Relevante passages uit trajecten betreffende beleidsmatig richtgetal

Op dinsdag 4 juli a.s. wordt de discussie in het BWO gevoerd over de wijze waarop het beleidsmatig richtgetal een plek kan krijgen in de strategische migratieagenda. Hieronder wordt eerst ingegaan op wat het coalitieakkoord hierover heeft opgenomen, vervolgens op wat de Adviesraad Migratie (voorheen ACVZ) over het beleidsmatig richtgetal heeft geadviseerd en ten slotte op wat de Staatscommissie Demografische Ontwikkeling 2050 op dit moment hierop doet.

Coalitieakkoord

De tekst uit het coalitieakkoord met betrekking tot 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."

Adviesraad Migratie

Kort gezegd, komt het advies van de Adviesraad Migratie (voorheen ACVZ) op het volgende neer. Hij 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. Een cruciale voorwaarde daarnaast is dat de nationale overheid voldoende beleidsruimte heeft om richtgetallen daadwerkelijk waar te maken, anders organiseert de overheid haar eigen teleurstellingen. Dat betekent in de praktijk dat er op de ene migratiestroom meer grip is dan op de andere migratiestroom. Door externe factoren, zoals oorlog elders, heeft de nationale overheid op asielmigratie bijvoorbeeld beperkte grip, terwijl dat anders is bij arbeidsmigratie, zeker uit derde landen.

Als uitgebreider op het advies wordt ingegaan, zijn de onderstaande punten van belang.

1. De inzet van richtgetallen kan in het migratiedomein leiden tot een aantal verbeteringen in het politiek-bestuurlijke proces. Voorwaarde is wel, zoals hierboven ook al aangegeven, dat de nationale overheid voldoende beleidsruimte heeft om te kunnen sturen op migratie. Door het vastleggen van politieke meerjarenafspraken kunnen richtgetallen dan bijvoorbeeld 'politieke rust' creëren.
2. Omdat getallen altijd een doorvertaling (moeten) zijn van beleidsvisies en -ambities, kan het gebruik van richtgetallen ook dwingen tot een meer feitelijk, goed geïnformeerd politiek en maatschappelijke debat over migratie.
3. Daarnaast kunnen richtgetallen een bijdrage leveren aan een meer samenhangend migratiebeleid doordat ze andere beleidsdomeinen zichtbaar maken die relevant zijn voor migratie. Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan volkshuisvesting, onderwijs, arbeidsmarkt en zorg.
4. Verder kunnen richtgetallen bijdragen aan een betere langetermijnplanning en samenwerking tussen de nationale overheid en lokale overheden.
5. Richtgetallen kunnen ook voorzien in de behoefte van burgers aan grip op migratie. Door deze te gebruiken kan de burger het gevoel van controle krijgen en migratie minder als probleem gaan ervaren. Voorwaarde daarbij is wel dat die controle waargemaakt kan worden door de overheid en helder is welke stappen de overheid neemt. Het gevoel van de burger om grip te hebben op migratie, lijkt niet te worden bepaald door het aantal migranten dat komt. Het is meer de snelheid van de migratie-toename die bepalend is en ook wie er komt.
6. Verder blijkt dat de zorgen van mensen niet enkel betrekking hebben op migratie maar op onderliggende maatschappelijke zorgen, zoals de arbeidsmarkt, de vergrijzing en de woningnood.

7. Het grootste risico bij het gebruik van richtgetallen is dat de nationale overheid weinig grip heeft en burgers het vertrouwen verliezen als er beloftes (in de vorm van richtgetallen) worden gedaan die niet kunnen worden waargemaakt. Dan organiseert de overheid haar eigen teleurstellingen.
8. Een hoge mate van afrekenbaarheid van politiek en bestuur speelt eveneens een rol. Omdat migratie voortdurend in de schijnwerpers van maatschappelijke en politieke discussies staat is het risico reëel dat er een fixatie ontstaat op het behalen van de aantallen en dat de achterliggende kwalitatieve beleidsdoelstellingen uit beeld raken. Het risico van manipulatie van cijfers bestaat eveneens.
9. Een te strenge inzet op de getallen kan perverse effecten veroorzaken waardoor het doel van de richtgetallen zelf uit beeld raakt.
10. Bij de zachte richtgetallen zoals streefcijfers is de kans op het optreden van dergelijke negatieve effecten aanmerkelijk kleiner dan bij harde richtgetallen zoals quota. In het migratiebeleid zijn streefcijfers daarom te verkiezen boven quota.

Om de kansen van de inzet van richtgetallen te vergroten en de risico's ervan te verkleinen zijn de volgende vijf randvoorwaarden van belang:
1. Richtgetallen moeten de uitkomst zijn van kwalitatieve doelstellingen van migratiebeleid met daarbij aandacht voor brede maatschappelijke problemen waarover burgers zich zorgen maken.
2. Er moet voldoende sturing van de nationale overheid mogelijk zijn, zodat politieke beloften kunnen worden waargemaakt.
3. Uitvoeringsinstanties en burgers moeten bij de totstandkoming van richtgetallen worden betrokken, anders worden cijfers niet gezien als haalbaar (uitvoeringsinstanties) of legitiem (burgers).
4. Een streefcijfer moet gematigd worden toegepast, en niet een afrekenmechanisme zijn voor politiek en beleid. Gebruik daarom bandbreedtes of set aan indicatoren.
5. De overheid moet helder communiceren over de beperkingen van het instrument, en cijfers regelmatig kunnen bijstellen. Streefcijfers zijn een hulpmiddel om ambities en voorgenomen acties te bespreken in een breed maatschappelijk debat.

De Adviesraad komt in zijn advies uiteindelijk tot 7 aanbevelingen die hieronder intgeraal zijn overgenomen:
1. Ontwikkel een toekomstgericht, samenhangend en maatschappelijk ingebed migratiebeleid, waar cijfers een onderdeel van zijn. Gebruik richtgetallen dus niet als een doel op zich, maar maak ze onderdeel van een brede visie op migratie en de aanpak van andere maatschappelijke vraagstukken die samenhangen met zorgen over migratie.
2. Werk in het migratiebeleid niet met harde quota maar met zachte streefcijfers; zet streefcijfers vooral in voor migratie waar beleidsmatig (iets) meer grip op is, zoals arbeidsmigratie binnen de EU en vooral van buiten de EU. Het gebruik van harde quota met een bovengrens is bij asielbeleid binnen de bestaande internationale en Europese juridische kaders niet mogelijk.
3. Werk met meerdere getallen, bandbreedtes, onder- en bovengrenzen en percentages die voortdurend bijgesteld en gecommuniceerd kunnen worden, in plaats van een enkel richtgetal. Meerjarige richtgetallen hebben de voorkeur. Kijk daarbij niet alleen naar immigratie maar ook naar terugkeer en emigratie (dus migratiesaldo).
4. Breng goed in kaart welke samenhangende beleidsmaatregelen binnen en buiten het migratiebeleid nodig zijn om een vastgesteld streefcijfer te realiseren. Koppel migratiebeleid aan integratie- en samenleefbeleid. En zorg ook voor samenhang met internationaal, Europees, nationaal en lokaal beleid.
5. Betrek alle belanghebbende partijen inclusief uitvoeringsinstanties bij de formulering van streefcijfers. Zorg dat burgers mee kunnen beslissen over streefcijfers in een meer maatschappelijk ingebed migratiebeleid. Burgers kunnen ook bijdragen aan kennis over het – dynamische – incorporatievermogen in de samenleving. Het is raadzaam als de overheid hier alvast een begin mee maakt door pilots op te zetten voor burgerberaden in het migratiebeleid.
6. Vergroot de kennis over migratie (inclusief aantallen) en migratiebeleid, voor het maken van afgewogen beleid en opstellen van realistische richtgetallen en een meer feitelijk politiek en maatschappelijk debat.
7. Communiceer als overheid eerlijk over de beperkingen van het werken met streefcijfers

Staatscommissie Demografische Ontwikkeling 2050
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. Hiermee kan het advies van de Staatscommissie ook een rol spelen bij de uitwerking van een beleidsmatig richtgetal, zoals de Adviesraad Migratie die voorziet. De Adviesraad stelt immers dat richtgetallen een afgeleide dienen te zijn van een bredere visie op migratie in de samenleving en realistisch worden toegepast. Deze bredere visie wordt – naar verwachting – vanuit de Staatscommissie neergezet, of kan in ieder geval aangegrepen worden door het kabinet om deze visie neer te zetten.

In het advies van de Staatscommissie dat begin 2024 wordt voorzien, zal de Staatscommissie waarschijnlijk ook uitspraken doen over een beleidsmatig richtgetal waarbij zij rekening houdt met het reeds uitgebracht advies van de Adviesraad Migratie. Naar verwachting kijkt de Staatscommissie daarbij vooral naar de langere termijnmogelijkheden van een dergelijk richtgetal.