereikt tot 2019?,* Utrecht: Divosa.

Dobbernack, J. (2014) *The Politics of Social Cohesion in Germany, France and the United Kingdom*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Dolfing, M. en F. van Tubergen (2005) 'Bensaïdi of Veenstra? Een experimenteel onderzoek naar discriminatie van Marokkanen in Nederland', *Sociologie* 1: 407-422.

Donk, W.B.H.J. van de, A.P. Jonkers, G.J. Kronjee en R.J.J. Plum (2006) *Geloven in het publieke domein: verkenningen van een dubbele transformatie*. WRR-verkenning nr. 13, Amsterdam: Amsterdam University Press, beschikbaar op: www.wrr.nl/publicaties/verkenningen/2006/12/19/geloven-in-het-publiek-domein-verkenningen-van-een-dubbele-transformatie---13.

Donner, J.P.H. en M. den Heijer (2020) *Terechte zorg, verkeerd aanknopingspunt*, Den Haag: Ministerie van Justitie en Veiligheid.

Doorn, J.A.A. van (1966) *Organisatie en maatschappij: Sociologische opstellen*, Leiden: Stenfert Kroese.

Dourleijn, E. en J. Dagevos (red.) (2011) *Vluchtelingengroepen in Nederland: over de integratie van Afghaanse, Iraakse, Iraanse en Somalische migranten*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Duin, C. van, L. Stoeldraijer en J. Ooijevaar (2015) *Bevolkingsprognose 2014–2060: Veronderstellingen migratie*, Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.

Duin, C. van, L. Stoeldraijer en H. Nicolaas (2018) *Bevolkingsprognose 2017–2060: veronderstellingen migratie*, Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.

Duyvendak, J. W. en R. Rijkschroeff (2004) 'De bronnen van het integratiebeleid', *Sociologische Gids* 51, 1: 3-17.

Duyvendak, J. W., P. Geschiere en E. Tonkens (red). (2016) *The culturalization of citizenship: Belonging and polarization in a globalizing world*, Londen: Palgrave Macmillan.

Duyvendak, J.W. (2017) *Thuis: Het drama van een sentimentele samenleving*, Amsterdam: Amsterdam University Press.

Echtelt, P. van (2010) *Een baanloos bestaan. De betekenis van werk voor werklozen, arbeidsongeschikten en werkenden*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Echtelt, P. van (2020) *Werk, zaligmakend of ziekmakend? De relatie tussen arbeid en gezondheid*. WRR Working Paper nr. 39, Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, beschikbaar op: www.wrr.nl/publicaties/working-papers/2020/01/15/werk-zaligmakend-of-ziekmakend.

Eijk, G. van (2010) *De vier seizoenen van de Poptahof - Ontmoetingen in de publieke ruimte*, Rotterdam: SEV.

Elchardus, M. (2018) 'De nieuwe verscheidenheid en de vertrouwde problemen', *S&D* 75, 4: 22-29.

Enden, T. van den, S. de Winter-Koçak, M. Booijink en M. de Gruijter (2018) *Wat werkt bij arbeidsparticipatie statushouders*, Utrecht: Kennisplatform Integratie & Samenleving.

Engbersen, G. en R. Gabriels (1995) 'Voorbij segregatie en assimilatie', blz. 15-47 in G. Engbersen en R. Gabriels (red.) *Sferen van integratie. Naar een gedifferentieerd allochtonenbeleid*, Meppel: Boom.

Engbersen G. (2012) 'Arbeidsmigratie uit Midden- en Oost-Europa en de implicaties voor integratiebeleid', blz. 105-121 in J.W. Holtslag, M. Kremer en E. Schrijvers (red.) *In betere banen, De toekomst van arbeidsmigratie in de Europese Unie*, Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, beschikbaar op: www.wrr.nl/publicaties/verkenningen/2012/12/12/in-betere-banen.

Engbersen, G. en E. Snel (2013) 'Liquid Migration. Dynamic and Fluid Patterns of Post-Accession Migration Flows', blz. 21-40 in B. Glorius, I. Grabowska-Lusińska en A. Kuvik (red.) *Mobility in Transition. Migration Patterns After EU Enlargement*, Amsterdam: Amsterdam University Press.

Engbersen, G. en R. Engbersen (2014) *Van buurtbarbecue naar buurt-infrastructuur. Corporaties en het veranderend sociaal domein*. Essay, Amsterdam: De vernieuwde stad.

Engbersen, G., J. Dagevos, R. Jennissen, L. Bakker en A. Leerkens (2015) *Geen tijd verliezen: Van opvang naar integratie van asielmigranten*. Policy Brief nr. 4, Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, beschikbaar op: www.wrr.nl/publicaties/policy-briefs/2015/12/16/geen-tijd-verliezen-van-opvang-naar-integratie-van-asielmigranten.

Engbersen, G. en P. Scholten (red.) (2018) *De wereld in een stad: migratie-diversiteit en stedelijk beleid in Europa.* WRR-verkenning nr. 39, Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, beschikbaar op: https://www.wrr.nl/publicaties/verkenningen/2018/05/29/de-wereld-in-een-stad.

Engbersen, G., G. Custers, I. Glas en E. Snel (2019) *Maasstad aan de monitor. De andere lijstjes van Rotterdam,* Rotterdam: Kenniswerkplaats leefbare wijken/Erasmus Universiteit Rotterdam, beschikbaar op: www.kenniswerkplaats-leefbarewijken.nl/wp-content/uploads/Maasstad-aan-de-monitor.pdf.

Engbersen, G., M. van Bochhove, J. de Boom, J. Burgers, G. Custers, O. Erdem, A. Krouwel, J. van Lindert, E. Snel, M. van Toorn, P. van Wensveen en T. Wentink (2020) *De bedreigde stad. De maatschappelijke impact van COVID-19 op Rotterdam*, Rotterdam: Kenniswerkplaats Leefbare Wijken/Erasmus Universiteit Rotterdam.

Engbersen, G., M. van Bochhove, J. de Boom, J. Burgers, T. Étienne, A. Krouwel, J. van Lindert, K. Rusinovic, E. Snel, A. Weltevrede, P. van Wensveen en T. Wentink (2020) *De heropening van de samenleving. De maatschappelijke impact van COVID-19 in Amsterdam, Den Haag, Rotterdam & Nederland,*

Rotterdam: Kenniswerkplaats Leefbare Wijken/Erasmus Universiteit Rotterdam.

Engbersen, R. en G. Engbersen (2008) 'Voorbij de wijk. Over oude vragen en nieuwe antwoorden voor de aanpak van vroeg-naoorlogse wijken', blz. 47-74 in R. Argiolu, K. van Dijken, J. Koffijberg, G. Bolt, R. van Kempen, E. van Beckhoven, R. Engbersen en G. Engbersen (red.) *Bloei en verval van vroeg-naoorlogse wijken*, Den Haag: Nicis Institute.

Engberts, M. en R. Bijl (red.) (2020) *Wij in de wijk. Werken aan de sociale samenhang in buurten en wijken*, Utrecht: Movisie, beschikbaar op: www.movisie.nl/sites/movisie.nl/files/2020-03/Wij-in-de-wijk.pdf.

Entzinger, H.B. (1975) 'Nederland immigratieland? Enkele overwegingen bij het overheidsbeleid inzake allochtone minderheden', *Beleid en Maatschappij* 2, 12: 326-336.

Entzinger, H. (1984) *Het minderhedenbeleid. Dilemma's voor de overheid en zes andere immigratielanden in Europa*, Meppel: Boom.

Entzinger, H. (2002) 'The Rise and Fall of Multiculturalism: The Case of the Netherlands', blz. 59-86 in C.J.E. Morawska (red.) *Toward Assimilation and Citizenship*, Houndmills: Palgrave Macmillan.

Entzinger, H. (2006) 'Changing the rules while the game is on: From multiculturalism to assimilation in the Netherlands', blz. 121-144 in Y.M. Bodemann en G. Yurdakul (red.) *Migration, Citizenship, Ethnos: Incorporation Regimes in Germany, Western Europe and North America,* New York: Palgrave MacMillan.

Entzinger, H. (2014) *Voortgaande immigratie en nieuwe maatschappelijke scheidslijnen. Een verkenning van mogelijke ontwikkelingen*. WRR Working Paper nr. 1, Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, beschikbaar op: www.wrr.nl/publicaties/working-papers/2014/12/22/voortgaande-immigratie-en-nieuwe-maatschappelijke-scheidslijnen.-een-verkenning-van-mogelijke-ontwikkelingen.

Europese Commissie (2014) Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement betreffende richtsnoeren voor de toepassing van Richtlijn 2003/86/EG inzake het recht op gezinshereniging. Brussel: Europese Commissie.

Fettelaar, D. en E. Smeets (2013) *Mogelijke indicatoren van schoolgewichten*, Nijmegen: ITS.

Fihel, A., A. Janicka, P. Kaczmarczyk en J. Nestorowicz (2015) *Free movement of workers and transitional arrangements: Lessons from the 2004 and 2007 enlargements*, Brussel: DG Employment, Social Affairs and Inclusion.

Filipek, K. en D. Polkowska (2020) 'The Latent Precariousness of Migrant Workers: a Study of Ukrainians Legally Employed in Poland', *Journal of International Migration and Integration* 21, 1: 205-220.

Fortuin, J., M. van Geel, A. Ziberma en P. Vedder (2014) 'Ethnic preferences in friendships and casual contacts between majority and minority children in the Netherlands', *International Journal of Intercultural Relations* 41: 57-65.

Gaalen, R. van, W. Gielen, V. de Heij, F. Hoekema en J. van Rooijen (2018) 'Sociaaleconomische positie', blz. 69-99 in M. de Mooij, C. Bloemendal en D. Dieleman (red.) *Jaarrapport Integratie 2018*, Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.

Galster, G. C. (2012) 'The mechanism(s) of neighbourhood effects: theory, evidence, and policy implications', blz. 23-56 in M. van Ham, D. Manley, L. Simpson, N. Bailey en D. Maclennan (red.) *Neighbourhood Effects Research: New Perspectives*, Dordrecht: Springer.

Garvey, D. (1985) 'The history of migration flows in the Republic of Ireland', *Population Trends* 39: 22-30.

Gelder, L. van (2018) 'Expatkinderen overspoelen scholen in Amstelveen', *Het Parool* 16 april, beschikbaar op: www.parool.nl/nieuws/expatkinderen-overspoelen-scholen-in-amstelveen~bd8d0f83/.

Gemeente Amsterdam (2019) *Amsterdam in cijfers*, Amsterdam: Onderzoek, Informatie en Statistiek.

Gemeenteraad Den Haag (2019) Audioverslag van hoorzitting van commissie ruimte met experts over huisvesting EU-arbeidsmigratie, 26 september 2019.

Gemerden, E. van en H. Staats (2006) *Ontwerp en Sociale veiligheid*, Leiden: Universiteit Leiden.

Gestel, B. van, E.K. van Straalen en M.A. Verhoeven (2013) 'Marginaal gehuisveste arbeidsmigranten en overlast', *Justitiële Verkenningen* 39, 6: 77-91.

Giannakouris, K., (2008) *Ageing characterises the demographic perspectives of the European societies*, Luxemburg: Eurostat, Statistics in focus.

Gijsberts, M. en J. Dagevos (red.) (2007) *Interventies voor integratie. Het tegengaan van etnische concentratie en bevorderen van interetnisch contact*, Den Haag: Sociaal Cultureel Planbureau.

Gijsberts, M., T. van der Meer en J. Dagevos (2012) '"Hunkering Down" in Multi-Ethnic Neighbourhoods? The Effects of Ethnic Diversity on Dimensions of Social Cohesion', *European Sociological Review* 28, 4: 527-537.

Gijsberts, M. en M. Lubbers (2014) 'Beheersing van de Nederlandse taal onder recente migranten uit nieuwe EU-lidstaten en traditionele migratielanden', *Sociologie* 10: 27-48.

Gijsberts, M., I. Andriessen, H. Nicolaas en W. Huijnk (2018) *Bouwend aan een toekomst in Nederland. De leefsituatie van Poolse migranten die zich na 2004 hebben ingeschreven,* Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Glas, I. (2018) *Buurtverhoudingen onveiligheidsgevoelens en de rol van etnische diversiteit*. WRR Working Paper nr. 27, Beschikbaar op: www.wrr.nl/

publicaties/working-papers/2018/05/29/wp-27-buurtverhoudingen-onveiligheidsgevoelens-en-de-rol-van-etnische-diversiteit.

Government of Canada (2019) 'How the Provincial Nominee Program (PNP) works', versie 21 maart, beschikbaar op: www.canada.ca/en/immigration-refugees-citizenship/services/immigrate-canada/provincial-nominees/works.html.

Government of Canada (2019) 'Quebec-selected skilled workers: Who can apply', versie 1 februari, beschikbaar op: www.canada.ca/en/immigration-refugees-citizenship/services/immigrate-canada/quebec-skilled-workers/eligibility.html.

Government of Canada (2019) 'Resettlement Assistance Program (RAP)', versie 19 juni, beschikbaar op: www.canada.ca/en/immigration-refugees-citizenship/corporate/publications-manuals/operational-bulletins-manuals/service-delivery/resettlement-assistance-program.html.

Graaf, P. de (2020) 'Jongste expats vragen om nieuwe onderwijsvorm: "We geven les aan dertig nationaliteiten"', *de Volkskrant* 10 februari.

Gracia, P., L. Vázquez-Quesada en H.G. van de Werfhorst (2016) 'Ethnic penalties? The role of human capital and social origins in labour market outcomes of second generation Moroccans and Turks in the Netherlands', *Journal of Ethnic and Migration Studies* 42, 1: 69–87.

Gringhuis, G. en J. Michels (2016) 'Herkomstgroepen in de flexibele schil', blz. 91-107 in J. Ooijevaar en C. Bloemendal (red.) *Jaarrapport Integratie 2016*, Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.

Gruijter, M. de en I. Razenberg (2015) *Enquête gemeenten & EU-migranten,* Utrecht: Kennisplatform Integratie & Samenleving, beschikbaar op: www.kis.nl/publicatie/enquete-gemeenten-nieuwe-EU-migranten.

Gruijter, M. de, B. Noordhuizen, I. Razenberg, B. Avrić en O. Storms (2016) *Toekomstagenda EU-migranten in gemeenten*, Utrecht: Kennisplatform Integratie & Samenleving.

Haaften, A.F. van (2019) 'Ethnic participation in Dutch amateur football clubs', *European Journal for Sport and Society* 16, 4: 301-322.

Haaften, A.F. van (2021) *Does ethnic heterogeneity of voluntary associations affect member dropout? The case of amateur football clubs in the Netherlands*, hoofdstuk 4 dissertatie, Utrecht: Universiteit Utrecht (te verschijnen).

Haas, H. de en T. Fokkema (2011) 'The effects of integration and transnational ties on international return migration intentions', *Demographic Research* 25: 755-782.

Hagendoorn, L., J. Veenman en W. Vollebergh (2003) *Integrating Immigrants in the Netherlands: Cultural versus Socio-Economic Integration*, Aldershot: Ashgate Publishing Limited.

Hainmueller J., J.D. Hangartner en D. Lawrence (2016) 'When lives are put on hold: Lengthy asylum processes decrease employment among refugees', *Science Advances* 2, 8: e1600432.

Hajer, M., G.J. Kootstra en M. van Popta (2018) *Ruimte en Richting in Professionalisering voor Onderwijs aan Nieuwkomers - Een verkenning van opleiding en scholing voor leraren in basis- en voortgezet onderwijs in Vlaanderen en Zweden*, Utrecht: Hogeschool Utrecht.

Hammar, T. (1995) 'Labour migration to Sweden: The Finnish case', blz. 297-301 in R. Cohen (red.) *The Cambridge survey of world migration*, Cambridge: Cambridge University Press.

Harrison, J. (1980) 'Spanish economic history: From the restoration to the Franco regime', *Economic History Review* 33, 2: 259-275.

Hart, J. de, F. Knol en K. Breedveld (2002) *Zekere banden*: *sociale cohesie, leefbaarheid en veiligheid*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Hart, J. de en P. van Houwelingen (2018) *Christenen in Nederland*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Hart, J. de (2019) 'Wat ons typeert en wat ons bindt: het burgerperspectief', in S. Beugelsdijk, J. de Hart, P. van Houwelingen en M. Versantvoort (2019) *Denkend aan Nederland: Sociaal en cultureel rapport 2019,* Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Hartgers, M., K. van der Houwen en R. Jennissen (2017) 'Onderwijs', blz. 39-61 in M. Maliepaard, B. Witkamp en R. Jennissen (red.) *Een kwestie van tijd? De integratie van asielmigranten: Een cohortonderzoek*, Den Haag: Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC).

Hartgers, M., N. Kuipers en F. Linder (2018) 'Onderwijs', blz. 45-67 in M. de Mooij, C. Bloemendal en D. Dieleman (red.) *Jaarrapport Integratie 2018*, Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.

Hartog, J. en N. Vriend (1989) 'Post-war international labor mobility: The Netherlands', blz. 74-94 in I. Gorden en A.P. Thirlwall (red.) *European factor mobility: Trends and consequences*, Londen: Palgrave Macmillan.

Hartog, J. en A. Zorlu (2009) 'Ethnic segregation in The Netherlands: an analysis at neighbourhood level', *International Journal of Manpower* 30, 1-2: 15-25.

Haug, S. (2000) *Soziales Kapital und Kettenmigration: Italienische Migranten in Deutschland*, Opladen: Leske und Budrich.

Heijden, E. van der en H.A.G. de Valk (2018) 'Schooluitval onder tweede generatie jongeren', blz. 191-219 in Centraal Bureau voor de Statistiek (2018) *Jaarrapport Integratie 2018*, Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.

Heijke, H.J.M. (1979) *Sociaaleconomische aspecten van gastarbeid*, Rotterdam: Stichting Het Nederlands Economisch Instituut.

Hermanni, H. von en R. Neumann (2019) 'Refugees welcome? The interplay between perceived threats and general concerns on the acceptance of refugees – a factorial survey approach in Germany', *Journal of Ethnic and Migration Studies* 45, 3: 349-374.

Hietala, K. (1978) *Migration flows between the Nordic countries in 1963-1975: An econometric analysis of the factors behind them*. Paper presented at the IUSSP

conference on 'Economic and demographic change: Issues for the 1980s', Helsinki, 28 August – 1 September 1978.
Hipp, J.R. (2007) 'Income inequality, race, and place: Does the distribution of race and class within neighborhoods affect crime rates?', *Criminology* 45, 3: 665-697.
Hirsch Ballin, E.M.H. (2011) *Burgerrechten,* (Oratiereeks), Amsterdam: Universiteit van Amsterdam, beschikbaar via: https://pure.uva.nl.
Hirsch Ballin, E. (2014) *Citizens' Rights and the Right to Be a Citizen*, Leiden / Boston: Brill Nijhoff.
Hirsch Ballin, E. (2019) 'De staatstaak inzake migratie op weg naar 2030'. *Journaal Vreemdelingenrecht* 18, 1: 24-31.
Hoekstra, M.S. en F.M. Pinkster (2017) 'We want to be there for everyone': imagined spaces of encounter and the politics of place in a super-diverse neighbourhood', *Social & Cultural Geography* 20, 2: 222-241.
Hoekstra, M.S. (2019) 'Creating active citizens? Emotional geographies of citizenship in a diverse and deprived neighbourhood', *Environment and Planning C: Politics and Space* 37, 3: 480–497.
Hoeven, I. van der (2012) *"Liever geen bemoeienis met AKU-buitenlanders": Verenigingen van Italiaanse gastarbeiders bij de Algemene Kunstzijde Unie 1956-1985*, Leiden: Universiteit Leiden.
Holtslag, J.W., M. Kremer en E. Schrijvers (red.) (2012) *In betere banen. De toekomst van arbeidsmigratie in de Europese Unie,* Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, beschikbaar op: www.wrr.nl/publicaties/verkenningen/2012/12/12/in-betere-banen.
Hooisma, M. (2020) *Clashrooms: Interethnic peer relationships in schools.* Proefschrift, Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.
Houwelingen, P. van (2019) 'Wensbeelden, zelfbeelden en gepercipieerde bedreigingen' in S. Beugelsdijk, J. de Hart, P. van Houwelingen en M. Versantvoort (red.) *Denkend aan Nederland: Sociaal en cultureel rapport 2019,* Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
Huffcutt, A.I. en P.L. Roth (1998) 'Racial group differences in employment interview evaluations', *Journal of Applied Psychology* 83, 2: 179–189.
Huijnk, W., J. Dagevos, M. Gijsberts en I. Andriessen (2015) *Werelden van verschil. Over de sociaal-culturele afstand en positie van migrantengroepen in Nederland,* Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
Huijnk, W. en I. Andriessen (2016) *Integratie in zicht?,* Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
Huijnk, W. (2016) 'Ontwikkelingen in de integratie', in W. Huijnk en I. Andriessen (red.) *Integratie in zicht? De integratie van migranten in Nederland op acht terreinen nader bekeken*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
Huijnk, W. (2016) 'Arbeidsmarktpositie en inkomen', in W. Huijnk en I. Andriessen (red.) *Integratie in zicht? De integratie van migranten in*

Nederland op acht terreinen nader bekeken, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
Huijnk, W. (2018) 'Werk, bijstand en de ervaren financiële situatie', in J. Dagevos, W. Huijnck en M. Maliepaard en E. Miltenburg (red.) *Syriërs in Nederland: Een studie over de eerste jaren van hun leven in Nederland*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
Hvidtfeldt, C., J. Petersen en M. Norredam (2019) 'Prolonged periods of waiting for an asylum decision and the risk of psychiatric diagnoses: a 22-year longitudinal cohort study from Denmark', *International journal of Epidemiology* 49, 2: 400–409.
I&O Research (2019) *Regio- & provinciegevoel. Onderzoek onder de Nederlandse bevolking in opdracht van* NOS, Amsterdam: I&O Research.
Ignatieff, M. (2017) *The ordinary virtues: Moral order in a divided world*, Cambridge: Harvard University Press.
Ilgit, A. en A. Klotz (2018) 'Refugee rights or refugees as threats? Germany's new asylum policy', *The British Journal of Politics and International Relations* 20, 3: 613-631.
Inspectie van het Onderwijs (2016) *De kwaliteit van het onderwijs aan nieuwkomers, type 1 en 2, 2014/2015*, Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
Inspectie van het Onderwijs (2018) *Rapport De Staat van het Onderwijs 2018 | Onderwijsverslag over 2016/2017,* Den Haag: Inspectie van het Onderwijs.
Inspectie van het Onderwijs (2019) *Rapport De Staat van het Onderwijs 2019 | Onderwijsverslag over 2017/2018,* Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
International House Copenhagen (n.d.), 'International House - a one point entry for international talents', beschikbaar op: www.frederikssund.dk.
Ipsos MORI (2007) "*What Works" in Community Cohesion: Research Study Conducted for Communities and Local Government and the Commission on Integration and Cohesion,* Londen: Department for Communities and Local Government.
IRCC (2018) *Immigration, Refugees and Citizenship Canada Departmental Plan 2019-2020*, versie 20 december, beschikbaar op: www.canada.ca/en/immigration-refugees-citizenship/corporate/publications-manuals/departmental-plan-2018-2019/departmental-plan.html.
Jacobs, J. (1961) *The Death and Life of Great American Cities,* New York: Vintage.
Jahoda, M. (1982) *Employment and unemployment: A social-psychological analysis*, Cambridge: Cambridge University Press.
Janssens, J. en P. Verweel (2014) 'The significance of sports clubs within multicultural society. On the accumulation of social capital by migrants in culturally "mixed" and "separate" sports clubs', *European Journal for Sport and Society* 11, 1: 35-58.
Jennissen, R. (2003) 'Economic determinants of net international migration in Western Europe', *European Journal of Population* 19, 2: 171–98.

Jennissen, R.P.W. (2007) 'Causality chains in the international migration systems approach', *Population Research and Policy Review* 26, 4: 411-436.
Jennissen, R. en K. Oudhof (2008) 'De arbeidsmarktpositie van niet-westerse immigratiecohorten in de eerste jaren van verblijf in Nederland', *Migrantenstudies* 24, 4: 274-288.
Jennissen, R.P.W. (2009) *Criminaliteit, leeftijd en etniciteit: Over de afwijkende leeftijdsspecifieke criminaliteitscijfers van in Nederland verblijvende Antillianen en Marokkanen*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
Jennissen, R. (2011) 'Ethnic migration in Central and Eastern Europe: Its historical background and contemporary flows', *Studies in Ethnicity and Nationalism* 11, 2: 252-270.
Jennissen, R. (2011) 'Arbeidsmigratie en de daarmee gepaard gaande gezinsmigratie naar Nederland: Een kwalitatieve toekomstverkenning', *Tijdschrift voor Politieke Economie – Digitaal* 5, 4: 17-36.
Jennissen, R. (2011) 'Inleiding: Definities, theorieën en Leeswijzer', blz. 15-31 in R. Jennissen (red.) *De Nederlandse migratiekaart: Achtergronden en ontwikkelingen van verschillende internationale migratietypen,* Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
Jennissen, R. (2013) 'De instroom van buitenlandse arbeiders en de migratie-geschiedenis van Nederland na 1945', *Justitiële Verkenningen* 39, 6: 9-31.
Jennissen, R. (2014) 'On the deviant age-crime curve of Afro-Caribbean populations: The case of Antilleans living in the Netherlands', *American Journal of Criminal Justice* 39, 3: 571-594.
Jennissen, R. en L. van Wissen (2015) 'The distribution of asylum seekers over Northern and Western European countries, 1985-2005', *Genus: Journal of Population Sciences* 71, 2: 109-132.
Jennissen, R.P.W. (2017) Trends in de overrepresentatie van jongens en jongemannen met een Marokkaanse achtergrond in de verdachtenstatistiek, *Justitiële Verkenningen* 43, 1: 50-70.
Jennissen, R., G. Engbersen, M. Bokhorst en M. Bovens (2018) *De nieuwe verscheidenheid. Toenemende diversiteit naar herkomst in Nederland.* WRR-Verkenning nr. 38, Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. Beschikbaar op: www.wrr.nl/publicaties/verkenningen/2018/05/29/de-nieuwe-verscheidenheid.
Jennissen, R. en I. Glas (2020) 'Buurtverhoudingen onder druk door diversiteit en korte woonduur?', *Demos: Bulletin over Bevolking en Samenleving* 36, 8: 5-7.
Jerrim, J. (2015) 'Why do East Asian children perform so well in PISA? An investigation of Western-born children of East Asian descent', *Oxford Review of Education* 41, 3.
Jong, J. de, R. Kessels, R. Kloosterman, M. van Rosmalen en W. Vissers (2018) 'Criminaliteit', blz. 101-121 in M. de Mooij, C. Bloemendal en D. Dieleman

(red.) *Jaarrapport Integratie 2018*, Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.
Jonge, L. de (2019) 'Vrees voor leegstand en "overbewoning"', *Algemeen Dagblad 28 maart.*
Jongejan & Partners (2018) *Jaarverslaggeving 2017 van Stichting Barka,* beschikbaar op: www.barkanl.org/wp-content/uploads/2019/04/2017-Jaarverslag-Barka-.pdf.
Jongen, E., S. Muns, C. Thijs, H.-W. de Boer, J. Dagevos, R. Dillingh, J. Ebregt, W. Huijnk, K. Karpinska, J. Klaver, J. Schaper, T. de Wilde en A. Zulkarnain (2020) *Kansrijk integratiebeleid op de arbeidsmarkt: Beleidsopties voor het verbeteren van de arbeidsuitkomsten van personen met een migratieachtergrond*, Den Haag: Centraal Planbureau en Sociaal en Cultureel Planbureau.
Kaczmarczyk, P. en J. Tyrowicz (2015) *Winners and Losers Among Skilled Migrants: The Case of Post-Accession Polish Migrants to the* UK. IZA Discussion Paper No. 9057, beschikbaar op: SSRN: https://ssrn.com/abstract=2606910.
Kadaster, het (2019) *Kopen om te verhuren. Onderzoek naar veranderingen in eigendomsverhoudingen op de woningmarkt,* i.o.v. de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur, beschikbaar op: www.rli.nl/sites/default/files/kadaster_-_kopen_om_te_verhuren_def.pdf.
Kamerstukken II 2002/2003, 28 600 VI, nr. 29.
Kamerstukken II 2003/2004, 29 700, nr. 3.
Kamerstukken II 2005/2006, 19 637 en 29 237, nr. 1071.
Kamerstukken II 2005/2006, 30 573, nr. 1.
Kamerstukken II 2009/2010, 32 175, nr. 1.
Kamerstukken II 2011/2012, 30 573, nr. 93.
Kamerstukken II 2017/2018, 27 020, nr. 88.
Kamerstukken II 2018/2019, 35 000, nr. 8.
Kamerstukken II 2018/2019, 30573, nr. 171.
Kamerstukken II 2018/2019, 29 544, nr. 849.
Kamerstukken II 2018/2019, 30 012, nr. 92.
Kamerstukken II 2019/2020, 29 544, nr. 960.
Kamerstukken II 2019/2020, 35 352, nr. 3.
Kanas, A. en F. van Tubergen (2009) 'The impact of origin and host country schooling on the economic performance of immigrants', *Social Forces* 88, 2: 893-915.
Keizer, K., S. Lindenberg en L. Steg (2008) 'The Spreading of Disorder', *Science* 322, 5908: 1681-1685.
Kemnitz, A. (2009) 'Native welfare losses from high skilled immigration', *International Tax and Public Finance* 16, 4: 560-570.
Kivisto, P. en P.R. Croll (2012) *Race and Ethnicity: The Basics*, New York: Routledge.

Klaver, J. en I. van der Welle (2009) *Vluchtelingenwerk IntegratieBarometer Rapport 2009,* Amsterdam: Vluchtelingen Werk Nederland.

Klaver, J.F.I., P.E.F. Poel en J. Stouten (2010) *Somaliërs in Nederland: een verkenning van hun maatschappelijke positie en aanknopingspunten voor het beleid*, Amsterdam: Regioplan Beleidsonderzoek.

Klaver, J., A. Odé, J. Dagevos en L. Bakker (2012) 'Inburgering in Nederland', blz. 56-75 in M. Gijsberts, W. Huijnk en J. Dagevos (red.) *Jaarrapport integratie 2011,* Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Klaver, J., A. Odé, W. Smit en B. Witkamp (2016) *Synthesestudie beleidsdoorlichting integratiebeleid,* Amsterdam: Regioplan.

Klaver, J. en A. Oostveen (2017) *Versnelde participatie en integratie van vluchtelingen: de Amsterdamse aanpak. Deelrapport I: werkwijze en beleidstheorie*, Amsterdam: Regioplan.

Klaver, J. en A. Odé (2017) 'The city as integration mechanism? Active, integrated migrants require an active government', blz. 45-50 in V. Mamadouh en A. van Wageningen (red.) *Urban Europe– Fifty tales of the city*, Amsterdam: Amsterdam University Press.

Klaver, J., R. Dekker en G. Engbersen (2018) 'Vluchten in het digitale tijdperk. De rol van sociale media bij de vlucht van Syrische asielmigranten', blz.27-41 in K.M. de Vries, P. Beckers, J. Dagevos en A. Odé (red.) *Nieuwe wegen voor vluchtelingen in Nederland. Over opvang, integratie en beleid*, Amsterdam: Amsterdam University Press.

Klaver, J., J. Dagevos, R. Dekker, K. Geuijen en A. Odé (2019) 'Leren en werken voor vluchtelingen: beleid en interventies in drie grote gemeenten', *Beleid en Maatschappij* 46, 1: 43-64.

Kleinhans, R. en E. van Marissing (2008) 'De stille kracht van sociale samenhang', blz. 32-43 in A.L. Ouwehand, R. van Kempen, R.J. Kleinhans en H.J. Visscher (red.) *Van wijken weten. Beleid en praktijk in de stedelijke vernieuwing*, Amsterdam: IOS Press.

Kleinhans, R. en G. Bolt (2010) *Vertrouwen houden in de buurt. Verval, opleving en collectieve zelfredzaamheid in stadsbuurten*, Den Haag: Nicis Institute.

Kleinhans, R. en G. Bolt (2014) 'More than just fear: on the intricate interplay between perceived neighborhood disorder, collective efficacy, and action', *Journal of Urban Affairs* 36, 3: 420 -446.

KleinJan, G.-J. en P. Vissers (2019) 'Basisscholen worstelen met toestroom expatkinderen', *Trouw* 7 januari.

Klinenberg, E. (2018) *Palaces for the people. How social infrastructure can help fight inequality, polarization, and the decline of civic life*, New York, NY: Crown.

Klinthäll, M. (2007) 'Refugee return migration: return migration from Sweden to Chile, Iran and Poland 1973–1996', *Journal of Refugee Studies* 20, 4: 579-598.

Kloosterman, R. (2018) *Opvattingen over vluchtelingen in Nederland*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.

Koier, E., E. Horlings, W. Scholten en J. De Jonge (2017) *Internationale mobiliteit van wetenschappers*, Den Haag: Rathenau Instituut.

Koikkalainen, S., D. Kyle en T. Nykänen (2020) 'Imagination, hope and the migrant journey: Iraqi asylum seekers looking for a future in Europe', *International Migration 58*, 4: 54-68.

Koltsova, O. (2018) 'De bieb helpt expats met hun integratie', *Innovation Origins* 15 maart, beschikbaar op: https://innovationorigins.com/nl/de-bieb-helpt-expats-met-hun-integratie/.

Koning, P. (2012) 'Beter een stok dan een wortel: Toeleiding naar werk', blz. 105-120 in J. Uitermark, A.-J. Gielen en M. Ham (red.) *Wat werkt nu werkelijk? Politiek en praktijk van sociale interventies*, Amsterdam: Van Gennep.

Konle-Seidl, R. (2018) *Integration of Refugees in Austria, Germany and Sweden: Comparative Analysis,* Brussel: Europees Parlement.

Koopmans, R. (2002) 'Zachte heelmeesters. Een vergelijking van de resultaten van het Nederlandse en Duitse integratiebeleid en wat de WRR daaruit niet concludeert', *Migrantenstudies 18*, 2: 087-092.

Koopmans, R., B. Lancee en M. Schaeffer (red.) (2015) *Social cohesion and immigration in Europe and North America. Mechanisms, conditions and causality*, New York: Routledge.

Koopmans, R., S. Veit en R. Yemane (2018) *Ethnische Hierarchien in der Bewerberauswahl: Ein Feldexperiment zu den Ursachen von Arbeitsmarktdiskriminierung.* WZB Discussion Paper, No. SP VI 2018-104, Berlijn: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.

Kornhauser, R.R. (1978) *Social Sources of Delinquency: An Appraisal of Analytic Models*, Chicago: University of Chicago Press.

Kremer, M., E. Schrijvers en J.W. Holtslag (2012) 'In goede banen? Naar beter arbeidsmigratiebeleid', blz. 13-37 in J.W. Holtslag, M. Kremer en E. Schrijvers (red.) *In betere banen: De toekomst van arbeidsmigratie in de Europese Unie,* WRR-Verkenning, Den Haag: WRR. Beschikbaar op: www.wrr.nl/publicaties/verkenningen/2012/12/12/in-betere-banen.

Kremer, M., M. Bovens, E. Schrijvers en R. Went (red.) (2014) *Hoe ongelijk is Nederland? Een verkenning van de ontwikkeling en gevolgen van economische ongelijkheid*. WRR-Verkenning nr. 28, Amsterdam: Amsterdam University Press. Beschikbaar op: www.wrr.nl/publicaties/verkenningen/2014/06/04/hoe-ongelijk-is-nederland.

Krieg, S. en J. van Rooijen (2018) *Poolse werknemers in Nederland: De nieuwkomers van 2011 op de voet gevolgd*, Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.

Krouwel, A., N. Boonstra, J.W. Duyvendak en L. Veldboer (2006) 'A Good Sport? Research into the Capacity of Recreational Sport to Integrate Dutch Minorities', *International Review for the Sociology of Sport* 41, 2: 165-180.

Kuipers, S.K. en A.H. van Zon (1982) 'Output and employment growth in the Netherlands in the postwar period: A putty-clay approach,' *The Economist 130*: 38–70.

Kuyper, L. en K. Putters (2020) *Zicht op de samenleving in coronatijd*. Notitie SCP, beschikbaar op www.scp.nl/publicaties/publicaties/2020/05/18/zicht-op-de-samenleving-in-coronatijd.

Kullberg, J., M. Olsthoorn, A. van der Torre en A. Tiessen-Raaphorst (2019) 'Zorg, wonen, pensioen en verenigingen en de Nederlandse identiteit. Thematische verkenning' in Sociaal en Cultureel Planbureau (red.) *Denkend aan Nederland. Sociaal en Cultureel Rapport 2019*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Kulu-Glasgow, I. en A. Leerkes (2009) 'Algemene inleiding', blz. 7-22, in WODC en INDIAC (red.) *Internationale gezinsvorming begrensd? Een evaluatie van de verhoging van de inkomens- en leeftijdseis bij migratie van buitenlandse partners naar Nederland*, Den Haag: Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum.

Kymlicka, W. (2012) *Multiculturalism: Success, Failure, and the Future,* Washington, D.C.: Migration Policy Institute.

Laghzaoui, M. (2011) *Emergent academic language at home and at school: A longitudinal study of 3-to 6-year-old Moroccan Berber children in the Netherlands*. Proefschrift, Vianen: BOXPress.

Lakeman, P. (1999) *Binnen zonder kloppen: Nederlandse immigratiepolitiek en de economische gevolgen*, Amsterdam: Meulenhoff.

Lancee, B. en J. Dronkers (2011) 'Ethnic, Religious and Economic Diversity in Dutch Neighborhoods: Explaining Quality of Contact with Neighbors, Trust in the Neighborhood and Inter-Ethnic Trust', *Journal of Ethnic and Migration Studies* 37, 4: 597-681.

Landeweer, M. (2018) 'Poolse arts voor Poolse patiënt in gloednieuw zorgcentrum', *Algemeen Dagblad* 19 november.

Lange, M. en F. Pfeiffer (2019) 'The human capital selection of young males seeking asylum in Germany', *Journal for Labour Market Research* 53, 1: 8.

Lange, T. de, S. Verbeek, R. Cholewinski en J. Doomernik (2003) *Arbeidsmigratie naar Nederland: Regulering en demografische en economische aspecten in internationaal vergelijk*, Den Haag: ACVZ.

Lange, T. de, (2013) 'De Wet arbeid vreemdelingen herzien: arbeidsmarktregulering in tijden van crisis', *PS Documenta* 11/12: 907-921.

Lange, T. de, E. Besselsen, S. Rahouti en C. Rijken (2017) *Van AZC naar een baan: De Nederlandse regelgeving over en praktijk van arbeidsmarktintegratie van vluchtelingen*, Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.

Laski, K. en R. Römisch (2003) *From accession to cohesion: Ireland, Greece, Portugal and Spain and lessons for the next accession*, Wenen: WIIW.

Laynard, R., S. Nickell en R. Jackman (2005) *Unemployment. Macroeconomic Performance and the Labour Market*, Oxford: Oxford University Press.

Leerkes A.S., E. Boersema, R.M.V. van Os, A.M. Galloway en M. van Londen (2014) *Afgewezen en uit Nederland vertrokken? Een onderzoek naar de achtergronden van variatie in zelfstandige terugkeer onder uitgeprocedeerde asielzoekers*, Den Haag: Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum.

Leerkes, A. en M. de Hoon (2019) *Blijven vergunninghouders in Nederland? Patronen en determinanten van vervolgmigratie en remigratie onder asielmigranten, cohort 1995-1999,* Den Haag: Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum en Centraal Bureau voor de Statistiek.

Leeuwestein, H. en M. Bokhorst (2018) *De school als doorgangshuis. Omgaan met tijdelijke migratie in het onderwijs,* WRR-Working Paper nr. 29, Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, beschikbaar op: www.wrr.nl/onderwerpen/migratiediversiteit/documenten/working-papers/2018/09/20/wp029-de-school-als-doorgangshuis.

Leidelmeijer, K., J. Frissen en J. van Iersel (2020) *Veerkracht in het corporatiebezit. De update: een jaar later, twee jaar verder…,* In-Fact-Research en Circusvis i.o.v. AEDES, Amsterdam: In-Fact Research.

Leseman, P. en H. Blok (2004) 'Effectiviteit van voor- en vroegschoolse educatie', blz.133-147 in P. Leseman en A. van der Leij (red.) *Educatie in de voor- en vroegschoolse periode*, Baarn: HB uitgevers.

Letki, N. (2008) 'Does Diversity Erode Social Cohesion? Social Capital and Race in British Neighbourhoods', *Political Studies* 56, 1: 99–126.

Lewis, H. en C. Craig (2014) 'Multiculturalism Is Never Talked About: Community Cohesion and Local Policy Contradictions in England', *Policy & Politics* 42, 1: 21-38.

Li, J. (2001) 'Expectations of Chinese immigrants parents for their children's education: The interplay of Chinese tradition and the Canadian context', *Canadian Journal of Education* 264: 477-494.

Liempt, I. van (2007) *Navigating borders: Inside perspectives on the process of human smuggling into the Netherlands*, Amsterdam: Amsterdam University Press.

Lilly, M.B., A. Laporte en P.C. Coyte (2007) 'Labor market work and home care's unpaid caregivers: a systematic review of labor force participation rates, predictors of labor market withdrawal, and hours of work', *The Milbank Quarterly 85*, 4: 641-690.

Linden, M. van der (2020) *Een warm welkom? Hoe buurtklimaat de sociale integratie van statushouders versterkt bij diverse versus homogene buurten,* EUR-*onderzoek (te verschijnen).*

Local Government Association (2019) *Building Cohesive Communities. An LGA Guide,* Londen: Local Government Association.

Lodder, G. (2019) *Selectief naast restrictief: Evaluatie van de Wet modern migratiebeleid*, Den Haag: Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum.

LSVb (2019) *Annual International Student Survey* (AISS), Utrecht: Interstedelijk Studenten Overleg (ISO).

L2tor (2017) 'What is l2tor?' Geraadpleegd via www.l2tor.eu.

Lub, V. (2017) *Participatie in de bijstand: wat leert de wetenschap?*, Rotterdam: Bureau voor Sociale Argumentatie.

Lucassen, J. en R. Penninx (1994) *Nieuwkomers, nakomelingen, Nederlanders: Immigranten in Nederland 1550-1993*, Amsterdam: Het Spinhuis.

Lucassen, L. en J. Lucassen (2018) *Vijf eeuwen migratie. Een verhaal van winnaars en verliezers,* Amsterdam: Atlas Contact.

Maliepaard, M., B. Witkamp en R. Jennissen (red.) (2017) *Een kwestie van tijd? De integratie van asielmigranten, een cohortonderzoek,* Den Haag: Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC).

Mansvelt Beck, J. (1993) 'Spanje, van emigratie- naar immigratieland', *Migrantenstudies* 9, 4: 7-22.

Markowitz, F. E., P. E. Bellair, A. E. Liska en J. Liu (2001) Extending social disorganization theory: Modeling the relationships between cohesion, disorder, and fear, *Criminology 39,* 2, 293-319.

Martinovic, B. en M. Verkuyten (2016) 'Inter-religious feelings of Sunni and Alevi Muslim minorities: The role of religious commitment and host national identification', *International Journal of Intercultural Relations* 52: 1-12.

McCollum, D. en A. Findley (2015) '"Flexible" workers for "flexible" jobs? The labour market function of A8 migrant labour in the UK', *Work, Employment and Society* 29, 3: 427–433.

McPherson, M., L. Smith-Lovin en J.M. Cook (2001) 'Birds of a Feather: Homophily in Social Networks', *Annual Review of Sociology* 27: 415-444.

Meer, T. van der en J. Tolsma (2014) 'Ethnic Diversity and Its Effects on Social Capital', *Annual Review of Sociology* 40: 459-78.

Meeussen, L., S. Otten en K. Phalet (2014) 'Managing diversity: How leaders' multiculturalism and colorblindness affect work group functioning', *Group Processes & Intergroup Relations* 17, 5: 629-644.

Meijs, L. (2020) *Position paper t.g.v. het verhoor met parlementaire ondervragingscommissie ongewenste beïnvloeding uit onvrije landen (POCOB),* beschikbaar op: www.tweedekamer.nl/sites/default/files/atoms/files/position_paper_aangeleverd_door_dhr._meijs.pdf.

Meissner, F. en S. Vertovec (2015) 'Comparing super-diversity', *Ethnic and Racial Studies* 38, 4: 541–555.

Minister van SZW (2020) Memorie van toelichting WAV www.internetconsultatie.nl/wijzigingwetarbeidvreemdelingen.

Ministerie van Binnenlandse Zaken (1983) *Minderhedennota*, Kamerstukken II 1982-1983, 16 102, nr. 21.

Ministerie van Binnenlandse Zaken (2011) *Integratie, binding en burgerschap,* Kamerstukken II 2010/2011, 32 824, nr.1.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2019) *Evaluatie van de herziene Woningwet*. Verslag, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Ministerie van Economische Zaken (2015) *Monitor vestigingsklimaat najaar 2015: Internationale scholen*. Kamerstukken II 2015/2016, 32637 nr. 222.

Ministerie van Justitie en Veiligheid (2019) *Beleidsdoorlichting begrotingsartikel 37.3. De terugkeer van vreemdelingen*, Den Haag. Kamerstukken II 2019/2020, 33 199, nr. 32.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2008) *Kabinetsreactie op het Groenboek Migratie en mobiliteit: uitdagingen en kansen voor Europese onderwijssystemen*. Kamerstukken II 2008/2009, 22112 nr. 753.

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2018) Evaluatie van de Wet inburgering 2013. Kamerstukken II 2017/2018, 32 824, nr. 222 1. Bijlage Blom et al. (2018) Inburgering: systeemwereld versus leefwereld. Evaluatie Wet inburgering 2013. Significant.

Mooij, M. de, C. Bloemendal en D. Dieleman (2018) *Jaarrapport Integratie 2018*, Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.

Morrisson, K., V. Plaut en O. Ibarra (2010) 'Predicting whether multiculturalism positively or negatively influences white Americans' intergroup attitudes: The role of ethnic identification', *Personality and Social Psychology Bulletin* 36, 2: 1648-1661.

Muermans, H. en J. Liu (2009) 'Gezinsvorming in cijfers', blz. 25-45 in WODC en INDIAC (red.) *Internationale gezinsvorming begrensd? Een evaluatie van de verhoging van de inkomens- en leeftijdseis bij migratie van buitenlandse partners naar Nederland*, Den Haag: Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum.

Mulder, L. (2018) *Verlies van thuisgevoelens en de relatie met de bevolkingssamenstelling in de buurt.* WRR Working Paper nr. 28, Den Haag: WRR, beschikbaar op: www.wrr.nl/publicaties/working-papers/2018/05/29/wp-28-verlies-van-thuisgevoelens-en-de-relatie-met-de-bevolkingssamenstelling-in-de-buurt.

Mullainathan, S. en E. Sharif (2013) *Scarcity: Why having too little means so much*, New York, NY: Holt.

Munniksma, A. (2013) *Crossing ethnic boundaries: parental resistance to and consequences of adolescents' cross-ethnic friendships*. Proefschrift, Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.

Munniksma, A., A.B. Dijkstra, I. van der Veen, G. Ledoux, H. van de Werfhorst en G. ten Dam (2017) *Burgerschap in het voortgezet onderwijs. Nederland in vergelijkend perspectief*, Amsterdam: Amsterdam University Press.

Muus, P. (2004) 'The Netherlands: A Pragmatic Approach to Economic Needs and Humanitarian Considerations', blz. 263-288 in W.A. Cornelius, T. Tsuda, P.L. Martin en J.F. Hollifield (red.) *Controlling Immigration: A Global Perspective*, 2nd ed., Stanford, CA: Stanford University Press.

Nationale Ombudsman (2018) *Een valse start. Een onderzoek naar behoorlijke inburgering*, Den Haag: Nationale Ombudsman.

Neal, S., K. Bennett, H. Jones, A. Cochrane en G. Mohan (2015) 'Multiculture and Public Parks: Researching Super-Diversity and Attachment in Public Green Space', *Population, Space and Place* 21, 5: 463-475.

Nicolaas, H. (2006) 'Bevolkingsprognose 2006-2050: Veronderstellingen over de asielmigratie', *Bevolkingstrends* 54: 78-84.

Nicolaas, H. (2006) 'Nederland: van immigratie- naar emigratieland?', *Bevolkingstrends* 54, 2: 33-40.

Nicolaas, H., J. Liu en S. de Boer (2011) 'Gezinsmigratie', blz. 149-175 in R.P.W. Jennissen (red.) *De Nederlandse migratiekaart: Achtergronden en ontwikkelingen van verschillende internationale migratietypen,* Den Haag: Boom Juridische uitgevers.

NIDI en CBS (2020) *Bevolking 2050 in beeld. Drukker, diverser en dubbelgrijs. Deelrapport Verkenning Bevolking 2050*, Den Haag: NIDI.

Nienhuis, T., L.M. Sluys en M.G.A. Ligtvoet-Janssen (2017) *Huisvesting arbeidsmigranten. De vraag naar, het aanbod aan en de mogelijke rollen en taken van de provincie Zuid-Holland,* Leiden: Tympaan Instituut.

Nierop, T. (1995) 'Globalisering, internationale netwerken en de regionale paradox', blz. 36-60 in J. Heilbron en N. Wilterdink (red.) *Mondialisering: De wording van de wereldsamenleving*, Groningen: Noordhoff Uitgevers.

Nijhoff, K. (2015) 'Ervaringen van Poolse gevestigde migranten. Wegwijs worden in Den Haag', blz.37-53 in S. Bonjour, L. Coello Eertink, J. Dagevos, C. Huinder, A. Odé en K. de Vries (red.) *Open grenzen, nieuwe uitdagingen. Arbeidsmigratie uit Midden- en Oost-Europa*, Amsterdam: Amsterdam University Press.

Noordhuizen, B., I. Razenberg en M. van Dijk (2016) *Staalkaart EU-migranten,* Utrecht: KIS.

Noordhuizen, B. en I. Razenberg (2016) *Beleid voor EU-migranten. Factsheet Gemeente Peel en Maas*, Utrecht: KIS.

Norder, M. (2014) 'Brief Participatietraject EU-arbeidsmigranten van wethouder Norder aan de voorzitter van de Commissie Samenleving van de gemeente Den Haag', 20 februari.

Nuffic (2017) *Stayrate van internationale afgestudeerden in Nederland*, Den Haag: Nuffic.

Nuffic (2019) 'Annual International Student Survey'. Nieuwsbericht 'Nuffic publiceert nieuwe cijfers internationale studenten', 29 maart 2019.

Nye, F.I. (1958) *Family relationships and delinquent behaviour*, New York: John Wiley.

Odé, A., M.C. Paulussen-Hoogeboom, J. Stouten en M. Witvliet (2014) *Evaluatie Wet inburgering buitenland,* Amsterdam: Regioplan.

OECD (2018) *Good Jobs for All in a Changing World of Work: The OECD Jobs Strategy,* Parijs: OECD Publishing.

Olsthoorn, S. (2017) 'Tekort technisch personeel dwingt zelfs ASML tot nadenken over bokkensprongen', *Het Financieele Dagblad* 27 november.

Onderwijsraad (2017) *Vluchtelingen en onderwijs. Naar een efficiëntere organisatie, betere toegankelijkheid en hogere kwaliteit*, Den Haag: Onderwijsraad.

Oomen, B. (2019) 'Naar een lokaal vreemdelingenrecht en -beleid', *Journaal Vreemdelingenrecht* 3, 1: 17-24.

Oostindie, G. (2010) *Postkoloniaal Nederland: Vijfenzestig jaar vergeten, herdenken, verdringen*, Amsterdam: Bert Bakker.

Oostindie, G. en J. Schoorl (2011) 'Postkoloniale migratie', blz. 251-285 in R. Jennissen (red.) *De Nederlandse migratiekaart: Achtergronden en ontwikkelingen van verschillende internationale migratietypen*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers.

Oostveen, A., A. Odé en A. Mack (2018) *Duale trajecten taal en werk - Inventarisatie van duale trajecten voor statushouders,* Amsterdam: Regioplan.

Osgood, D.W. en J.M. Chambers (2000) 'Social disorganization outside the metropolis: An analysis of rural youth violence', *Criminology* 38, 1: 81-116.

Ostaijen, M. van, P. Scholten en E. Snel (2018) 'Lokaal beleid tussen migratie en mobiliteit. Het verhaal van Rotterdam, Stockholm en Wenen', blz.33-55 in G. Engbersen en P. Scholten (red.) *De wereld in een stad: migratiediversiteit en stedelijk beleid in Europa,* WRR-verkenning 39, Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

Panteia (2015) *Discriminatie in de wervings- en selectiefase. Resultaten van 'virtuele' praktijktests*, Zoetermeer: Panteia.

Panteia (2019) *Herhaling virtuele praktijktests arbeidsmarktdiscriminatie. Eindrapportage,* Zoetermeer: Panteia.

Parool, het (2015) 'Amstelveen is expat-hotspot van Nederland', *Het Parool 21 augustus.*

Partners + Pröpper (2012) *Evaluatie van de Wet gemeentelijke antidiscriminatie-voorzieningen,* Vught: Partners + Pröpper.

Penninx, R. (2009) *Decentralising integration policies. Managing migration in cities, regions and localities,* Londen: Policy Network.

Peterson, M. (2017) 'Living with Difference in Hyper-Diverse Areas: How Important Are Encounters in Semi-Public Spaces?', *Social & Cultural Geography* 18, 8: 1067-1085.

Petrovic, M., F. Ravijts en E. Roger (2014) *Migratiemaatschappij. 20 stemmen over samenleven in diversiteit, Leuven / Den Haag: Acco.*

Pettigrew, T. F. en L.R. Tropp (2006) 'A meta-analytic test of intergroup contact theory', *Journal of personality and social psychology* 90, 5: 751-783.

Phan, M. B. (2008) 'We're all in this together: context, contacts, and social trust in Canada', *Analyses of Social Issues and Public Policy 8*, 1: 23-51.

Piore, M.J. (1979) *Birds of Passage: Migrant Labor and Industrial Societies*, Cambridge, UK: Cambridge University Press.

Pool, C.M. (2011) *Migratie van Polen naar Nederland in een tijd van versoepeling van migratieregels*. Amsterdam: Boom Juridisch uitgevers.

Poppelaars, C. en P. Scholten (2008) 'Two worlds apart: The divergence of national and local immigrant integration policies in the Netherlands', *Administration & Society* 40, 4: 335-357.

PO-Raad (2017) *Ruimte voor nieuwe talenten: keuzes rond nieuwkomers op de basisschool,* Utrecht: PO-Raad.

ProFacto (2018) *Rapportage. Onderdak en opvang door Rijk en gemeenten van vertrekplichtige vreemdelingen en de invloed daarvan op terugkeer, i.o.v. WODC*, Groningen: ProFacto.

Putnam, R.D. (2007) 'E pluribus unum: Diversity and community in the twenty-first century', *Scandinavian Political Studies* 30, 2: 137-174.

Quick, M. en J. Law (2015) 'Analyzing the influence of ethnic composition and immigrant residents on the spatial distribution of violent crime', blz. 227-243 in F. Harvey en Y. Leung (red.) *Advances in spatial data handling and analysis*, Cham: Springer International Publishing.

Raad van Europa (2017) *Intercultural Cities: Bridging the equality, diversity and inclusion agendas,* Straatsburg: Raad van Europa.

Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (2020) *Toegang tot de stad. Hoe publieke voorzieningen, wonen en vervoer de sleutel voor burgers vormen,* Den Haag: Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur.

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (1999) *Nationale identiteit in Nederland*, rapport, Den Haag: SDU.

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2005) *Niet langer met de ruggen naar elkaar. Een advies over verbinden*, Den Haag: Sdu Uitgevers.

Raeflex (2018) *Visitatierapport 2018 Almelose Woningstichting Beter Wonen*, Bennekom: Raeflex.

Rast, M.C. en H. Ghorashi (2018) 'Dancing with 'the other': Challenges and opportunities of deepening democracy through participatory spaces for refugees', *Social Inclusion* 6, 1: 188–198.

Razenberg, I. (2015) *Local welcoming policies. Cityreport Amsterdam*, Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Razenberg, I. en M. de Gruijter (2017) *Factsheet Eindhoven: een snelle start op de arbeidsmarkt,* Utrecht: Kennisplatform Integratie & Samenleving/Verwey-Jonker Instituut.

Razenberg, I., M. Kahmann, M. de Gruijter en E. Damhuis (2018) *Monitor gemeentelijk beleid arbeidstoeleiding vluchtelingen 2018. Het belang van blijvende aandacht voor (stappen naar) werk,* Utrecht: Kennisplatform Integratie & Samenleving.

Regeerakkoord (2017) *Vertrouwen in de toekomst.*

Reitz, J. en R. Banerjee (2007) *Racial Inequality, Social Cohesion and Policy Issues in Canada,* Montreal: Institute for Research on Public Policy.

Research and Evaluation Branch (2018) *Evaluation of Pre-Arrival Settlement Services*, beschikbaar op: www.canada.ca/content/dam/ircc/documents/pdf/english/evaluation/e3-2017-pre-arrival-en.pdf.

Research and Evaluation Branch (2018) *Operation Syrian Refugees: An Overview of Canada's Resettlement Initiative and Early Outcomes,* beschikbaar op: www.uts.edu.au.

Ridder, J. den, E. Miltenburg, W. Huijnk en S. van Rijnberk (2019) *Burgerperspectieven 2019|4. Kwartaalbericht van het Continu Onderzoek Burgerperspectieven (*COB*),* Den Haag: SCP/COB.

Rijksoverheid (2019) 'Kamerbrief aanpak misstanden arbeidsmigranten', 21 juni 2019, beschikbaar op: www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2019/06/21/kamerbrief-aanpak-misstanden-arbeidsmigranten.

Rijksoverheid (2019) 'Kamerbrief over huisvesting arbeidsmigranten', 12 maart 2019, beschikbaar op: www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2019/03/12/kamerbrief-over-huisvesting-arbeidsmigranten.

Rijksoverheid (2020) 'Wettelijke plicht voor gelijke kansen bij werving en selectie'. Nieuwsbericht 3 juli 2020, beschikbaar op: www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2020/07/03/wettelijke-plicht-voor-gelijke-kansen-bij-werving-en-selectie.

Roodenburg, H., R. Euwals en H. ter Rele (2003) *Immigration and the Dutch economy*, Den Haag: Centraal Planbureau.

Roopram, S. en E. van Steenbergen (2013) 'Challenging the Post 9/11 'We-They' Configuration in Dutch Society: Hindustanis and the Populist Anti-Muslim Vote in the Netherlands', *South Asian Cultural Studies* 5: 1-16.

Ross, C., J. Mirowsky en S. Pribish (2001) 'Powerlessness and the amplification of threat: neighbourhood disadvantage, disorder and mistrust', *American Sociological Review* 66, 4: 588-591.

Ruhs, M. en B. Anderson (2012) 'Arbeidsmigranten: Onvermijdelijke ontwikkeling of beleidskeuze?', blz. 13-37 in J.W. Holtslag, M. Kremer en E.Schrijvers (red.) *In betere banen: De toekomst van arbeidsmigratie in de Europese Unie*, Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

Ryan, L. (2008) 'Navigating the Emotional Terrain of Families "Here" and "There": Women, Migration and the Management of Emotions', *Journal of Intercultural Studies* 29, 3: 299-313.

Sampson, R. J. en W.B. Groves (1989) 'Community Structure and Crime: Testing Social-Disorganization Theory', *American Journal of Sociology* 94, 4: 774–802.

Sampson, R. J., S.W. Raudenbushen en F. Earls (1997) 'Neighborhoods and violent crime: A multilevel study of collective efficacy', *Science* 277, 5328: 918-924.

Sanders, F.C. en M. Dautzenberg (2010) 'Ontmoetingsplekken, fundament voor 'houdbare wijken'', *Tijdschrift voor de volkshuisvesting* 5: 43-47.

Schachner, M.K., P. Noack, F.J.R. van de Vijver en K. Eckstein (2016) 'Cultural diversity climate and psychological adjustment at school – Equality and inclusion versus cultural pluralism', *Child Dev.* 87: 1175–1191.

Scheepers, P., H. Schmeets en B. Pelzer (2013) 'Hunkering down as disruption of community cohesion: Municipal-, neighbourhood- and individual-level effects.', *Procedia-Social and Behavioral Sciences* 72: 91-106.

Scheffer, P. (2018) *De vorm van vrijheid*, Amsterdam: De Bezige Bij.

Scheffer, P. (2018) 'Immigratie in een open samenleving', blz. 57-106 in WRR (red.) *Regie over migratie: Naar een strategische agenda*, Den Haag: WRR.

Schinkel, W. (2008) *De gedroomde samenleving*, Kampen: Klement.

Schinkel, W. (2010) 'The virtualization of citizenship', *Critical Sociology 36*, 2: 265-283.

Schinkel, W. en F. van Houdt (2010) 'The double helix of cultural assimilationism and neo-liberalism: citizenship in contemporary governmentality', *The British Journal of Sociology* 61, 4: 696-715.

Schippers, J.J. en J.J. Siegers (2002) 'Allochtonen op de Nederlandse Arbeidsmarkt: Bedreigingen en Kansen', *Migrantenstudies* 18, 2: 107-114.

Schmeets, H. (2018) *Vertrouwen op de kaart. Statistische Trends*, Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.

Schmeets, H. (2019) *Verblijfsduur immigranten: migratieredenen en herkomstgebieden*. WRR Working Paper nr. 33, Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. Beschikbaar op: www.wrr.nl/publicaties/working-papers/2019/06/06/verblijfsduur-immigranten-migratieredenen-en-herkomstgebieden.

Scholten, P., E. Collett en M. Petrovic (2017) 'Mainstreaming migrant integration? A critical analysis of a new trend in integration governance', *International Review of Administrative Sciences* 83, 2: 283-302.

Scholten P., F. Baggerman, L. Dellouche, V. Kampen, J. Wolf en R. Ypma (2017) *Policy Innovation in Refugee Integration? A Comparative Analysis of Innovative Policy Strategies Toward Refugees Integration in Europe,* Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam, beschikbaar op: http://hdl.handle.net/1765/122531.

Scholten, P. (2018) *Mainstreaming versus vervreemding. Complexiteit en de dubbele werkelijkheid van migratie- en diversiteitsbeleid,* Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam.

Scholten, P. en I. van Breugel (2018) 'Introduction: Conceptualizing mainstreaming in integration governance', blz. 3-22 in P. Scholten en I. van Breugel (red.) *Mainstreaming Integration Governance*, Londen: Palgrave.

Scholten, P. en M. van Ostaijen (red.) (2018) *Between mobility and migration: The multi-level governance of Intra-European Movement*, Cham: Springer.

Scholten, P., G. Engbersen, M. van Ostaijen en E. Snel (2018) 'Multilevel governance from below: How Dutch cities respond to intra-EU mobility', *Journal of Ethnic and Migration Studies* 44, 12: 2011–2033.

Schoorl, J. (2011) 'Arbeidsmigratie door de jaren heen', *Demos: Bulletin over Bevolking en Samenleving* 27, 10: 2-4.

SEO (2018) *De economische waarde van arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa voor Nederland*, Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.

Severiens, S., R. Wolff en S. van Herpen (2014) 'Teaching for diversity: A literature overview and an analysis of the curriculum of a teacher training college', *European Journal of Teacher Education* 37, 3: 295-311.

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

Slobbe, M. van (2019) *Onder Ons. Een etnografische studie naar gevestigden-buitenstaanders relaties in een sportvereniging en het ingrijpen van de overheid daarop*. Dissertatie, Almere: Uitgeverij Parthenon.

Smeekes, A., M. Verkuyten en E. Poppe (2012) 'How a tolerant past affects the present: Historical tolerance and the acceptance of Muslim expressive rights', *Personality and Social Psychology Bulletin* 38, 11: 1410-1422.

Smeekes, A. en L. Mulder (2016) *Verliesgevoelens in relatie tot de multi-etnische samenleving onder autochtone Nederlanders*. WRR Working Paper nr. 22, Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, beschikbaar op: https://www.wrr.nl/publicaties/working-papers/2016/09/15/verliesgevoelens-in-relatie-tot-de-multi-etnische-samenleving-onder-autochtone-nederlanders.

Smith, S., I. Maas en F. van Tubergen (2014) 'Ethnic ingroup friendships in schools: Testing the by-product hypothesis in England, Germany, the Netherlands and Sweden', *Social Networks* 39: 33-45.

Snel, E. en P. Scholten (2005) 'Van gastarbeiders tot het multiculturele drama: integratie als hardnekkig beleidsprobleem', blz. 165-189 in M. Arentsen en W. Trommel (red.) *Moderniteit en overheidsbeleid. Hardnekkige beleidsproblemen en hun oorzaken*, Bussum: Uitgeverij Couthino.

Snel, E., G. Engbersen, M. Ilies, R. Meij en J. Hamberg (2011) *De schaduwzijden van de nieuwe arbeidsmigratie. Dakloosheid en overlast van Midden-en Oost-Europese arbeidsmigranten in Den Haag,* Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam.

Snel, E., G. Custers en G. Engbersen (2018) 'Ongelijkheid in de Participatiestad', *Mens en Maatschappij* 93, 1: 31–57.

Sociaal-Economische Raad (1985) *Advies emigratiebeleid*, Den Haag: Sociaal-Economische Raad.

Sociaal-Economische Raad (2007) *Advies arbeidsmigratiebeleid,* Den Haag: Sociaal-Economische Raad.

Sociaal-Economische Raad (2014) *Integratie door werk. Advies arbeidsmigratie*, Den Haag: Sociaal-Economische Raad.

Sociaal-Economische Raad (2015) *Sociale ondernemingen: een verkennend advies,* Den Haag: Sociaal-Economische Raad.
Sociaal-Economische Raad (2019) *Integratie door werk. Meer kansen op werk voor nieuwkomers*, Den Haag: Sociaal-Economische Raad.
Sociaal en Cultureel Planbureau (2019) *Denkend aan Nederland: Sociaal en cultureel rapport 2019,* Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
Staatscommissie parlementair stelsel (2018) *Lage drempels, hoge dijken. Democratie en rechtsstaat in balans. Eindrapport van de staatscommissie parlementair stels*el, Amsterdam: Boom.
Stark, T.H. (2011) *Integration in schools: A process perspective on students' interethnic attitudes and interpersonal relationships*. Proefschift, Groningen: s.n.
Stark, T. en A. Flache (2012) 'The Double Edge of Common Interest: Ethnic Segregation as an Unintended Byproduct of Opinion Homophily', *Sociology of Education* 85, 2: 179-199.
Stephens, N., M. Hamedani en S. Townsend (2019) 'Difference Matters: Teaching Students a Contextual Theory of Difference Can Help Them Succeed', *Perspectives on Psychological Science* 14, 2: 156-174.
Sterckx, L. (2014) *Trouwen met een vreemdeling. Afstand en nabijheid in de relaties van 'Turken' en 'Marokkanen' in een gemengd huwelijk*, Diemen: AMB-Press.
Sterckx, L., J. Dagevos, W. Huijnk en J. van Lisdonk (2014) *Huwelijksmigratie in Nederland: Achtergronden en leefsituatie van huwelijksmigranten*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
Sterckx, L. en M. Fessehazion (2018) *Eritrese statushouders in Nederland. Een kwalitatief onderzoek over de vlucht en hun leven in Nederland,* Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
Stoeldraijer, L. en C. van Duin (2020) *Bevolkingsvarianten bij de MEV-scenario's 2020*, Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.
Store Support (2019) *Onderzoeksrapport Inspectie* SZW. *Mystery calling-onderzoek arbeidsmarktdiscriminatie,* beschikbaar op: www.inspectieszw.nl/publicaties/rapporten/2019/07/11/rapport-mystery-calling-onderzoek-arbeidsmarktdiscriminatie.
Stravens, M. en J. Cornelissen (2017) 'Ze vinden hier werk of liefde: buitenlandse studenten blijven vaker plakken in Nederland', *de Volkskrant 15 november.*
Strockmeijer, A., P. de Beer en J. Dagevos (2018) 'Stromen arbeidsmigranten vaker in de WW dan autochtone Nederlandse werknemers? Een decompositieanalyse van WW-instroom onder Oost-Europese arbeidsmigranten in Nederland', *TPEdigitaal* 12, 2: 28-51.
Strockmeijer, A. (2020) *De arbeidsmarktpositie verklaart. Werk en uitkeringsgebruik van Oost-Europese arbeidsmigranten in Nederland,* Proefschrift, Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.

Svašek, M. (2010) 'On the move: Emotions and human mobility', *Journal of Ethnic and Migration Studies* 36, 6: 865-880.
Swanenberg, J. (2010) 'Dialectgrenzen in Noord-Brabant, tussen 1937 en 2009', *Taal en Tongval* 62, 1: 71-85.
Tajfel, H. (1981) *Human Groups and Social Categories: Studies in Social Psychology*, New York, NY: Cambridge University Press.
Thijs, J. en M. Verkuyten (2014) 'School ethnic diversity and students' interethnic relations', *British Journal of Educational Psychology* 84, 1: 1-21.
Thijssen, L., M. Coenders en B. Lancee (2019) 'Etnische discriminatie op de Nederlandse arbeidsmarkt', *Mens en Maatschappij* 94, 2: 141-176.
Thijssen, L., B. Lancee, S. Veit en R. Yemane (2019) 'Discrimination against Turkish minorities in Germany and the Netherlands: field experimental evidence on the effect of diagnostic information on labour market outcomes', *Journal of Ethnic and Migration Studies*. DOI: 10.1080/1369183X.2019.1622793.
Thijssen, L. (2020) *Racial and ethnic discrimination in Western labor markets. Empirical evidence from field experiments*, Alblasserdam: Ridderprint.
Tiemeijer, W. (2021) *Project Nederland. Over de feitelijke en gewenste identiteit van Nederland*. WRR-verkenning nr. 41, Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (te verschijnen).
Tijdelijke commissie arbeidsmigratie in goede banen (2011) *Parlementair onderzoek Lessen uit recente arbeidsmigratie. Eindrapport*, Kamerstukken II 2011/2012 32680, nr. 4.
Tinnemans, W. (1994) *Een gouden armband. Een geschiedenis van mediterrane immigranten in Nederland (1945-1994)*, Utrecht: NCB.
Tolsma, J., T. van der Meer en M. Gesthuizen (2009) 'The impact of neighbourhood and municipality characteristics on social cohesion in the Netherlands', *Acta Politica* 44, 3: 286-313.
Tolsma, J. (2013) 'In etnisch gemengde klassen wordt vaker gepest', *Trouw* 29 april.
Tolsma, J., I. van Deurzen, T.H. Stark en R. Veenstra (2013) 'Who is bullying whom in ethnically diverse primary schools? Exploring links between bullying, ethnicity, and ethnic diversity in Dutch primary schools', *Social Networks* 35, 1: 51-61.
Tubergen, F.A. van, I. Maas en H.D. Flap (2004) 'The Economic Incorporation of Immigrants in 18 Western Societies: Origin, Destination and Setting Effects', *American Sociological Review* 69: 701-724.
Tubergen, F. van en I. Maas (2007) 'Ethnic intermarriage among immigrants in the Netherlands: An analysis of population data', *Social science research* 36, 3: 1065-1086.
Tyyskä, V., J. Blower, S. de Boer en S. Kawai (2017) *The Syrian refugee crisis in Canadian media*, Toronto: Ryerson Centre for Immigration & Settlement.

Uitermark, J. en J.W. Duyvendak (2006) *Ruimte maken voor straatburgerschap. Essay Mensen Maken de Stad*, Rotterdam: Gemeente Rotterdam.

Uitermark, J. en J.W. Duyvendak (2006) *Een gezellig beschavingsoffensief. Aanbevelingen voor Mensen Maken de Stad,* Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.

UNHCR (2016) *Update on budgets and funding for 2015 and 2016*, Genève: UNHCR.

UWV (2019) *Moeilijk vervulbare vacatures. Landelijk overzicht van beroepen*, Amsterdam: UWV, Afdeling Arbeidsmarktinformatie en -advies.

UWV (2020) *Jaarplan 2020*, Amsterdam: UWV, Directie Strategie, Beleid en Kenniscentrum.

Venema, S., B. Sleutjes en H. de Valk (2017) 'Segregatie van Poolse migranten in Nederland', *Demos: bulletin over bevolking en samenleving* 33, 6: 5-7.

Verbeek, P. (2019) 'Internationale student vindt met moeite zijn weg in Nederland', Nuffic 18 juni, beschikbaar op: www.nuffic.nl/actueel/internationale-student-vindt-met-moeite-zijn-weg-nederland/.

Verkuyten, M. en J. Thijs (2013) 'Multicultural education and inter-ethnic attitudes: An intergroup perspective', *European Psychologist* 18, 3: 179–190.

Vermeij, L., M.A.J. van Duijn en C. Baerveldt (2009) 'Ethnic Segregation in Context: Social Discrimination among Native Dutch Pupils and Their Ethnic Minority Classmates', *Social Networks* 31, 4: 230-239.

Vermeulen, F. en M. Kranendonk (2019) 'DENK. Factoren voor het succes, de kenmerken van de achterban en het bereiken van nieuwe stemmers', *Beleid & Maatschappij* 46, 1: 195-199.

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

Vermeulen, J. en P. Verweel (2009) 'Participation in sport: bonding and bridging as identity work', *Sport in Society: Cultures, Commerce, Media, Politics* 12, 9: 1206-1219.

Versantvoort, M.C., I.W.E. Vossen, M.A. van der Ende, C.P.A. Zoon, M. Nugteren, J.A. Nauta, K. Azzouz, P.A. Donker van Heel, A. Ceglowska en W. Kreft (2006) *Evaluatie werknemersverkeer MOE-landen*, Rotterdam: Ecorys.

Vertelyte, M. (2015) *Local Welcome Policies for EU Mobile Citizens. City Report Copenhagen*, beschikbaar op: http://www.miramedia.nl/media/file/Local-Welcome/Copenhagen_city-report.pdf.

Vertovec, S. (2007) 'Super-diversity and its implications', *Ethnic and Racial Studies* 30, 6: 1024-1054.

Verwiebe, R., L. Wiesböck en R. Teitzer (2014) 'New Forms of Intra-European Migration, Labour Market Dynamics and Social Inequality in Europe', *Migration Letters* 11, 2: 125–36.

VNG (2020) 'Opmerkingen van de VNG op de Begroting van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties'. *Position paper*, Den Haag: VNG.

VNG (2020) *Op weg naar een discriminatievrije arbeidsmarkt. Handreiking lokale aanpak inclusie en discriminatie op de arbeidsmarkt*, Den Haag: VNG.

VNG en SZW (2020) *De Nieuwe Verscheidenheid. Handelingsperspectieven voor lokale bestuurders*. Beschikbaar op: www.vng.nl.

Vogels, R., M. Gijsberts en M. den Draak (2014) *Poolse, Bulgaarse en Roemeense kinderen in Nederland,* Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Voitchovsky, S. (2014) 'Occupational Downgrading and Wages of New Member States Immigrants to Ireland', *International Migration Review* 48, 2: 500–37.

Völker, B., H. Flap en S. Lindenberg (2007) 'When Are Neighbourhoods Communities? Community in Dutch Neighbourhoods', *European Sociological Review* 23, 1: 99–114.

Vriesema, I. (2016) 'Gemeenten dringen aan op terugkeer "eigen" vluchteling', *NRC* 9 april.

Vroome, T. de en F. van Tubergen (2010) 'The Employment Experience of Refugees in the Netherlands', *International Migration Review* 44, 2: 376–403.

Vroome, T. de, M. Coenders, F. van Tubergen en M. Verkuyten (2012) 'Economic Participation and National Self-Identification of Refugees in the Netherlands', *International Migration Review* 45, 3: 615-638.

Vroome, T. de, B. Martinovic en M. Verkuyten (2014) 'The integration paradox: level of education and immigrants' attitudes towards natives and the host society', *Cultural diversity & ethnic minority psychology* 20, 2: 166-175.

Vroome, T. de en F. van Tubergen (2014) 'Settlement Intentions of Recently Arrived Immigrants and Refugees in the Netherlands', *Journal of Immigrant and Refugee Studies* 12, 1: 47-66.

Waal, T.M. de (2017) *Conditional belonging: A legal-philosophical inquiry into integration requirements for immigrants in Europe*, Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.

Waldring, I.E, M.R.J. Crul en H. Ghorashi (2015) 'Discrimination of Second-Generation Professionals in Leadership Positions', *Social Inclusion* 3, 4: 38–49.

Wallem, G. (2017) 'The Name and The Nation: Banal Nationalism and Name Change Practices in the Context of Co-ethnic Migration to Germany', blz. 77-96 in M. Skey en M. Antonisch (red.) *Everyday Nationhood*, Londen: Palgrave Macmillan.

Walther, L., L.M. Fuchs, J. Schupp en C. von Scheve (2020) 'Living Conditions and the Mental Health and Well-being of Refugees: Evidence from a Large-Scale German Survey', *Journal of Immigrant and Minority Health* 22, 2: 903-913.

Walton, G.M. en G.L. Cohen (2007) 'A question of belonging: Race, social fit, and achievement' (Author abstract), *Journal of Personality and Social Psychology* 91, 1: 82.

Walz, G., B. Briels en H. Felten (2017) *Lokaal antidiscriminatiebeleid. Het perspectief van Nederlandse gemeenten*, Amsterdam: Movisie.

Weber, M. (2002 [1905]) *The Protestant Ethic and the Spirit of Capitalism*. New translation and introduction by Stephen Kalberg, Los Angeles: Blackwell Publishers.

Wel, J. van der, L. Bertling en P. Renooy (2016) *Internationaal onderwijs in Nederland,* Amsterdam: Regioplan.

Welle, I. van der en V. Mamadouh (2009) 'Territoriale identiteiten en de identificatie strategieën van Amsterdamse jongvolwassenen van buitenlandse afkomst: over evenwichtskunstenaars en kleurbekenners', *Migrantenstudies* 25, 1: 24-41.

Welle, I. van der (2011) *Flexibele burgers? Amsterdamse jongvolwassenen over lokale en nationale identiteiten*. Proefschrift, Amsterdam: Amsterdam Institute for Social Science Research (AISSR).

Welsh, B.C., A.A. Braga en G.J.N. Bruinsma (2015) 'Reimagining Broken Windows: From Theory to Policy', *Journal of Research in Crime and Delinquency* 52, 4: 447-463.

Werfhorst, H. G. van de (2017) 'Vocational and Academic Education and Political Engagement: The Importance of the Educational Institutional Structure', *Comparative Education Review* 61, 1: 111–40.

Werfhorst, H. G. van de (2019) 'Een onderwijsstelsel dat nog stamt uit de negentiende eeuw', *Socialisme en Democratie* 76, 3: 30-37.

Wessendorf, S. (2010) *Commonplace diversity: Social interactions in a super-diverse context*, Londen: Palgrave Macmillan.

Wessendorf, S. (2014) 'Being open, but sometimes closed'. Conviviality in a super-diverse London neighbourhood', *European Journal of Cultural Studies* 17, 4: 392–405.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1987) *Activerend arbeidsmarktbeleid*. WRR-rapport nr. 33, Den Haag: Staatsuitgeverij. Beschikbaar op: www.wrr.nl/publicaties/rapporten/1987/12/31/activerend-arbeidsmarktbeleid.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1989) *Allochtonenbeleid.* WRR-rapport nr. 36 Den Haag: Sdu. Beschikbaar op: www.wrr.nl/publicaties/rapporten/1989/05/09/allochtonenbeleid.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1990) *Een werkend perspectief. Arbeidsparticipatie in de jaren '90*. WRR-rapport nr. 38, Den Haag: Sdu Uitgeverij. Beschikbaar op: www.wrr.nl/publicaties/rapporten/1990/12/10/een-werkend-perspectief.-arbeidsparticipatie-in-de-jaren-90.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2000) *Doorgroei van arbeidsparticipatie*, WRR-rapport nr. 57, Den Haag: Sdu Uitgevers. Beschikbaar op: www.wrr.nl/publicaties/rapporten/2000/08/15/doorgroei-van-arbeidsparticipatie.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2001) *Nederland als immigratiesamenleving*. WRR-rapport nr. 60, Den Haag: Sdu. Beschikbaar op: www.wrr.nl/publicaties/rapporten/2001/09/24/nederland-als-immigratiesamenleving.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2005) *Vertrouwen in de buurt*. WRR-rapport nr. 72, Amsterdam: Amsterdam University Press. Beschikbaar op: www.wrr.nl/publicaties/rapporten/2005/04/19/vertrouwen-in-de-buurt.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2006) *Dynamiek in islamitisch activisme. Aanknopingspunten voor democratisering en mensenrechten*. WRR-rapport nr. 73, Amsterdam: Amsterdam University Press. Beschikbaar op: www.wrr.nl/publicaties/rapporten/2006/04/18/dynamiek-in-islamitisch-activisme.-aanknopingspunten-voor-democratisering-en-mensenrechten.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2007) *Identificatie met Nederland*. WRR-rapport nr. 79, Amsterdam: Amsterdam University Press. Beschikbaar op: www.wrr.nl/publicaties/rapporten/2007/09/24/identificatie-met-nederland.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2013) *Naar een lerende economie. Investeren in het verdienvermogen van Nederland*, Amsterdam: Amsterdam University Press, beschikbaar op: www.wrr.nl/publicaties/rapporten/2013/11/04/naar-een-lerende-economie.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2018) *Europese Variaties*, Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. Beschikbaar op: www.wrr.nl/publicaties/rapporten/2018/09/04/europese-variaties.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2020) *Het betere werk. De nieuwe maatschappelijke opdracht*. WRR-rapport nr. 102, Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. Beschikbaar op: www.wrr.nl/publicaties/rapporten/2020/01/15/het-betere-werk.

White, P.E. (1993) 'The social geography of immigrants in European cities: The geography of arrival.', blz. 47-66 in R. King (red.) *The new geography of European migrations,* Londen: Belhaven.

Wiertz, D. (2016) 'Segregation in Civic Life: Ethnic Sorting and Mixing across Voluntary Associations', *American Sociological Review* 81, 4: 800-827.

Wijkhuijs, L.J.J. en R.P.W. Jennissen (2010) *Arbeidsmigratie naar Nederland: de invloed van gender en gezin*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers.

Wijkhuijs, V., M. Kromhout, R. Jennissen en H. Wubs (2011) 'Asielzoekers', blz. 177-250 in R. Jennissen (red.) *De Nederlandse migratiekaart: Achtergronden*

en ontwikkelingen van verschillende internationale migratietypen, Den Haag: Boom Juridische uitgevers.

Winkelman, S. (2008) *Stroopwafels in Istanbul: Een antropologisch onderzoek naar de (re)migratie van hoogopgeleide, jonge Turkse Nederlanders*, Utrecht: Universiteit Utrecht.

Wissenschaftliche Dienste des Deutscher Bundestages (2019) *Fragen zur Obergrenze für die Zuwanderung im Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD aus dem Jahr 2018*, Berlijn: WD.

Zorgpoli Haaglanden (2018) 'Grand Opening' Blog Zorgpoli Haaglanden 20 november, beschikbaar op https://zorgpolihaaglanden.nl/blog/.

Zwaard, J. van der en M. Specht (2013) *Betrokken burgers & betrouwbare overheid. Condities en competenties voor burgerkracht in de buurt*, Rotterdam: EUR/Kenniswerkplaats Leefbare Wijken.

Zwaard, J. van der, M. Specht, K. Fortuin, H. Vendeloo, K. Schipper en T. van Wieringen (2018) *Voorbij de pioniersfase van de bewonersinitiatieven. Verduurzaming van plekken van betekenis*, Rotterdam: Stichting De Verre Bergen.

Rapporten aan de regering

Het betere werk. De nieuwe maatschappelijke opdracht (WRR-rapport nr. 102, 2020)

Nieuwe technologie, de toename van flexibel werk en de intensivering van werk kunnen grote gevolgen hebben voor de kwaliteit van werk. De WRR adviseert bedrijven, instellingen, sociale partners en de overheid in te zetten op goed werk voor iedereen die wil en kan werken. Goed werk is essentieel voor de brede welvaart in ons land: voor de economie en voor de sociale samenhang.

Voorbereiden op digitale ontwrichting (WRR-rapport nr. 101, 2019)

Digitale infrastructuur – is vaak zonder dat we het merken – intens verweven met processen die van groot belang zijn voor de samenleving, de economie en de democratische rechtstaat. Voor verstoringen in de fysieke wereld bestaan professionele crisisorganisaties en uitgebreide wet- en regelgeving. De voorbereiding op een digitale ontwrichting krijgt echter nauwelijks tot geen aandacht. In dit rapport pleit de WRR voor een betere voorbereiding op een digitale ontwrichting door o.a. adequate bevoegdheden om escalatie te voorkomen en inspanningen op het terrein van cyber-verzekeringen te verrichten.

Geld en schuld: de publiek rol van banken (WRR-rapport nr. 100, 2019)

Geld en schuld zijn van fundamenteel belang voor onze samenleving, maar lastig te doorgronden. In Geld en Schuld: De publieke rol van banken bespreekt de WRR hoe geldschepping werkt, waarom geld en schuld nauw met elkaar samenhangen, wat de belangrijkste problemen zijn en welke oplossingen mogelijk zijn.

Alle *Rapporten aan de Regering* en publicaties in de reeksen *Policy Briefs*, *Verkenningen* en *Working Papers* zijn beschikbaar via: www.wrr.nl/publicaties.

Samenleven in verscheidenheid

Beleid voor de migratiesamenleving

Het is belangrijk dat iedereen – nieuwkomers en gevestigde inwoners – zich thuis kan voelen in Nederland. Dat vraagt om een actiever overheidsbeleid om alle nieuwe migranten wegwijs te maken en op te nemen in onze samenleving. Er dienen ontvangst- en inburgeringsvoorzieningen te komen voor alle migranten: kennismigranten, asielmigranten, gezinsmigranten en migranten uit de Europese Unie. Gemeenten spelen daarin een sleutelrol en hebben daarvoor ondersteuning nodig. Deze en andere aanbevelingen doet de WRR in dit rapport *Samenleven in verscheidenheid. Beleid voor de migratiesamenleving*.

Een actiever overheidsbeleid is nodig, omdat de migratie naar ons land een structureel karakter heeft. Nederland is uitgegroeid tot een dynamische migratiesamenleving waarin mensen uit alle delen van de wereld samenleven. Het aantal migranten dat Nederland ontvangt, neemt toe en ook is er meer vlottendheid doordat meer migranten na tijdelijk verblijf weer vertrekken.

ISBN 978-94-90186-89-0

9 789490 186890 >

WRR

WETENSCHAPPELIJKE RAAD VOOR HET REGERINGSBELEID