
Uitvoering periodieke rapportage begrotingsar- tikel 37.2 Migratiebeleid

Plan van Aanpak

Amsterdam, 11 juli 2024

Plan van aanpak

1.1 Aanleiding en doel van het onderzoek

Het ministerie van Asiel en Migratie heeft voor 2025 de periodieke rapportage van het begrotingsartikel 37.2 (Migratiebeleid) gepland. Hiervoor is het noodzakelijk dat er een synthese wordt uitgevoerd van bestaande kennis over de inzet van het beleidsinstrumentarium en de mate van doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid. De periodieke rapportage maakt deel uit van de Strategische Evaluatie Agenda (SEA) van het ministerie van Asiel en Migratie en moet worden uitgevoerd binnen de kaders van de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE) 2022.¹ De periodieke rapportage maakt deel uit van de formele beleidscyclus en is een verantwoordingsinstrument voor de Tweede Kamer. Daarnaast dient de rapportage ter versterking van de interne kennis en moet deze aanknopingspunten bieden om het beleid te verbeteren.

1.2 Beleidscontext

Het migratiebeleid dat door het ministerie van Asiel en Migratie wordt uitgevoerd in het kader van artikel 37.2 heeft als doel: een op maatschappelijk verantwoorde wijze en in overeenstemming met internationale verplichtingen geregementeerde en beheerste toelating tot, verblijf in en vertrek uit Nederland van vreemdelingen, alsmede verkrijging van het Nederlanderschap of de intrekking daarvan. Dit doel is uiteen te zetten in vijf thema's, te weten *toelating van asielzoekers en asielbeleid*, *opvang van vreemdelingen*, *toelating en condities voor reguliere migranten*, *het verkrijgen van het Nederlanderschap* en *grensbewaking*. Hieronder schetsen wij kort de belangrijkste beleidsontwikkelingen met betrekking tot deze thema's sinds de vorige periodieke rapportage uit 2017, met uitzondering van het verkrijgen van Nederlanderschap, waarvoor er geen ingrijpende wijzigingen zijn geweest in het beleid ten aanzien van de vorige rapportage.

In het kader van *toelating van asielzoekers en behandeling van asielverzoeken* richt het Nederlandse asielbeleid zich op de snelle en zorgvuldige afhandeling van asielverzoeken. Met betrekking tot beleidsontwikkelingen vanaf 2017 is de start van het Programma Flexibilisering Asielketen in 2018 noemenswaardig. Aanvullend heeft de IND maatregelen genomen om de wachttijden te verkorten. Een evaluatie van EY (2021)² laat zien dat in de jaren sinds 2017 de IND tekortschiet in het tijdig beslissen, met name in het asieldomain. Recente beleidsinformatie van het ministerie van JenV geeft ook aan dat er lange wachttijden gelden in het kader van de algemene asielprocedure en de gezinshereniging (nareis asiel). Oorzaken hiervoor worden toegeschreven aan de blijvend hoge instroom van vluchtelingen, de complexiteit van beslissingen en capaciteitsproblemen bij de IND. Ook is *de opvangketen van asielzoekers* steeds meer onder druk komen te staan. Het COA zelf spreekt van een enorme capaciteitsopgave. In de periode 2017-2024 zijn er diverse maatregelen genomen om extra opvangplekken te creëren. Ook is geïnvesteerd in een flexibilisering van de opvangcapaciteit. De maatregelen moeten de druk op de asielketen verlichten, maar dit is tot dusverre slechts ten dele gelukt. De Algemene Rekenkamer (2023) concludeert dat de opvang stevast duurder is dan begroot. Dit komt doordat het aantal op te vangen asielzoekers en de kosten daarvoor veel hoger bleken dan verwacht. Naast asielmigranten komt een veel grotere groep *reguliere migranten* naar Nederland om te werken, te studeren of bij hun familie te wonen. Het Nederlandse beleid is uitnodigend voor reguliere migranten van buiten de EU die een bijdrage kunnen leveren aan de Nederlandse kenniseconomie. In de periode vanaf 2017 heeft Nederland in het kader hiervan een soepel toelatingsbeleid voor hoger opgeleiden migranten gevoerd en er zijn ook diverse aanvullende maatregelen genomen, zoals maatregelen voor start-ups en buitenlandse studenten. De snelle groei van kenniswerkers in Nederland laat onverlet dat verschillende sectoren in Nederland nog altijd zwaar leunen op relatief laagbetaalde arbeidskrachten. Ook de Staatscommissie Demografie (2024) heeft op deze blijvende afhankelijkheid gewezen. Tot slot is ook *grensbeheer* een beleidsonderdeel met toenemend belang in het huidige migratiebeleid, onder andere om irreguliere migratie tegen te gaan. Sinds 2016 wordt op nationaal en Europees niveau gewerkt aan geïntegreerd grensbeheer. Recente parlementaire informatie laat zien dat de voorwaarden ten behoeve van een effectief en efficiënt beleid in het kader van het grensbeheer tot dusverre onvoldoende aanwezig zijn.³

Op basis van beschikbare rapportages en evaluaties over de effectiviteit en efficiëntie van de genoemde beleidsthema's kunnen alvast een aantal vertrekpunten voor dit onderzoek worden geformuleerd:

- De opbrengsten van beleid (output) zijn in verantwoordingsrapportages uitgebreid beschikbaar.
- Robuuste studies naar de effectiviteit zijn slechts voor een beperkte aantal terreinen aanwezig.

¹ Regeling periodiek evaluatieonderzoek 2022: [wetten.nl - Regeling - Regeling periodiek evaluatieonderzoek 2022 - BWBR0046970 \(overheid.nl\)](https://wetten.nl - Regeling - Regeling periodiek evaluatieonderzoek 2022 - BWBR0046970 (overheid.nl))

² Zie <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-cb81b167-5213-4b91-a6f7-6f794f23b08f/pdf>

³ Brief van de minister van Buitenlandse Zaken (2022/23) Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie. Kamerstuk van 9 mei 2023. Nr. 22 112.

- Studies naar de doelmatigheid van het beleid zijn in nog beperktere mate beschikbaar.

1.3 Onderzoeksvragen

Afbakening kernbegrippen

In deze periodieke rapportage moet de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleid aangaande begrotingsartikel 37.2 in kaart worden gebracht. Dit vraagt om een heldere definitie van deze begrippen:

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

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

Doelmatigheid: verhouding tussen doeltreffendheid en ingezette middelen; mate waarin hetzelfde resultaat met minder middelen had kunnen worden bereikt of waarin deze middelen meer resultaten hadden kunnen opleveren.

Onderzoeksvragen

In lijn met het doel van deze periodieke rapportage (inzicht krijgen in de doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid en aanknopingspunten bieden om het beleid te verbeteren), formuleren we de volgende onderzoeksvragen. We stemmen de vragen aan de start van het onderzoek af met de opdrachtgever:

1. Hoe ziet in de periode 2017-2024 het beleid eruit, welke beleidsinstrumenten worden ingezet en hoe heeft het beleid zich ontwikkeld?
2. Met welke uitgaven ging het beleid in deze periode gepaard?
3. Wat was de beleidstheorie achter het migratiebeleid in deze periode?
4. In welke mate zijn de beleidsdoelen van de verschillende beleidsonderdelen in deze periode behaald?
5. In welke mate is er sprake van doeltreffendheid van de verschillende beleidsonderdelen in deze periode?
6. In welke mate is er sprake van doelmatigheid van de verschillende beleidsonderdelen in deze periode?
7. Zijn er positieve of negatieve neveneffecten van het beleid?
8. Welke maatregelen kunnen worden genomen om de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid te verhogen?
9. Wat zijn de effecten en beleidsopties bij een bezuiniging van twintig procent op het Begrotingsartikel?

1.4 Inzet methoden en technieken: Realistische Evaluatie als methodologisch kader

Het in kaart brengen van doeltreffendheid van beleid is een ingewikkelde aangelegenheid. Een complicerende factor is dat het behalen van het maatschappelijke doel van het migratiebeleid niet alleen wordt bepaald door het beleid, maar ook door individuele en maatschappelijke factoren. Bovendien zijn studies naar de effectiviteit van beleidsinstrumenten die worden ingezet in het kader van het migratiebeleid beperkt beschikbaar (en ook lastig uitvoerbaar).

Voor deze periodieke rapportage gebruiken we Realistische Evaluatie als kapstok, omdat deze onderzoeksbenadering een manier biedt om met deze complicerende elementen om te gaan. Pawson en Tilley⁴ stellen dat evaluaties van interventies primair de vraag moeten beantwoorden *What works for whom in what circumstances and in what respects, and how?* In een Realistische Evaluatie wordt via een mix van kwalitatieve en kwantitatieve bronnen in kaart gebracht in hoeverre werkzame mechanismen (geïdentificeerd in de beleidstheorie) in de praktijk plaatsvinden en daarmee in hoeverre er sprake is van een *aannemelijk* doeltreffend beleid.

Reconstructie van de beleidstheorie als basis

⁴ Pawson, R. en N. Tilley (1997). *Realistic Evaluation*. Londen, SAGE Publications; Pawson, R. en N. Tilley (2004). *Realist Evaluation*. Paper funded by the British Cabinet Office.

Om, conform de uitgangspunten van Realistische Evaluatie, de doeltreffendheid en doelmatigheid van het migratiebeleid te analyseren, zullen we in dit onderzoek allereerst de beleidstheorie reconstrueren en vervolgens toetsen. De beleidstheorie is het ‘verhaal’ van de beleidsmakers over de manier waarop het beleid tot de beoogde resultaten zal leiden, en dan zo gedetailleerd en precies mogelijk geformuleerd. In een notendop betekent het dat in een beleidstheorie *de doelen* van het beleid uiteen worden gezet, *de instrumenten* worden beschreven die worden ingezet om deze doelen te behalen, inclusief de verwachte werkzaamheid via *de werkzame mechanismen*, en dat relevante *contextfactoren* buiten de invloedssfeer van het beleid in kaart worden gebracht. De gedachte achter Realistische Evaluatie is dat een beleidstheorie met krachtige, goed onderbouwde en wetenschappelijk getoetste werkzame mechanismen samenhangt met effectief beleid. Anders gezegd: als de werkzame mechanismen aantoonbaar effectief zijn, is het beleid ook effectief. In Wens 3 vindt u een eerste aanzet voor een schematische weergave van de beleidstheorie.

Toetsen van de beleidstheorie in de praktijk

Vervolgens wordt de beleidstheorie getoetst in de praktijk. Hierbij zullen we op basis van beschikbare bronnen bekijken in hoeverre er bewijskracht is voor doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid en brengen we in kaart in hoeverre werkzame mechanismen (geïdentificeerd in de beleidstheorie) in de praktijk plaatsvinden. Waar sprake is van studies die de doeltreffendheid van beleid met (quasi-)experimenteel onderzoek in kaart brengen, zullen we daar in dit onderzoek uiteraard ook gebruik van maken.

Inzicht voor beleidsmedewerkers in de knoppen om aan te draaien

Behalve zicht op doeltreffendheid, bieden de aanwijzingen voor werkzame mechanismen in de praktijk bovendien zicht op de knoppen om met het beleid aan te draaien. Zo geeft de toetsing van de beleidstheorie bijvoorbeeld inzicht in mechanismen die versterkt kunnen worden of in beleidsinstrumenten die in een specifieke context niet optimaal lijken te werken. De uitkomsten van dit onderzoek, waarin we aan de hand van Realistische Evaluatie de doeltreffendheid en doelmatigheid van het migratiebeleid in kaart brengen, bieden daarmee goed inzicht in aanknopingspunten voor het waar nodig verbeteren van het beleid in de toekomst. Dit onderzoek moet bijdragen aan het lerend vermogen van de overheid. We zorgen daarom voor een toegankelijke en heldere presentatie van de uitkomsten en van aanknopingspunten en formuleren deze aanknopingspunten samen met beleidsmedewerkers in de laatste fase van dit onderzoek.

1.5 Stappenplan

Onze aanpak is gefaseerd, voldoet aan de eisen van de RPE en heeft een lerende insteek. Het plan op hoofdlijnen:

Fase	Activiteiten	Eis RPE
0. Inceptiefase	- Startbijeenkomst begeleidingscommissie - Interview financieel medewerker	4.5a omschrijving van de vastgestelde inzichtenbehoefte
1. Reconstructie beleidstheorie	- Deskstudie beleidsontwikkelingen 2017-2024 - Interviews beleidsmedewerkers (6x) - Interviews ketenpartners (4x) - Uitwerken beleidstheorie - Opstellen tussenrapportage - Tweede bijeenkomst begeleidingscommissie	4.5c meerjarig overzicht van de relevante uitgaven op de rijksbegroting 4.5d meerjarige beschrijving van de ontwikkeling van de beleidstheorie, ingezette beleidsinstrumentarium en uitvoering van het beleid
2. Inventarisatie en beoordeling evaluatiemateriaal	- Inventarisatie bronnen - Beoordeling bronnen langs de effectladder - Witte vlekken analyse	4.5b overzicht van het uitgevoerde evaluatieonderzoek naar de (voorwaarden voor) doeltreffendheid en doelmatigheid 4.5i belangrijkste resterende kennis- en inzichtlacunes met het oog op verdere verbetering in het inzicht in de doeltreffendheid en doelmatigheid van het (beleids)thema
3. Analyse doeltreffendheid en doelmatigheid	- Deskstudie beschikbare cijfermatige bronnen - Literatuurstudie evaluatiestudies doeltreffendheid en doelmatigheid - Opstellen besparingsvarianten - Overleg MT over besparingsvarianten	4.5e een overzicht van de uit individuele evaluaties verkregen inzichten in de (voorwaarden voor) doeltreffendheid en doelmatigheid 4.5h schetsen van tenminste één doelmatige optie waarmee een besparing van 20% op de budgettaire grondslag van het (beleids)thema kan worden gerealiseerd
4. Synthese doeltreffendheid en doelmatigheid	Overkoepelende synthese	4.5f een onderbouwde beoordeling van (de voorwaarden voor) de doeltreffendheid en doelmatigheid van de samenhangende beleidsinstrumenten en de daarmee samenhangende uitgaven 4.5g inzicht in oorzaken voor de mate van gerealiseerde doeltreffendheid en doelmatigheid van de samenhangende beleidsinstrumenten van het beleid
5. Adviseren en rapporteren	- Werkessie beleidsmedewerkers - Opstellen eindrapportage	4.5h lessen voor het vergroten van (de voorwaarden voor) doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid

	Derde bijeenkomst begeleidingscommissie Aanpassen en opleveren eindrapportage	4.5j beschrijving van de wijze waarop de onafhankelijkheid van de periodieke rapportage is geborgd
--	--	--

