

Mogelijkheden Beleidsmatig Richtgetal in Strategische Migratieagenda

In 2022 groeide de Nederlandse bevolking met 227.000 inwoners. Deze bevolkingsgroei werd het afgelopen jaar uitsluitend veroorzaakt door migratie. Mensen komen naar Nederland omdat zij hun eigen land ontvluchten, omdat zij hier hun liefde vinden, omdat zij hier werk vinden of omdat zij hier komen studeren. De groei van de bevolking zal als gevolg van de aanhoudende migratie de komende jaren blijven toenemen. Die migratie is noodzakelijk, want Nederland zal mensen nodig blijven hebben om de economie draaiende te houden, en mensen zullen onze hulp nodig blijven houden door de toegenomen instabiliteit in de wereld.

Daar staat tegenover dat voorkomen moet worden dat de spankracht van de samenleving wordt overvraagd. Dat gaat om heel praktische zaken, zoals het bieden van huisvesting, onderwijs en zorg aan deze mensen. Neem bijvoorbeeld die huisvesting. Als we de laatste CBS-prognose voor migratie als uitgangspunt nemen, hebben we aan 900.000 extra woningen in 2031 niet genoeg. Tot 2031 kan nu jaarlijks, op basis van de laatste CBS-cijfers en uitgaande van maximaal 900.000 nieuwbouwwoningen in dat jaar, een groei van ongeveer 67.000 mensen worden geacommodeerd; de bevolkingsgroei was in 2022 3,5 keer zo hoog - zonder de instroom uit Oekraïne was het bijna 2 keer zo hoog.

Er dient een evenwicht gevonden te worden tussen de bevolkingsgroei als gevolg van migratie en de spankracht van de samenleving, want anders gaat het draagvlak voor migratie in onze samenleving verloren.

Hiertoe kan een beleidsmatig richtgetal een bijdrage leveren. Een beleidsmatig richtgetal maakt namelijk inzichtelijk welke mensen nodig zijn voor de opgaven van morgen of onze hulp nodig hebben in relatie tot het draagvlak en de spankracht van onze samenleving. Hieronder wordt eerst ingegaan wat het coalitieakkoord hierover heeft opgenomen, wat de Staatscommissie op dit moment hierop doet en de ACVZ hier al over heeft gezegd. Daarna wordt afgesloten met de mogelijkheden om invulling te geven aan dit beleidsmatig richtgetal.

Coalitieakkoord, Staatscommissie en ACVZ-advies

De desbetreffende tekst uit het coalitieakkoord luidt:

“Demografische ontwikkelingen, waaronder migratie, zijn van grote invloed op bijvoorbeeld de arbeidsmarkt en woningmarkt in Nederland. Om meer grip te krijgen op migratie en tijdig te kunnen anticiperen willen wij periodiek inzicht krijgen op de verwachte arbeids-, kennis- en asielmigratie. Daarbij is een mogelijkheid om te gaan werken met een beleidsmatig richtgetal van migratie naar Duits voorbeeld. De Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) komt met een advies op dit onderwerp. Dit advies zal zwaar wegen bij de beleidsontwikkeling.”

De Staatscommissie Demografische Ontwikkeling 2050 heeft als taak om scenario's, beleidsopties en handelingsperspectieven in relatie tot de maatschappelijke gevolgen van de demografische ontwikkelingen aan te reiken. In het advies dat eind 2023 wordt voorzien, zal de Staatscommissie waarschijnlijk ook uitspraken doen over een beleidsmatig richtgetal waar zij waarschijnlijk ook rekening houdt met het reeds uitgebracht advies van de ACVZ. Naar verwachting kijkt de Staatscommissie daarbij vooral naar de langere termijnmogelijkheden van een dergelijk richtgetal. Daarmee zou bij de huidige vormgeving rekening kunnen worden gehouden.

De ACVZ erkent in zijn (in december 2022 uitgebrachte) advies dat de inzet van richtgetallen binnen het migratiedomein kan bijdragen aan een meer toekomstgericht, samenhangend en maatschappelijk ingebed migratiebeleid. Richtgetallen dienen dan wel een afgeleide te zijn van een bredere visie op migratie in de samenleving en realistisch worden toegepast. Daaruit valt af te leiden dat een beleidsmatig richtgetal binnen de strategische migratieagenda een functie kan vervullen. De ACVZ stelt verder dat een cruciale voorwaarde is dat de nationale overheid voldoende beleidsruimte heeft om richtgetallen daadwerkelijk waar te maken, omdat de overheid anders haar eigen teleurstellingen organiseert. Aan deze voorwaarde gaat voldaan worden in de strategische migratieagenda.

Randvoorwaarden

De volgende drie voorwaarden zijn in ieder geval van belang om een beleidsmatig richtgetal een plek te geven in de strategische beleidsagenda:

1. Voor de inzet van richtgetallen bij migratie of specifieke migratiestromen moet de overheid voldoende ruimte hebben om feitelijk te kunnen sturen. De ACVZ heeft duidelijk gemaakt dat de ruimte om te sturen per migratiestroom verschilt. Dit blijkt ook al uit de opgeleverde maatregelensets
2. De overheid moet een beeld hebben hoeveel en welke mensen jaarlijks nodig zijn voor het Nederland van morgen. Richtgetallen moeten, met andere woorden, de uitkomst zijn van kwalitatieve doelstellingen van migratiebeleid
3. De overheid moet in beeld hebben hoe groot de jaarlijkse spankracht van de samenleving is op het gebied van huisvesting, zorg, onderwijs en cetera

Mogelijkheden vormgeving beleidsmatig richtgetal

Belangrijk is vervolgens om te kijken op welke wijze het beleidsmatig richtgetal een functie kan krijgen binnen de strategische migratieagenda. Daarvoor zijn ruwweg twee mogelijkheden

1. Quotum-stelsel

Een quotum-stelsel behelst een stelsel waarin een vooraf bepaald maximum aan mensen wordt gesteld, dat als gevolg van migratie naar Nederland mag komen. Dit geldt als een resultaatsverplichting. Dit maximum zou (jaarlijks) politiek vastgesteld moeten worden. Binnen een quotum-stelsel kan met twee varianten gewerkt worden

- a. Maximum per migratiestroom: in deze variant wordt politiek vastgesteld per migratiestroom hoeveel en welke mensen naar Nederland kunnen en mogen komen. Dit heeft wel beperking, omdat het maximum per migratiestroom niet altijd op nationaal niveau vastgesteld kan worden vanwege bijvoorbeeld internationale verplichtingen (zoals op asiel)
- b. Maximum in het totaal van de migratie: in deze variant wordt politiek vastgesteld hoeveel mensen er maximaal via migratie naar Nederland kunnen en mogen komen. Het verschil met de eerste variant is dat er gedurende het jaar geschoven kan worden tussen de migratiestromen.

2. Streefcijfer-stelsel

Een streefcijfer-stelsel behelst een stelsel waarin een door de politiek bepaald maximum hoeveelheid mensen dat naar Nederland komt, probeert na te streven. In veel landen die een dergelijk stelsel hebben, wordt daarbij een bepaalde bandbreedte gehanteerd. Dit geldt in tegenstelling tot het quotum-stelsel als een inspanningsverplichting

- a. Bandbreedte per migratiestroom: in deze variant wordt politiek vastgesteld worden per migratiestroom hoeveel en welke mensen naar Nederland kunnen en mogen komen
- b. Bandbreedte totale migratie: in deze variant wordt politiek vastgesteld wat de bandbreedte is voor het aantal mensen dat via migratie naar Nederland kan en mag komen. Het verschil met de eerste variant is dat er geschoven kan worden tussen de migratiestromen. Deze variant is daarmee flexibeler.

Voorkeursvariant

1. In lijn met de ACVZ wordt voorgesteld het streefcijfer-stelsel in de periode tot aan de zomer nader uit te werken, mede om inzicht te krijgen hoe een dergelijk getal eruit zou komen te zien;
2. in eerste instantie wordt een variant uitgewerkt met een bandbreedte voor de totale migratie, waarbij zowel rekening wordt gehouden met het (te verwachten) aantal inkomende migranten per migratiestroom als met het (te verwachten) aantal terugkerende migranten per migratiestroom;
3. tevens wordt in beeld gebracht wat dit betekent voor de volgende domeinen: huisvesting, onderwijs, zorg en arbeidsmarkt;