

Bestemming Europa

Immigratie en Integratie in de Europese Unie
Europese Verkenning 2
Bijlage bij de Staat van de Europese Unie 2005

Sjef Ederveen
Paul Dekker
Albert van der Horst
Wink Joosten
Tom van der Meer
Paul Tang
Marcel Coenders
Marcel Lubbers
Han Nicolaas
Peer Scheepers
Arno Sprangers
Johan van der Valk

VOORWOORD

Immigratie en integratie zijn de afgelopen jaren belangrijke onderwerpen geweest in de Nederlandse samenleving en politiek. Daarbij is incidenteel gekeken naar problemen en ervaringen in het buitenland, maar doorgaans kwam slechts het nabije buitenland in beeld en kregen de Europese dimensies van de verschijnselen weinig of geen aandacht. In deze Europese Verkenning 2 gaat het zoveel mogelijk om de situatie in alle, oude en nieuwe, lidstaten van de Europese Unie en om de beleidsperspectieven op Europees niveau.

Demografische, economische en sociologische aspecten van migratie en arbeidsmarktparticipatie van immigranten in de lidstaten van de Europese Unie (en incidenteel ook Australië, Canada, Noorwegen en de Verenigde Staten) komen in deze Europese Verkenning aan de orde. Dat levert enerzijds een relativering op van hetgeen in Nederland de afgelopen tijd vaak als een specifiek nationaal probleem werd gezien en biedt anderzijds zicht op ontwikkelingen die relevant zouden kunnen zijn voor het beleid in ons land. Evenals in de Europese Verkenning 1 (CPB/SCP, 2003) wordt ook nu weer geanalyseerd of meer gemeenschappelijk beleid noodzakelijk en wenselijk is, in dit geval op de terreinen van immigratie, asiel en integratie.

Deze bijlage bij de «Staat van de Europese Unie 2005» komt voort uit de toezegging van de toenmalige staatssecretaris Benschop bij de aanbidding van de «Staat van de Europese Unie 2002» om de planbureaus te vragen jaarlijks een gezamenlijke Verkenning op te stellen van Europese trends en ontwikkelingen die voor Nederland van belang kunnen zijn (notitie van het ministerie van Buitenlandse Zaken van 19 september 2001).

In 2002 verscheen als eerste proeve het rapport «Leeft Europa wel?» van het SCP en vorig jaar als eerste Europese Verkenning van CPB en SCP tezamen het rapport «Sociaal Europa». Behalve door de planbureaus is dit jaar ook een bijdrage geleverd door het CBS (hoofdstuk 2, geschreven door Han Nicolaas, Arno Sprangers en Johan van der Valk). Daarnaast is hoofdstuk 4 uitbesteed aan de vakgroep sociologie van de Radboud Universiteit Nijmegen (geschreven door Marcel Coenders, Marcel Lubbers en Peer Scheepers). Evenals in de vorige Europese Verkenning wordt de behandeling van het thema voorafgegaan door een hoofdstuk over de publieke opinie, waarin opvattingen over de Europese eenwording in Nederland vergeleken worden met die in andere lidstaten (hoofdstuk 1, geschreven door Paul Dekker en Tom van der Meer, SCP). De hoofdstukken 3 en 5 zijn geschreven door het CPB (Sjef Ederveen, Albert van der Horst, Wink Joosten en Paul Tang).

Namens de auteurs willen we de Forward Strategy Unit van het directoraat-generaal Europese Samenwerking van het ministerie van Buitenlandse Zaken en de interdepartementale klankbordgroep danken voor hun vele nuttige suggesties en de bereidheid om in kort tijdsbestek de teksten van constructief commentaar te voorzien. Dit laat uiteraard onverlet dat de verantwoordelijkheid voor de inhoud van de Europese Verkenning 2 ligt bij het CPB en het SCP, alsmede bij de coauteurs CBS en KUN. Deze vertegenwoordigt dus niet noodzakelijkerwijs de opvattingen van de Regering.

Dr. Henk Don
Directeur Centraal Planbureau

Prof.dr. Paul Schnabel
Directeur Sociaal en Cultureel Planbureau

	blz.
INHOUDSOPGAVE	
Inleiding en samenvatting	7
1. De publieke opinie	10
1.1 Europese landen vergeleken	10
1.2 Nederland	18
1.3 Slotbeschouwing	26
2. Migranten in de Europese Unie	28
2.1 Achtergronden en historische context	28
2.2 Immigratie en emigratie	29
2.3 Migratie en bevolkingsgroei	34
2.4 Buitenlandse ingezetenen	36
2.5 Arbeidssituatie immigranten	39
3. Economische effecten	46
3.1 Determinanten van migratie	46
3.2 De invloed van migratie op arbeidsmarkt en overheidsfinanciën	52
3.3 Economische integratie	62
3.4 Slotbeschouwing	73
4. Het maatschappelijk draagvlak voor sociale integratie	74
4.1 Theorie	74
4.2 Etnische distantie	75
4.3 Verschillen tussen bevolkingsgroepen in etnische distantie	77
4.4 Verklaringen van etnische distantie	81
4.5 Ervaren dreiging van etnische minderheden	82
4.6 Verklaringen van ervaren etnische dreiging	83
4.7 Ervaren etnische dreiging en het beslissingsniveau inzake het immigratiebeleid	84
4.8 Slotbeschouwing	85
5. Europese beleidsrichtingen	87
5.1 Naar een gemeenschappelijk beleid?	87
5.2 Vormgeving van het nationale immigratie- en integratiebeleid	97
5.3 Slotbeschouwing	105
Referenties	107
Bijlage Verklaringsmodellen hoofdstuk 4	117
Bijlage 4.2 Metingen van landenkenmerken	119

INLEIDING EN SAMENVATTING

Sinds de Europese Raad van Tampere in 1999 staat een gemeenschappelijk immigratie- en asielbeleid nadrukkelijk op de agenda. Met de Europese Raad van Thessaloniki in 2003 is daar het integratiebeleid bijgekomen. Toch speelt de beleidsdiscussie zich nog voornamelijk af op het nationale niveau en zijn nog weinig verantwoordelijkheden overgedragen aan de Europese Unie (EU). De vraag naar de wenselijkheid van een gemeenschappelijk immigratie-, asiel- en integratiebeleid is actueel. Wat zijn de voordelen van een gemeenschappelijk beleid? Hoe groot is het politiek-maatschappelijke draagvlak ervoor?

De EU-lidstaten staan voor een aantal belangrijke uitdagingen. Vergrijzing van de bevolking in de EU en voortschrijdende globalisering kunnen in de toekomst leiden tot verdere toename van de immigratie. Tegelijkertijd is de werkloosheid onder allochtonen in alle EU-lidstaten hoger dan onder autochtonen. Ongeacht of dit met gemeenschappelijk beleid gebeurt, staan alle lidstaten voor de opgave om immigratie en integratie in goede banen te leiden. Om de wenselijke beleidsrichting te kunnen bepalen is inzicht nodig in de achtergronden van de huidige situatie en de consequenties van toekomstig beleid.

Deze Europese Verkenning 2 probeert inzicht te geven in deze aspecten. Zij bekijkt immigratie vanuit een multidisciplinaire invalshoek. De studie besteedt zowel aandacht aan de economische aspecten ervan als aan het maatschappelijk draagvlak ervoor. Belangrijke economische aspecten zijn de gevolgen van immigratie voor autochtone werknemers in de EU en de oorzaken van achterblijvende economische integratie van immigranten. Het maatschappelijk draagvlak heeft zowel betrekking op de acceptatie van minderheden als op de voorkeur binnen de onderscheiden EU-lidstaten voor een gemeenschappelijk immigratie- en asielbeleid.

Immigratie en integratie zijn veelomvattende begrippen. Deze studie kan niet aan alle aspecten evenveel recht doen. Zij beoogt ook niet het definitieve antwoord op de beleidsuitdagingen in de EU-lidstaten te geven, maar wil door haar brede en landenoverschrijdende analyse een wezenlijke bijdrage aan de beleidsdiscussie leveren.

Evenals in de vorige edities van de Verkenning komen eerst in hoofdstuk 1 opvattingen over de EU als zodanig aan de orde. De steun voor de EU is in Nederland nog altijd groot in vergelijking met die in andere lidstaten, al is hij de afgelopen jaren wel gedaald. Ook in de nieuwe lidstaten is er recentelijk een daling te signaleren in de steun voor de Unie. In deze en ook enkele Zuid-Europese lidstaten wordt de Europese democratie gunstig beoordeeld in vergelijking met die in eigen land. In Nederland en andere lidstaten in Noordwest-Europa is men aanzienlijk positiever over de nationale democratie. Voor Nederland wordt verder ingegaan op mogelijke verbanden tussen opvattingen over de EU en politieke voorkeuren. Daarbij blijkt onder andere dat de meeste kiezers zichzelf minder pro-Europa achten dan de partijen waarop ze stemmen en dat negatieve opvattingen over de EU nogal eens samengaan met een negatieve houding tegenover de Haagse politiek en tegenover immigranten. De Nederlandse publieke opinie is in meerderheid voor een Europees in plaats van een nationaal beleid inzake immigratie en asiel. Deze voorkeur wordt niet in alle lidstaten gedeeld, maar de steun in de publieke opinie voor gemeenschappelijk beleid terzake is in de meeste lidstaten duidelijk groter dan op het terrein van sociaal beleid, het thema van de Europese Verkenning 1.

In hoofdstuk 2 wordt een overzicht gegeven van de demografische gevolgen van immigratie alsmede van de arbeidsmarktpositie van immigranten. Het karakter van de migratie naar de EU is in de afgelopen decennia sterk veranderd. In de jaren zestig betrof het vooral arbeidsmigratie, in de jaren zeventig en tachtig migratie in het kader van gezinshereniging en gezinsvorming, en in de jaren negentig volgde een sterke toename van immigratie vanwege asiel. Ook in de toekomst kan het karakter van de migratie gaan veranderen. Met name vergrijzing kan leiden tot een stijging van het aantal arbeidsmigranten van buiten de EU.

Terwijl de bevolking in de vijftien oude lidstaten van de EU nog steeds groeit als gevolg van immigratie, neemt de bevolking in de tien nieuwe lidstaten af vanwege een negatieve natuurlijke groei en een netto buitenlandse migratie van nagenoeg nul.

Immigranten binnen de EU hebben een slechtere arbeidsmarktpositie dan de autochtone bevolking. Zij nemen minder vaak deel aan de arbeidsmarkt en zijn vaker werkloos. Er bestaan echter grote verschillen tussen de categorieën immigranten. De arbeidsmarktpositie van immigranten uit Noord-Amerika en Australië is beter dan die van autochtonen; die van immigranten uit Noord-Afrika is beduidend slechter. Ook tussen de EU-lidstaten zijn er verschillen wat betreft de arbeidsmarktsituatie van immigranten. Zo is de arbeidsdeelname van immigranten in Zuid-Europese landen juist hoger dan die van autochtonen. Opleiding heeft een grote invloed op de arbeidsmarktpositie. Laagopgeleiden zijn vaker werkloos dan hoogopgeleiden.

De samenhang tussen immigratie en economie is het onderwerp van hoofdstuk 3. Verschillen in lonen en werkloosheid alsmede de aanwezigheid van landgenoten in het bestemmingsland, spelen een belangrijke rol in de beslissing te verhuizen. De productie in het ontvangende land zal stijgen, maar dat betekent niet dat iedereen profiteert. Door het grotere aanbod van arbeid kan het loon dalen, waardoor autochtone werknemers slechter af zijn. In veel EU-lidstaten past het loon zich echter niet gemakkelijk aan. Dan kan extra werkloosheid het resultaat zijn. Ook dit gaat ten koste van autochtone werknemers. Hoewel de empirie op deze punten niet eenduidig is, moet dit risico serieus worden genomen. Op lange termijn zullen deze effecten verdwijnen, maar dit gaat gepaard met aanpassingskosten.

Immigranten hebben ook effecten op de overheidsfinanciën, die vooral bepaald worden door hun leeftijd bij binnenkomst en hun deelname aan het arbeidsproces. Jonge werkende immigranten leveren in het algemeen een positieve bijdrage. Momenteel is de werkloosheid onder allochtonen echter in alle EU-lidstaten hoger dan onder autochtonen. Hoe kan deze gebrekkige economische integratie van immigranten worden verklaard? Opleidingsniveau en ervaring zijn belangrijke determinanten van succes op de arbeidsmarkt, maar komen door de slechte overdraagbaarheid ervan niet volledig tot hun recht in het bestemmingsland. Daarnaast is de werkloosheid onder immigranten hoger in lidstaten met ruimere sociale voorzieningen. Het is niet duidelijk of dit komt door de aanzuigende werking van een genereuze verzorgingsstaat of door de gebrekkige prikkels die uitgaan van ruime sociale voorzieningen. Discriminatie op de arbeidsmarkt biedt een additionele verklaring voor de relatief zwakke positie van immigranten op de arbeidsmarkt. Bepalend hiervoor is de houding van autochtonen tegenover minderheden.

In hoofdstuk 4 wordt een beeld gegeven van de mate waarin de bevolking in EU-lidstaten dreiging ervaart van en afstand bewaart tot etnische minder-

heden. De mate waarin beide verschijnselen zich voordoen verschilt sterk tussen lidstaten. Met name in Griekenland valt op dat beide fenomenen sterk leven onder de bevolking. In de Scandinavische landen zijn de etnische distantie en ervaren dreiging juist minder. Nederland behoort tot de middenmoot. In het hoofdstuk wordt onderzocht onder welke bevolkingsgroepen en in welke omstandigheden etnische distantie en (ervaren) etnische dreiging vaker voorkomen. Beide fenomenen blijken sterker te worden ervaren door lageropgeleiden en mensen in minder gunstige posities op de arbeidsmarkt. Voorts houden mensen op het Europese platteland meer afstand tegenover etnische minderheden en ervaren zij meer dreiging van hen dan de inwoners van de Europese steden. Ervaren etnische dreiging is sterker in lidstaten met een relatief grote minderhedenpopulatie en relatief minder gunstige economische omstandigheden, terwijl etnische distantie nauwelijks door deze kenmerken wordt beïnvloed. Het hoofdstuk besteedt verder aandacht aan de bevinding dat politiek wantrouwen en ervaren etnische dreiging samenhangen. Tenslotte wordt aangetoond dat mensen die etnische dreiging ervaren sterker de voorkeur hebben om beslissingen inzake het immigratiebeleid binnen de eigen grenzen te houden dan mensen die weinig etnische dreiging ervaren.

Hoe kunnen immigratie- en integratiebeleid het best worden vormgegeven? En welke rol is hierin weggelegd voor een gemeenschappelijk Europees beleid? Conform het subsidiariteitsbeginsel worden bevoegdheden alleen aan de EU overgedragen als gegronde aanwijzingen bestaan dat dit voordelen oplevert ten opzichte van een nationale aanpak. Hoofdstuk 5 laat zien dat dit het geval is voor asielbeleid. Een gemeenschappelijk beleid voorkomt dat lidstaten kiezen voor steeds restrictiever beleid en de kosten van opvang van asielzoekers afwentelen op andere lidstaten. Voor immigratie- en integratiebeleid zijn de voordelen van een communautair beleid echter minder evident. Op beide terreinen lijkt de methode van open coördinatie van nationaal beleid een goed alternatief.

In een aantal lidstaten is de angst ontstaan dat de toevloed van vooral kansarme migranten de verzorgingsstaat op termijn onhoudbaar maakt. Om dit te voorkomen is een aantal beleidsrichtingen denkbaar. Meer selectie van kansrijke migranten lijkt zinvol, maar het is niet duidelijk of daarvoor een omslag naar een puntensysteem noodzakelijk is. Verder kan het rendement op investeringen in de taalvaardigheid en kennis van immigranten relatief hoog zijn. Ook hervorming van het sociale zekerheidsstelsel biedt goede kansen. Hiermee kunnen de prikkels voor arbeidsparticipatie worden versterkt. Een meer activerend stelsel kan ten goede komen aan zowel lageropgeleide autochtonen als aan immigranten.

1. DE PUBLIEKE OPINIE

Dit hoofdstuk behandelt de publieke opinie inzake de EU. Het bestaat uit twee delen: in het eerste, landenvergelijkende deel wordt voor zoveel mogelijk lidstaten geschetst hoe het staat met de betrokkenheid bij en opvattingen over de EU; in het tweede deel wordt ingegaan op Nederland en dan vooral op verschillen tussen bevolkingsgroepen. In dit jaar van Europese parlementsverkiezingen staan politieke aspecten van de publieke opinie en politieke achtergronden van verschillen in opvattingen centraal. In de landenvergelijkende paragraaf komen verschillen in opkomst aan bod en vergelijkende oordelen over nationale en Europese instituties. Met het oog op het thema van deze Verkenning wordt hier ook aandacht besteed aan voorkeuren in de bevolking voor de verdeling van beleidsverantwoordelijkheden op het terrein van immigratie/asiel en integratie. In voorgaande jaargangen van de Verkenning werden landenvergelijkend ook veranderingen in de publieke opinie geschetst. Bij gebrek aan nieuwe gegevens en vanwege het grotere aantal lidstaten wordt daarvan nu afgezien. In het deel over Nederland worden deze veranderingen wel geschetst op basis van recente data inzake enkele indicatoren voor steun voor de EU. Voorts wordt hier gekeken naar achtergronden van opvattingen over de EU en de relatie daarvan met opvattingen over de «Haagse» politiek en over migranten. Het hoofdstuk is voornamelijk gebaseerd op secundaire analyses van actuele bevolkingsenquêtes. Voor het eerste deel is gebruik gemaakt van Eurobarometers van 2002 tot begin 2004¹ en van de European Social Survey (ESS) van 2003. In het tweede deel zijn analyses gepleegd op het Nationale Kiezersonderzoek (NKO) uit 2002 en 2003 en de Toekomstenquête (TOS) van het Sociaal en Cultureel Planbureau uit 2004².

1.1 Europese landen vergeleken

In deze paragraaf worden aan de hand van de Eurobarometers actuele ontwikkelingen in de Nederlandse publieke opinie geschetst in comparatief perspectief. Waar mogelijk worden alle 25 EU-lidstaten vergeleken. Op enkele terreinen is dit echter niet mogelijk en moeten we ons beperken tot 19 lidstaten.

1.1.1 Steun en betrokkenheid

In tabel 1.1 worden per lidstaat een aantal indicatoren gegeven voor steun van de bevolking aan de EU in 2004³. Vermeld worden van min of meer noord naar zuid achtereenvolgens de vijftien lidstaten van voor 1 mei 2004 (oftewel de «oude» lidstaten of «EU-15») en de tien nieuwe lidstaten (of «EU-10»).

Evenals in de vorige Europese Verkenning (CPB/SCP 2003: 11) blijkt de steun voor de EU in Nederland relatief groot te zijn: volgens de eerste opvatting in tabel 1.1 vindt slechts in drie landen een grotere meerderheid van de bevolking het EU-lidmaatschap een goede zaak. In een aantal landen spreekt slechts een kleine minderheid van de bevolking zich uit als voorstander van lidmaatschap van de EU: in het Verenigd Koninkrijk (VK), Oostenrijk, Estland en Letland⁴ steunt minder dan een derde van de bevolking het lidmaatschap. In het algemeen zijn de nieuwe lidstaten minder positief over het EU-lidmaatschap, hoewel meer dan in de oude lidstaten wordt verwacht dat het land zal profiteren van lidmaatschap.

¹ Resp. EB 57.1 en 61.0, met vergelijkbare gegevens voor de kandidaat-lidstaten uit de CCEB 2002–2004.

² Evenals bij vorige edities van dit hoofdstuk wijzen we erop dat bij de landenvergelijkingen moet worden verondersteld dat vertalingen van vragen en uitspraken in de enquêtes niet alleen correct zijn, maar ook qua gevoelswaarde overeenstemmen. Dat is globaal wel nagegaan voor de Engelse en Nederlandse formuleringen, maar niet voor andere talen.

³ De gegevens zijn, uitgezonderd de opkomstcijfers, afkomstig uit Eurobarometers die zijn afgenomen voor de toetreding van de tien nieuwe lidstaten op 1 mei 2004. Aan de tien toenmalige kandidaat-lidstaten zijn iets andere vragen voorgelegd dan aan de EU-15. Het is zeer wel mogelijk dat dit verschil in formulering van invloed is op de uitkomsten van het onderzoek. Zie Wennekers en Dekker (2004) voor een uitgebreider actueel overzicht van indicatoren voor betrokkenheid en steun in de oude lidstaten.

⁴ De lage steun voor het EU-lidmaatschap in Estland en Letland zou mogelijk verklaard kunnen worden door de relatief grote Russische minderheid in deze landen. In Estland maakt deze minderheid 29% uit van de gehele bevolking, in Letland 30%. Ter vergelijking, in Litouwen beslaat de Russische minderheid slechts 9% van de gehele bevolking. De Russische minderheden hebben een grotere voorkeur voor politieke en economische banden die op het oosten (Rusland, Wit-Rusland, Oekraïne) zijn gericht dan op de EU.

Tabel 1.1 Steun voor en betrokkenheid bij de EU, 2004, in procenten van de bevolking van 15 jaar en ouder^a

		Vindt het in het algemeen gesproken een goede zaak dat het eigen land lid is van de EU	Vindt dat het eigen land, alles welbeschouwd, voordeel heeft van lidmaatschap van de EU	Denkt persoonlijk meer voor- dan nadelen te ondervinden van het lidmaatschap van de EU ^b	Is voor de uitbreiding van de EU met 10 nieuwe leden in mei 2004	Opkomst bij de EP-verkiezingen van 10-13 juni 2004
Finland	FI	46	46	21	48	41,1
Zweden	SE	37	27	25	54	37,2
Denemarken	DK	54	64	32	59	47,9
Verenigd Koninkrijk	UK	29	30	16	31	38,9
Ierland	IE	71	80	59	60	59,7
Nederland	NL	64	55	35	44	39,1
België	BE	57	58	23	38	90,8 ^c
Luxemburg	LU	75	69	42	37	90,0 ^c
Duitsland	DE	45	39	30	28	43,0
Oostenrijk	AT	30	38	28	34	41,8 ^d
Italië	IT	54	49	22	55	73,1 ^d
Griekenland	EL	71	82	34	66	62,8 ^c
Frankrijk	FR	43	46	20	37	43,1
Spanje	ES	64	69	48	59	45,9
Portugal	PT	55	66	33	52	38,7
Andere formule- ring:		zal zijn	zal krijgen	zou ondervinden	–	
Estland	EE	31	41	27	58	26,9
Letland	LV	33	49	31	67	41,2
Litouwen	LT	52	58	52	67	48,2
Polen	PL	42	50	40	72	20,4
Tsjechië	CZ	41	46	30	63	27,9
Slowakije	SK	46	57	36	80	16,7
Hongarije	HU	45	58	40	74	38,5
Slovenië	SI	40	64	38	79	28,3
Cyprus	CY	42	56	51	80	71,2 ^c
Malta	MT	50	57	47	68	82,4

^a Het vermelde percentage telt met afwijzing van de opvatting en «weet niet» op tot 100%.

^b De gegevens in deze kolom zijn gebaseerd op de Eurobarometer 58.1 (oktober-november 2002) voor de EU-15 en CCEB 2003.4 (oktober-november 2003) voor de EU-10.

^c Land met gesanctioneerde opkomstplicht

^d Land met opkomstplicht die nauwelijks of niet wordt gesanctioneerd; in Oostenrijk gaat het om twee deelstaten (Vorarlberg en Tirol).
Bron: Data Eurobarometer 58.1 (oktober-november 2002), voorlopige rapportage Eurobarometer 61 (2004), Data CCEB 2003.4 (oktober-november 2003), en voorlopige rapportage CCEB 2004, feitelijke opkomstcijfers uit de media; gewogen resultaten.

Hoewel de steun voor de EU in Nederland relatief groot is, is deze de afgelopen jaren wel sterk afgenomen. Zo daalde de steun voor het lidmaatschap tussen het voorjaar van 2003 en het voorjaar van 2004 met 9%; de steun voor de mening dat het lidmaatschap van de EU voor Nederland meer voor- dan nadelen biedt, nam af met 10%. Een vergelijkbare daling van de steun heeft zich in andere lidstaten voorgedaan, waaronder Zweden, België¹ en Duitsland. Daarentegen is de steun gestegen in onder meer Ierland, Spanje en Griekenland.

Net als in de rest van de EU-15 is ook in Nederland de steun voor uitbreiding van de EU verder afgenomen in de maanden voor de toetreding van de nieuwe lidstaten op 1 mei 2004. In de meeste oude lidstaten was begin 2004 nog slechts een minderheid voorstander van deze uitbreiding. In vergelijking met een jaar eerder is de steun ervoor in met name in Duitsland (14%) en Oostenrijk (9%) opvallend scherp gedaald.

Toen deze vraag, eveneens voor mei 2004, werd voorgelegd aan de inwoners van de kandidaat-lidstaten, bleken deze een duidelijk positiever antwoord te geven dan de inwoners van de EU-15. De steun voor uitbreiding is bovendien

¹ Op de langere termijn gezien scoorde België in de peiling van het voorjaar van 2003 uitzonderlijk hoog op de steun voor het lidmaatschap. De oorzaak daarvan is onduidelijk. De gesignaleerde daling tussen 2003 en 2004 is waarschijnlijk een terugkeer naar het normale niveau en geen echte verandering.

weer sterker in de drie kandidaat-lidstaten die in mei 2004 nog niet zijn toegetreden (Roemenië, Bulgarije en Turkije) dan in de tien kandidaat-lidstaten die inmiddels wel zijn toegetreden. Hoewel in alle nieuwe lidstaten een meerderheid voor de uitbreiding was, vond opmerkelijk genoeg tegelijkertijd hoogstens de helft van de bevolking dat het een goede zaak zou zijn als het eigen land lid zou worden. Was in de nieuwe lidstaten de gemiddelde steun voor het lidmaatschap in 2003 nog 58%, in 2004 was nog maar een kleine meerderheid (52%) van mening dat het lidmaatschap een goede zaak zou zijn voor het eigen land. Ook op de andere indicatoren daalde de steun aan de EU, wat een breuk betekent met de stijgende lijn van de laatste jaren. Mogelijk werd het EU-lidmaatschap met het naderen van de datum van toetreding in de perceptie van de inwoners van de nieuwe lidstaten een stuk concreter en begon men ook de nadelen te zien van het lidmaatschap. Lange termijn verwachtingen hebben wellicht plaatsgemaakt voor korte termijn zorgen.

1.1.2 Opkomst bij de EP-verkiezingen

Tot slot toont tabel 1.1 de opkomstcijfers van de verkiezingen van het Europees Parlement (EP) van juni 2004. Met een opkomst van 45,5% van alle kiesgerechtigde Europeanen werd een nieuw dieptepunt bereikt. In 1999 was de opkomst in de toenmalige vijftien lidstaten nog 49,8%. Deze neergang is voor een deel te wijten aan de over het algemeen lage opkomst in de nieuwe lidstaten, die beduidend achterbleef bij die in de EU-15. Desalniettemin valt ook in de EU-15 een daling van de gemiddelde opkomst waar te nemen. Deze daling is het sterkst in Spanje (-17%), Griekenland (-13%) en Oostenrijk (-8%). Hiertegenover staan overigens stijgingen van de opkomstpercentages in het VK (+15%), Finland (+10%) en Nederland (+9%). Deze drie landen hadden bij de vorige EP-verkiezingen nog de laagste opkomstcijfers in de EU. Ondanks de stijging is de opkomst in het VK en Nederland nog steeds onder het Europese gemiddelde. In de oude lidstaten zonder opkomstplicht liggen de opkomstcijfers in 2004 dichter bij elkaar dan in voorgaande jaren¹. Of hier sprake is van convergentie of slechts van toeval zal bij de volgende verkiezingen blijken.

De opkomst is vooral laag in de tien nieuwe lidstaten, waar slechts een kwart van het electoraat aan de verkiezingen heeft deelgenomen. Met name in de voormalig communistische landen viel de opkomst tegen, met uitschieters naar beneden als Slowakije (16,7%) en Polen (20,4%). De hoge opkomstcijfers in Cyprus (met opkomstplicht) en Malta trekken het gemiddelde nog enigszins op.

Hoe kunnen nu de verschillen in opkomst tussen de lidstaten worden verklaard? Zojuist is reeds het opvallende onderscheid genoemd tussen de oude en de nieuwe lidstaten met betrekking tot de opkomst, wat er op zou kunnen wijzen dat de datum van toetreding van invloed is op de opkomstcijfers. Anderen, onder meer Matilla (2003), menen dat de opkomst samenhangt met de publieke opinie ten aanzien van de EU. Tenslotte is er de mogelijkheid dat de opkomst mede wordt bepaald door de nationale inrichting van de verkiezingen (waaronder institutionele factoren als opkomstplicht en opkomstpatronen tijdens nationale verkiezingen).

Uit analyses blijkt dat de opkomstcijfers voor de Europese verkiezingen het best worden verklaard uit de opkomstcijfers voor de nationale verkiezingen: wanneer de opkomst voor de nationale verkiezingen relatief hoog is, is de opkomst voor de EP-verkiezingen ook relatief hoog. Daarnaast blijkt op geaggregeerd niveau ook een positief verband te bestaan tussen de

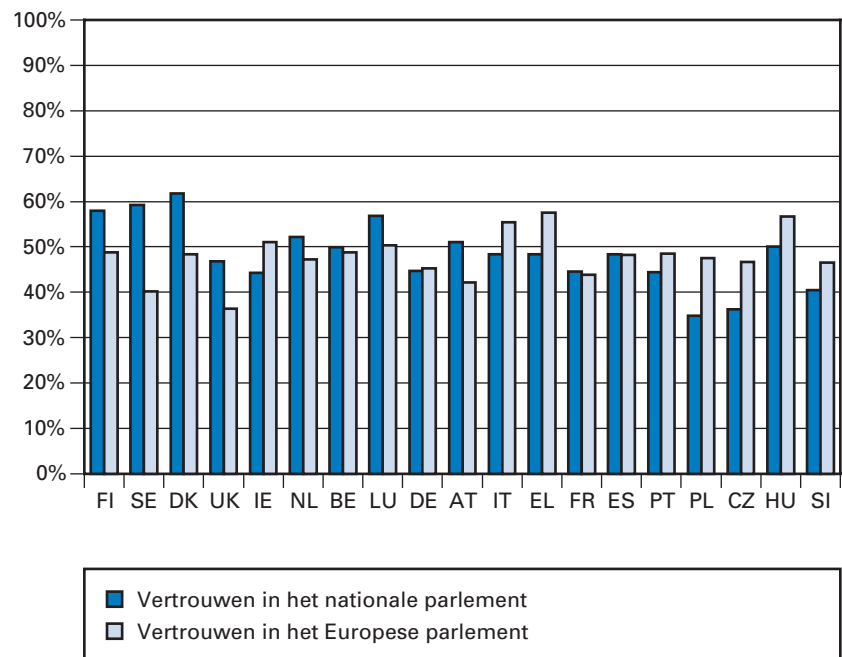
¹ Zie voor de opkomst in de oude lidstaten de periode 1979-1999 EV 1 (2003: 15). In België, Luxemburg, Griekenland, Italië, Cyprus en delen van Oostenrijk is sprake van een (al dan niet gesanctioneerde) opkomstplicht.

tevredenheid met de democratie in de EU (waarover later meer) en het opkomstcijfer voor de EP-verkiezingen. Hoewel we voorzichtig moeten zijn met het trekken van conclusies, lijkt dit erop te wijzen dat een grotere onvrede leidt tot een lagere opkomstgeneigdheid. Als individuele factor blijkt de toetredingsdatum tot de EU niet van significant belang te zijn: de opkomst was niet lager in de nieuwe lidstaten, omdat deze nog maar zo kort lid waren.

1.1.3 Oordelen over de nationale en Europese politiek

Zojuist is beschreven dat de opkomstcijfers bij de EP-verkiezingen positief samenhangen met de publieke opinie over het EP. In deze paragraaf wordt daarom uitgebreider aandacht besteed aan de tevredenheid met de (nationale of Europese) democratie en aan het vertrouwen in het (nationale of Europese) parlement.

Figuur 1.1 Vertrouwen in het Europese en nationale parlement in 19 EU-lidstaten in 2003



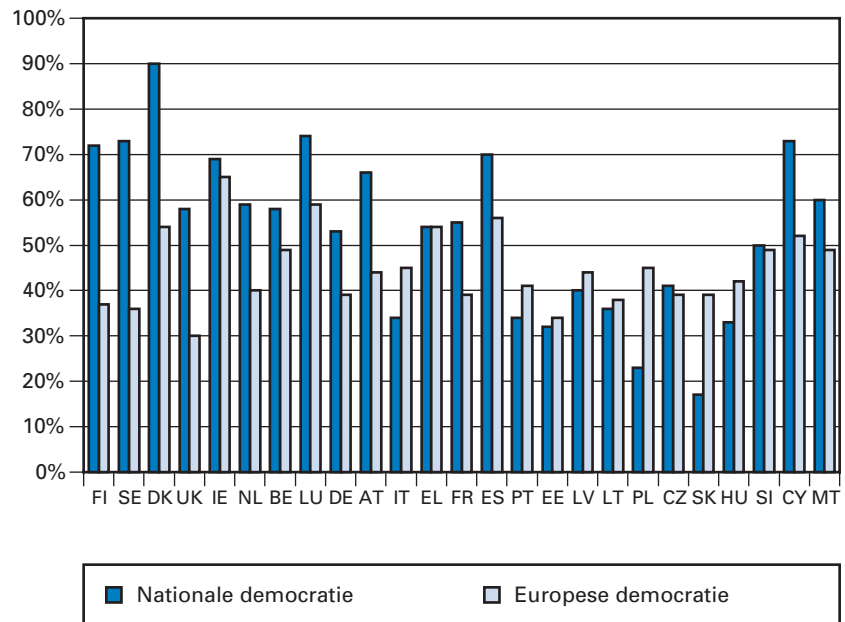
Bron: ESS 2003; gewogen resultaten.

In figuur 1.1 wordt het vertrouwen in het Europese en het nationale parlement in verschillende lidstaten weergegeven. Al met al heeft blijkens het landengemiddelde van 48% ongeveer de helft van de Europese bevolking vertrouwen in het EP. Hiermee is dit landengemiddelde van een gelijke hoogte als het landengemiddelde voor vertrouwen in het nationale parlement.

Figuur 1.1 laat zien dat in de meeste oude lidstaten het vertrouwen in het nationale parlement groter is dan het vertrouwen in het EP. In Zweden, het VK en Oostenrijk is het vertrouwen in het EP uitermate laag. Ook in Finland en Denemarken blijft het vertrouwen in het EP ver achter bij het vertrouwen in het nationale parlement. In deze vijf landen bleek de steun voor de EU juist minder te zijn (tabel 1.1).

Er zijn echter ook landen waar het vertrouwen in het EP hoger is dan het vertrouwen in het nationale parlement. In sommige van deze landen is het vertrouwen in het EP relatief hoog (Italië, Griekenland, Hongarije en in mindere mate Ierland) en het vertrouwen in het nationale parlement gemiddeld. In andere landen is het vertrouwen in het EP niet bijzonder hoog, maar het vertrouwen in het nationale parlement relatief laag. Met andere woorden: men wantrouwt er het nationale parlement in sterkere mate. Tot deze groep behoren louter nieuwe lidstaten als Polen, Tsjechië en Slovenië; landen waar ook de opkomst bij de verkiezingen voor het EP erg laag was¹.

Figuur 1.2 Tevredenheid met het functioneren van de democratie in het eigen land en in de Europese Unie in 2003



Bron: EB 59.1; gewogen resultaten.

In figuur 1.2 zijn de antwoorden verwerkt op twee vragen naar de tevredenheid met het functioneren van de democratie, namelijk de nationale en de Europese democratie. Deze vragen meten voornamelijk de opvatting over het feitelijk functioneren van de democratie en niet de steun voor de democratie in normatieve zin (Linde en Ekman 2003). De meting lijkt echter sterk afhankelijk van verschillende verwachtingen die burgers hebben van de staat (Hofferbert en Klingemann 1999; Anderson & Guillory 1997). Dientengevolge kan niet zonder meer tussen lidstaten worden vergeleken, hoewel vergelijkingen van de twee indicatoren per lidstaat mogelijk zijn.

¹ Uit nadere analyses blijkt dat ook binnen Duitsland een tweedeling te vinden is tussen het voormalige West-Duitsland (de oude BRD) en het voormalige Oost-Duitsland (DDR). In het voormalige Oost-Duitsland is een opvallend laag vertrouwen in het nationale parlement, beduidend lager dan in het westen van Duitsland. Dit is ook het geval in de lidstaten uit het voormalige Oostblok die in 2004 zijn toegetreden. Mogelijk houdt het lage vertrouwen in het nationale parlement verband met het communistische verleden van deze lidstaten.

Evenals bij het vertrouwen in parlementen in figuur 1.1 wordt bij de tevredenheid met het functioneren van de democratie in figuur 1.2 de situatie in het eigen land veelal gunstiger beoordeeld dan de situatie in de EU. In de meeste lidstaten is niet meer dan een minderheid van de bevolking tevreden met het functioneren van de democratie in de EU: slechts in zes landen (Luxemburg, Ierland, Denemarken, Griekenland, Spanje en Cyprus) komt de tevredenheid boven de 50% uit. De onvrede is het grootst in Finland, Zweden, het VK, Estland en Litouwen. Ook in Nederland,

Duitsland en Frankrijk is de tevredenheid met de Europese democratie met zo'n 40% laag.

Net als bij het vertrouwen in het parlement (figuur 1.1) blijkt in een aantal lidstaten de tevredenheid met de nationale democratie veel hoger dan de tevredenheid met de Europese democratie. Dit is wederom het geval voor de Scandinavische landen (Finland, Zweden en Denemarken), het VK en Oostenrijk. Ook in Nederland, Cyprus, Luxemburg Frankrijk en Spanje is sprake van een dergelijk gat, al is het in deze landen beduidend kleiner.

In veel Zuid- en Oost-Europese lidstaten – met Spanje, Malta en Cyprus als belangrijkste uitzonderingen – is de tevredenheid met de democratie in de EU minstens gelijk aan de tevredenheid met de democratie in het eigen land. Veelal wordt dit veroorzaakt door de lage tevredenheid met de eigen democratie in deze landen, terwijl de tevredenheid met het functioneren van de democratie in de EU op een vergelijkbaar niveau ligt als in West-Europa. In deze landen bestaat historisch een lage tevredenheid met het nationale politieke stelsel.

1.1.4 Eurosceptis

Naar aanleiding van de EP-verkiezingen van juni 2004 werd in de media gesteld dat in Europa «een anti-Europese wind is opgestoken» (zie bijv. NRC, 1 juli 2004). Gezien de groei van anti-Europese partijen in het EP werd geconcludeerd dat een groeiend aantal Europese burgers zich eurokritisch of zelfs eurofoob zou opstellen. In het algemeen wordt een dergelijke houding eurosceptisch genoemd, een term die hier in aansluiting op de media en de wetenschappelijke literatuur een brede invulling krijgt. Eurosceptis kan worden beschouwd als zowel een afwachtende of argwanende houding, alsook een afwijzende houding tegenover de EU en het integratieproces.

Er wordt wel gesteld dat in sommige lidstaten – met name het VK en de Scandinavische landen – de Eurosceptis groter is dan in andere (Taggart en Szczerbiak 2004). Uit tabel 1.1 en de figuren 1.1 en 1.2 blijkt dit inderdaad het geval te zijn. In Finland, Zweden, Denemarken, het VK en Oostenrijk zijn de tevredenheid met het functioneren van de nationale democratie en het vertrouwen in het nationale parlement veel groter dan die ten aanzien van de Europese evenknie. Daarnaast is in deze lidstaten, blijkens tabel 1.1, over het algemeen de steun voor de EU lager dan in de andere lidstaten. Afgaande op onze data zou deze groep, inclusief Oostenrijk, aangeduid kunnen worden als eurosceptisch.

Tegenover de groep van eurosceptische landen staat een kleinere groep lidstaten waar de tevredenheid met de EU groot is. Het duidelijkste voorbeeld hiervan is Griekenland, maar ook in Ierland, Italië en Luxemburg zien we deze tevredenheid. Mogelijk kan de publieke opinie in deze landen worden verklaard uit het profijt dat deze landen hebben van de EU. Luxemburg, Griekenland en Ierland waren in het laatste decennium de grootste netto-ontvangers van de EU per hoofd van de bevolking (Staat van de Europese Unie 2005) en uit tabel 1.1 blijkt dat meer dan tweederde van de Grieken, Ieren en Luxemburgers het lidmaatschap als voordelig ervaren. Nederland lijkt in deze tweedeling tussen eurosceptische en tevreden lidstaten een weinig uitgesproken positie in te nemen.

1.1.5 Toewijzing van beleidsterreinen

Tabel 1.2 vermeldt voorkeuren voor de verdeling van beleidsverantwoordelijkheden tussen de afzonderlijke lidstaten en het Europese niveau¹. De beleidsterreinen zijn geordend naar de mate waarin in Nederland een voorkeur voor Europees beleid bestaat.

Tabel 1.2 Voorkeuren voor gemeenschappelijk Europees beleid, 2003, in procenten van de bevolking van 15 jaar en ouder^a

	Buitenlands beleid m.b.t. landen buiten de EU	Milieubescherming	Immigratiebeleid	Toelating van vluchtelingen	Defensie	Landbouw en visserijbeleid	Cultureel beleid	Justitie	Gezondheid en sociale zekerheid	Onderwijs
FI	64	41	16	15	6	24	32	16	7	17
SE	60	54	31	29	20	44	25	17	9	26
DK	55	60	37	41	37	57	17	14	19	31
UK	58	58	31	35	32	39	43	23	31	20
IE	70	56	44	36	35	48	36	33	37	31
NL	76	69	59	59	58	55	35	32	32	22
BE	80	65	62	65	63	68	43	34	34	30
LU	72	61	53	44	67	44	42	37	39	26
DE	75	68	46	47	59	57	36	28	28	33
AT	57	44	28	31	37	32	26	19	23	22
IT	80	65	73	71	59	45	55	44	41	45
EL	76	72	64	60	46	52	45	40	58	54
FR	77	65	57	56	47	49	42	27	24	28
ES	78	67	66	64	60	53	51	40	37	38
PT	68	56	53	60	48	52	49	38	43	37
EE	66	71	38	34	69	53	27	40	59	49
LV	72	66	57	48	77	57	33	50	64	58
LT	67	57	64	56	55	53	34	54	58	44
PL	66	73	61	56	64	60	43	47	61	57
CZ	68	70	54	49	73	48	27	47	51	57
SK	79	71	62	55	78	59	41	54	62	66
HU	56	70	51	44	52	57	40	35	52	49
SI	84	77	63	64	79	70	61	72	66	75
CY	80	79	66	64	71	73	46	56	47	60
MT	67	73	48	35	57	46	31	32	43	59
Landen-gemiddelde	70	64	51	49	54	52	38	37	41	41

^a EU-voorkeuren boven het landelijke gemiddelde zijn vet gedrukt. De (geselecteerde) gebieden staan in de volgorde van afnemende populariteit van de EU-voorkeur in Nederland.

Bron: Data Eurobarometer 59.1 (maart-april 2003), rapportage CCEB 2003.4; gewogen resultaten.

Evenals in analyses van vergelijkbare gegevens uit eerdere jaren (CPB/SCP, 2003: 25) blijkt ook nu weer voor internationale aangelegenheden grote steun voor gemeenschappelijk Europees beleid te vinden, maar toont het publiek zich terughoudend waar het gaat om cultuur, justitie, zorg en sociale zekerheid en onderwijs. Het betreft hier vooral klassieke terreinen van de verzorgingsstaat en dat gegeven was in de vorige Verkenning één van de overwegingen om te pleiten voor terughoudendheid bij de Europeïsering van het sociale beleid.

¹ Let wel, gevraagd wordt naar een voorkeur voor beleid «binnen de Europese Unie» en dat is niet noodzakelijk «Brussel». Het zou ook om enkele samenwerkende EU-lidstaten kunnen gaan, los van de EU als zodanig.

Uitgezonderd Malta blijken de nieuwe lidstaten een grotere voorkeur te hebben voor gemeenschappelijk beleid dan de oude lidstaten. Zo is op alle beleidsterreinen van tabel 1.2 een meerderheid van de Slovenen voorstander van een gemeenschappelijk beleid. Daarnaast blijken de eurosceptische landen negatiever te zijn over toewijzing van beleidsterreinen aan de EU. Zo

scoren Finland, Zweden en Oostenrijk op alle genoemde beleidsterreinen onder het EU-gemiddelde. Opvallend is dat Ierland een lagere voorkeur heeft voor gemeenschappelijke beleidsvorming dan de meeste andere lidstaten, hoewel Ierland blijkens de vorige paragraaf beschreven kan worden als een weinig eurosceptisch land. Niettemin lijkt de houding tegenover de EU (de mate van eurosceptis) over het algemeen sterk verband te houden met opvattingen over de toewijzing van beleidsterreinen: eurosceptische landen hebben een grotere voorkeur voor een nationale beslissingsmacht dan landen waar de tevredenheid met de Unie groter is.

Zowel ten aanzien van de toelating van vluchtelingen als ten aanzien van immigratie, het thema van deze Verkenning, is in veel landen een meerderheid van de bevolking voor gemeenschappelijke beleidsvorming. De grootste voorstanders worden gevonden in de Zuid- en Oost-Europese lidstaten¹ en in Nederland; de grootste tegenstanders in de vijf eurosceptische landen.

Ofschoon aan immigratie- en asielbeleid een sterk juridisch aspect zit, worden blijkens tabel 1.2 de beleidsterreinen «Immigratiebeleid» en «Toelating van vluchtelingen» en het beleidsterrein «Justitie» zeer verschillend beoordeeld. Een veel groter deel van de bevolking is voor gemeenschappelijke beleidsvorming op het terrein van het immigratie- en asielbeleid dan op het terrein van justitie.

Wanneer men de keuze wordt voorgelegd tussen Europees en nationaal beleid, is er dus een voorkeur voor het voeren van immigratie- en asielbeleid op het Europese niveau. Figuur 1.3 biedt enkele aanvullende inzichten in de voorkeuren voor verdeling van verantwoordelijkheden bij immigratie en asielbeleid. In tegenstelling tot tabel 1.2 – waar men kon kiezen tussen het situeren van het beleid op het nationale en op het Europese niveau – is in geval van figuur 1.3 een soortgelijke vraag voorgelegd met vier keuzemogelijkheden: situering van beleid op het lokale/regionale, het nationale, het Europese of het internationale niveau². De gegevens kunnen dientengevolge niet worden gebruikt ter controle van het bovenstaande, maar slechts ter aanvulling.

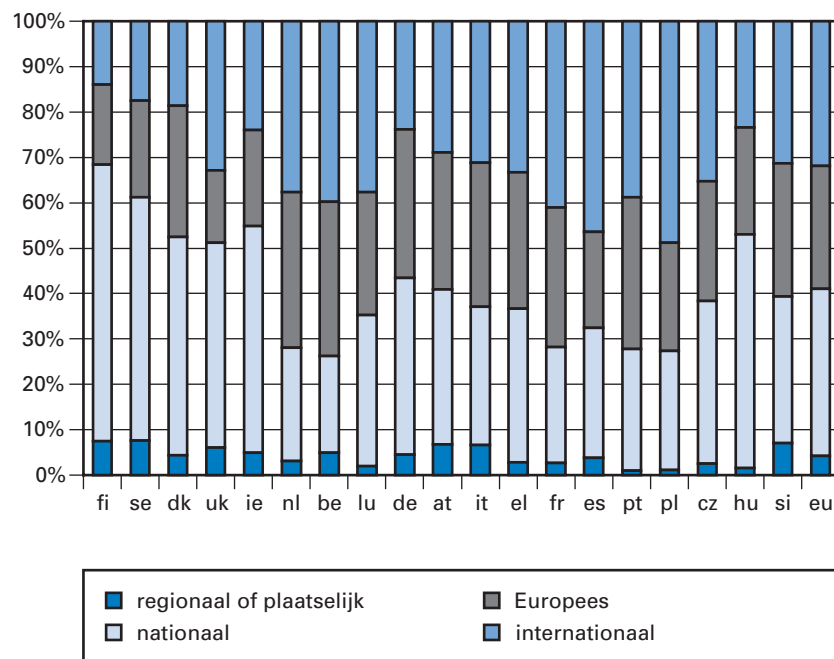
De toevoeging van het sub-nationale en het internationale beleidsniveau aan de vraagstelling leert ons twee dingen. Ten eerste is de voorkeur voor beslissingsmacht over immigratie- en asielbeleid op het sub-nationale niveau verwaarloosbaar, zowel in eenheidsstaten als in federatieve staten. Ten tweede is de eerder gesignaleerde voorkeur voor een Europese aanpak van het immigratie- en asielbeleid wellicht niet zo specifiek op de EU gericht, als wel een voorkeur voor een grensoverschrijdende aanpak.

In geen van de 19 lidstaten waarvoor data beschikbaar zijn, bestaat een significant hogere voorkeur voor situering van het asielbeleid op het Europese niveau dan op de andere niveaus. Over het algemeen zijn de voorkeuren verdeeld tussen situering van het asielbeleid op het nationale niveau (in de Scandinavische en Angelsaksische landen) en situering op het internationale niveau (Benelux en Zuidwest-Europa). Volgens het landengemiddelde is het grootste percentage voorstander van situering van het beleid op het nationale niveau (37%), gevolgd door het internationale niveau (32%) en pas dan op het Europese niveau (27%).

¹ Hoewel in veel nieuwe lidstaten een meerderheid van de bevolking voor Europees beleidsvorming is op deze beleidsterreinen, is de voorkeur minder uitgesproken ten opzichte van andere beleidsterreinen.

² In de vraagstelling van de European Social Survey 2002 is geen nadere specificatie gegeven van het begrip «Europees niveau». Ook bilaterale afspraken tussen lidstaten buiten EU-verband kunnen hierdoor onder deze noemer vallen. Anderzijds is het niet onwaarschijnlijk dat veel respondenten bij «Europees niveau» de associatie maken met de EU.

Figuur 1.3 Voorkeuren voor het niveau waarop hoofdzakelijk over het beleidsterrein «immigratie en vluchtelingen» moet worden beslist, 2003



Bron: ESS 2003; gewogen resultaten.

Wat zeggen de cijfers uit tabel 1.2 en figuur 1.3 nu over de publieke opinie over de beslissingsmacht ten aanzien van het immigratie- en asielbeleid? Beide figuren tonen dat zich in de meeste lidstaten een voorkeur aftekent voor aanpak op een bovennationaal niveau. Slechts in een klein aantal lidstaten is er een voorkeur voor een nationale of lokale aanpak van het beleid.

Een meerderheid van de bevolking in EU-lidstaten ziet de nationale staat niet als het ideale beleidsniveau om de immigratie- en asielproblematiek aan te pakken. De algemene voorkeur voor een gezamenlijke internationale aanpak van deze problematiek moet onderscheiden worden van situering van de beslissingsmacht bij de EU: hoewel er steun is voor een grensoverschrijdende aanpak, hoeven deze niet samen te vallen.

1.2 Nederland¹

Voor de publieke opinie in Nederland over de EU zal in deze Verkenning vooral worden gekeken naar verschillen in groepen en dan vooral in relatie tot politieke houdingen. Ook is verder onderzocht in hoeverre sociaal-demografische groepen in Nederland verschillen in hun voorkeur ten aanzien van de situering van de beslissingsmacht. De gevonden verschillen waren echter klein en weinig interessant. Voor een verdere analyse van de voorkeuren in beleidspreferenties, zie hoofdstuk 4, paragraaf 4.8.

1.2.1 Ontwikkelingen in de steun voor de Europese eenwording

Alvorens daarop in te gaan biedt tabel 1.3 enkele gegevens over ontwikkelingen op korte termijn voor indicatoren die in het voorafgaande of in de Europese Verkenning I aan bod kwamen.

¹ Naast de hier gebruikte onderzoeken is recentelijk door het ministerie van Buitenlandse Zaken een houdingsonderzoek gedaan met de naam «Nederlanders en Europa», waarin vanuit een andere insteek de betrokkenheid met de EU wordt gemeten. Zie ook www.bestbelangrijk.nl.

Tabel 1.3 Steun voor de Europese eenwording, 2002–2004, in procenten van de bevolking van 15 jaar en ouder

	Voorjaar 2002	Najaar 2002	Voorjaar 2003	Najaar 2003	Voorjaar 2004
Vindt in het algemeen gesproken een goede zaak dat het eigen land lid is van de EU	71	69	73	62	64
Vindt dat het eigen land, alles welbeschouwd, voordeel heeft van lidmaatschap van de EU	67	64	65	54	55
Is voor een Europese Monetaire Unie met één munteenheid, de euro	75	67	67	62	58
Is voor de uitbreiding van de EU met nieuwe leden	56	58	48	50	44

Bron: Data Eurobarometer 57.1 (maart-mei 2002), 58.1 (oktober-november 2002), rapportage 59.1 (maart-april 2003), rapportage 60.1 (oktober-november 2003), voorlopige rapportage 61.0 (februari-maart 2004); gewogen resultaten.

Op alle vier hierboven beschreven indicatoren is in Nederland een neergang waar te nemen van de steun voor de Europese eenwording. De steun voor uitbreiding van de EU is sinds het najaar van 2002 gedaald met maar liefst 14%. Op de andere indicatoren stelt een meerderheid van de Nederlanders de EU te steunen, maar ook hier zien we een daling: sinds het voorjaar van 2003 is in al deze metingen de steun plots gedaald. De steun voor de Europese Monetaire Unie heeft reeds in 2002 een daling doorgemaakt, waarschijnlijk veroorzaakt door de ondervonden prijsstijgingen ten gevolge van de invoering van de euro.

In paragraaf 1.1.1 is signaleerd dat ook in andere lidstaten op verschillende indicatoren de steun voor de Europese eenwording is gedaald. Echter in geen andere lidstaat is over de periode 2002–2004 op alle indicatoren zo een sterke daling waar te nemen als in Nederland. In andere lidstaten daalde de steun alleen voor facetten van de Europese eenwording. Zo daalde in België en Oostenrijk met name de steun voor de uitbreiding van de EU en daalde in Italië wel de steun voor het EU-lidmaatschap, maar niet de steun voor de uitbreiding. Nederland valt in Europees verband dus op vanwege de algemene daling van de steun – een daling die met name in 2003 heeft plaatsgevonden.

Het is niet duidelijk waardoor de omslag in 2003 is veroorzaakt. Voor en tijdens de peiling van de Eurobarometer in oktober-november 2003 speelde in Nederland een debat over het Stabiliteitspact. Minister van Financiën Gerrit Zalm noemde de Franse en Duitse begrotingstekorten onacceptabel en dreigde met juridische stappen om de Raad te dwingen zich aan het Stabiliteitspact te houden. Gezien de grote aandacht die deze zaak kreeg in de media, kan dit hebben geleid tot een afnemende steun voor de EU.

1.2.2 Bevolkingsgroepen

Met de hierboven geschetste ontwikkelingen in het achterhoofd wordt in deze paragraaf dieper ingegaan op de opvattingen van de Nederlander ten aanzien van de EU. Aan de hand van de toekomstenquête uit begin 2004 van het SCP (TOS) en het Nationaal Kiezersonderzoek (NKO) 2002–2003 wordt op een aantal indicatoren onderzocht waarmee voorkeuren ten aanzien van de EU correleren. In de TOS en het NKO zijn de ondervraagden 18 jaar of ouder. In de zojuist gebruikte Eurobarometer-data waren de respondenten 15 jaar of ouder.

Tabel 1.4 toont gegevens uit de toekomstenquête. Enkele vragen werden overgenomen uit de Eurobarometer en hier tonen de ondervraagden zich aanzienlijk negatiever dan in eerder onderzoek. Het kan zijn dat de stemming wat negatiever is geworden, maar waarschijnlijk worden de

verschillen vooral veroorzaakt door de verschillende manier van onderzoeken¹. Het is niet te zeggen welke enquête de beste schatting oplevert van de opvattingen van de gemiddelde Nederlander over de EU. Op identieke wijze verzamelde enquêtegegevens kunnen wel verschillen en veranderingen laten zien.

In tabel 1.4 wordt met weglating van tussengroepen vergeleken tussen hoog- en laagopgeleiden, personen die van weinig of veel politiek zelfvertrouwen blijken te geven en personen waarvan de opvattingen wijzen op een sterke of geringe mate van xenofobie. Gekozen is voor opleidingsniveau, omdat dit in het algemeen een belangrijke achtergrond blijkt te zijn voor verschillen in meningen over maatschappelijke en politieke kwesties. De onderscheiding naar politiek zelfvertrouwen past bij de aandacht voor houdingen tegenover de politiek in het hele hoofdstuk en de onderscheiding naar xenofobie sluit aan bij het thema van deze Verkenning.

De drie onderscheidingen die in de tabel in de bevolking zijn aangebracht hangen onderling vrij sterk samen: lager opgeleiden geven vaker blijken van gebrek aan politiek zelfvertrouwen (82% tegenover 49% van de hogeropgeleiden) en van sterke xenofobie (64% versus 18%); onder de sterk xenofobe personen zijn vaker mensen met weinig (57%) dan met veel politiek zelfvertrouwen (18%). Toch is de overlap niet dusdanig dat het telkens om dezelfde tegenstelling gaat.

Uit tabel 1.4 blijkt dat sommige houdingen ten aanzien van de EU inderdaad samenhangen met opleiding, politiek zelfvertrouwen en/of de mate van xenofobie. Dergelijke verschillen tussen groepen zien we met name op de eerste drie indicatoren, die de meer algemene houding naar de EU weergeven. De tevredenheid met het functioneren van de democratie in de Unie verschilt daarentegen nauwelijks tussen de zes onderzochte groepen. Verschillen zijn zelfs compleet afwezig betreffende de verwachte beslissingsmacht over immigratie in 2020: in alle groepen is ruim 60% van mening dat de beslissingsmacht afgedragen zal zijn aan de EU.

Wanneer vervolgens wordt gekeken naar de twee vragen over het tempo van de Europese eenwording, zien we eveneens relatief kleine verschillen. Zo blijkt in elke groep een pluraliteit (een relatieve meerderheid) te vinden dat de Europese eenwording in een rustig tempo door moet gaan. De voorkeur ten aanzien van het tempo van de Europese eenwording blijkt desalniettemin sterk samen te hangen met de mate van xenofobie. Een duidelijke meerderheid (60%) van het meer xenofobe deel van de bevolking wil dat er niet wordt doorgegaan met het eenwordingsproces, tegenover 28% van de niet-xenofoben.

De opvattingen inzake EU-uitbreiding liggen dicht bij elkaar. Op de xenofoben na blijkt een zeer kleine pluraliteit binnen elke groep voor uitbreiding met nieuwe lidstaten als deze aan de toelatingseisen voldoen. Over het algemeen vindt echter een meerderheid van de Nederlandse bevolking dat de EU een flink aantal jaren niet moet groeien.

¹ In de plaats van de 64% van de 15+ers in tabel 1.1 die het lidmaatschap van de EU een goede zaak vinden, is nu 50% van de 18+ers die mening toegedaan; in de plaats van 40% tevredenheid met het functioneren van de democratie in Europa in figuur 1.2 is er nu 32% tevredenheid. Verschillen in wijze van onderzoek zijn de steekproeftrekking (vers voor EB, in TOS uit een panel), de wijze van ondervraging (mondeling en schriftelijk) en de setting van de vragen (veel over de EU en vooral over de toekomst).

Tabel 1.4 Opvattingen over de EU van de Nederlandse bevolking van 18 jaar en ouder (in procenten) in het voorjaar van 2004

	Opleidingsniveau ^a			Politiek zelf-vertrouwen ^b		Xenofobie ^c	
	allen	laag	hoog	laag	hoog	veel	weinig
Vindt het in het algemeen gesproken een goede zaak dat Nederland lid is van de EU	50	39	65	41	69	36	64
Ziet zichzelf in de nabije toekomst niet (alleen) als Nederlander, maar (ook) als Europeaan	54	44	67	47	69	37	69
Is zeker van plan te gaan stemmen bij de (aanstaande) EP-verkiezingen van 10 juni 2004	52	45	67	42	73	40	64
Is tamelijk of zeer tevreden met de wijze waarop de democratie in de EU functioneert	32	28	30	28	38	24	35
Denkt dat in 2020 de EU (en niet meer Nederland) beslist over de toelating van migranten tot ons land	64	62	66	66	62	64	64
Keuze uit vier standpunten over de eenwording van de vijftien staten die begin 2004 de EU vormden:							
• De Europese eenwording is al te ver gegaan	18	23	10	23	11	33	9
• De Europese eenwording is nu wel voldoende	25	25	22	28	17	27	19
• De Europese eenwording moet in rustig tempo doorgaan	51	47	60	43	65	35	67
• De Europese eenwording moet worden versneld	6	6	7	6	7	5	5
Keuze uit vijf standpunten over de uitbreiding van de EU:							
• Het zou beter zijn geweest als de EU kleiner was gebleven	16	20	9	22	9	34	8
• De EU had beter tot de huidige 15 lidstaten beperkt kunnen blijven	20	22	19	22	15	24	12
• Na de uitbreiding dit jaar met 10 nieuwe lidstaten moet de EU een flink aantal jaren niet verder groeien	21	23	18	21	20	16	22
• De EU moet verder uitbreiden met de Europese kandidaat-lidstaten als ze aan de toelatingseisen voldoen	27	23	31	23	34	19	31
• De EU moet verder uitbreiden met alle kandidaat-lidstaten, inclusief Turkije, als ze aan de toelatingseisen voldoen	15	11	24	12	22	7	27
(% van alle 2175 ondervraagden)	(100)	(46)	(23)	(63)	(28)	(24)	(28)

^a Hoogst gevolgde opleiding tot en met LBO respectievelijk HBO en hoger.

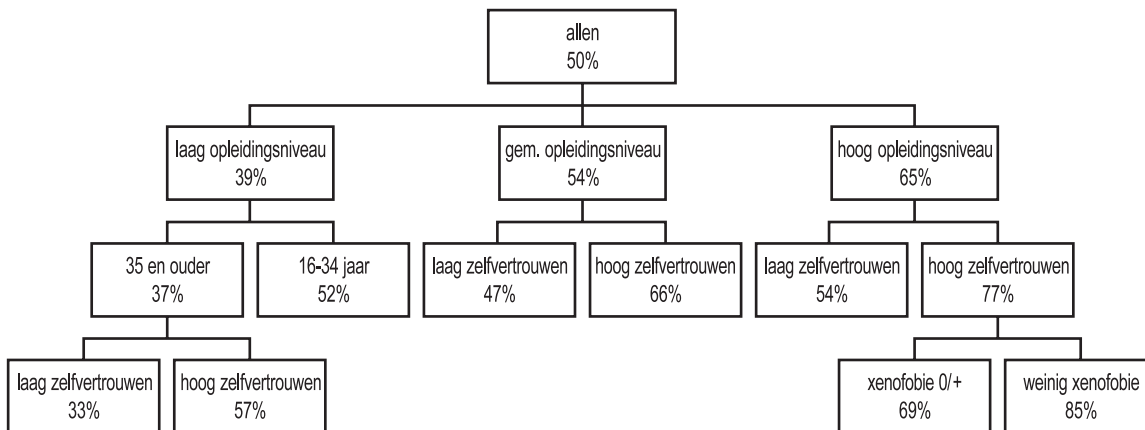
^b Stemt wel respectievelijk niet in met de uitspraak «Mensen als ik hebben geen enkele invloed op wat de regering doet».

^c Lage respectievelijk hoge scores op een schaal gebaseerd op opvattingen over de uitspraken «Allochtonen maken misbruik van de sociale voorzieningen» en «Al die vreemde culturen vormen een bedreiging van onze eigen cultuur» (zie Gijssberts 2004).

Bron: Sociaal en Cultureel Planbureau, Onderzoek toekomstverwachtingen 2004; gewogen resultaten.

In figuur 1.4 worden door combinatie van de genoemde kenmerken (en mogelijk leeftijd en sekse) enkele saillante verschillen in kaart gebracht voor één opvatting, namelijk de overtuiging dat EU-lidmaatschap een goede zaak is¹. Evenals in een vergelijkbare analyse vorig jaar (CPB/SCP 2003: 19) is het opleidingsniveau het belangrijkste onderscheidende sociale kenmerk². Ideeën over de eigen politieke invloed blijken vervolgens van het grootste belang. Wie hoog is opgeleid, politiek zelfvertrouwen toont en weinig xenofob is, steunt het EU-lidmaatschap veel vaker (85%) dan wie laag is opgeleid en geen blijkt geeft van politiek zelfvertrouwen (33% van de bevolking van 35 jaar en ouder).

Figuur 1.4 Het een goede zaak vinden dat Nederland lid is van de Europese Unie



Bron: Sociaal en Cultureel Planbureau, Onderzoek toekomstverwachtingen 2004; gewogen resultaten.

1.2.3 Europese eenwording en partijvoorkeur

In het vervolg van deze paragraaf wordt verder ingegaan op politieke verschillen in de Nederlandse bevolking. Dat gebeurt aan de hand van het Nationaal Kiezersonderzoek 2002–2003. Allereerst biedt tabel 1.5 opnieuw informatie over voorkeuren ten aanzien van de Europese eenwording, maar nu in combinatie met percepties van de voorkeuren van politieke partijen. Op deze manier kan worden weergegeven of opvattingen over Europese eenwording verband houden met partijvoorkeur en er in de perceptie van de kiezers een kloof is tussen hun Europese beleidsvoorkeuren en die van de politieke partijen.

In de eerste kolom wordt vermeld waar alle kiezers en kiezers van verschillende partijen (in de volgorde van afnemende steun voor de Europese eenwording) zichzelf gemiddeld plaatsen. In de tweede kolom staan voor de grotere partijen de gemiddelde percepties die kiezers van de partij van hun keuze hebben (en tussen haakjes ook hoe de gemiddelde kiezer die partij positioneert). In de derde kolom is tot slot het verschil aangegeven tussen de eigen positie en die van de gekozen partij.

¹ Resultaten van een zogeheten «Chi² Automatic Interaction Detection» (chaid) analyse met de in tabel 1.5 vermelde kenmerken (inclusief midden-groepen) plus sekse en leeftijd in drie groepen. Per groep wordt telkens gezocht naar een onderscheiding die het grootste verschil maakt in steun voor de opvatting over de EU. Politieke kenmerken worden pas gebruikt als de sociaaldemografische kenmerken geen significant verschil meer maken.

² Opleidingsniveau is niet altijd het belangrijkste. Zie Wennekers en Dekker (2004: 88 e.v.) voor vergelijkbaar onderzoek van andere Europese opvattingen en houdingen. Bij het eigen oordeel over kennis over de EU verschillen de seksen sterk (mannen menen meer te weten), bij de geneigdheid om te gaan stemmen voor het EP de politieke positie (links én rechts meer dan links noch rechts) en bij het imago van de EU het inkomen (personen uit huishoudens met een hoger inkomen hebben een positiever beeld).

Tabel 1.5 Voorkeuren voor Europese eenwording^a in de Nederlandse bevolking, 2003

	zelfplaatsing	perceptie van de gekozen partij (en perceptie van die partij door het hele electoraat)	verschil tussen zelfplaatsing en perceptie van gekozen partij ^b
Allen	49	57 (53)	+ 8**
Stemmers op 21 januari 2003 op:			
GL	60	59 (52)	- 1
PvdA	56	64 (61)	+ 8**
D66	56	60 (59)	+ 4
VVD	51	61 (57)	+ 10**
CU	47	. .	.
CDA	44	60 (63)	+ 15**
SP	40	34 (43)	- 7*
LPF	37	30 (34)	- 8*
SGP	26	. .	.
Niet-stemmers op 21 januari 2003	52	. .	.

^a Gemiddelde scores op een schaal van 0 (de Europese eenwording is al te ver gegaan) – 100 (de eenwording zou verder moeten gaan).

^b Significantie van het verschil bij * $p < 0,05$, ** $p < 0,01$

Bron: Nationaal Kiezersonderzoek 2002–2003 (panel); gewogen resultaten.

De gemiddelde kiezer (van de grotere partijen) achtte zichzelf begin 2003 minder voor Europese eenwording dan de partij waarop hij of zij stemde. De kiezers van het CDA zagen in deze richting de grootste afstand tussen hun eigen positie en die van hun partij. Kiezers van de SP en LPF achtten zichzelf juist grotere voorstanders van het eenwordingsproces dan de partij van hun keuze.

Uitgezonderd D66 en GroenLinks zijn alle verschillen tussen de zelfplaatsing en de perceptie van de partijpositie significant. In de perceptie van de kiezer is er dus een verschil tussen de persoonlijke voorkeur ten aanzien van de EU en de voorkeur van de politieke partij waarop is gestemd. Hierbij zijn de laatste in de perceptie van de kiezers over het algemeen meer voor eenwording dan de kiezers die ze representeren. We kunnen dus stellen dat er op dit terrein een gepercipieerde kloof is: op collectief niveau betekent dit dat de gepercipieerde mening van de politieke partijen afwijkt van die van de kiezers. De gemiddelde gepercipieerde afwijking is 8%-punten (zie tabel 1.5). De verwachting is dan ook dat op geaggregeerd niveau een vertekening van het beleid plaatsvindt ten opzichte van de kiezersvoorkeuren¹.

Het is niet uitzonderlijk dat het gemiddelde gepercipieerde verschil een duidelijke richting opwijst. Vergelijkbare metingen van gepercipieerde opvattingen over misdaad en inkomensverschillen tonen dat politieke partijen in de perceptie van de kiezers over het algemeen in eenzelfde richting en met eenzelfde sterkte (8%) afwijken van de voorkeuren van de kiezers. Zo zijn kiezers volgens hun perceptie voor hardere aanpak van de misdaad dan hun politieke partijen en zijn ze (uitgezonderd de PvdA-kiezers) meer voor herverdeling van inkomens dan hun politieke partijen.

Partijvoorkeuren ten aanzien van asielbeleid

Inzake de voorkeuren van het asielbeleid wijken politieke partijen in de perceptie van de kiezers in mindere mate systematisch in eenzelfde richting af van de voorkeuren van de kiezers: kiezers van onder meer de VVD en de LPF zijn van mening dat hun partij een hardere opstelling inneemt tegenover asielzoekers dan zichzelf. Kiezers van het CDA, de PvdA, GroenLinks, de SP en D66 nemen juist het tegengestelde waar: volgens hun perceptie wil de partij meer asielzoekers toelaten dan hun kiezers. Door deze sterke verschillen in richting tussen partijen, is de gepercipieerde kloof niet meer dan 5%. Bij de voorkeuren voor Europese

¹ Interessant is ook hoe de afwijking in het aantal procentpunten los van de richting optelt. Negatieve en positieve verschillen heffen elkaar dan niet op. Wanneer in aanvulling op tabel 1.5 op een dergelijke wijze het gemiddelde absolute verschil wordt onderzocht, blijkt de kloof tussen kiezer en partij op het terrein van Europese eenwording (20%) significant veel groter dan op de aanpak van misdaad (14%) en inkomensverschillen (16%).

eenwording was dit 8% (zie tabel 1.5), net als bij de voorkeuren voor misdaad en inkomensverschillen. Los van de richting is de verabsoluteerde grootte van de kloof tussen de politieke partij en de kiezer ten aanzien van het asielbeleid (15%) daarentegen vergelijkbaar met de drie beleidsterreinen uit de tekst hiernaast. Dit wijst erop dat kiezers individueel zichzelf op afstand plaatsen van hun partij (een kloof zien), maar dat de vertekening van het beleid op collectief niveau kleiner is dan op de andere beleidsterreinen.

Het is de vraag hoe dit gepercipieerde grotere verschil tussen partijpositie en positie van de kiezer op het terrein van de Europese eenwording geïnterpreteerd moet worden. Een grote gepercipieerde kloof wijst op een tekort in het functioneren van de partijdemocratie: per saldo wijken de politieke partijen – en daarmee wellicht het overheidsbeleid – af van kiezersvoorkeuren. Dit hoeft echter geen probleem te zijn: wellicht hebben de kiezers minder de aandrang om in overeenstemming te zijn met politieke partijen ten aanzien van het Europese beleid. Analyse van andere gegevens uit het kiezersonderzoek leert inderdaad dat allerlei andere kwesties politiek vele malen belangrijker gevonden worden dan Europese onderwerpen¹. Kiezers zullen er daarom ook minder gewicht aan hechten dat hun partij over de Europese eenwording een andere opvatting heeft dan zijzelf hebben.

1.2.4 Europese eenwording en populisme

Opvattingen over de EU zijn misschien minder een kwestie van partijvoorkeur dan van een algehele houding tegenover politiek. Een negatieve houding tegenover de gevestigde politiek kan zich gemakkelijk uitbreiden tot een negatieve houding tegenover de EU, omdat afkeer van afstandelijke, grootschalige en bureaucratische politiek hier nog minder dan elders kan worden gecorrigeerd door betrokkenheid bij de kwesties en controversies die binnen de politiek spelen. «Europa» kan dan een onderwerp worden bij de mobilisering van ontevreden kiezers.

In dit verband wordt wel gesproken over «(rechts)populisme» als een complex van houdingen en overtuigingen waarvan de kern wordt gevormd door geloof in het bestaan van een ondubbelzinnige volkswil en weerzin tegen de gevestigde politiek, die de directe uiting en opvolging van de *vox populi* belemmert. Nationalisme, weerstand tegen immigranten, autoritaire opvattingen én voorkeuren voor directe democratie maken hiervan ook deel uit (zie o.a. Akkerman 2003; Canovan 1981; Taggart 2000). Doordat populistische partijen sterk hechten aan de noties van volksoevereiniteit en van het volk als een culturele eenheid, staan ze doorgaans afwijzend tegenover de Europese eenwording en bevestigen ze gevoelens van onvrede en wantrouwen ten aanzien van de EU.

In deze paragraaf wordt niet gezocht naar een specifieke bevolkingsgroep die wordt gekenmerkt door een sterke rechts-populistische concentratie van «antipolitieke», xenofobe en autoritaire opvattingen, maar worden electorale groepen onderscheiden uitsluitend aan de hand van de houding tegenover «de politiek». In tabel 1.6 worden de respondenten van het 2002–2003 panel van het Nationaal Kiezersonderzoek ingedeeld in twee groepen op basis van veertien metingen van wantrouwe en cynische opvattingen over de (Haagse) politiek en twee plebiscitaire voorkeuren²: de eerste groep betreft een ruime helft van het electoraat die over de hele linie tamelijk positief staat tegenover de politiek; de tweede groep betreft het resterende deel, dat eerder negatief tegenover de politiek staat en zich vaker uitspreekt voor referenda

¹ Ter illustratie: in 2003 noemde 35% van de kiezers een kwestie met betrekking tot asielzoekers, immigranten en integratie als een van de belangrijkste nationale problemen. 33% noemde de economie, 16% het milieu, 19% misdaad, 36% veiligheid, 37% onderwijs en 52% de zorg. Slechts 3% noemde de euro en geen van de 1574 ondervraagden kwam met een kwestie aangaande de Europese eenwording.

² Gebruikt zijn metingen van opvattingen over de eerste zeven stellingen in tabel 1.6 op twee tijdstippen en de meting van de daarop volgende twee stellingen op één tijdstip. De 16 variabelen zijn op verschillende wijzen geclusterd om segmenten in het electoraat te ontdekken. Er is gekozen voor een tweedeling omdat meerdelingen voornamelijk gradaties opleverden. De gepresenteerde groepen zijn gemaakt door k-clustering met als initiële centra de gemiddelde waarden van de z-scores van de 16 variabelen van de twee clusteroplossingen van hiërarchische clustering (Ward). Opgemerkt moet worden dat in het NKO-panel ten gevolge van selectieve non-response personen met positieve opvattingen over politiek oververtegenwoordigd zullen zijn.

en een direct gekozen minister-president. Voor deze groepen is vervolgens aangegeven hoe ze over de EU en over immigranten denken en hoe ze verschillen op enkele persoonskenmerken.

Tabel 1.6 Opvattingen over politiek, de EU en immigranten in een politieke tweedeling van het Nederlandse electoraat, 2003

	Opstelling tegenover de politiek		
	allen	positief	negatief
Politieke kenmerken waarmee de groepen zijn onderscheiden;^a instemming met:			
De opvattingen van kamerleden zijn geen goede afspiegeling van de kiezers	31	20	45
Tegen beter weten in beloven politici meer dan ze kunnen waarmaken	87	79	98
Ministers en staatssecretarissen zijn vooral op hun eigenbelang uit	29	10	53
Kamerlid word je eerder door je politieke vrienden dan door je bekwaamheid	44	28	63
Kamerleden bekommeren zich niet om de mening van mensen als ik	35	9	70
De politieke partijen zijn alleen maar geïnteresseerd in mijn stem en niet in mijn mening	51	25	86
Meestal verliezen onze vertegenwoordigers in de Tweede Kamer al snel het contact met de mensen in het land	75	59	96
Over sommige voor ons land belangrijke beslissingen moet door de kiezers zelf worden gestemd door middel van een zogeheten referendum	75	70	82
De minister-president moet rechtstreeks worden gekozen	53	45	63
Aanvullende politieke kenmerken en opvattingen over de EU			
Is tevreden met de wijze waarop de democratie in Nederland functioneert	75	81	66
Is tevreden met de wijze waarop de democratie in de EU functioneert	33	38	25
Heeft weinig of geen vertrouwen in de EU	62	53	72
Is tegen verdere Europese eenwording ^b 37	30	46	
Is zeer of enigszins geïnteresseerd in de Nederlandse politiek	84	87	80
Is zeer of enigszins geïnteresseerd in de Europese politiek	45	48	40
Opvattingen over immigranten; instemming met:			
Nederland moet zo veel mogelijk asielzoekers terugsturen	53	45	62
Allochtonen en etnische minderheden moeten zich aanpassen aan de Nederlandse cultuur	67	63	72
Achtergronden			
Vrouw	51	51	51
Leeftijd:			
• 18–34	23	29	15
• 55+	35	28	44
Opleidingsniveau:			
• laag	19	15	24
• hoog	33	40	23
Aandeel in het electoraat	100	56	44

^a Naar de opvatting over de eerste zeven stellingen is medio 2002 en begin 2003 gevraagd, naar die over de laatste twee stellingen alleen begin 2003; alle metingen zijn gebruikt voor de onderscheiding van de groepen (zie tekst), maar de vermelde percentages hebben betrekking op 2003.

^b Is meer geneigd tot de opvatting «dat de Europese eenwording al te ver is gegaan» dan tot de opvatting «dat de eenwording verder zou moeten gaan» of tot een neutrale positie tussen deze opvattingen.

Bron: Nationaal Kiezersonderzoek 2002–2003 (panel); gewogen resultaten.

De groepen verschillen vanzelfsprekend sterk wat de opvattingen betreft waarop ze zijn onderscheiden. Binnen de houdingen ten aanzien van de (Haagse) politiek zijn echter wel meer en minder onderscheidende kenmerken aan te wijzen. De instemming met de opvatting dat kamerleden «zich niet bekommeren om de mening van mensen zoals ik» verschilt sterk (9% versus 70%), terwijl het idee dat politici meer beloven dan ze waar kunnen maken en de voorkeur voor een referendum weinig verschillen en in beide groepen populair zijn. De samenstelling van de groepen verschilt in sociaaldemografische zin niet naar sekse, maar wel naar leeftijd en opleiding. Onder de negatief gestemde groep bevinden zich wat meer ouderen en lageropgeleiden.

Ten aanzien van de EU en immigranten verschillen de beide groepen in de verwachte richting: personen die positiever gestemd zijn over de Haagse/gevestigde politiek staan positiever tegenover de EU en tegenover immigranten. Erg groot zijn de verschillen echter niet. De belangrijkste verschillen zijn wellicht het ontbreken van vertrouwen in de EU en de voorkeur voor het terugsturen van zoveel mogelijk asielzoekers. Deze opvattingen kenmerken ongeveer de helft van de personen met een positieve instelling tegenover de politiek en een duidelijke meerderheid van de personen met een negatieve houding. Ook ten aanzien van de Europese eenwording bestaan relatief grote verschillen tussen de twee groepen: bijna de helft van de personen met een negatieve houding is tegen Europese eenwording tegenover een kleine minderheid van de personen met een positieve instelling.

Wat de interesse in de nationale en Europese politiek betreft ontlopen de twee groepen elkaar weinig, en ook ten aanzien van de integratie van allochtonen en etnische minderheden verschillen de voorkeuren van de twee groepen nauwelijks van elkaar.

In het algemeen kan gesteld worden dat negatieve opvattingen over de EU en over immigranten met elkaar samenhangen. Beide negatieve opvattingen zijn weliswaar niet sterk maar toch duidelijk oververtegenwoordigd bij burgers die negatiever staan tegenover de Haagse politiek. In paragraaf 4.6 in hoofdstuk 4 zal blijken dat politiek wantrouwen daarnaast een sterk verband heeft met de ervaren dreiging van etnische minderheden. Desalniettemin toont deze paragraaf dat het verband tussen de negatieve houding ten aanzien van de (Haagse) politiek met de wens tot aanpassing door etnische minderheden zeer beperkt is.

1.3 Slotbeschouwing

Uit het eerste deel van dit hoofdstuk komt naar voren dat onder de bevolking van de EU-lidstaten relatief veel steun bestaat voor Europees of internationaal beleid ten aanzien van immigratie en vluchtelingen. Deze voorkeur past in een breder patroon van steun voor samenwerking bij grensoverschrijdende problemen. De steun voor internationale samenwerking inzake immigratiebeleid is het grootst in de Zuid- en Oost-Europese lidstaten en in de Benelux. In de Eurosceptische lidstaten is de steun voor Europees of internationaal immigratiebeleid veel kleiner. Voorkeur voor internationale afstemming van het immigratiebeleid betekent niet noodzakelijkerwijs steun voor samenwerking binnen het kader van de EU. Wel wordt duidelijk dat in een ruime meerderheid van de EU-lidstaten de nationale staat minder geschikt wordt geacht voor de aanpak van het immigratiebeleid.

De voorkeur in lidstaten inzake de beslissingsmacht over immigratiebeleid blijkt sterk samen te hangen met de algemene houding in lidstaten ten aanzien van de EU. In de eurosceptische landen (Finland, Zweden, Denemarken, VK, Oostenrijk) bestaat in het algemeen een geringere voorkeur om de beslissingsmacht over beleidsterreinen toe te wijzen aan het Europese niveau. Daarentegen bestaat daarvoor in de Zuid- en Oost-Europese lidstaten over het algemeen juist een grotere voorkeur.

De beleidsvoorkeuren van de bevolking van de nieuwe lidstaten lijken opvallend genoeg met zichzelf in tegenspraak. Enerzijds tonen deze landen zich de grootste voorstanders om beslissingsmacht toe te wijzen aan de EU en zijn zij grootste voorstanders van uitbreiding van de EU; anderzijds staan

zij over het algemeen negatiever tegenover het EU-lidmaatschap. Een kleine meerderheid van de bevolking van de nieuwe lidstaten denkt dat hun land voordeel zal hebben van EU-lidmaatschap. Slechts een minderheid vindt het EU-lidmaatschap een goede zaak.

In met name de voormalige communistische landen bestaat een groter vertrouwen in en meer tevredenheid met het Europese politieke systeem dan met het nationale politieke systeem. Dit is in tegenstelling tot de EU-15, waar over het algemeen een grotere steun is voor het nationale systeem boven dat van de EU (met uitzondering van Griekenland, Italië en Ierland). Dit verschil wordt vooral veroorzaakt doordat in de voormalige communistische landen een veel grotere onvrede is met het functioneren van de nationale democratie en een sterker wantrouwen van het nationale parlement. Niet de steun voor de EU is in deze lidstaten relatief groot, maar de onvrede met de nationale politiek en haar instituties.

In Nederland is de steun voor de EU in abstracte zin, ondanks een scherpe daling in recente jaren, nog altijd relatief hoog. Ten aanzien van meer concrete beleidsmatige voorkeuren ten aanzien van de uitbreiding van de EU en de toewijzing van meer beslissingsmacht aan de EU neemt Nederland echter een meer gemiddelde positie in. Ten aanzien van de tevredenheid met het functioneren van de democratie in de EU scoort Nederland zelfs relatief laag.

In Nederland geven grote groepen kiezers aan dat de partij van hun keuze meer voor Europese eenwording is dan zij zelf zijn. Gezien het geringe belang dat de kiezers hechten aan de Europese eenwording in vergelijking met andere politieke kwesties, is deze discrepantie vooralsnog geen manifest probleem. Dat kan het echter worden als Europese kwesties om welke reden dan ook meer gaan leven voor de kiezers of als een politieke groepering een kwestie weet te maken van de pro-Europese «vervreemding» van de partijen ten opzichte van de kiezers als zodanig. Dat laatste is zeer wel voorstelbaar, zeker aangezien mensen met een meer negatieve houding tegenover de (Haagse) politiek gemiddeld ook negatiever staan tegenover de EU. Ook staan ze negatiever tegenover immigranten en asielzoekers. De in dit hoofdstuk beschreven relaties zijn niet bijzonder sterk, maar ze duiden wel op goede mogelijkheden voor een populistische mobilisering van een combinatie van onvredegevoelens over de Haagse politiek, de EU en immigranten. Naast de principiële wenselijkheid van het streven naar overeenstemming tussen kiezers en gekozenen in een democratie, is de wens om een dergelijke mobilisering te vermijden een goede reden om politieke controverses over de EU uit te dragen. Door publieke meningsvorming over de EU te bevorderen, is politieke vervreemding te voorkomen.

2. MIGRANTEN IN DE EUROPESE UNIE

Dit hoofdstuk geeft een feitelijk overzicht van omvang en ontwikkeling van migratiestromen in de EU alsmede van de arbeidsmarktpositie van migranten. Paragraaf 2.1 behandelt het karakter en de achtergronden van migratie in de EU vanaf de jaren zestig van de vorige eeuw. Paragraaf 2.2. bespreekt de omvang van migratie- en asielstromen. In paragraaf 2.3 wordt de toegenomen betekenis geschetst van migratie als component van bevolkingsgroei in de EU, gevolgd in paragraaf 2.4 door een beschrijving van de omvang van de buitenlandse bevolking in de EU-lidstaten. Tot slot geeft paragraaf 2.5 een vergelijking van arbeidsdeelname, werkloosheid en opleidingsniveau van buitenlandse ingezetenen in de verschillende lidstaten.

2.1 Achtergronden en historische context

In de jaren zestig vormden arbeidsmigranten uit Mediterrane landen – Noord-Afrikaanse, maar ook Europese – de belangrijkste categorie immigranten in de toenmalige Europese lidstaten. Deze immigratie moet worden gezien tegen de achtergrond van de krapte op de arbeidsmarkt in deze periode. Na de oliecrisis in 1972/1973 nam de arbeidsmigratie in betekenis af. De immigratie uit bijvoorbeeld Turkije en Marokko bleef echter hoog en veranderde van karakter. Dit werd veroorzaakt door gezinsherenigende migratie in de jaren zeventig en gezinsvormende migratie vanaf de jaren tachtig. Verscheidene traditionele emigratielanden in Zuid-Europa ontwikkelden zich in de jaren tachtig tot immigratielanden. Dit hing samen met retourmigratie en een toename van de immigratie vanuit Noord-Afrika (Salt, Singleton en Hogarth, 1994).

Sinds de val van de Muur in 1989, is de migratie vanuit Oost-Europa sterk toegenomen. Het ging daarbij voor een belangrijk deel om asielzoekers, bijvoorbeeld uit de voormalige Sovjet-Unie en uit voormalig Joegoslavië. Naar Duitsland kwamen, behalve asielzoekers, relatief veel Turkse gezinsmigranten. Verder kwamen veel etnische Duitsers uit Oost-Europese landen naar Duitsland («Aussiedler»).

Ook banden met voormalige koloniën worden weerspiegeld in migratiestromen. Zo telt het VK, behalve asielzoekers, veel immigranten uit India en Pakistan. Ook Frankrijk ontvangt relatief veel immigranten uit voormalige koloniën, bijvoorbeeld uit Algerije (Van der Gaag en Van Wissen, 1999). In Nederland is de migratie vanuit Suriname en van en naar de Nederlandse Antillen nog steeds van betekenis.

Immigranten die vanuit een EU-lidstaat naar een andere lidstaat migreren doen dit meestal voor werk of in verband met relatievorming. Ook voor immigranten uit andere westerse landen, zoals de Verenigde Staten (VS) en Japan, is «werk» doorgaans het belangrijkste motief. De immigratie uit niet-westerse landen heeft een heel ander karakter en vindt momenteel vooral plaats op «humanitaire» gronden. Het betreft met name immigratie in het kader van gezinshereniging en gezinsvorming. Voorts speelt asielmigratie een belangrijke rol. Niet iedere asielzoeker mag blijven en wordt als immigrant geteld. Om deze reden wordt asiel hier in een afzonderlijk kader behandeld.

Trends in migratiepatronen kunnen niet zonder meer worden geëxtrapoleerd. De recente ontwikkelingen in migratie naar Nederland en andere lidstaten zijn voor een belangrijk deel bepaald door de (dalende) economische conjunctuur. Voorts is in vrijwel alle lidstaten sprake van

aanscherping van het asielbeleid. Het humanitaire aspect (asiel, gezinsmigratie) speelt echter nog altijd een belangrijke rol. Er moet rekening mee worden gehouden dat de migratie van buiten de EU in de toekomst een ander karakter zal krijgen. Op langere termijn zal de vergrijzing een rol gaan spelen. Mogelijk ontstaat er bij een toenemende vergrijzing en een daarmee samenhangende afname van het aandeel van de potentiële beroepsbevolking in de EU krapte op de arbeidsmarkten. Dit is uiteraard mede afhankelijk van de ontwikkelingen in arbeidsdeelname (ouderen, vrouwen, arbeidsongeschikten, allochtonen) en arbeidsproductiviteit. Het is de vraag in hoeverre dit zal leiden tot een stijging van het aantal arbeidsmigranten van buiten de huidige EU en in hoeverre er sprake zal zijn van het overbrengen van productie naar het buitenland («offshoring»). Het is mogelijk dat een verschuiving zal plaatsvinden van de groep immigranten die uit humanitaire overwegingen worden toegelaten naar een groter aandeel immigranten die in de eerste plaats een Europees economisch belang dienen. Karakter en samenstelling van de immigratie zouden in dat geval sterk gaan afwijken van het huidige patroon.

2.2 Immigratie en emigratie

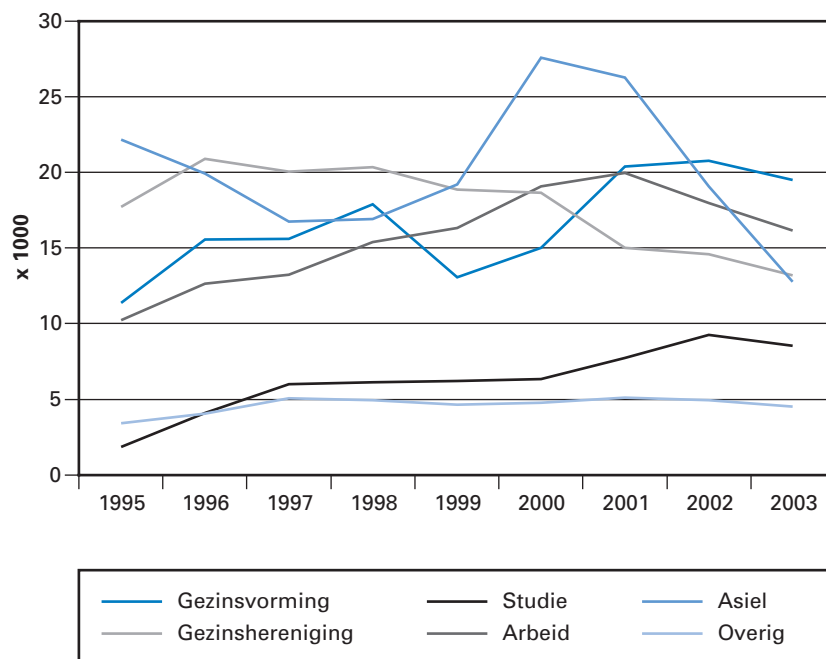
Cijfers over migratie in de EU worden ontleend aan verschillende bronnen: bevolkingsregisters, verblijfsvergunningen, volkstellingen en enquêtes. Bijgevolg zijn de beschikbare cijfers moeilijk vergelijkbaar en bovendien onvolledig. Dit geldt zelfs voor de bevolkingsregisters. Daarnaast is er vrijwel geen informatie over illegale immigratie (zie kader voor ramingen van aantallen illegalen in Nederland). Al met al kan worden gesteld dat de migratiestatistieken van de lidstaten zowel de instroom als de uitstroom van migranten onderschatten.

Informatie over migratiemotieven (werk, gezinsvorming, gezinshereniging, asiel, studie enz.) is voor Nederland wel beschikbaar, maar niet voor de meeste andere lidstaten. De immigratie van niet-Nederlanders naar Nederland bestaat voor het overgrote deel uit vluchtelingen, gezinsherenigers, gezinsvormers en arbeidsmigranten. Van de 105 duizend immigranten in 2003 hadden er 74 duizend een niet-Nederlandse nationaliteit (figuur 2.1). Van hen kwam 26 procent naar Nederland om te trouwen of samen te wonen (gezinsvorming), 22 procent kwam om te werken, 18 procent voor gezinshereniging en 17 procent als vluchteling. Kleinere aantallen komen bijvoorbeeld voor studie, voor stage of als au pair naar Nederland. Niet iedere asielzoeker wordt overigens in de Gemeentelijke Basisadministratie Persoonsgegevens (GBA) ingeschreven. Voor zover men wordt ingeschreven gebeurt dit pas enige tijd nadat het asielverzoek is ingediend, vaak op het moment van statusverlening. Pas na inschrijving in het GBA tellen zij mee als immigrant.

Gezinsmigratie (gezinshereniging en gezinsvorming) volgt meestal op arbeidsmigratie of asielmigratie. Gemiddeld komt per arbeidsmigrant bijna één volgmigrant naar Nederland. Tussen de verschillende herkomstlanden bestaan grote verschillen in deze verhouding. Zo is de volgmigratie uit andere EU-lidstaten met één volgmigrant per drie arbeidsmigranten naar verhouding laag. Uit de niet-Europese OESO-landen – met name de VS, Canada, Japan, Australië en Nieuw-Zeeland – komt gemiddeld 1,1 volgmigrant per arbeidsmigrant. Uit Turkije en Marokko komen per arbeidsmigrant gemiddeld drie volgmigranten. Hierbij moet worden opgemerkt dat de hier berekende volgmigratie van Turken en Marokkanen betrekking heeft op een periode waarin de arbeidsmigratie uit deze twee landen nog slechts van betrekkelijk geringe betekenis was.

Vier op de tien volgmigranten van arbeidsmigranten komt in hetzelfde jaar als de arbeidsmigrant naar Nederland. Nog eens drie op de tien volgt na één jaar.

Figuur 2.1 Ontwikkeling migratiemotieven van niet-Nederlandse immigranten, 1995 – 2003



Bron: Centraal Register Vreemdelingen, bewerking CBS.

Rond de eeuwwisseling kwam per drie asielmigranten gemiddeld één volgmigrant naar Nederland. De volgmigratie van asielmigranten is een geleidelijker proces dan die van arbeidsmigranten. Van de volgmigranten van asielmigranten voegt zich een derde na één jaar bij de asielmigrant. Na twee jaar is meer dan de helft van de volgmigratie voltooid. Asielzoekers die in gezinsverband naar Nederland komen, komen allemaal in de asielprocedure terecht en worden daarom allemaal als asielzoeker geteld.

Illegalen in Nederland

Het CBS verstrekt periodiek informatie over het officiële inwonertal van Nederland. Dit aantal heeft betrekking op de bevolking die in de Gemeentelijke Basisadministratie persoonsgegevens (GBA) is geregistreerd. Niet iedereen die in Nederland woont, kan zich echter laten inschrijven. Dit geldt met name voor buitenlanders die illegaal in Nederland verblijven.

Het CBS heeft een raming gemaakt van het aantal illegalen in Nederland op 1 januari 2001 door gegevens uit verschillende bronnen te combineren. Bij deze raming is uitgegaan van een demografische definitie van het begrip illegaal. Het betreft alle niet-Nederlanders die zonder geldige verblijfsvergunning vier maanden of langer in Nederland verblijven.

Bij de raming zijn illegale vreemdelingen ingedeeld naar groepen herkomstlanden. De eerste groep bestaat uit de traditionele immigratielanden Turkije en Marokko. De belangrijkste herkomstlanden van asielzoekers (Afghanistan, Irak, Iran, Somalië en voormalig Joegoslavië) vormen de tweede groep. De derde groep wordt gevormd door landen waarmee Nederland belangrijke historische banden

heeft: Indonesië en Suriname. De vierde groep bestaat uit alle overige mogelijke herkomstlanden van illegalen. Het betreft de overige niet-westerse landen plus de belangrijkste herkomstlanden van illegale immigratie in het voormalige Oostblok. De vijfde en laatste groep bestaat uit de overige westerse landen, waaronder de EU-lidstaten (toen nog EU-15). Hun aantal is opgenomen als P.M.

Het totale aantal illegalen blijkt tussen 46 duizend (de lage variant) en 116 duizend (de hoge variant) te liggen. In de lage variant is ongeveer de helft van hen afkomstig uit de traditionele arbeidsmigratielanden Turkije en Marokko, een kwart uit Afghanistan, Irak, Iran, Somalië en het voormalige Joegoslavië en een kwart uit de overige herkomstlanden.

Tabel 2.1 Raming van het totale aantal illegalen in Nederland, 1 januari 2001

	Lage variant	Hoge variant
Afkomstig uit:	x 1 000	
Arbeidsmigratielanden	24,1	48,3
Asiellanden	10,9	41,1
Voormalige Rijksdelen	1,1	5,5
Overige herkomstlanden	10,3	20,6
Westerse landen	P.M.	P.M.
Totaal	46,4	115,5

De immigratie naar EU-lidstaten van mensen met een niet-EU nationaliteit is voor de meeste landen omvangrijker dan die van mensen met de nationaliteit van de lidstaat zelf of met een andere EU-nationaliteit. In onder meer Duitsland, Italië, Oostenrijk, Zweden en Nederland had in de tweede helft van de jaren negentig meer dan de helft van de immigranten de nationaliteit van een land buiten de EU. Ierland telt verhoudingsgewijs veel immigranten met de «eigen» nationaliteit: in de tweede helft van de jaren negentig zelfs de meerderheid van immigranten. Het betrof Ieren die in een periode van relatieve welvaart naar hun geboorteland terugkeerden. In 2002 was het aandeel Ieren gedaald tot eenderde. In Luxemburg bestaat de immigratie voor tweederde uit mensen met een nationaliteit van één van de andere lidstaten. Dit hangt samen met de aanwezigheid van Europese instellingen in dit land. Om dezelfde reden is ook het aandeel van personen met een EU-nationaliteit in België naar verhouding hoog, meer dan tweemaal zo hoog als in Nederland.

Tabel 2.2 Buitenlandse migratie 2002¹⁾

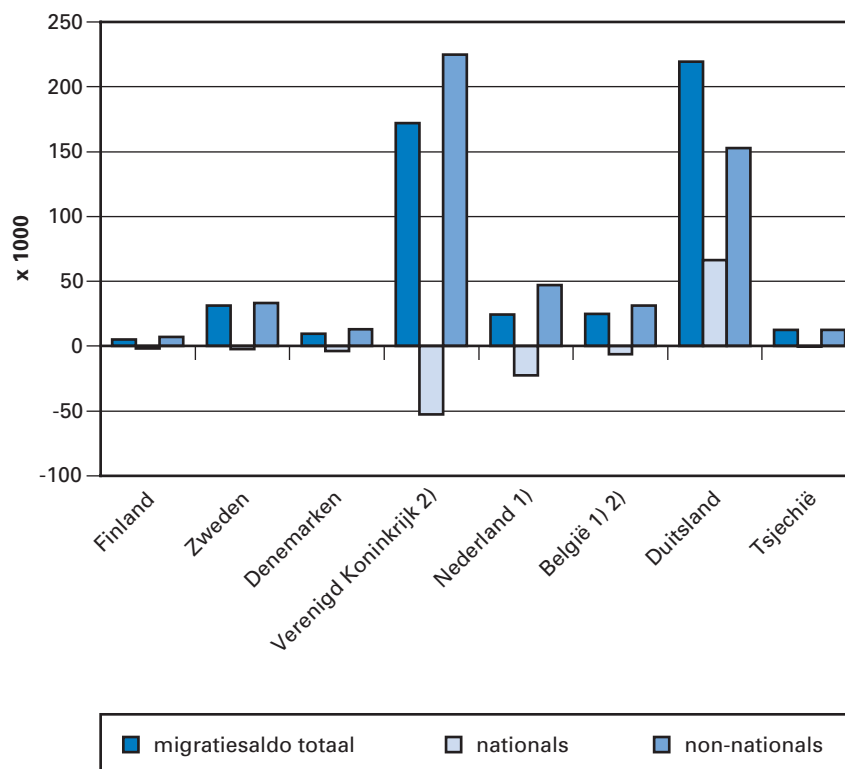
	Immigratie		Emigratie	
	x 1 000	per 1 000 van de bevolking	x 1 000	per 1 000 van de bevolking
Finland	18,1	3,5	12,9	2,5
Zweden	64,1	7,2	33,0	3,7
Denemarken	52,8	9,8	43,5	8,1
Verenigd Koninkrijk	512,8	8,6	359,4	6,1
Ierland	50,5	12,7	20,7	5,2
Nederland ²⁾	121,3	7,5	96,9	6,0
België ²⁾	77,6	7,5	52,7	5,1
Luxemburg	12,1	27,0	9,5	21,1
Duitsland	842,5	10,2	623,3	7,6
Oostenrijk	89,9	11,1	72,7	9,0
Italië	227,0	4,0	56,6	1,0
Griekenland	:	:	:	:
Frankrijk	:	:	:	:
Spanje	483,3	11,9	36,6	0,9
Portugal	:	:	8,8	0,8
Estland	:	:	:	:
Letland	1,4	0,6	3,3	1,4
Litouwen	4,7	1,4	7,3	2,1
Polen	6,6	0,2	24,5	0,6
Tsjechië	44,7	4,4	32,4	3,2
Slowakije	2,3	0,4	1,4	0,3
Hongarije	21,2	2,1	2,6	0,3
Slovenië	9,1	4,6	7,3	3,6
Cyprus	14,4	20,1	7,5	10,5
Malta	0,9	2,3	:	:

Bron: Eurostat

¹⁾ Voor Italië: 2000; voor België, Oostenrijk, Litouwen, Hongarije: 2001.²⁾ Emigratie: inclusief saldo correcties.

Het aandeel van personen met de nationaliteit van de betreffende lidstaat zelf is veel groter in de emigratie dan in de immigratie. In Denemarken, Italië, Finland, het VK en Zweden was het aandeel in de emigratie van «nationals» aan het eind van de jaren negentig meer dan vijftig procent. Ook in Nederland heeft de meerderheid van de emigranten de Nederlandse nationaliteit. Hierdoor is het migratiesaldo voor personen met de nationaliteit van het land zelf veelal negatief. Dit wordt echter ruimschoots gecompenseerd door het vestigingsoverschot van personen met een andere nationaliteit. Opgemerkt zij dat tabel 2.2 en figuur 2.2 niet compleet zijn, omdat niet alle lidstaten cijfers over het migratiesaldo kunnen leveren.

Figuur 2.2 Migratiesaldo 2002



Bron: Eurostat.

1) Inclusief correcties.

2) Voor België en Verenigd Koninkrijk: 2001.

Asiel in Europa

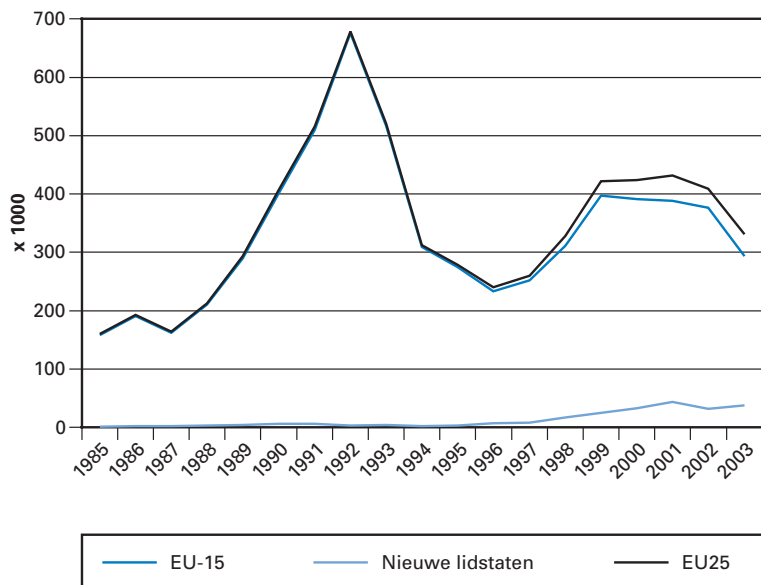
Na een sterke stijging in het begin van de jaren negentig tot een niveau van bijna 700 duizend in 1992, liep het aantal asielzoekers in de EU-lidstaten terug tot minder dan een kwart miljoen in 1996 (figuur 2.3). Na 1996 is het aantal asielverzoeken in de EU weer toegenomen. Rond 2000 dienden jaarlijks gemiddeld bijna 400 duizend personen in één van de lidstaten een asielverzoek in. In 2003 is dit aantal, volgens cijfers van UNHCR, gedaald tot ongeveer 300 duizend, een afname van 20 procent ten opzichte van het jaar daarvoor. In Nederland was de daling met bijna 30 procent zelfs nog iets sterker.

De sterke stijging van het aantal asielzoekers in de EU in het begin van de jaren negentig hing samen met de val van de Muur en met de oorlog in voormalig Joegoslavië: in 1992 was twee derde van de asielzoekers afkomstig uit (Oost-) Europa. Sinds 2000 komen de meeste asielzoekers uit Aziatische landen, zoals Afghanistan en Irak. Daarnaast komen nog altijd relatief veel asielzoekers uit Turkije, de voormalige Sovjet-Unie en voormalig Joegoslavië.

Bij analyses van ontwikkelingen in aantallen asielverzoeken in de EU wordt vaak gesproken in termen van «communicerende vaten». De «pieken» in figuur 2.3 in het totale aantal asielverzoeken in de EU zijn in de eerste plaats gerelateerd aan politieke ontwikkelingen en aan regionale conflicten, zoals in Bosnië en Kosovo. Aanscherpingen in het beleid in bepaalde lidstaten kunnen niettemin leiden tot een toename van aantallen asielzoekers in andere lidstaten.

Zo blijken de aanscherpingen van het beleid in Duitsland na 1992 te hebben bijgedragen aan de stijging van het aantal asielzoekers in Nederland, tot een niveau van 53 duizend in 1994 (Nicolaas en Sprangers, 2004).

Figuur 2.3 Asielverzoeken in de Europese Unie



Bron: UNHCR.

Nederland ontving in 2003 per 1000 inwoners 0,8 asielzoekers. Dit is ongeveer gelijk aan het niveau voor de EU-15. In de nieuwe lidstaten is het aantal asielzoekers per 1000 gelijk aan 0,5.

Het aantal asielzoekers was in 2003 naar verhouding het hoogst in Oostenrijk, met 4,0 per 1000. Ook in Zweden en Luxemburg werden naar verhouding veel asielverzoeken in gediend (3,5 per 1000). In Portugal, Italië en Spanje bedroeg het aantal asielzoekers minder dan 0,2 per 1000.

2.3 Migratie en bevolkingsgroei

De EU telt 455 miljoen inwoners sinds de uitbreiding met 10 nieuwe lidstaten per 1 mei 2004. Daarmee wonen er in de Unie meer mensen dan in de VS of in Rusland (Monnier, 2004). De nieuwe lidstaten verschillen in demografisch opzicht sterk van de EU-15, met name vanwege de geringere omvang van de immigratie. Tot het eind van de jaren tachtig van de vorige eeuw was de natuurlijke aanwas (het aantal geboorten minus het aantal overledenen) de belangrijkste component van bevolkingsgroei in de EU, maar sindsdien wordt de natuurlijke aanwas overtroffen door het saldo van buitenlandse migratie (figuur 2.4)¹. De grootste bevolkingstoename in de EU sinds het begin van de jaren zeventig deed zich voor in 2002 en betrof 2 miljoen personen, waarvan het merendeel voor rekening kwam van immigratie.

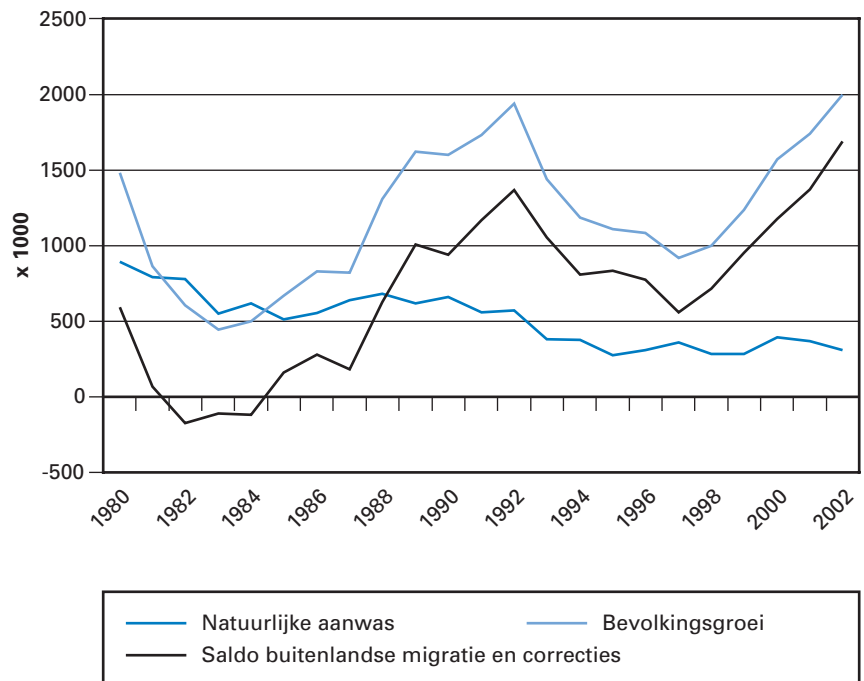
De piek in het migratiesaldo in het begin van de jaren negentig in de EU hing samen met het grote aantal asielzoekers in West-Europa en met name in Duitsland. De naar verhouding sterke stijging vanaf het eind van de jaren

¹ Omdat veel lidstaten geen accurate gegevens kunnen aanleveren over emigratie en/of immigratie, wordt de netto-migratie veelal geschat op basis van het verschil tussen de totale bevolkingsontwikkeling en de natuurlijke aanwas (Eurostat 2002a). In dit saldo zijn correcties meegenomen. Deze correcties hangen voor een deel samen met niet gemelde emigratie. Dit is bijvoorbeeld het geval bij de Nederlandse migratiestatistiek. Daarnaast kunnen correcties samenhangen met onvolkomenheden («ruis») in bevolkingscijfers.

negentig hangt deels samen met de economische hoogconjunctuur in deze periode.

Volgens de Europese bevolkingsprognoses zal de natuurlijke aanwas over enkele jaren negatief zijn (Eurostat, 2002b). Dit komt doordat de naoorlogse generatie minder kinderen krijgt dan eerdere generaties. De naoorlogse generatie zal in de periode dat ze overlijdt talrijker zijn dan de groep nieuwgeborenen in die periode. Het aantal overledenen zal dus het aantal pasgeborenen gaan overtreffen. Dit betekent dat, zonder migratie, de omvang van de bevolking zal gaan dalen. In sommige nieuwe lidstaten is dit al enige tijd het geval.

Figuur 2.4 Bevolkingsgroei in de EU-15



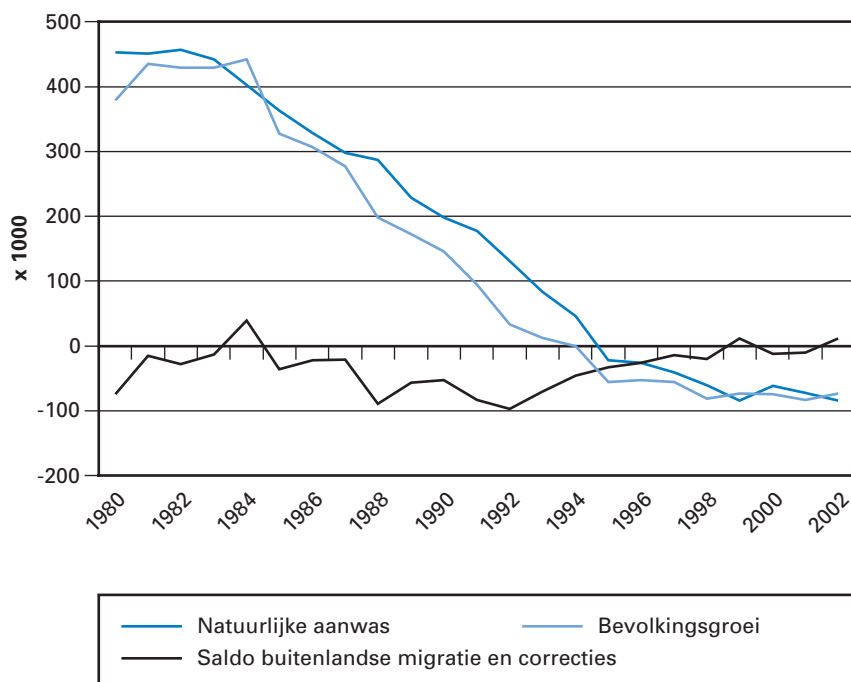
Bron: Eurostat.

In tegenstelling tot de ontwikkeling in de EU-15 als geheel, loopt in Nederland het groeitempo van de bevolking sinds 2001 terug. Groeide de bevolking in 2000 nog met 123 duizend personen, in 2001 liep de groei terug tot 118 duizend en in 2002 tot 88 duizend. Ook in 2003 is de bevolkingsgroei relatief laag in vergelijking met voorgaande jaren (65 duizend). Dit is de laagste bevolkingsgroei sinds 20 jaar. De daling in Nederland wordt vooral veroorzaakt door de daling van de immigratie en de stijging van de emigratie. In 2003 vestigden 105 duizend personen zich in Nederland. Dat zijn er 15 duizend minder dan in 2002, toen het CBS 121 duizend immigranten telde. In 2001 kwamen nog 133 duizend immigranten naar Nederland. Het aantal emigranten uit Nederland is de laatste jaren juist sterk gestegen, van 83 duizend in 2001 tot 105 duizend in 2003. Als gevolg van de tegengestelde ontwikkelingen in immigratie en emigratie is het saldo van buitenlandse migratie afgenomen van 51 duizend in 2001 naar ongeveer nul in 2003.

In de tien nieuwe lidstaten heeft de bevolkingsgroei een heel ander karakter dan in de EU-15. De rol van migratie is in deze landen veel minder, zodat

veranderingen in de bevolkingsoomvang vooral door de natuurlijke aanwas worden bepaald (figuur 2.5). Sinds de val van de Muur is het aantal geboorten in de nieuwe lidstaten beduidend afgenomen. Voorts blijft de ontwikkeling van de levensverwachting in een aantal nieuwe lidstaten achter ten opzichte van die in de EU-15. Door deze ontwikkelingen is de natuurlijke groei in de nieuwe lidstaten sinds 1995 negatief. Omdat de netto buitenlandse migratie voor de nieuwe lidstaten bijna gelijk is aan nul, neemt de bevolking in deze landen per saldo af. Begin 2003 telden de nieuwe lidstaten 74 miljoen inwoners. Dit is bijna een miljoen minder dan in 1990. Deze afname deed zich met name voor in Hongarije, Tsjechië en de Baltische staten.

Figuur 2.5 Bevolkingsgroei in de nieuwe lidstaten

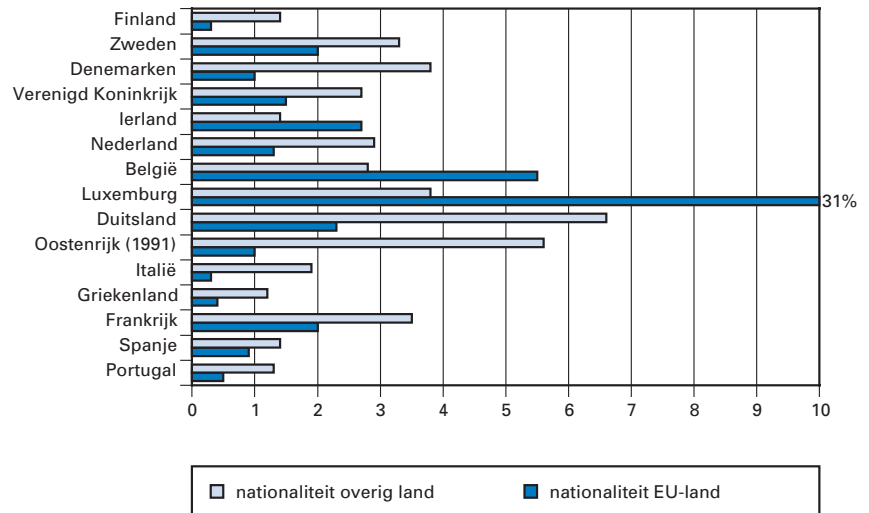


Bron: Eurostat.

2.4 Buitenlandse ingezetenen

Het is niet eenvoudig om tussen EU-lidstaten vergelijkingen te maken van aantallen buitenlanders of allochtonen. In Nederland is het gebruikelijk allochtonen te onderscheiden op grond van hun geboorteland en dat van hun ouders. Voor veel Europese landen zijn geen echter gegevens naar geboorteland beschikbaar. Daarom is men voor internationale vergelijkingen veelal gedwongen gebruik te maken van gegevens naar nationaliteit. Onderscheid op basis van nationaliteit heeft als nadeel dat personen die de Nederlandse nationaliteit hebben gekregen niet meer als allochtoon zouden worden meegeteld. In Nederland hebben de afgelopen tien jaar veel Turken en Marokkanen de Nederlandse nationaliteit verkregen. Uitgaande van gegevens op basis van nationaliteit wordt het aantal Turkse en Marokkaanse allochtonen in Nederland sterk onderschat. Ook Antillianen en Arubanen kunnen niet op basis van nationaliteit worden onderscheiden omdat ze de Nederlandse nationaliteit hebben.

Figuur 2.6 Aandeel buitenlanders in % in EU-landen, 1 januari 2001



Bron: Eurostat.

Volgens gegevens van Eurostat woonden in de EU-15 in 1999 ongeveer 14,9 miljoen «nonnationals». Op een totale bevolking van 377 miljoen komt dat neer op een aandeel van 4%. Bijna een derde van deze buitenlanders heeft de nationaliteit van één van de andere EU-lidstaten. De vreemdelingenpopulatie van buiten de EU bestaat voor een belangrijk deel uit onderdanen van de voormalige wervingslanden Turkije, Marokko, asielzoekerslanden en voormalige koloniën. Luxemburg telt onder zijn bevolking een aandeel van meer dan dertig procent EU-burgers (figuur 2.6). Het gaat hier in veel gevallen om personeel van Europese instellingen. Ook in België wonen naar verhouding veel mensen met een niet-Belgische EU-nationaliteit. Ook hier gaat het – deels – om ambtenaren van Europese instellingen, maar bijvoorbeeld ook om Nederlanders die om fiscale redenen in België zijn gaan wonen.

Van minder dan de helft van de EU-lidstaten zijn voor het jaar 2001 gegevens naar geboorteland beschikbaar. Het aandeel van personen die in het buitenland zijn geboren is het grootst in Zweden, Frankrijk, Slovenië en Nederland, namelijk meer dan 10 procent (Eurostat/Prins, 2004). In Frankrijk vormen de Noord-Afrikanen de belangrijkste groep in het buitenland geboren personen. Van bijna twee miljoen Franse ingezetenen stond de wieg in Algerije of Marokko. In Nederland zijn de Surinamers (187 duizend), Turken (182 duizend), Indonesiërs (166 duizend) en de Marokkanen (156 duizend) de grootste groepen elders geboren personen. In Spanje is het aandeel van personen die in een ander land zijn geboren met bijna 4 procent relatief klein. In Spanje wonen, behalve Marokkanen en Europeanen, naar verhouding veel mensen die zijn geboren in Argentinië, Cuba, Peru of Venezuela. De invloed van oude banden en een gemeenschappelijke taal is hier duidelijk zichtbaar. In het VK wonen verhoudingsgewijs veel mensen die geboren zijn in de vroegere koloniën India en Pakistan (429 duizend respectievelijk 262 duizend). Daarnaast (en vooral) zijn de in Ierland geboren personen sterk vertegenwoordigd (519 duizend).

Van de EU-lidstaten waarvoor gegevens beschikbaar zijn geldt dat het aantal inwoners die in het buitenland zijn geboren, groter is dan het aantal mensen die niet de nationaliteit hebben van het land waar ze wonen. Een getalsmatig

belangrijke reden is naturalisatie, waardoor mensen de nationaliteit van het nieuwe woonland krijgen. Een andere belangrijke reden is de immigratie van mensen die al de nationaliteit van het nieuwe woonland hebben. Dit geldt in Nederland voor immigratie van personen uit de Nederlandse Antillen en Aruba, en voorheen uit het voormalig Nederlands-Indië, Nieuw-Guinea en Suriname.

De verhouding tussen het aantal inwoners dat in een bepaald land is geboren en degenen die de nationaliteit van dat land hebben, kan onder meer zijn bepaald door de verblijfsduur in het nieuwe woonland. Voor personen die zijn geboren in Iran of Vietnam is het aandeel dat de nationaliteit van het huidige woonland heeft aangenomen in de meeste landen relatief hoog. Dat zou te maken kunnen hebben met het feit dat veel Iranese en Vietnamese vluchtelingen hun land in de jaren zeventig verlieten, en dus ruim de tijd hebben gehad om de nationaliteit van hun nieuwe woonland te verkrijgen.

Vluchtelingen die hun land op meer recente datum hebben verlaten, zoals mensen uit Afghanistan of Somalië, verblijven nog maar relatief kort in hun nieuwe vaderland. Ze hebben dus nog maar weinig tijd gehad om in te burgeren en de nationaliteit van het land te verkrijgen waar ze nu wonen (Prins, 2004).

Groepering van allochtonen naar herkomst

Voor Nederland zijn statistieken en prognoses van aantallen allochtonen beschikbaar. Het CBS rekent personen tot de allochtonen als ten minste één ouder in het buitenland is geboren. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen personen die zelf in het buitenland zijn geboren (de eerste generatie) en personen die in Nederland zijn geboren (de tweede generatie). De herkomst-groepering wordt bepaald aan de hand van het geboorteland van de persoon zelf (eerste generatie) of dat van de moeder (tweede generatie), tenzij de moeder in Nederland is geboren. In dat geval is gerubriceerd naar het geboorteland van de vader. Er wordt onderscheid gemaakt tussen westerse en niet-westerse allochtonen. Tot de categorie niet-westerse allochtonen behoren allochtonen uit Turkije, Afrika, Latijns-Amerika en Azië met uitzondering van Indonesië en Japan. Op grond van hun sociaal-economische en -culturele positie worden allochtonen uit deze twee landen tot de westerse allochtonen gerekend. Het gaat vooral om mensen die in voormalig Nederlands-Indië zijn geboren en werknemers van Japanse bedrijven met hun gezin. Tot de categorie westerse allochtonen behoren allochtonen uit alle landen in Europa (met uitzondering van Turkije), Noord-Amerika, Oceanië, Japan en Indonesië (inclusief het voormalig Nederlands-Indië). Autochtonen zijn personen van wie beide ouders in Nederland zijn geboren, ongeacht het land waar ze zelf zijn geboren. Volgens de allochtonenprognose van het CBS neemt het aantal niet-westerse allochtonen toe van 1,6 miljoen in 2002 tot bijna 2 miljoen in 2010. Het aantal westerse allochtonen neemt in deze periode beduidend minder snel toe, van 1,4 miljoen nu tot 1,5 miljoen in 2010. De groep Aziaten neemt van de onderscheiden groepen allochtonen het snelst in omvang toe. In 2010 zullen er bijna 400 duizend Aziaten in Nederland wonen. Nu zijn dat er bijna 270 duizend. In 2010 zullen er eveneens bijna 400 duizend Turken zijn. Nu vormen de Turken met 330 duizend de grootste groep. In 2002 was bijna een op de tien inwoners van Nederland een niet-westerse allochtoon. In 2050 zal dit aandeel zijn verdubbeld.

Bron:

Alders, M., 2003, Allochtonenprognose 2002–2050: bijna twee miljoen niet-westerse allochtonen in 2010. Bevolkingstrends 2003 I, CBS, Voorburg/Heerlen.

2.5 Arbeidssituatie immigranten

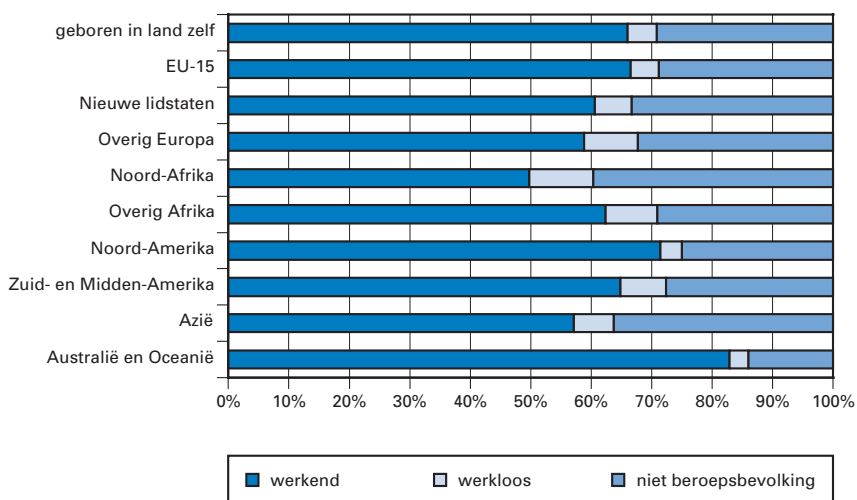
In deze sub-paragraaf wordt de arbeidssituatie van immigranten vergeleken met die van de autochtone bevolking¹. Onder autochtonen wordt in dit (internationale) verband verstaan de bevolking die in het land zelf is geboren².

2.5.1 Arbeidsparticipatie immigranten in de EU

Mensen die niet in het land zelf geboren zijn, hebben binnen de EU een slechtere arbeidssituatie dan de autochtone bevolking. Ze werken bijvoorbeeld minder vaak. Van de autochtonen werkte in 2002 namelijk 66 procent tegenover 60 procent van de immigranten. Ook zijn ze vaker werkzoekend. Het aandeel werklozen onder autochtone bevolking 15–64 jaar was 5 procent. Bij de mensen die niet in het land geboren zijn was dat hoger, namelijk 7 procent.

Er bestaan grote verschillen tussen de categorieën immigranten. Niet alle immigranten hebben een slechtere arbeidsmarktsituatie dan de autochtone bevolking. Immigranten uit Noord-Amerika en Oceanië (o.m. Australië en Nieuw Zeeland) hebben zelfs een betere arbeidssituatie dan de oorspronkelijke bevolking. Zij hebben vaker werk en zijn minder vaak werkloos. In 2002 bedroeg hun arbeidsdeelname meer dan 70 procent en was hun werkloosheidspercentage minder dan 4 procent. Deze mensen komen blijkbaar vaak naar de EU om hier te werken, al dan niet uitgezonden door hun werkgever.

Figuur 2.7 Arbeidssituatie immigranten



¹ Cijfers over de arbeidsmarktsituatie van immigranten zijn afkomstig uit EU-Labour Force Survey, met als verslagperiode het tweede kwartaal van 2002. Verder zijn de landen Duitsland, Italië, Polen en Slowakije buiten beschouwing gelaten omdat daarvan het land van herkomst niet beschikbaar was. De trendcijfers waarbij de situatie van 2002 vergeleken wordt met de jaren daarvoor zijn beperkt tot de EU-15. Turkije is ingedeeld bij «Overig Europa». De beroepsbevolking is gedefinieerd volgens de internationaal gebruikelijke definitie zoals vastgelegd door de International Labour Organisation (ILO). Het werkloosheidspercentage is dat deel van de beroepsbevolking dat werkloos is. Onder de werkzame beroepsbevolking wordt iedereen verstaan die 1 uur of meer per week werkt.

² Deze definitie wijkt af van de definitie die in Nederland wordt gehanteerd: het CBS beschouwt in het algemeen alle personen van wie tenminste één ouder in het buitenland is geboren als allochtoon. Allochtonen die zelf in het buitenland zijn geboren vormen de eerste generatie en allochtonen die in Nederland zijn geboren de tweede generatie.

Bron: Labour Force Survey, 2002

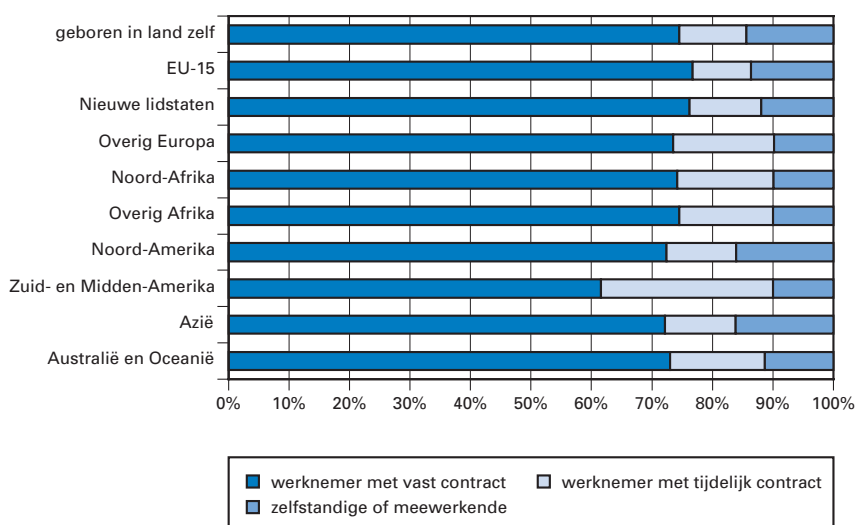
Immigranten vanuit de lidstaten van de EU van voor 2004 (EU-15) hebben een arbeidsmarktsituatie die vergelijkbaar is met die van de autochtone bevolking. Van hen was in 2002 vrijwel hetzelfde deel werkzaam en werkloos als van autochtonen. Voor immigranten uit de nieuwe lidstaten is de situatie minder rooskleurig. Zij werkten minder vaak en waren vaker werkloos. De slechtste arbeidssituatie hebben immigranten uit Noord-Afrika. Van hen werkte in 2002 slechts 50 procent. Voorts was 10 procent werkloos. Dat is twee keer zo hoog als onder autochtonen.

2.5.2 Arbeidspositie werkende immigranten

Immigranten hebben vaker een tijdelijk contract dan autochtonen. Van de autochtone bevolking werkte 11 procent van de werkenden in 2002 als werknemer met een tijdelijk contract. Bij de immigranten was dat 14 procent.

Immigranten uit Noord Amerika en Azië werken relatief vaak als zelfstandige of meewerkende in een eigen bedrijf. Zo werkte in 2002 van hen 16 procent als zelfstandige tegenover 14 procent voor de autochtonen. Voor immigranten uit andere EU-lidstaten ligt dat aandeel ongeveer op hetzelfde niveau. Voor immigranten uit de overige landen geldt dat zijn juist relatief minder vaak een eigen bedrijf hebben. Bij hen bedroeg het aandeel ongeveer 10 procent in 2002.

Figuur 2.8 Arbeidspositie werkende immigranten

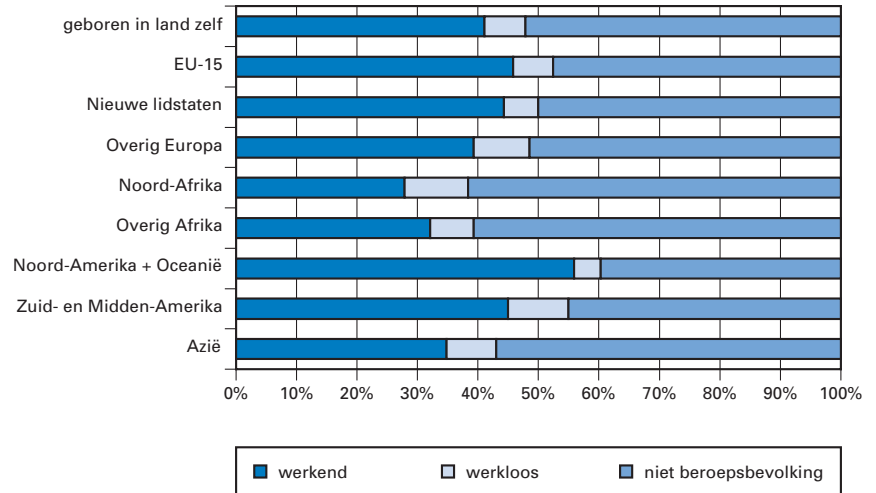


Bron: Labour Force Survey, 2002

2.5.3 Arbeidssituatie jonge immigranten

De arbeidssituatie van immigranten verschilt naar leeftijd. Vooral bij de jongeren (15–24 jaar) is een interessant beeld zichtbaar. Veel jongeren uit westerse landen blijken naar andere westerse landen te trekken om daar te gaan werken. Dit blijkt uit de arbeidsparticipatie van jongeren uit de EU. Onder de jongeren uit de EU-15 bedroeg de arbeidsdeelname in 2002 meer dan 51 procent tegenover 46 procent voor autochtone jongeren. Voor immigranten uit Noord-Amerika en Oceanië geldt hetzelfde, in sterkere mate. Hun participatiegraad bedroeg meer dan 60 procent. Ook uit Zuid- en Midden-Amerika komen jonge immigranten werken in de EU. Hun participatie lag ook boven 50 procent. Er is wel een verschil tussen de arbeidsimmigranten uit Noord-Amerika enerzijds en Zuid- en Midden-Amerika anderzijds. De eerste groep heeft vaak een contract voor onbepaalde tijd terwijl de laatste groep relatief vaak op tijdelijke basis werkt. De arbeidsdeelname van jonge (Noord-)Afrikanen is naar verhouding laag.

Figuur 2.9 Arbeidsparticipatie 15–24 jarige immigranten

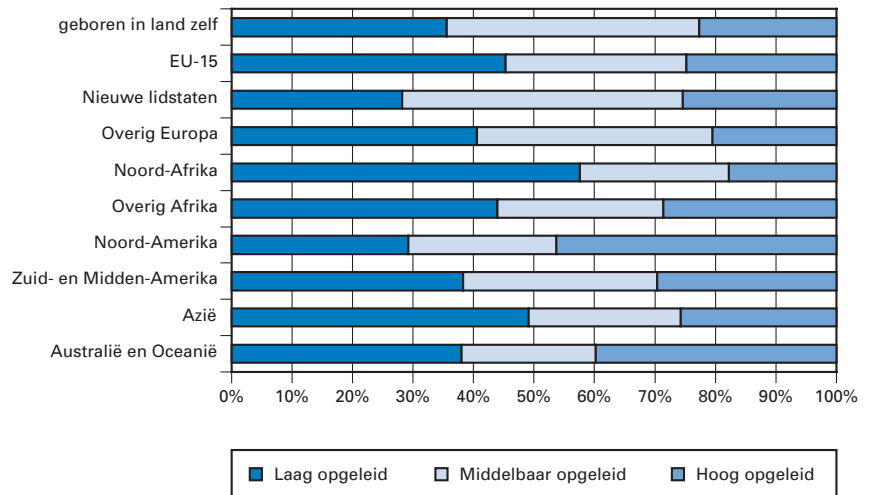


Bron: Labour Force Survey, 2002

2.5.4 Opleidingsniveau immigranten

Het opleidingsniveau van immigranten verschilt aanzienlijk. Immigranten uit Noord-Amerika en Oceanië zijn relatief vaak hoog opgeleid: in 2002 ruim 40 procent tegenover 23 procent van de autochtonen. Ook immigranten uit Zuid- en Midden-Amerika zijn vaker hoog opgeleid. Daarnaast zijn er immigranten die relatief laag opgeleid zijn. Het gaat hierbij in het bijzonder om mensen uit Noord-Afrika en Azië: in 2002 circa 50 procent tegenover 36 procent van de autochtonen. Voor de overige landen is het beeld meer divers.

Figuur 2.10 Immigranten 25–64 jaar naar opleidingsniveau

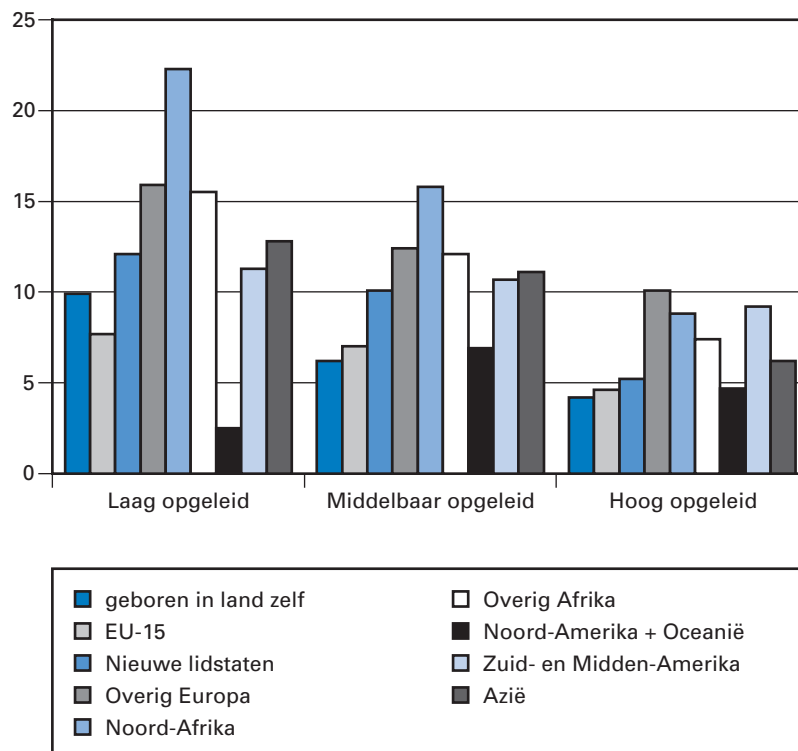


Bron: Labour Force Survey, 2002

Het opleidingsniveau is van invloed op de arbeidsmarktpositie. De werkloosheid onder laag opgeleiden is aanzienlijk hoger dan onder hoog opgeleiden. Dat geldt voor zowel immigranten als voor de oorspronkelijke bevolking. Binnen de groep laag opgeleiden blijken de verschillen tussen

immigranten en de autochtonen echter het grootst te zijn. Zo bedroeg in 2002 het werkloosheidspercentage van mensen geboren in Noord-Afrika 22 procent tegenover 10 procent van autochtonen. Ook voor overige laag opgeleide immigranten uit Afrika en de overige (niet-EU) landen in Europa geldt dat zij vaker werkloos zijn. Bij de middelbaar opgeleiden is een vergelijkbaar beeld zichtbaar. Daarnaast geldt dat immigranten uit Zuid- en Midden-Amerika en Azië met een middelbare opleiding vaker werkloos zijn. Van hen was 11 procent werkloos tegenover 6 procent van de autochtonen met een middelbare opleiding.

Figuur 2.11 Werkloosheidspercentage immigranten 25-64 jaar naar opleidingsniveau



Bron: Labour Force Survey, 2002

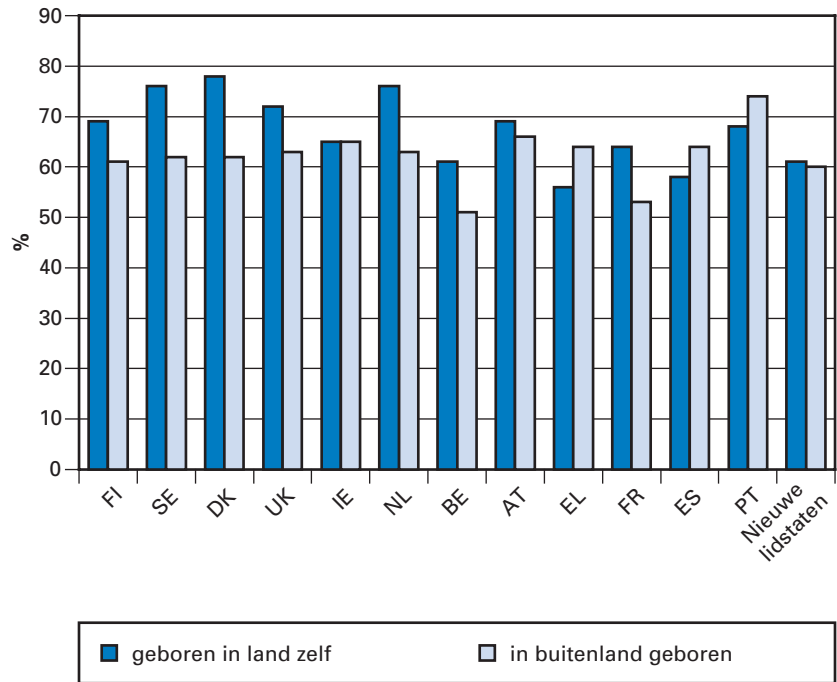
2.5.5 Verschillen binnen de EU

De EU is niet homogeen als het gaat om de arbeidsmarktsituatie van immigranten. Zo is het beeld van de arbeidsdeelname verschillend in de lidstaten. In de meeste lidstaten werken immigranten minder dan autochtonen. Dit geldt echter niet voor de Zuid-Europese lidstaten. De arbeidsdeelname van immigranten is in Griekenland, Spanje en Portugal juist hoger dan die van autochtonen. In Ierland en de nieuwe lidstaten was de arbeidsdeelname van immigranten in 2002 gelijk aan die van autochtonen.

In alle EU-lidstaten zijn immigranten vaker werkloos dan autochtonen. De mate waarin verschilt enigszins. In de Zuid-Europese lidstaten zijn de verschillen minder groot dan in de meeste andere lidstaten. Ierland is de enige Noord-Europese lidstaat met nagenoeg geen verschil tussen immigranten en autochtonen. Dit komt omdat Ierland relatief veel

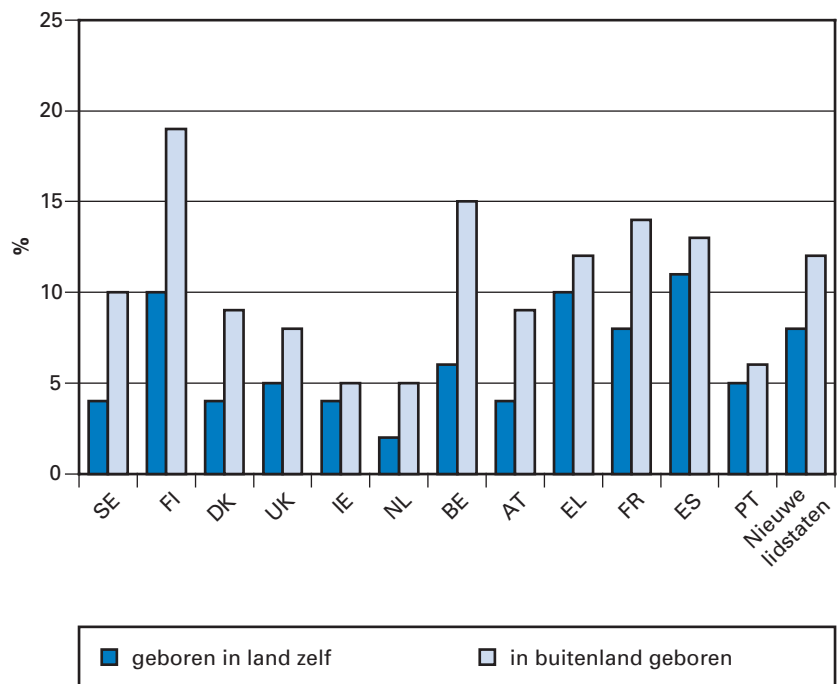
immigranten uit Noord-Amerika heeft. Deze hebben een relatief goede arbeidsmarktsituatie.

Figuur 2.12 Arbeidsdeelname immigranten 15-64 jaar naar land



Bron : Labour Force Survey, 2002

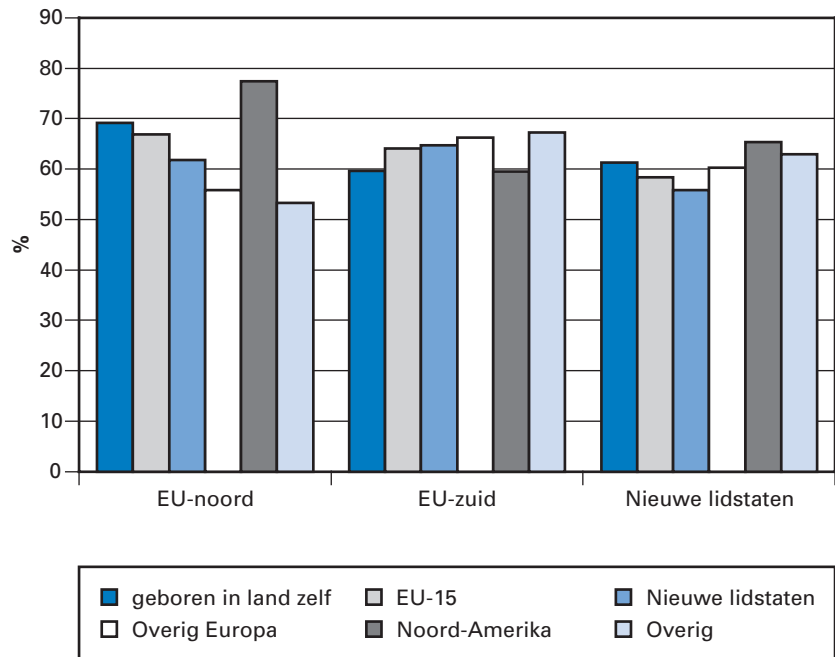
Figuur 2.13 Werkloosheidspercentage immigranten 15-64 jaar naar land



Bron : Labour Force Survey, 2002

Teneinde te kunnen vaststellen welke immigranten het in de EU beter doen dan de autochtone bevolking is de EU in drie categorieën ingedeeld: EU-Noord, EU-Zuid en de nieuwe lidstaten. De arbeidsdeelname laat dan een interessant beeld zien. Bij de zuidelijke lidstaten is de arbeidsdeelname voor immigranten uit alle streken hoger dan voor autochtonen. In het noorden is dat alleen het geval voor immigranten uit Noord-Amerika en Oceanië. De arbeidsdeelname van immigranten buiten de EU – met uitzondering van Noord-Amerika – is in Noord-Europa relatief laag: minder dan 60%. In Zuid-Europa ligt dit percentage hoger: 66 procent. Het is niet eenvoudig om een verklaring te geven voor dit verschil tussen de zuidelijke lidstaten en de rest van de EU. In hoofdstuk 3 wordt nader ingegaan op de determinanten van de arbeidssituatie van immigranten.

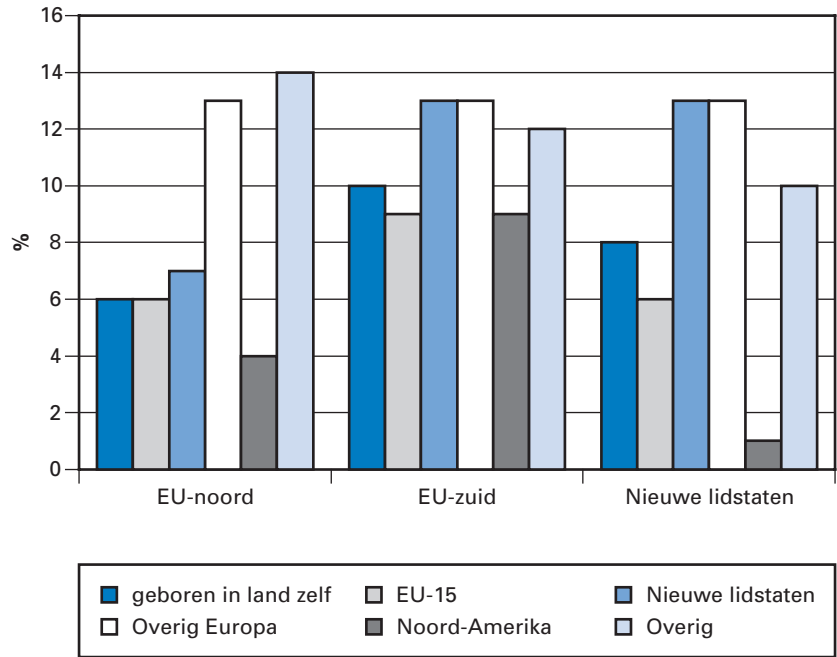
Figuur 2.14 Arbeidsdeelname immigranten 15–64 jaar naar EU-regio



Bron: Labour Force Survey, 2002

Ook voor wat betreft de werkloosheid zijn verschillen tussen het zuiden en de rest van de EU zichtbaar. Immigranten van buiten de EU zijn in alle lidstaten vaker werkloos, met uitzondering van immigranten uit Noord-Amerika. In de zuidelijke lidstaten alsook in de nieuwe lidstaten blijken echter ook immigranten uit de nieuwe lidstaten een slechtere arbeidsmarkt-situatie te hebben. Zij waren in 2002 even vaak werkloos als immigranten van buiten de EU. In Noord-Europa is dat niet het geval. Daar is het werkloosheidspercentage van deze groep nauwelijks hoger dan de autochtone bevolking.

Figuur 2.15 Werkloosheidspercentage immigranten 15-64 jaar naar EU-regio



Bron : Labour Force Survey, 2002

3. ECONOMISCHE EFFECTEN

Immigratie en economie zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. Aan de ene kant worden immigranten vaak bewogen door economische motieven, bijvoorbeeld een grotere kans op een baan of een hoger loon. Aldus is de economische situatie in een land bepalend voor het aantal immigranten. Aan de andere kant beïnvloeden immigranten op hun beurt weer de economische situatie in het ontvangende land. Zo kunnen ze belasting betalen en op die manier bijdragen aan de overheidsfinanciën. Tegelijkertijd kan hun komst ten koste gaan van (sommige) autochtone werknemers. Ook is het mogelijk dat een immigrant geen baan vindt en een beroep moet doen op de sociale voorzieningen. Uit het vorige hoofdstuk is immers gebleken dat de werkloosheid onder immigranten in alle EU-lidstaten hoger is dan onder autochtonen. Dat heeft negatieve consequenties voor de economie van het ontvangende land. Verhoging van de arbeidsparticipatie, ofwel verdere economische integratie, zou hiervoor een oplossing zijn. Maar wat verklaart de grote verschillen in arbeidsmarktpositie tussen immigranten in de verschillende EU-lidstaten?

Dit hoofdstuk behandelt deze aspecten. Eerst worden de determinanten van migratie besproken. Welke determinanten bepalen de keuze van een individu om naar een EU-lidstaat te emigreren? Gelden deze factoren ook voor asielzoekers en voor illegale migratie? Daarna komen de gevolgen van immigratie voor het ontvangende land aan de orde. Leidt migratie tot verdringing van autochtone werknemers in de EU? En wat betekent migratie voor de overheidsfinanciën in de Europese lidstaten? Vervolgens gaan we verder in op economische integratie. Wat verklaart de verschillen in lonen en werkloosheid tussen immigranten en autochtonen in Europa? Ligt het aan verschillen in opleidingsniveau of spelen andere factoren hierbij een rol?

3.1 Determinanten van migratie

Wat beweegt een migrant om naar een EU-lidstaat te migreren? Dat is de centrale vraag van deze paragraaf. Allereerst wordt een kort overzicht gegeven van de theoretische determinanten van de migratiebeslissing en hun empirische belang. De nadruk zal liggen op arbeidsmigratie. Daarnaast komen beknopt asielstromen en illegale immigratie ter sprake. In theoretische benaderingen vormen loon- en werkloosheidsverschillen tussen herkomst en bestemming de belangrijkste – economische – determinanten van migratiebeslissingen. Twee benaderingen worden besproken, die vooral van elkaar verschillen door de tijdshorizon van de migratiebeslissing. In de eerste benadering wordt arbeidsmigratie gedreven door verschillen in huidige beloning tussen landen. De tweede benadering gaat uit van een levensloopperspectief, waarin migranten niet alleen rekening houden met huidige maar ook met toekomstige inkomensverschillen. Hierin wordt naast looninkomen ook andere inkomensbronnen, zoals uitkeringen, meegewogen. Naast beide theorieën beschrijft deze paragraaf een aantal andere (niet-economische) determinanten. Vervolgens worden de empirische bevindingen die uit de literatuur naar voren komen, geschetst. De paragraaf sluit af met een verklaring voor de toename van illegale immigratie.

Loon en werkloosheid

De eerste benadering wordt algemeen toegeschreven aan Harris en Todaro (1970)¹. Hun oorspronkelijke model beschrijft de migratie van het platteland naar de stad in een ontwikkelende economie, maar kan ook meer in het algemeen worden toegepast op migratie, zowel tussen regio's als tussen

¹ Deze benadering kent enkele vroege voorgangers in Smith (1776), Ravenstein (1889) en Hicks (1932).

landen. In dit model bepaalt de verwachte loonopbrengst de migratiebeslissing; mensen verhuizen als het verwachte loon elders hoger is dan thuis. Het verwachte loon hangt af van de kans om een baan te verwerven en het gemiddelde loon in een land. Arbeidsmobiliteit zorgt in dit model voor evenwicht: migratie tussen landen gaat net zo lang door tot de verwachte loonopbrengst in alle landen gelijk is. Hogere werkloosheid en lagere lonen leiden volgens deze theorie dus tot minder immigratie in het betreffende land.

In het Harris-Todaro model zijn de verwachte lonen (na correctie voor migratiekosten) in alle landen op lange termijn gelijk. Dit is weinig realistisch. Zelfs tussen de vijftien oude lidstaten van de EU zijn de verschillen groot: zo ligt het netto uurloon in Nederland ruim 50% boven dat in Portugal, terwijl de werkloosheid in Nederland ook nog eens lager is¹. De uitkomst wordt realistischer door aan te nemen dat betere voorzieningen of een prettiger klimaat compenseren voor resulterende verschillen in lonen en werkloosheid. Niet de verwachte loonopbrengst, maar het verwachte nut is dan uiteindelijk gelijk.

Er bestaat een aantal varianten op het Harris-Todaro model. Zo laten Pissarides en McMaster (1990) zien dat als de werknemers risico-avers zijn, ook het werkloosheidsniveau – naast de werkloosheidsverschillen tussen landen – een bepalende factor is voor de migratiestromen. De verschillende uitbreidingen van het standaard model veranderen echter niets aan zijn belangrijkste implicaties: hogere werkloosheid en lagere lonen leiden tot minder immigratie in en meer emigratie uit het betreffende land.

Inkomen gedurende de levensloop

De tweede belangrijke stroming beschouwt migratie vanuit een levensloop – «human capital» -perspectief. Algemeen wordt Sjaastadt (1962) als grondlegger ervan gezien. Het verwachte nut van een individu, dat bij Harris en Todaro impliciet bleef, wordt in deze benadering expliciet gemodelleerd. Hierbij wordt niet alleen gekeken naar het loon dat de werknemer onmiddellijk na aankomst in een ander land kan gaan verdienen, maar naar alle verwachte toekomstige inkomensstromen. Een persoon zal emigreren als de totale netto contante waarde – of eigenlijk het verwachte nut – in het bestemmingsland hoger is dan in het herkomstland.

De voorspellingen met betrekking tot loon- en werkloosheidsverschillen op de migratiebeslissing zijn bij deze benadering niet anders dan in het Harris-Todaro model. Maar de rijkere kijk op de migratiebeslissing geeft ook een uitgebreidere verzameling van mogelijke determinanten. Zo zal in dit perspectief ook de leeftijd van een potentiële migrant en zijn vermogen om kennis op te bouwen een rol spelen. Jongeren hebben immers langer de tijd om de migratiekosten terug te verdienen. Ook kunnen de opbrengsten voor een hoogopgeleide migrant in het ene land hoger zijn dan in het andere, terwijl dat voor een laagopgeleide migrant andersom kan liggen.

Een determinant die vanwege het mogelijke belang voor de EU speciaal wordt uitgelicht is de invloed van de verzorgingsstaat. Potentiële migranten kunnen de generositeit van het sociale zekerheidsstelsel meewegen in hun beslissing. Ruime voorzieningen maken een land aantrekkelijk voor migranten, in het bijzonder voor de kansarmen onder hen (Borjas, 1999). De bijbehorende sociale lasten zetten echter een rem op de migratiestroom, waarbij vooral de migranten met goede arbeidsmarkt mogelijkheden zullen kiezen voor landen met lage sociale lasten.

¹ De verschillen met de nieuwe lidstaten zijn nog veel groter (zie Ederveen en Thissen, 2004).

In een van de uitbreidingen binnen de «human-capital»-benadering is ook de optiewaarde van uitstel van de migratiebeslissing gemodelleerd (Burda, 1995). Iemand kan de migratiebeslissing uitstellen tot meer informatie beschikbaar komt, zelfs wanneer er door migratie naar verwachting winst te behalen is. Dit kan een verklaring bieden voor het feit dat de migratiestromen tussen de EU-lidstaten onderling relatief laag zijn ondanks voortdurende welvaartsverschillen.

Andere benaderingen

In de economische literatuur zijn verschillende complementaire invalshoeken ontwikkeld. Eén ervan is de netwerkbenadering (Carrington e.a., 1996). Deze theorie veronderstelt dat de aanwezigheid van migranten de kosten van migratie vermindert voor potentiële toekomstige migranten uit hetzelfde land. Het netwerk kan bijvoorbeeld helpen bij het vinden van een baan of een huis en bij het verkrijgen van een werkvergunning. Potentiële migranten zullen om deze reden voorkeur hebben voor een bestemmingsland waar hun kennissen of landgenoten reeds verblijven. Dit «vrienden-en-bekenden»-effect kan gezien worden als een uitbreiding op de voorgaande benaderingen, waarin rekening wordt gehouden met de kosten van migratie: migranten verhuizen als het verwachte hogere inkomen opweegt tegen de kosten. Een goed functionerend netwerk kan deze migratiekosten verkleinen. Een kleine instroom van migranten kan via dit kanaal op termijn tot een aanzienlijke migrantenpopulatie leiden.

Een andere invalshoek is die van de familie. Familiebanden kunnen migratie zowel stimuleren als afremmen. Een stimulerende reden wordt gegeven door Stark (1991), die beweert dat families hun risico kunnen spreiden en daarmee hun welvaart verhogen door verschillende familieleden in verschillende landen te laten werken. Migrantten zullen in dit geval een deel van hun inkomen sturen naar hun thuisland. Familiebanden spelen ook een centrale rol in de huwelijksmigratie, waarbij de migratie van de kostwinner leidt tot vervolgmigratie van familieleden. Familiebanden kunnen een rem op migratie vormen als de migranten gezamenlijk willen verhuizen, zodat meerdere familieleden – bijvoorbeeld man en vrouw – hun baan in het herkomstland moeten opgeven (Mincer, 1978).

Tot slot zij opgemerkt dat een aantal aspecten meestal buiten beschouwing wordt gelaten in de theoretische economische literatuur. Zo beschouwt de theorie een wereld zonder beperkingen aan arbeidsmobiliteit. Dit is niet realistisch. Er zijn immers veel belemmeringen bij migratie tussen landen. Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan taal- en cultuurverschillen, maar ook aan het immigratiebeleid. De vormgeving van het beleid legt veelal expliciete beperkingen op aan de mobiliteit. Hoofdstuk 5 gaat verder in op een aantal opvallende verschillen in de wijze waarop landen hun immigratiebeleid hebben vormgegeven.

Empirie

Er is een groot aantal studies dat de voorspellingen uit de economische theorie empirisch probeert te toetsen voor migratiestromen in de EU. De empirische studies verschillen onderling sterk. Sommigen kijken naar interregionale mobiliteit binnen een land, anderen naar regionale mobiliteit tussen landen en weer anderen naar migratie van land naar land. Sommige studies beschouwen de migratiebeslissing vanuit het perspectief van het individu, andere kijken naar migratiestromen tussen regio's of landen. De verscheidenheid in benaderingen maakt de resultaten onderling moeilijk vergelijkbaar.

Vrijwel alle studies nemen de invloed van lonen en werkloosheid in beschouwing. Ederveen en Bardsley (2004) geven in een zogeheten meta-analyse een overzicht van 26 empirische studies naar migratiestromen in de EU. In een meta-analyse worden op systematische wijze de overeenkomsten en verschillen in uitkomsten tussen studies geduid. De belangrijkste conclusie uit deze analyse is dat de invloed van zowel loon- als werkloosheidsverschillen in de meerderheid van de gevallen de theoretisch voorspelde richting vertoont, maar dat de effecten relatief klein zijn. Gemiddeld genomen leidt een reële loonsverhoging van 10% in het Europese bestemmingsland tot een toename van de immigratiestroom naar het betreffende land met 4%. Ook een lagere werkloosheid in een land of gebied in de EU zorgt voor extra immigratie: 10% minder werkloosheid (dus van bijvoorbeeld 10% naar 9%) in de betreffende regio verhoogt de immigratiestroom met 1,5%. Achter dit gemiddelde gaat echter een grote variatie aan uitkomsten schuil; ongeveer een kwart van de studies rapporteert dat een verkleining van het loonverschil juist leidt tot méér immigratie, terwijl een kleiner deel van de studies vindt dat hogere werkloosheid in het ontvangende land leidt tot meer immigratie.

Bij loonverschillen kan een onverwacht resultaat te maken hebben met de noodzaak een zeker vermogen te hebben ten einde te kunnen emigreren. Faini en Venturini (1994) verklaren op deze wijze de sterke stijging in Italiaanse emigratie vanaf het einde van de 19e eeuw. Een andere aanwijzing hiervoor is dat emigratie vanuit arme landen vaak toeneemt als de economische ontwikkeling inzet. Zo constateert Massey (1988) dat emigratie een omgekeerd U-patroon volgt: emigratie is laag vanuit echt arme landen, is een stuk hoger in gematigd arme landen, en is weer laag in rijke landen. Migranten uit gematigd arme landen hebben niet alleen veel te winnen bij migratie maar beschikken ook over de financiële mogelijkheden om daadwerkelijk te kunnen emigreren.

Jackman en Savouri (1992) geven een verklaring waarom sommige empirische studies vinden dat een toename van de werkloosheidsverschillen tot minder migratie leidt. Stijgende werkloosheidsverschillen doen zich vaak voor tijdens een recessie. Tegelijkertijd worden tijdens een periode van economische neergang minder vacatures geopend. Het gevolg hiervan is dat schattingen een onverwacht effect van werkloosheid op migratie vinden, terwijl deze observatie wel consistent is met de theorie dat migranten van gebieden met hoge werkloosheid naar gebieden met lage werkloosheid migreren.

Naast loon- en werkloosheidsverschillen zijn netwerken een belangrijke determinant van migratiestromen. Waldorf, Esparza and Huff (1990) laten bijvoorbeeld zien dat dit grote invloed heeft gehad op de migratie van Turken naar (West-)Duitsland. Ook Pedersen e.a. (2004) vinden, in een studie voor 27 OESO-bestemmingslanden en 129 landen van herkomst, dat migranten relatief vaak gaan naar een land waar al veel landgenoten wonen. Dit effect is het sterkst voor migranten uit lage-lonen landen, dus voor hen met relatief hoge migratiekosten. Hatton en Williamson (2002) geven een indicatie van de grootte van het netwerkeffect. Zij vinden dat de aanwezigheid van duizend migranten uit een bepaald land zorgt voor een jaarlijkse toestroom van 23 migranten uit dat land.

Dat beleid een belangrijke rol speelt, wordt in de literatuur vooral ondersteund door te wijzen op grote beleidsveranderingen, zoals het stopzetten van de arbeidsmigratie tijdens de eerste oliecrisis in 1973 of het openen van grenzen van voormalig communistische landen. Deze en andere

gebeurtenissen hebben migratiestromen in belangrijke mate beïnvloed. Systematisch onderzoek naar de invloed van beleid op migratiestromen is ons echter niet bekend.

In het debat over migratie wordt ook vaak gewezen op het mogelijke selectie-effect van het sociale zekerheidsstelsel: landen met ruime sociale voorzieningen zijn aantrekkelijk voor kansarme migranten. Er zijn echter slechts weinig studies waarin de invloed van uitkeringen empirisch geschat is. Lundborg (1991) vindt in een analyse voor migratie binnen Scandinavië significante effecten van het welvaartsstelsel op immigratie. Ook Borjas (1999) vindt een ondersteuning voor de magneetwerking van ruime sociale voorzieningen, maar Pedersen e.a. (2004) concluderen in een recente studie dat selectie-effecten geen rol van betekenis spelen bij de verklaring van migratiestromen.

Andere determinanten van arbeidsmigratie worden slechts spaarzaam geschat in de empirische literatuur. Het betreft bijvoorbeeld taal- en cultuurverschillen. Voorts wordt in discussies over arbeidsmobiliteit binnen de EU-15 vaak gewezen op specifieke institutionele belemmeringen, zoals overdraagbaarheid van pensioenen en erkenning van diploma's (zie bijvoorbeeld Boeri e.a., 2002 en SER, 2001). Door het gebrek aan empirisch materiaal is de kwantitatieve invloed van dergelijke determinanten moeilijk te bepalen. In een nieuwe studie vinden Belot en Ederveen (later dit jaar te verschijnen als CPB Discussion Paper) empirische bevestiging van de negatieve invloed van culturele en institutionele aspecten op arbeidsmobiliteit.

Vrijwel alle empirische studies richten zich op migratie in het algemeen of arbeidsmobiliteit in het bijzonder. Uitzonderingen vormen een artikel van Zimmermann (1994) en een recent artikel van Hatton (2004), die de determinanten van asielstromen naar Europa onderzoeken. Zoals verwacht mag worden, ontvluchten asielzoekers hun oorspronkelijke land vanwege oorlogen en conflicten. Bij voorkeur gaan ze dan naar een land waar zich al veel landgenoten bevinden: netwerkeffecten blijken een belangrijke rol te spelen in de verklaring van asielstromen. Daarnaast hebben ook de traditionele economische factoren een sterke verklaringskracht: asielstromen zijn sterker naar landen met hogere lonen en lagere werkloosheid.

Hatton laat verder zien dat strenger asielbeleid een ontmoedigend effect heeft gehad op asielstromen. Dit strengere beleid heeft echter niet kunnen voorkomen dat de stroom asielzoekers in de onderzochte periode (1980–1999) fors is gestegen. Een verklaring voor de sterke groei is de betere toegang van asielmigranten tot informatie over asiel in EU-lidstaten. Overigens laat hoofdstuk 2 zien dat de instroom van asielzoekers in 2003 significant is afgenomen.

Samenvattend: verschillen in loon en werkloosheid en het bestaan van netwerken spelen een belangrijke rol in de beslissing van migranten om te gaan verhuizen en in hun keuze voor de plek waar ze gaan wonen. Restrictief immigratiebeleid kan deze economisch bepaalde stromen afremmen. Minder eenduidige aanwijzingen zijn er voor de hypothese dat de verzorgingsstaat een aanzuigende of selecterende rol vervult. Deze economische determinanten bieden slechts een gedeeltelijke verklaring van de migratiestromen. Daarnaast spelen niet-economische factoren een rol, zoals politieke veranderingen of taal- en cultuurverschillen.

Illegale werknemers

Naast legale migranten, komen ook grote groepen illegalen Europa binnen. In hoofdstuk 2 is al gemeld dat het aantal illegale migranten in Nederland wordt geraamd op 46 000 à 116 000. Ook de schattingen voor andere EU-lidstaten geven substantiële aantallen: 200 000 in het Verenigd Koninkrijk, 300 000 in Frankrijk, 500 000 in Duitsland en maar liefst 800 000 in Italië¹. Het totale aantal illegale immigranten in de EU is wel lager dan de naar schatting 8 miljoen illegalen in de VS. De jaarlijkse toestroom van illegalen naar de EU loopt echter gelijk op met die naar de VS: blijkens schattingen van Europol en van het Migration Policy Institute komen in zowel de Unie als de VS jaarlijks 500 000 illegalen binnen. Aldus neemt het aantal illegalen in de EU relatief sneller toe dan in de VS.

Veel illegale immigranten worden als zwartwerkers in dienst genomen. Djajic (2001) schat dat circa 70% van de illegale immigranten in het informele circuit aan het werk is. Het probleem van illegale arbeid is recent hoog op de Europese politieke agenda gekomen. Dit komt enerzijds door een toenemende roep vanuit de samenleving (vakbonden, mensenrechtenorganisaties, kerken, publieke opinie) en anderzijds omdat steeds meer lidstaten bezig zijn hun beleid rond legale migratie meer structureel vorm te geven. Ze willen daarbij niet gedwarsboemd worden door een grote toename van illegale migranten.

Er zijn twee mogelijke oorzaken voor de toename van illegale immigratie. De eerste verklaring legt de nadruk op het aanbod van migranten. Uitgangspunt is dat de toestroom van migranten afhangt van de situatie in het herkomstland. Als wetgeving legale migratie verhindert, zullen veel van deze migranten in de illegaliteit terechtkomen.

De tweede verklaring gaat uit van de vraag naar illegale werknemers. Illegale arbeid biedt werkgevers een mogelijkheid om de arbeidskosten omlaag te brengen. Op deze wijze brengt illegale werkgelegenheid economische baten aan werkgevers en daarmee mogelijk aan de economie als geheel. Er wordt wel gezegd dat overheden dit daarom oogluikend toestaan, al zullen ze dat officieel niet toegeven (Cornelius e.a., 1994).

Welke van de twee genoemde verklaringen is het beste in staat de toename van illegale immigranten in de laatste decennia te verklaren? Hoewel beide redeneringen waarschijnlijk van belang zijn, toont recent onderzoek aan dat de laatste verklaring dominant is: het probleem van illegale werknemers is vooral vraaggestuurd. Een belangrijke aanwijzing hiervoor is dat de groei van illegale werknemers hand in hand gaat met de toename van de informele economie. Entorf en Moebert (2004) laten zien dat de procentuele groei van de zwarte economie en van de illegale immigratie in de afgelopen jaren gelijk is geweest. Illegale immigranten hebben dus niet de plaats van zwartwerkende autochtonen ingenomen. Dit laat zich niet verklaren door aanbodgestuurde illegale immigratie.

De toename van illegale immigratie lijkt dus vooral een vraaggestuurd fenomeen te zijn. Ook de Europese Commissie (zie EC, 2004a) constateert dat «undeclared work is an important pull factor». De ontwikkeling van illegale immigratie hangt nauw samen met het veranderende belang van informele activiteiten in het algemeen. Verklaringen voor de opkomst van de zwarte markt in de EU wijzen op de effecten van globalisering (Overbeek, 2002) en op rigiditeit in Europese arbeidsmarkten (Jahn en Straubhaar, 1998). In een sterk concurrerende wereld waarin loonkosten een steeds grotere rol spelen, proberen met name kleinere bedrijven goedkoop arbeid

¹ Bron Europa: Djajic (2001). Bron VS: Boswell en Straubhaar (2004) en Migration Policy Institute (2002,2004). De schatting van Schneider (2003) voor Duitsland is veel hoger: 1,2 miljoen.

te werven om de concurrentie te kunnen blijven aangaan. Het belang van de zwarte markt is daardoor in de afgelopen decennia toegenomen tot circa 15% van het BNP van de EU, met uitschieters tot boven de 25% in Zuid-Europa¹.

Hoe kan de toename van illegale migratie worden ingeperkt? De voorafgaande analyse laat zien dat illegale immigratie slechts in beperkte mate wordt beïnvloed door het beleid met betrekking tot legale migratie. Om illegale migratie bij de bron aan te pakken, is het noodzakelijk om het belang van de zwarte markt terug te dringen. Dit is alleen te bereiken als werkgevers die illegalen in dienst nemen hard worden aangepakt. Deze aanpak zal echter niet eenvoudig tot resultaten leiden, omdat de betreffende werkgevers lastig op te sporen zijn (Boswell en Straubhaar, 2004).

3.2 De invloed van migratie op arbeidsmarkt en overheidsfinanciën

Migratie levert belangrijke baten op voor het ontvangende land². Bijvoorbeeld: migratie biedt werkgevers de mogelijkheid om vacatures te vervullen waarvoor anders moeilijk werknemers te vinden zijn. Werkende migranten betalen belasting en dragen zo bij aan de financiering van de collectieve voorzieningen. Migratie heeft echter ook nadelige effecten voor het ontvangende land. Zo kan migratie leiden tot meer concurrentie op de arbeidsmarkt en daardoor tot lagere lonen en mogelijk tot meer werkloosheid onder de autochtone bevolking. Migranten dragen niet alleen bij, maar maken ook gebruik van collectieve voorzieningen.

Deze paragraaf houdt kort de gevolgen voor de arbeidsmarkt en de overheidsfinanciën tegen het licht, zoals en in zoverre die uit de economische literatuur af te leiden zijn. Hierbij wordt met name geput uit de studie van Roodenburg e.a. (2003). Daarnaast voegt deze paragraaf hieraan ook enkele nieuwe elementen toe. Allereerst kunnen enkele zeer recente empirische studies in het overzicht worden meegenomen. Deze studies suggereren dat de invloed van immigratie op lonen en werkgelegenheid van ingezetenen wel eens groter kan zijn dan tot nog toe wordt aangenomen. Dit zaait twijfel over de heersende consensus. Ten tweede is in deze paragraaf de gehele EU onderwerp van de aandacht en niet – zoals bij Roodenburg – alleen Nederland. De gevolgen van immigratie voor de collectieve sector blijken sterk te verschillen tussen lidstaten. Hiervoor is met name de arbeidsparticipatie van immigranten bepalend.

3.2.1 Arbeidsmarkt

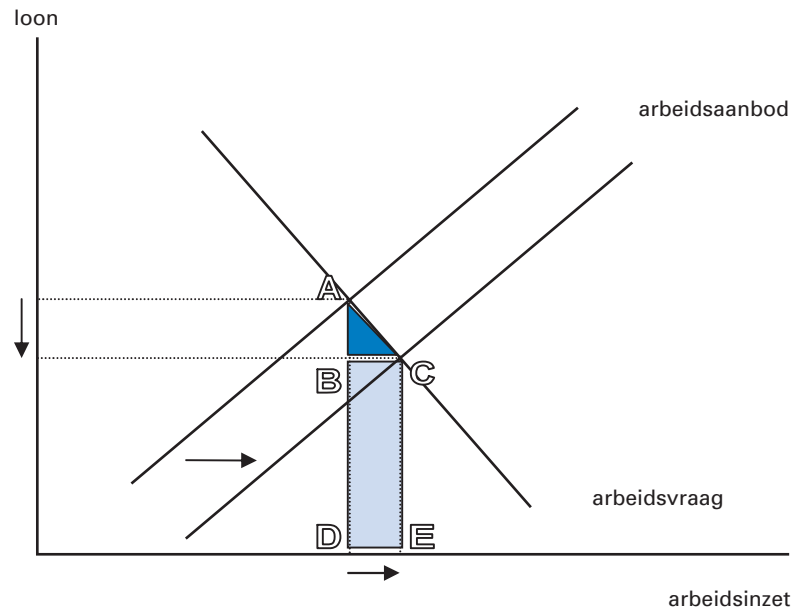
Migratie leidt tot een groter aanbod van arbeid. Om het grotere aanbod op te vangen, moet de vraag toenemen. Bedrijven zullen meer arbeidsplaatsen scheppen naarmate arbeid goedkoper is. Een groter aanbod vereist daarom dat het loon daalt. Figuur 3.1 brengt deze relatie tussen arbeidsaanbod, loon en werkgelegenheid in beeld, in een eenvoudige, partiële analyse van de arbeidsmarkt³. Door migratie schuift de arbeidsaanbodcurve naar rechts. Om het evenwicht op de arbeidsmarkt te herstellen en de werkgelegenheid te verruimen, moet het loon dalen.

¹ Schattingen van de omvang van de zwarte markt zijn onder andere te vinden in Schneider (2003) en EC (2004a).

² Hier wordt niet ingegaan op de gevolgen voor het land van herkomst. Zie daarvoor o.a. appendix 1 in Roodenburg e.a. (2003).

³ Deze figuur gaat uit van een competitieve economie met twee productiefactoren, arbeid en kapitaal, waarbij de laatste constant verondersteld wordt.

Figuur 3.1 Migratie en een ruimende arbeidsmarkt



Figuur 3.1 laat zien dat migratie zorgt voor een toename van de totale productie in een economie. De oppervlakte onder de arbeidsvraagcurve is gelijk aan de totale productie, en wordt groter door de toestroom van migranten op de arbeidsmarkt. De toename valt voor een belangrijk deel toe aan de immigranten (rechthoek BCDE). Maar ook het ontvangende land profiteert (driehoek ABC). De winst voor het ontvangende land wordt wel het immigratiesurplus genoemd. Hoewel simulaties voor de VS (Borjas, 1999) en Nederland (Roodenburg e.a., 2003) laten zien dat het immigratiesurplus relatief gering is, dient deze winst hier toch te worden benadrukt. Het vervolg gaat voornamelijk in op de negatieve verdelingseffecten van immigratie. Dit kan het – ontorechte – beeld oproepen dat immigratie per definitie slecht is voor het ontvangende land. Deze eenvoudige benadering laat zien dat dit niet zo hoeft te zijn.

Ook al is immigratie goed voor het ontvangende land, wil dit nog niet zeggen dat iedereen profiteert. Integendeel, de verdeling van het immigratiesurplus is onevenwichtig. Figuur 3.1 laat zien dat het loon moet dalen om het grotere arbeidsaanbod te accommoderen. Ook na aanpassing zal het loon in de Europese bestemmingslanden nog altijd aanzienlijk hoger liggen dan in de meeste herkomstlanden. Voor met name niet-westerse migranten is het dan ook erg aantrekkelijk om een baan te zoeken in een EU-lidstaat. Ook kapitaaleigenaren profiteren: zij krijgen toegang tot meer en goedkopere arbeid, waardoor hun winsten zullen stijgen. Daarentegen kunnen de autochtone werknemers het kind van de rekening zijn. Hun loon daalt immers door de immigratie.

Figuur 3.1 is een sterk vereenvoudigde weergave van de werkelijkheid. Maar ook bij uitbreidingen ervan blijft de hoofdboodschap overeind: bij een ruimende arbeidsmarkt levert immigratie winst op, maar niet voor iedereen. Belangrijk is hoe groot de negatieve verdelingseffecten zijn voor autochtone werknemers. Het vervolg van deze paragraaf gaat vooral in op deze effecten.

Loon

Uit de eenvoudige analyse van de arbeidsmarkt in figuur 3.1 blijkt dat migratie tot een lager loon zou moeten leiden. In de economische literatuur is deze voorspelling uitgebreid getoetst. Hierbij worden vaak verschillende gebieden of bedrijfstakken met elkaar vergeleken. De verwachting is dat het loon in een regio of industrie lager is naarmate het aandeel van migranten in het arbeidsaanbod hoger is. De boodschap die uit deze studies – ondanks alle onderlinge verschillen – naar voren komt is: het effect van migratie op het loon van de autochtone bevolking is negatief maar klein (zie voor een overzicht onder andere Bauer en Zimmermann, 1999).

Om verschillende redenen kan dit een onderschatting zijn van het werkelijke effect. Ten eerste kijken studies vaak naar het gemiddelde loon. Er zijn echter grote verschillen tussen werknemers en hun beloning voor arbeid. Een belangrijke factor is het opleidingsniveau, waarbij meestal onderscheid gemaakt wordt tussen laag-, middelbaar-, en hoogopgeleide werknemers. De verwachting is dat immigranten met een bepaald opleidingsniveau vooral concurreren met ingezetenen met een vergelijkbaar niveau. Zo zal een hoogopgeleide immigrant naar verwachting een negatief effect hebben op de lonen van hoogopgeleide autochtone werknemers. Studies met een onderscheid naar opleidingsniveau geven echter een gemengd beeld (Bauer en Zimmermann, 1999). Soms is er duidelijk sprake van een competitie-effect, resulterend in lagere lonen van autochtonen, maar in andere gevallen vullen immigranten en autochtonen elkaar aan, zodat de lonen van de laatste juist stijgen.

Ten tweede kunnen de studies moeilijk met gedragsreacties rekening houden. Met andere woorden, er is niet alleen een invloed van immigratie op lonen, maar ook andersom. Zo komen migranten niet overal in gelijke mate terecht, maar kiezen ze juist die regio's of bedrijfstakken waar de lonen hoog zijn. Dit impliceert een positieve invloed van lonen op het aandeel immigranten in een bepaalde regio, terwijl figuur 3.1 juist wijst op een negatief verband.

In twee recente studies voor de VS houdt Borjas (2003, 2004) rekening met de mogelijkheid van gedragsreacties door een analyse uit te voeren op landenniveau in plaats van op regionaal of bedrijfstakniveau. Daarnaast probeert Borjas het gevaar van niet-vergelijkbaarheid van werknemers te ondervangen door ze onder te verdelen in groepen met eenzelfde opleidingsniveau én ervaring. Vervolgens kijkt hij in hoeverre het aandeel van migranten in een groep van invloed is op het gemiddelde loon van die groep. Het resultaat is een groter looneffect dan gevonden is in de meeste eerdere studies. Als door migratie een groep met 10% in omvang stijgt, daalt het loon van die groep gemiddeld met ongeveer 4%. Dit relatief hoge looneffect onderstreept het belang van een adequate correctie voor de heterogeniteit tussen werknemers en de mogelijke gedragsreacties. Het is echter nog te vroeg om definitieve conclusies te trekken. Zo concludeert Card (2004) in een recent artikel, waarin hij aandacht aan deze problemen schenkt, dat de effecten van immigratie op de lonen van autochtonen toch klein zijn.

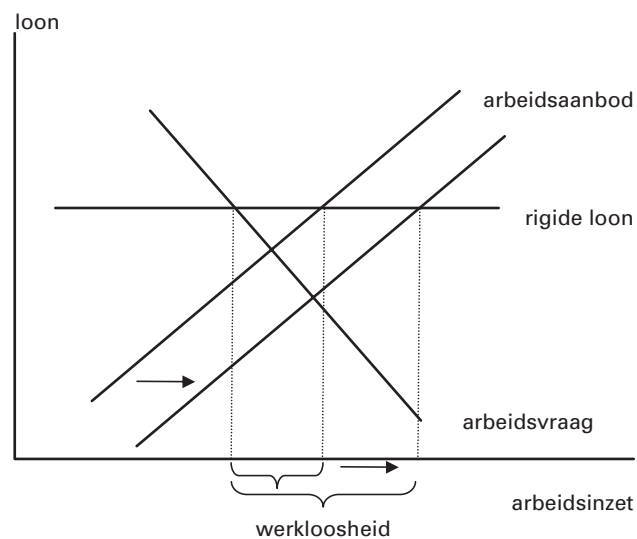
Opgemerkt zij dat Borjas' studie alleen betrekking heeft op de VS. Daar leiden onevenwichtigheden op de arbeidsmarkt relatief snel tot aanpassing van lonen. In de EU-lidstaten zijn lonen echter veel meer rigide en de arbeidsmarkten minder flexibel (zie bijvoorbeeld Nickell, 2003). Als de lonen zich niet kunnen aanpassen, zal het verhoogde arbeidsaanbod zich vertalen in hogere werkloosheid. Dit impliceert dat de resultaten van Borjas

niet direct overdraagbaar zijn naar de EU-lidstaten. Hieronder wordt bekeken of er aanwijzingen zijn dat in de EU immigratie heeft geleid tot hogere werkloosheid onder de autochtone bevolking.

Werkloosheid en werkgelegenheid

In veel EU-lidstaten voorkomt de combinatie van minimumlonen en uitkeringen dat het inkomen van mensen onder een bepaald niveau daalt. Werknemers zullen niet bereid zijn om voor een loon onder dit niveau te gaan werken. Dit is één van de redenen waarom de arbeidsmarkt niet ruimt. Deze onevenwichtigheid speelt met name aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Figuur 3.2 brengt de onevenwichtigheid op gestileerde wijze in beeld. In deze figuur wordt een rigide loon verondersteld boven het evenwichtsniveau, bijvoorbeeld het minimumloon, dat belet dat vraag en aanbod op de arbeidsmarkt in evenwicht zijn. Extra arbeidsaanbod door migratie leidt dan niet – of onvoldoende – tot een lagere loonvoet maar leidt tot meer werkloosheid. Zoals gezegd heeft deze figuur vooral betrekking op de onderkant van de arbeidsmarkt. Omdat veel immigranten laag opgeleid zijn (zie hoofdstuk 2) of onder hun opleidingsniveau aan de slag gaan in het nieuwe land¹, is dit zeker relevant voor immigratie. Daarbij kan ook de toename van illegale immigratie tot verdringing van laaggeschoolde autochtonen leiden. Venturini (2004) laat zien dat de verdringingseffecten daarvan sterker zijn dan van legale immigratie.

Figuur 3.2 Immigratie in een restrictieve arbeidsmarkt



Als immigratie leidt tot alleen maar hogere werkloosheid, dan verdwijnt het immigratiesurplus: er is geen extra werkgelegenheid, geen extra productie, en daardoor geen toename van het nationaal inkomen. De groep die het eerst, en waarschijnlijk het zwaarst, getroffen wordt door de rigiditeit op de arbeidsmarkt zijn de immigranten zonder vast arbeidscontract. Daarnaast zullen de werkende immigranten voor een deel ingezetenen verdringen².

De mate waarin immigratie leidt tot loonaanpassingen en waarin het leidt tot verhoogde werkloosheid hangt af van de rigiditeit van de arbeidsmarkt. Als lonen zich niet aanpassen en immigratie zich vertaalt in oplopende werkloosheid heeft dat ook gevolgen voor de betaalbaarheid van de verzorgingsstaat. Een toename van het aantal migranten gaat via dit mechanisme immers gepaard met een toename van de uitgaven aan

¹ De volgende paragraaf gaat hier verder op in.

² Paragraaf 3.3 gaat dieper in op de verklaringen voor de werkloosheid onder immigranten.

(werkloosheids)uitkeringen zonder dat de belasting- en premieopbrengsten – bij afwezigheid van een positief werkgelegenheidseffect – stijgen. Dit is van belang voor de houdbaarheid van sociale voorzieningen. Daarnaast kan immigratie ook invloed hebben op het politieke draagvlak voor de verzorgingsstaat. Daar wordt in onderstaand kader verder op ingegaan. Het bestaande empirische onderzoek naar de invloed van migratie op werkloosheid onder autochtonen wordt besproken.

Migratie en het draagvlak voor de verzorgingsstaat

Migratie kan invloed hebben op het politiek-maatschappelijke draagvlak voor de verzorgingsstaat. Er leven bij sommige autochtonen sociale en economische bezwaren tegen migranten. Onder meer bestaat de angst dat migranten «banen inpikken» of «kosten opleveren». Deze bezwaren kunnen worden samengebracht onder de noemer «ervaren dreiging». Later, in hoofdstuk 4, zal blijken dat deze «ervaren dreiging» samenhangt met de migrantenstroom naar een land. De bezwaren nemen toe naarmate de stroom groter is. Ook zal de weerstand onder autochtonen toenemen als meer migranten aanspraak maken op de verzorgingsstaat. Dit kan zich vertalen in een roep tot beperking van migratie maar ook in roep tot beperking van uitgaven aan migranten, bijvoorbeeld via het sociale stelsel.

Er werkt echter ook een andere, tegengestelde politiek-economische kracht. Ook hierbij is het uitgangspunt dat laagbetaalde immigranten netto-ontvanger van de verzorgingsstaat zijn. Samen met autochtonen uit de lagere inkomensgroepen zullen ze daarom voorstander zijn van een uitbreiding van het sociale zekerheidsstelsel. Gegeven deze twee conflicterende belangen rijst de vraag in welke richting de (politieke) verhoudingen verschuiven als het aantal migranten toeneemt.

In een empirisch onderzoek voor 11 Europese landen vinden Razin e.a. (1998) dat de toevloed van immigranten tot lagere inkomstenbelastingen en minder herverdeling leidt. Als onderscheid naar opleidingsniveau wordt gemaakt, blijkt dat dit effect vooral wordt veroorzaakt door de komst van laaggeschoolde immigranten. Volgens hun berekeningen leidt een stijging van het aandeel laaggeschoolde immigranten in de totale bevolking met 0,5 procentpunt (dit komt voor Nederland overeen met een toename van het aantal laaggeschoolde immigranten met 29 procent) tot een daling van de tarieven van de inkomstenbelasting met ongeveer 4 procentpunt. Alesina e.a. (1997) komen met een soortgelijke bevinding: in de VS wordt in etnisch meer diverse districten relatief minder uitgegeven aan bijstand. De uitkomsten van beide empirische onderzoeken suggereren derhalve dat een toename van (voornamelijk laaggeschoolde) immigranten een versobering van de verzorgingsstaat in de hand werkt.

Alesina e.a. (2001) zien in migratie één van de redenen, dat de VS een minder genereus sociaal zekerheidsstelsel kent dan de EU-lidstaten. Volgens de auteurs staan in de VS de relatief grote etnische heterogeniteit en de oververtegenwoordiging van etnische minderheden in lage inkomensgroepen een genereus stelsel mede in de weg. Elders heeft Alesina de empirische bevindingen doorgetrokken naar de EU: «Als Europeanen uit de middenklasse gaan denken dat een groot deel van de armen bestaat uit recente immigranten, zal hun ingebakken vertrouwen in de deugden van de verzorgingsstaat beginnen af te brokkelen»¹. Of het zo'n vaart zal lopen, is moeilijk te zeggen. In hoofdstuk 4 wordt dieper ingegaan op de houding van autochtone Europeanen ten opzichte van immigranten. Wel lijkt duidelijk dat het politiek-maatschappelijk draagvlak voor de verzorgingsstaat mede wordt bepaald door immigratie.

¹ Alesina, (2004). «Racisme verzwakt de verzorgingsstaat», Het Financieele Dagblad, 28 april 2004.

Er zijn verschillende empirische studies die de samenhang tussen migratie en werkloosheid dan wel werkgelegenheid als onderwerp hebben. Op basis van verschillende Europese studies concluderen Boeri e.a. (2002) dat «there is little evidence that immigration involved unemployment». Hij bevestigt hiermee het beeld dat Borjas (1994) schetst voor de VS. Verschillende studies hebben – naast de invloed op de gemiddelde werkloosheid onderzocht of immigratie leidt tot werkloosheid voor specifieke opleidingsniveaus. Grote groepen laagopgeleide immigranten zouden kunnen zorgen voor hoge werkloosheid onder laagopgeleide ingezetenen. Ook hiervoor is echter weinig empirisch bewijs.

De studies kampen echter ook met het eerder besproken probleem dat uitkomsten van onderzoek naar regio's niet direct te vertalen zijn naar de gevolgen van migratie voor landen. Verder kan de keuze van migranten voor een land afhangen van werkloosheid in dat land (zie paragraaf 3.1). In een recent artikel over immigratie in Europa proberen Angrist en Kugler (2003) deze problemen te omzeilen. Allereerst hebben hun gegevens, net als de studies naar looneffecten van Borjas (2003, 2004), betrekking op landen. Daarnaast betrekken zij in hun studie vluchtelingen uit voormalig Joegoslavië. Dit heeft als grote voordeel dat deze vluchtelingen hun bestemming niet hebben kunnen kiezen, maar dat zij vooral zijn opgevangen in landen die dichtbij Joegoslavië liggen. Hierdoor zijn zij beter in staat om de invloed van migratie op werkloosheid te meten. Zij vinden een groot effect: een toename in het aandeel van niet-EU werkenden met 10% leidt tot een afname in de werkgelegenheidsvoet van autochtone werkenden met 0,2 à 0,7%-punt. Dit betekent dat een toename van 100 immigranten in de werkende bevolking ongeveer 50 autochtonen hun baan kost¹. Bovendien vinden zij aanwijzingen dat de mate van verdringing positief samenhangt met de mate van regulering (van arbeids- en productmarkten) en de hoogte van uitkeringen. Deze laatste bevinding is saillant. Het impliceert dat «(...) the view that restrictive institutions have insulated native workers from competition with immigrants does not get empirical support» (Angrist en Kugler, 2003, blz. 328).

Gevolgen op langere termijn

De voorgaande analyse van de effecten van immigratie op de arbeidsmarkt heeft betrekking op de korte termijn. Op langere termijn zullen de effecten op lonen en werkloosheid minder groot zijn. Hier zijn een aantal redenen voor.

Ten eerste kan de kapitaalgoederenvoorraad, die op korte termijn gegeven is, zich op de langere termijn aanpassen. Op termijn kan instroom van kapitaal en toetreding van nieuwe bedrijven het hogere arbeidsaanbod absorberen. In termen van Figuren 3.1 en 3.2 betekent dit dat op lange termijn de arbeidsvraagcurve naar rechts schuift. Deze toename van investeringen zorgt voor een stijging van de arbeidsproductiviteit. Een hogere arbeidsproductiviteit maakt het mogelijk om hogere lonen te betalen. Hierdoor kunnen de lonen, die oorspronkelijk gedaald waren, weer stijgen.

Ten tweede vergt aanpassing tijd. Op langere termijn zal de sectorstructuur veranderen of zullen werknemers zich herscholen zodat zij in andere sectoren aan de slag kunnen. Om een voorbeeld te nemen: grote groepen immigranten die van buiten de EU komen zijn laaggeschoold². Lonen aan de onderkant van de verdeling komen hierdoor onder druk te staan en de werkloosheid onder laaggeschoolden zal toenemen. Hierop zijn twee antwoorden mogelijk, die pas op langere termijn kunnen worden

¹ De precieze aantallen variëren met de specificatie en met het percentage reeds aanwezige immigranten.

² Daarnaast is er een groep immigranten die wel hooggeschoold is, maar waarvan de opleiding slecht aansluit bij de Europese arbeidsmarkt. Ook deze immigranten komen, zeker in de eerste jaren, terecht in sectoren met lage opleidingseisen.

gerealiseerd: bedrijven intensiveren hun activiteiten in sectoren met veel laaggekwalificeerde arbeid of werknemers laten zich bijscholen. Deze discussie laat zien dat op lange termijn de gevolgen van migratie mee kunnen vallen, maar dat dit wel gepaard gaat met aanpassingskosten.

De verscheidenheid aan vaardigheden die immigranten met zich meebrengen kan op de langere termijn de arbeidsproductiviteit verder opstuwten en zodoende gunstig zijn voor de economie. In veel gevallen vergroot immigratie de diversiteit van de ontvangende samenleving. Naast culturele en sociale gevolgen heeft dit mogelijk ook economische effecten. Zo kunnen immigranten inzichten en gebruiken introduceren die complementair zijn aan die in het ontvangende land. Een grotere diversiteit aan vaardigheden (in de breedste zin van het woord) kan daarmee innovatie bevorderen en productiviteit stimuleren. Anderzijds kan een grotere diversiteit communicatie en samenwerking bemoeilijken en dus negatieve economische gevolgen hebben.

De relatie tussen diversiteit en economische prestaties is recentelijk in een aantal studies onderzocht. Zo vinden Alesina en La Ferrara (2004) dat een hogere mate van etnische heterogeniteit leidt tot lagere economische groei. Dit negatieve effect is echter zwakker voor landen met een hoger inkomen per hoofd en een grotere mate van democratie. Dit kan erop duiden dat meer ontwikkelde landen beter in staat zijn om etnische diversiteit productief aan te wenden.

Ottoviano en Peri (2004) proberen de economische waarde van de culturele diversiteit van immigranten naar Amerikaanse steden te kwantificeren. Zij tonen aan dat tussen 1970–1990 een rijkere diversiteit aan immigranten tot hogere lonen en hogere huren voor autochtone Amerikanen heeft geleid. Ottoviano en Peri concluderen dat een meer multiculturele stedelijke omgeving de autochtone bevolking productiever maakt. Deze studie geeft voeding aan het idee dat diversiteit positieve economische effecten heeft.

De studies geven nog geen eenduidig antwoord op de vragen of, onder welke omstandigheden, en via welke kanalen, diversiteit invloed heeft op productiviteit. Niettemin verdient een dergelijke relatie aandacht in het immigratiedebat. Het biedt niet alleen een nieuwe invalshoek om de effecten van immigratie te bestuderen, het kan ook sturing bieden aan het voeren van immigratie-/integratiebeleid. Moet beleid bijvoorbeeld streven naar een zo groot mogelijke diversiteit van immigranten?¹ Wordt diversiteit alleen bepaald door nationaliteit, of spelen scholing en vaardigheden een grote rol? Lazear (2000) stelt dat de baten van diversiteit het grootst zijn wanneer autochtone bevolking en immigranten weinig gemeenschappelijke kennis hebben, deze kennis relevant is (voor de andere partij) en tegen lage kosten kan worden overgedragen.

3.2.2 Implicaties voor overheidsfinanciën

¹ De VS kennen een regeling (Diversity Immigrant Visa Lottery) die gericht is op het aantrekken van immigranten uit landen met een laag migratiecijfer.

² Kommission «Zuwanderung», «Zuwanderung gestalten, Integration fördern», Berlin, Juli 2001. Dit rapport stelt dat de mate van integratie in de arbeidsmarkt mede bepaald wordt door de bijdrage van immigranten aan de collectieve sector positief of negatief zal uitvallen (Ter Rele en Roodenburg, 2001).

Wat zijn nu de implicaties van immigratie voor de overheidsfinanciën in de EU-lidstaten? Deze vraag is van belang bij het uitstippelen van het immigratiebeleid. Dit geldt te meer als immigratie wordt gezien als een middel om bepaalde economische problemen op te lossen, zoals het geval is in het rapport van de Commissie Süssmuth² dat in 2001 in Duitsland verscheen. Niet alleen zou migratie knelpunten op de arbeidsmarkt kunnen oplossen, maar ook de financiële gevolgen van de vergrijzing kunnen opvangen. Deze laatste gedachte berust op de veronderstelling dat

immigratie positief uitwerkt op de collectieve sector. Hieronder wordt deze hypothese verder besproken, terwijl bijgaand kader ingaat op de vergrijzing.

Vergrijzing

De gemiddelde levensverwachting in ontwikkelde landen zal de komende decennia naar verwachting bijna elk decennium met een jaar toenemen. Tegelijkertijd neemt de natuurlijke aanwas gestaag af (zie hoofdstuk 2). Dit heeft tot gevolg dat in verschillende ontwikkelde landen de helft van de bevolking in 2050 ouder zal zijn dan 50 jaar. In Spanje zal de mediaanleeftijd dan maar liefst 52 jaar zijn. Dit proces van vergrijzing heeft grote invloed op de betaalbaarheid van de verzorgingsstaat. Als direct gevolg van de vergrijzing zullen de kosten van pensioenstelsels in de EU snel stijgen, evenals de zorguitgaven. Deze stijgende kosten zullen ook nog eens door steeds minder werkenden gedragen moeten worden. Naar verwachting zal in de EU de zogenaamde «grijze druk» (d.w.z. de verhouding tussen het aantal 65-plussers en de bevolking in de leeftijd van 15 tot 64 jaar) de komende vijftig jaar verdubbelen¹.

Er is wel geopperd dat immigratie noodzakelijk is om deze verhouding op peil te houden. Blijkens berekeningen van de VN (2000) is het aantal immigranten dat nodig is om de grijze druk constant te houden extreem hoog. Zo zou de EU-15 daarvoor 674 miljoen immigranten moeten binnenhalen tot 2050, d.w.z. 13 miljoen nieuwkomers per jaar. Deze aantallen zijn niet realistisch. Immigratie kan wel bijdragen aan het op peil houden van het bevolkingsaantal, maar de leeftijdsstructuur van de bevolking is op lange termijn nauwelijks met immigratie te beïnvloeden. Op korte termijn kunnen wel drukverlagende effecten optreden. Het VN-rapport stelt immigratie dan ook voor als één van de mogelijke deeloplossingen, niet als dé oplossing van bevolkingskrimp en vergrijzing.

Om de stijgende kosten op te vangen zijn structurele hervormingen in de EU-lidstaten noodzakelijk. Te denken valt aan verhogen van de pensioengerechtigde leeftijd en arbeidsmarktparticipatie en aan aanpassing van het niveau en de aard van oudedagsvoorzieningen.

Een aantal studies heeft geprobeerd de hypothese te toetsen dat immigratie de overheidsfinanciën ten goede komt. Deze studies gebruiken de techniek van generatiereningen om de nettobijdrage van een immigrant aan de collectieve sector over de gehele levenscyclus in kaart te brengen². Centraal staat de contante waarde van de toekomstige overheidsinkomsten en -uitgaven die het gevolg zijn van de komst van een immigrant. Een negatief saldo van inkomsten en uitgaven impliceert een belastende uitwerking op de collectieve sector, een positief saldo een ontlastende uitwerking.

Het idee dat immigratie de financiële gevolgen van vergrijzing kan helpen verlichten is terug te voeren op de relatief jonge leeftijd van de meeste immigranten bij aankomst. De figuur hieronder, die een beeld geeft van het verloop van de jaarlijkse nettobijdrage van een gemiddelde inwoner aan de overheidsfinanciën gedurende de levenscyclus, illustreert het belang van leeftijd³. Gedurende de kinderjaren kosten inwoners de overheid geld, onder andere door het onderwijs dat zij volgen, terwijl zij niet of weinig belasting of premies betalen. In de figuur vertaalt zich dat in een negatieve nettobijdrage. Het plaatje verandert radicaal wanneer het onderwijs wordt voltooid en het werkzame leven begint. Nu begint een periode waarin de meeste inwoners aan het werk zijn en belastingen en premies afdragen aan de overheid. Tegelijkertijd doen ze in deze periode relatief weinig beroep op gezondheidszorg, onderwijs en sociale voorzieningen. De nettobijdrage is dan ook maximaal in deze periode. Vanaf een jaar of 50 neemt het percentage werkenden en daarmee de gemiddelde bijdrage af. Daarnaast

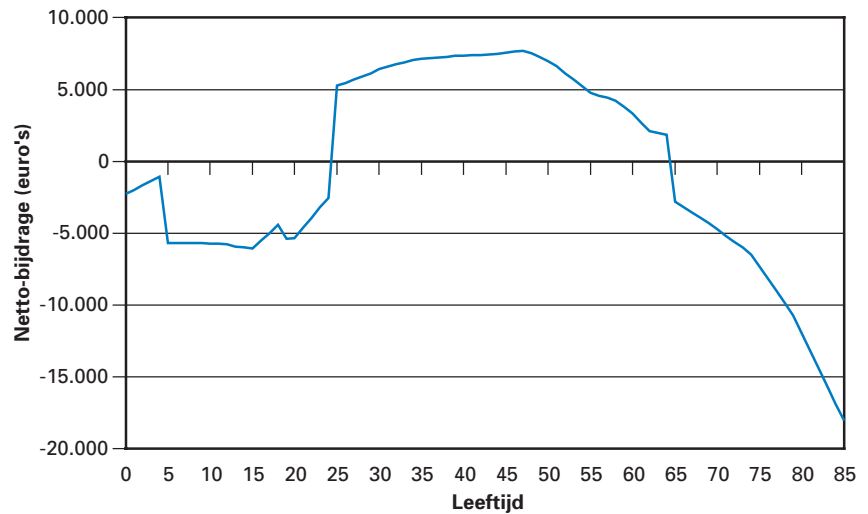
¹ Doorslaggevend voor de houdbaarheid van pensioenstelsels is niet zozeer de grijze druk op zichzelf, maar de verhouding tussen de economisch actieven en inactieven. Toekomstige daling van de werkloosheid en stijging van de arbeidsmarktparticipatie en de productiviteit kunnen de financiële gevolgen van demografische ontwikkelingen weliswaar verzachten, maar niet teniet doen. Zie ook EPC, 2001.

² Zie Ter Rele (1998) voor een nadere uiteenzetting van deze rekenmethode.

³ Deze figuur is genomen uit Roodenburg e.a. (2003).

stijgt het beroep op de gezondheidszorg vanaf een jaar of 65 explosief. Vanaf die leeftijd kost de gemiddelde inwoner de staat weer geld.

Figuur 3.3 Verloop van jaarlijkse nettobijdragen over leeftijdsyclus



Bron: Roodenburg e.a. (2003).

Voor de houdbaarheid van de collectieve sector is niet zozeer de jaarlijkse bijdrage van belang, maar veeleer de totale bijdrage over de levenscyclus. Voor een autochtoon is dit de contante waarde van de nettobijdrage berekend vanaf zijn of haar geboorte. Deze nettobijdrage zal normaliter ongeveer nul zijn: de positieve bijdrage in de actieve jaren is voldoende om de negatieve bijdrage in jeugd en ouderdom te compenseren. Voor immigranten begint de teller echter niet bij de geboorte te lopen, maar op het moment dat ze het land binnenkomen. Omdat dat vaak op relatief jonge leeftijd gebeurt, kan hun bijdrage relatief gunstig uitvallen: ze hebben dan immers een gedeelte van hun dure schooljaren achter de rug en kunnen de arbeidzame levensfase in het bestemmingsland doorbrengen. Het maximale voordeel wordt behaald als een immigrant op 25-jarige leeftijd het land binnenkomt. In Nederland geldt dat de meeste gezinsvormers tussen de 26 en 35 jaar zijn, terwijl de meeste gezinsherenigers jonger zijn dan 20 jaar (Hartog en Zorlu, 2004). Als hun bijdrage gedurende hun verdere leven het patroon van de gemiddelde inwoner volgt, zullen ze daarom een positieve bijdrage leveren aan de houdbaarheid van de collectieve sector.

Dit betekent echter niet dat immigratie de overheidsfinanciën altijd ten goede komt. De gevolgen voor de collectieve sector van één additionele immigrant hangen immers af van zijn of haar carrière. Als de migrant zich een plek weet te veroveren op de arbeidsmarkt, draagt hij via belastingen en sociale premies bij aan de schatkist. Weet de immigrant echter geen baan te vinden of raakt hij werkloos dan zal hij ook een beroep doen op de sociale voorzieningen zonder daaraan bij te dragen. Daarnaast kan een grote toestroom van migranten ook resulteren in externe effecten als toenemende congestie en krapte op de huizenmarkt. Op dit laatste punt wordt niet verder ingegaan¹.

In de meeste EU-lidstaten ligt de participatie van autochtonen hoger dan van allochtonen, maar dit geldt niet voor alle landen (zie hoofdstuk 2). Figuur 2.13 brengt het grote verschil tussen Noord-EU en Zuid-EU in beeld. In

¹ Hoofdstuk 5 in Roodenburg e.a. (2003) geeft hiervan een uitgebreidere beschrijving.

landen als België, Zweden en Nederland ligt de werkgelegenheidsgraad onder de niet-westerse ingezetenen gemiddeld ruim 20 procent¹ onder de autochtone arbeidsdeelname. Dit contrasteert sterk met de Zuid-Europese lidstaten, waar de arbeidsdeelname van niet-westerse ingezetenen die van de autochtone bevolking met circa 10 procent overtreft.

Om de invloed van de grote verschillen in participatiegraden op de nettobijdragen in kaart te brengen, worden twee lidstaten aan verschillende kanten van het spectrum, Nederland en Spanje, belicht. Voor beide landen zijn recent studies uitgevoerd die de nettobijdrage aan de collectieve sector door niet-westerse immigranten berekenen op basis van hun sociaal-economische karakteristieken en de specifieke vormgeving van het sociale zekerheidsstelsel².

De participatiegraad van niet-westerse immigranten ligt in Nederland ruim 25 procent onder die van autochtonen³. Dit impliceert dat immigranten minder belastingen betalen en vaker een beroep doen op het sociale zekerheidsstelsel. Het beroep op de bijstand is per persoon zelfs vier keer zo hoog onder niet-westerse allochtonen in vergelijking met autochtonen (CBS, 2002). De uitgaven aan onderwijs en zorg verschillen minder. In totaal veronderstellen Roodenburg e.a. (2003) dat de gemiddelde niet-westerse immigrant een ongeveer 20% hoger beroep doet op specifieke overheidsuitgaven dan de gemiddelde autochtoon.

De situatie in Nederland contrasteert sterk met Spanje, waar de participatiegraad van immigranten uit de belangrijkste recente herkomstlanden, voornamelijk uit Afrika en Zuid-Amerika, zo'n 10 procent hoger ligt dan die van autochtonen. Deze hogere participatie heeft tot gevolg dat het beroep op specifieke overheidsuitgaven voor immigranten in Spanje ongeveer 25% lager ligt dan voor autochtonen (Collado e.a., 2004). Niet verschillend tussen beide landen is de achterstand in loonniveau van immigranten: gemiddeld verdienen ze ongeveer 25% minder dan hun autochtone collega.

Op basis van deze verschillen in sociaal-economische kenmerken is het weinig verrassend dat de berekende bijdragen van immigranten aan de collectieve sector voor beide landen enorm van elkaar verschillen. Onder de veronderstelling dat de nieuwe immigranten qua sociaal-economische kenmerken niet afwijken van de huidige niet-westerse allochtonen, geven de berekeningen voor Nederland aan dat immigratie de staat geld kost, ongeacht de leeftijd waarop de immigranten het land binnenkomen. Voor Spanje daarentegen laat de studie zien dat immigratie de fiscale pijn van de vergrijzing kan helpen verzachten: een toename van het aantal jaarlijkse immigranten van 60 000 tot 200 000 kan de last per hoofd van de bevolking met bijna 20% omlaag brengen⁴.

Als immigranten op relatief jonge leeftijd binnenkomen en hun prestaties op de arbeidsmarkt niet sterk onderdoen voor die van autochtonen, kan immigratie een positieve bijdrage leveren aan de collectieve sector. Dit beeld wordt bevestigd door de resultaten uit studies voor andere landen⁵. Zo vindt Storesletten (2003) negatieve effecten voor Zweden, waar de verschillen in arbeidsparticipatie tussen autochtonen en allochtonen nog groter zijn dan in Nederland. Niettemin kan arbeidsparticipatie volgens zijn berekeningen bij jonge immigranten in Zweden een positief effect resulteren. In Duitsland is de werkgelegenheid onder immigranten ook lager dan onder autochtonen, maar de verhouding is er minder ongunstig dan in Nederland. Sinn en Werding (2001) vinden er negatieve effecten, maar een positief effect voor immigranten die meer dan 25 jaar in Duitsland blijven. Bonin

¹ De gemiddelde arbeidsdeelname voor de categorie «overig» is er 53%, tegenover 69% voor autochtonen. Dit verschil van 16 procentpunten impliceert een relatief verschil van ruim 20%.

² Roodenburg e.a. (2003) voor Nederland; Collado e.a. (2004) voor Spanje. Beide studies houden geen rekening met mogelijke verdringingseffecten, zoals besproken in de vorige paragraaf.

³ Zie tabel 4.1 in Roodenburg e.a. (2003). Hierbij is gecorrigeerd voor de leeftijdssamenstelling.

⁴ Hierbij is verondersteld dat alle nieuwe immigranten bij binnenkomst 34 jaar zijn en qua arbeidsmarktpositie niet afwijken van de reeds aanwezige immigranten. Ook in dit geval kan immigratie overigens slechts een deeloplossing zijn. De gecumuleerde instroom loopt na enkele decennia immers al in de miljoenen mensen, terwijl de fiscale winst gering is (ongeveer 0,5% van het BBP). In deze berekeningen wordt nog geen rekening gehouden met het ruimtebeslag en de congestie die deze grootschalige migratie met zich meebrengt.

⁵ Op de verschillen in aanpak tussen de studies wordt niet verder ingegaan. Zie ook Roodenburg e.a. (2003), blz. 78 en 79.

e.a. (2000) en Bonin (2001) vinden echter dat immigranten in Duitsland in alle gevallen een positieve bijdrage kunnen leveren. Voor landen met een nog hogere arbeidsparticipatie van immigranten, waaronder Italië en de VS, rapporteren alle ons bekende studies een positieve invloed van immigratie op de overheidsfinanciën¹.

Uit deze discussie kan de conclusie worden getrokken dat immigratie in veel EU-lidstaten geen negatieve gevolgen voor het overheidsbudget hoeft te hebben. Als het lidstaten lukt om nieuwe groepen immigranten goed te integreren op de arbeidsmarkt, dan zullen zij een positieve bijdrage leveren aan de houdbaarheid van de collectieve voorzieningen: zij betalen meer belastingen en premies en maken minder gebruik van de sociale voorzieningen. Belangrijker dan de exacte resultaten van de empirische studies is de observatie dat sociaal-economische karakteristieken van de immigranten, en in het bijzonder arbeidsparticipatie, bepalend zijn voor de gevolgen voor de overheidsfinanciën. Dit roept de vraag op welke factoren de arbeidsmarktpositie van immigranten bepalen. Deze vraag zal centraal staan in de volgende paragraaf.

3.3 Economische integratie

Integratie van minderheidsgroeperingen is een veelomvattend begrip, zoals bijvoorbeeld de commissie Blok heeft laten zien. Er zijn in ieder geval twee dimensies te onderscheiden, namelijk een structurele en een sociaal-culturele. Bij sociaal-culturele integratie gaat het om de afstand van minderheden ten opzichte van de ontvangende samenleving. Hier wordt in deze studie niet verder op ingegaan². Wel wordt in het volgende hoofdstuk de houding van de autochtone bevolking tegenover minderheden onderzocht. Hierbij komt aan de orde in hoeverre autochtonen in de verschillende EU-lidstaten afstand houden tot en zich bedreigd voelen door etnische groepen in de samenleving.

Deze paragraaf richt zich op de structurele component, die betrekking heeft op de positie van minderheden in de sociale stratificatie. De nadruk zal liggen bij de arbeidsmarktprestaties van immigranten in vergelijking met autochtonen.

Bevolkingsgroepen zijn economisch volledig geïntegreerd als zij niet meer te onderscheiden zijn van de autochtone bevolking in termen van participatie, werkloosheid en inkomen³. Er wordt niet ingegaan op de wenselijkheid van gelijke arbeidsmarktprestaties door verschillende bevolkingsgroepen. Het streven naar gelijkheid gaat uit van een achterstandspositie, wat zeker niet geldt voor alle groepen immigranten in alle lidstaten. Daarnaast is het streven naar gelijkheid een politieke keuze, waarvoor deze studie enige achtergrondinformatie biedt.

De centrale vraag in deze paragraaf is hoe de verschillen in arbeidsmarktprestaties te verklaren zijn. Hierbij wordt allereerst gekeken naar het loon van immigranten en vervolgens naar hun werkloosheid en participatie.

Loonverschillen en de waardering van opleiding en werkervaring

Immigranten verdienen gemiddeld minder dan autochtonen⁴. Zo laten Roseveare and Jorgensen (2004) zien dat werknemers van buitenlandse afkomst gemiddeld 4 – 29% (afhankelijk van het land van herkomst) minder verdienen dan hun Deense collegae. In Nederland verdienen immigranten tussen 10% (Antillianen) en 30% (Marokkanen) minder dan hun autochtone collegae (Kee, 1995).

¹ Zie Moscorola (2001) voor Italië en Auerbach en Oreopoulos (1999), Smith en Edmonston (1997) en Storesletten (2000) voor de VS.

² Zie voor een analyse van sociaal-culturele integratie in Nederland: SCP, 2003, Rapportage minderheden 2003.

³ De geografische spreiding van immigranten wordt in deze studie niet in bekeken.

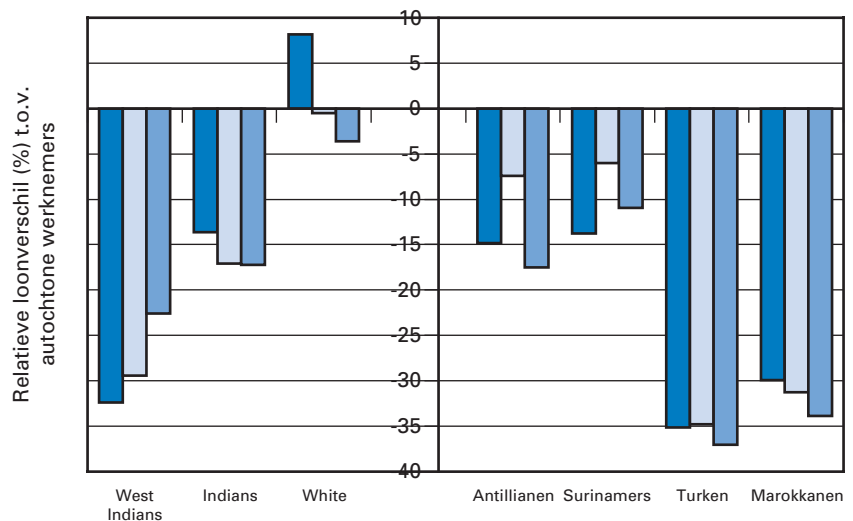
⁴ Voor zover bekend bestaat er geen vergelijkende studie naar loonverschillen voor een groot aantal EU-lidstaten. Landspecifieke studies laten zien dat loonverschillen bestaan in Denemarken (Roseveare and Jorgensen, 2004), Duitsland, Italië, Nederland, Oostenrijk, het VK en Zweden, zie Bauer e.a. (2000) voor literatuurverwijzingen.

Een belangrijk deel van deze inkomensverschillen kan verklaard worden uit de relatief jonge leeftijd, het lagere opleidingsniveau en gebrek aan ervaring van immigranten. Maar ook na correctie voor deze factoren blijkt dat het loon van immigranten gemiddeld lager is dan het loon van autochtone werknemers. Card (2004) vindt voor de VS dat verschillen in opleiding ongeveer de helft van het waargenomen loonverschil van ongeveer 20% kunnen verklaren.

Het aantal studies in EU-lidstaten naar de oorzaken van loonverschillen tussen autochtonen en immigranten is beperkt, in tegenstelling tot de VS (Borjas, 1994). Uit de beschikbare studies komt wel naar voren dat immigranten op het moment van toetreding op de arbeidsmarkt minder verdienen dan autochtone werknemers met vergelijkbare opleiding en ervaring. Dit geldt met name voor immigranten uit landen waarvan de opleidingen en de situatie op de arbeidsmarkt sterk verschillen van het immigratieland. Zo verdienen immigranten in Duitsland (bij binnenkomst) tussen de 9 en 23 procent minder dan autochtone werknemers met vergelijkbare opleiding en ervaring (Bauer e.a., 2000).

Minder consensus bestaat over de vraag of deze verschillen blijvend zijn, of dat immigranten na verloop van tijd net zoveel gaan verdienen als de autochtone werknemers. Figuur 3.4 illustreert dit voor een aantal grote immigrantengroepen in het VK en Nederland. In het VK halen «West-Indians» een deel van hun initiële loonachterstand in, maar dit geldt niet voor «Indians». Ondanks de inhaalslag blijft de achterstand van «West-Indians» relatief groot. In Nederland maken Antilliaanse en Surinaamse immigranten in Nederland in de eerste jaren een deel van hun loonachterstand goed, maar de loonachterstand van Turkse en Marokkaanse immigranten blijft bestaan. Deze verschillende ervaringen worden ook door Borjas (1994) geschetst voor de VS en Canada: immigranten hebben een loonachterstand bij aanvang, maar de studies laten niet eenduidig zien of deze achterstand wordt ingelopen.

Figuur 3.4 Loonverschillen in het VK en Nederland



Toelichting: deze figuur toont het relatieve loonverschil van allochtone werknemers ten opzichte van autochtone werknemers, met dezelfde opleiding (12 jaar) en werkervaring (initieel 10 jaar), na een verblijf van 0 (linkerkolom), 10 en 20 (rechterkolom) jaar in het immigratieland. De grafieken links zijn gebaseerd op Bell (1997) voor het VK en de grafieken rechts op Kee (1995) voor Nederland.

De belangrijkste economische theorie over de integratie van immigranten op de arbeidsmarkt is gebaseerd op de internationale overdraagbaarheid van kennis en ervaring, van «human capital». Deze theorie biedt een verklaring voor het feit dat het loon van immigranten bij binnenkomst lager is dan het loon van autochtonen met dezelfde opleiding en ervaring. Centrale hypothese in deze theorie is dat kennis en ervaring opgedaan in het land van herkomst niet direct of volledig toepasbaar zijn op de nieuwe arbeidsmarkt. Een jurist uit Rusland behoudt zijn juridische denkwijze, maar zal kennis over de wetgeving in het gastland moeten opdoen. Een boer uit Afrika zal weinig kennis bezitten over de verzorging van Europese planten, ook al is zijn ervaring – zeker in potentie – waardevol. Deze voorbeelden laten zien dat er uiteenlopende redenen kunnen zijn waarom immigranten niet onmiddellijk volledig inzetbaar zijn in hun nieuwe arbeidsmarkt. Zij missen specifieke kennis en ervaring, zodat ook hun algemene kennis slecht inzetbaar is. Daarnaast kost het vinden van een passende baan ook tijd, het geen de achterstand van immigranten op autochtone werknemers – qua loon en productiviteit – verder vergroot.

De empirische studies¹ bevestigen de hypothese dat opleiding en ervaring opgedaan in het land van herkomst nauwelijks tot uiting komt in het loon van immigranten. Dit geldt vooral voor immigranten uit landen die sterk verschillen van EU-lidstaten in termen van taal en scholingssysteem. In feite is er sprake van indirecte loondiscriminatie: de immigranten werken gezien hun opleiding en ervaring onder hun niveau, maar verdienen hetzelfde als autochtonen op hetzelfde beroepsniveau. Daarentegen wordt een extra jaar opleiding of ervaring die een immigrant opdoet in het nieuwe Europese thuisland vaak extra gewaardeerd.

Het lage loon van de immigrant maakt bijscholing ook relatief goedkoop: het gederfde looninkomen is gering. Hier staat tegenover dat de eigen middelen ontoereikend kunnen zijn voor de kosten van bijscholing, of dat het inkomen zo laag is dat elke mogelijkheid aangegrepen wordt om enig inkomen te verwerven. De verwachte opbrengsten van bijscholing kunnen echter hoog zijn, zeker als een immigrant beschikt over kennis en ervaring die na bijscholing productief kan worden ingezet (Duleep en Regets, 1999). Door bijscholing van specifieke kennis, zoals tweede taalverwerving of bijscholing in landspecifieke kennis, kan de algemene kennis en ervaring productiever worden ingezet.

Loonverschillen staan in de VS prominent – veel meer dan in de EU – op de agenda van zowel wetenschappers als politici. Een mogelijke reden is dat instituties in lidstaten verhinderen dat productiviteitsverschillen tussen werknemers met vergelijkbare opleiding en ervaring volledig vertaald worden in loonverschillen. Dit zet de participatie van immigranten onder druk, zodat de lage participatie en hoge werkloosheid onder immigranten als een urgenter probleem wordt ervaren dan de loonverschillen tussen immigranten en autochtonen.

Werkloosheid en participatie

In de EU wordt bij economische integratie allereerst gedacht aan de hoge werkloosheid (gemiddeld 3%-punt hoger) en lage participatie (gemiddeld 5%-punt lager) van immigranten. Dit contrasteert met de Amerikaanse ervaringen waarbij werkloosheid en participatie van immigranten en autochtonen nauwelijks verschillen (OESO, 2001). Een vergelijkende studie tussen Nederland en de VS concludeert dat in de VS «unemployment among immigrants is not considered to be a major issue» (Van het Loo e.a. 2001, blz. 75).

¹ Met name Bauer e.a. (2000) voor Duitsland, Kee (1995) voor Nederland, Chiswick (1980) en Bell (1997) voor het Verenigd Koninkrijk en Eckstein en Weiss (2004) voor Israël.

De werkloosheids- en participatiegraden verschillen sterk tussen de EU-lidstaten (zie figuur 2.11 en 2.12 in hoofdstuk 2). Aan de ene kant van het spectrum bevinden zich Denemarken, Zweden, België, Nederland en Frankrijk, waar de participatie van de allochtone bevolking meer dan 10 procentpunten lager ligt dan van de autochtonen, en werkloosheidspercentages zo'n drie keer zo hoog zijn. Daartegenover staan de vier «oude» Zuid-Europese lidstaten en Ierland, waar de verschillen in werkloosheid klein zijn en waar de allochtone bevolking zelfs vaker aan het arbeidsproces deelneemt dan de autochtonen.

Wat zijn de oorzaken van deze verschillen in arbeidsmarktprestaties tussen lidstaten? Deze paragraaf probeert hier inzicht in te geven. Allereerst wordt onderzocht of hoge werkloosheid onder immigranten te wijten is aan een ongunstige mix van herkomstlanden. Uit de analyse zal blijken dat dit niet het geval is. Vervolgens wordt nagegaan of verschillen in opleiding en leeftijd van immigranten de werkloosheidsverschillen kunnen verklaren. Deze kenmerken hebben wel invloed, maar kunnen niet het gehele verschil verklaren. Als laatste wordt de invloed bestudeerd van de sociale voorzieningen. Er lijkt wel een relatie tussen de inrichting van de verzorgingsstaat en de werkloosheid onder immigranten te zijn, maar het is niet duidelijk wat het belangrijkste mechanisme erachter is.

De bespreking van de verschillende mogelijke verklaringen wordt gebaseerd op studies voor de individuele lidstaten, aangevuld met eigen berekeningen op basis van de Labor Force Survey van 2000–2002, die voor de EU-15 en een aantal nieuwe lidstaten beschikbaar is.

Land van herkomst

De werkloosheid tussen diverse migrantengroepen verschilt aanzienlijk, zie figuur 2.6 in hoofdstuk 2. Met name de immigranten uit Afrika en in iets mindere mate uit Azië en «overig Europa» hebben een lage participatiegraad en een hoge werkloosheidsvoet, terwijl de arbeidsmarktdeelname juist hoger ligt voor immigranten uit Noord-Amerika en Australië. Mogelijkerwijs verklaart de oververtegenwoordiging van immigranten uit bepaalde werelddelen de verschillen in werkloosheid onder immigranten tussen de EU-lidstaten. Anders gezegd, kunnen de verschillen tussen lidstaten worden herleid tot de herkomst van immigranten?

Om deze vraag te beantwoorden is de mix van herkomstregio's voor de lidstaten geanalyseerd. De immigranten uit Noord-Afrika presteren binnen de lidstaten gemiddeld genomen het slechtst op de arbeidsmarkt: hun werkloosheid is meer dan twee keer zo hoog als die van autochtonen. Deze groep immigranten is het sterkst vertegenwoordigd in Portugal: maar liefst 51% van de immigranten aldaar komt uit Noord-Afrika. Toch is in Portugal het verschil in werkloosheid tussen immigranten en autochtonen beperkt: de werkloosheidsvoet is er minder dan anderhalf keer zo hoog onder immigranten. Dit is beduidend minder dan volgt uit de compositie van herkomstlanden en steekt ook gunstig af tegenover de meeste andere lidstaten.

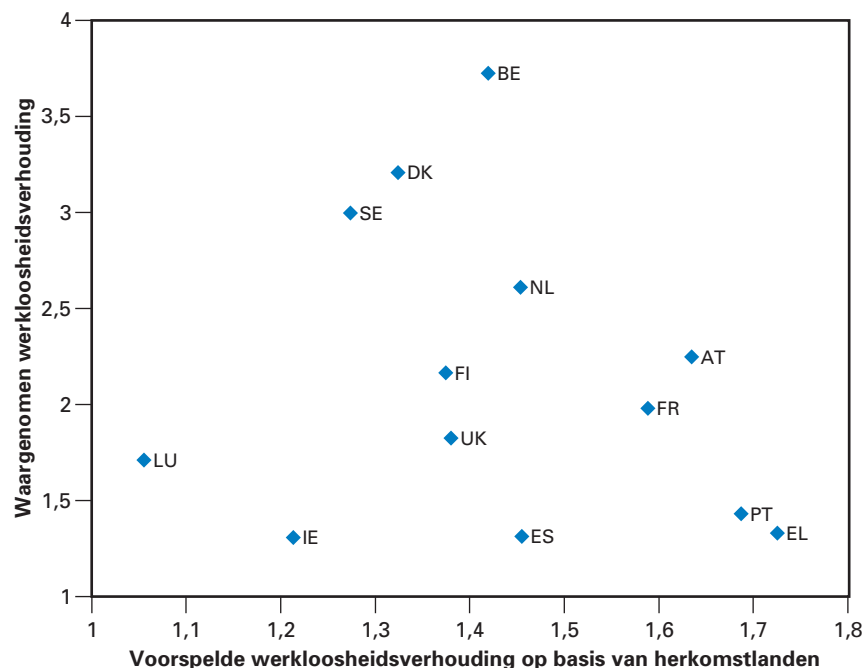
In België is het verschil in werkloosheid tussen immigranten en autochtonen het grootst: de kans dat een immigrant er werkloos is, is bijna vier maal zo hoog als voor een autochtoon. Verreweg de grootste groep immigranten in België komt uit de overige lidstaten van de EU-15. Gemiddeld genomen over de hele EU presteert deze groep een fractie beter op de arbeidsmarkt dan de autochtonen doen (zie figuur 2.6 in hoofdstuk 2). De samenstelling van herkomstlanden is daarmee relatief gunstig in

België en kan geen verklaring bieden voor het grote verschil in werkloosheid tussen allochtonen en autochtonen.

Uit deze voorbeelden blijkt dat de samenstelling van de immigrantenpopulatie naar herkomstlanden geen goede verklaring biedt voor de verschillen in werkloosheid tussen lidstaten. Dit punt wordt ook gemaakt door figuur 3.5. Deze figuur laat zien dat de voorspellingen die voortkomen uit de compositie naar herkomst (op de x-as) nauwelijks gerelateerd zijn aan de waargenomen werkloosheidsverhouding tussen allochtone en autochtone werknemers (op de y-as). Terwijl op basis van de gemiddelde prestaties van immigranten naar herkomstregio voor geen enkele lidstaat een werkloosheidsverhouding van boven de twee wordt voorspeld, zijn er maar liefst zes lidstaten waarvoor dit wel het geval is.

Een beperking van deze analyse is het gebruik van breed gedefinieerde herkomstregio's als Azië of Noord-Afrika. Echter ook uit meer gedetailleerd gegevens blijkt dat de compositie van herkomstlanden onvoldoende verklaring bieden voor verschillen in arbeidsmarktprestaties tussen landen. Zo presteren Turken in Duitsland aanmerkelijk beter op de arbeidsmarkt dan in Nederland. Het CPB en SCP hebben recentelijk een onderzoek gestart om verder in kaart te brengen wat deze verschillen verklaart.

Figuur 3.5 Voorspelde werkloosheidsverhouding op basis van herkomstlanden versus waargenomen werkloosheidsverhouding



Toelichting: op de y-as staat de werkloosheid van immigranten in verhouding tot de werkloosheid onder de autochtone bevolking; de x-as geeft de verklaring voor deze overrepresentatie vanuit verschillen naar land van herkomst. Bron: Labour Force Survey 2002.

Een andere beperking van de bovenstaande analyse is dat het slechts een partieel beeld geeft. Idealiter zou in deze analyse gecorrigeerd moeten worden voor andere relevante karakteristieken, zoals verschillen in leeftijd en sekse. De beschikbare gegevens maken dat echter onmogelijk. De uitkomsten van onze analyse worden echter ondersteund door een aantal andere studies. Zo concluderen ook Böcker en Thränhardt (2002), Kempton

(2002) en Brücker e.a. (2001) dat het land van herkomst op zichzelf geen verklarende factor is (zie de literatuurstudie van De Lange e.a., 2003).

Niettemin zijn de verschillen in afkomst en achtergrond tussen lidstaten te groot om volledig te negeren. Elke lidstaat herbergt namelijk meerdere groepen immigranten, waarvan sommige goed en andere slecht presteren op de arbeidsmarkt. Voor het VK laten Hatton and Wheatley Price (1999) bijvoorbeeld zien dat het verkrijgen van een baan het belangrijkste arbeidsmarktprobleem is voor niet-blanke mannen, terwijl dit voor blanke immigranten nauwelijks geldt. Ook in Nederland zijn grote verschillen in arbeidsmarktprestaties tussen verschillende groepen immigranten: de participatie van Surinamers ligt bijvoorbeeld aanzienlijk hoger dan van Marokkanen (SCP, 2003). In Zweden blijken arbeidsmigranten nauwelijks onder te doen voor autochtonen, terwijl voormalige vluchtelingen veel vaker werkloos zijn (Hansen, 2000).

Individuele kenmerken van immigranten

Een tweede mogelijkheid is dat individuele karakteristieken van immigranten, zoals opleiding en ervaring, leeftijd en verblijfsduur, de verschillen tussen EU-lidstaten veroorzaken. Het opleidingsniveau van immigranten kan in hun nadeel werken als de werkloosheid onder laaggeschoold personeel relatief hoog is in lidstaten. Deze redenering gaat uit van de veronderstelling dat het opleidingsniveau van immigranten relatief laag is. Dit doet de immigranten echter tekort: weliswaar is het percentage laagopgeleide immigranten relatief hoog, maar datzelfde geldt voor het percentage hoogopgeleiden. Alleen het middelbaar onderwijsniveau is relatief ondervertegenwoordigd bij allochtonen.

In hoofdstuk 2 is het belang van het opleidingsniveau voor de arbeidsmarktpositie gedemonstreerd. Ook berekeningen aan de hand van de gegevens uit de Labour Force Survey laten zien dat het opleidingsniveau een bijdrage kan bieden aan de verklaring van de werkloosheidsverschillen tussen immigranten en autochtonen: hoe meer hooggeschoolde immigranten, hoe kleiner de werkloosheidsverschillen en hoe meer laaggeschoolde immigranten, hoe groter de werkloosheidsverschillen¹. De effecten zijn echter relatief beperkt en kunnen de grote waargenomen verschillen dan ook maar gedeeltelijk verklaren.

Een bijkomend probleem is dat de in het herkomstland genoten opleiding van immigranten lager wordt gewaardeerd dan de opleiding van autochtonen. Mogelijke redenen hiervoor zijn dat de buitenlandse opleiding slecht aansluit bij de arbeidsmarkt in EU-lidstaten, of doordat werkgevers het opleidingsniveau van immigranten moeilijk kunnen inschatten². De lage waardering van in het buitenland genoten onderwijs uit zich niet alleen in een lagere beloning voor immigranten, maar ook in een verminderde kans op het vinden van een baan. In een studie voor Zweden laat Hansen (2004) zien dat het vinden van een baan eenvoudiger is voor autochtone werklozen met een hogere opleiding. Voor immigranten geldt volgens deze studie dat een hogere opleiding hun kansen op de arbeidsmarkt niet vergroot, maar eerder kleiner maakt. Een vergelijkbaar patroon vindt Wheatley Price (2001) voor niet-blanke immigranten – voor een groot deel afkomstig uit niet-westerse landen – in Engeland. Echter, voor blanke immigranten – veelal afkomstig uit Engelssprekende landen – geldt dat hun opleiding goed bruikbaar is in Engeland, zodat hun arbeidsmarktkansen vergelijkbaar zijn met die van de autochtone bevolking. In zijn algemeenheid geldt dat het opleidingsniveau positieve effecten heeft op arbeidsmarktparticipatie, maar

¹ Deze berekeningen zijn hier verder niet getoond, maar zijn op verzoek te verkrijgen bij de auteurs.

² Daarnaast vallen onder laaggeschoolde immigranten ook diegenen met slechts enkele jaren opleiding of zelfs geheel zonder opleiding. Hierdoor kan het scholingsniveau van immigranten overschat worden.

dat vaardigheden die in het herkomstland zijn verworven lager worden gewaardeerd dan kennis die is opgedaan in het bestemmingsland.

Net als bij de analyse van de verschillen tussen herkomstlanden, moet bij het bepalen van de effecten van het opleidingsniveau op de arbeidsparticipatie ook gecorrigeerd worden voor andere karakteristieken. De beschikbare data vormen hiervoor echter een belemmering. Toch is het enkele studies wel gelukt om een stap verder te gaan. Het beste voorbeeld hiervan voor de EU is een studie van Boeri e.a. (2002). Zij proberen de werkloosheidsuitkeringen voor 11 Europese landen te verklaren uit vijf demografische kenmerken: opleiding, leeftijd, ervaring, geslacht en huwelijkse staat. Voor enkele landen, waaronder Duitsland en het VK, blijkt de waargenomen werkloosheid onder de allochtone bevolking goed te kunnen worden verklaard uit deze karakteristieken. Voor de meeste landen, waaronder ook Nederland, blijft echter een groot deel van de werkloosheid onder de allochtone bevolking onverklaard. Zij concluderen daarom dat de relatie tussen de waargenomen karakteristieken van migranten en hun aanspraak op werkloosheidsuitkeringen niet sterk is.

Een kanttekening bij het beperkte belang van de waargenomen individuele kenmerken is dat de beheersing van de taal meestal niet wordt meegenomen in de studies. Taalproblemen spelen mogelijk een belangrijke rol. Dagevos (2001) concludeert bijvoorbeeld op basis van empirisch onderzoek voor Nederland dat ongeveer 70% van de Turken en 60% van de Marokkanen in Nederland regelmatig problemen ervaren met het lezen en spreken van de Nederlandse taal.

De studie van Dustmann en Fabbri (2003) naar niet-blanke immigranten in het VK is één van de weinige die de invloed van taalvaardigheid expliciet onderzoekt. Zij laten zien dat een goede beheersing van de taal de kans op werk vergroot met 22 procentpunten. Ook Bleakley and Chin (2004) vinden in een recent artikel dat taalvaardigheid een significant positief effect heeft op de arbeidsmarktpositie van immigranten. Zij concluderen echter dat de beheersing van de taal zich vooral via een betere opleiding vertaalt in een hoger loon. Dit laat zien dat het niet zonder meer mogelijk is om de afzonderlijke effecten van opleiding en taalvaardigheid uit elkaar te houden. Het is onwaarschijnlijk dat de taalachterstand alleen voldoende verklaring biedt voor de overgebleven verschillen. Zelfs immigranten die al jaren in het ontvangende land verblijven, zijn immers vaker werkloos en hebben een lagere participatiegraad.

Het opleidingsniveau, en ook andere observeerbare karakteristieken als leeftijd, ervaring, verblijfsduur en geslacht, verklaren slechts een deel van de achterblijvende arbeidsmarktprestaties van immigranten. Ook huwelijksmigratie is niet de kern van het integratieprobleem in de EU. Cijfers van het SCP (2003) tonen dit aan voor Nederland: de arbeidsmarktparticipatie van huwelijksmigranten is hoger dan de gemiddelde participatie van alle immigranten. Andere factoren, zoals communicatieve vaardigheden in het algemeen, motivatie, verschillen in werkattitude en bekendheid met de gangbare kanalen om werk te vinden, spelen mogelijk ook een rol (Van Praag en Tesser, 2000; Hansen, 2004). Deze karakteristieken zijn echter minder goed observeerbaar en kunnen in een empirische analyse daardoor moeilijk meegenomen worden.

Hoewel observeerbare kenmerken van immigranten, zoals opleiding, taalbeheersing en ervaring, dus een deel van de verschillen in arbeidsmarktprestaties tussen lidstaten kunnen verklaren, kan hiermee niet het hele

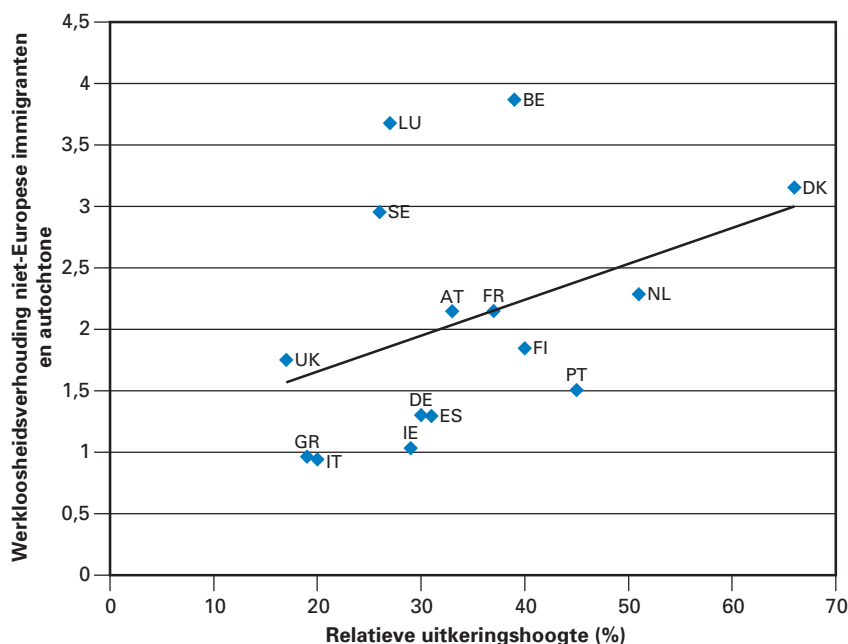
verschil worden verklaard. De lagere waardering van de genoten opleiding vormt een aanvullende reden voor de gemiddeld genomen achterblijvende prestaties van immigranten. Een andere mogelijke verklaring ligt in de inrichting van de verzorgingsstaat. Deze mogelijkheid wordt hieronder verder onderzocht.

Sociale voorzieningen als verklaring voor hoge werkloosheid onder immigranten

De belangrijkste verklaring voor het contrast tussen de EU en de VS is de geringe flexibiliteit van de arbeidsmarkt in EU-lidstaten. De vorige paragraaf heeft laten zien dat het loon van immigranten lager ligt dan van hun autochtone collegae met vergelijkbare opleiding en ervaring. In veel gevallen kunnen werkgevers echter geen onderscheid maken tussen beide werknemers, omdat ze gebonden zijn aan CAO of minimum loon (Molle en Zandvliet, 1993). Productiviteitsverschillen tussen werknemers zullen zich daarom in de EU vooral uiten in hogere werkloosheid of lage participatie, terwijl deze in de VS worden vertaald in loonsverschillen.

De verschillen tussen de EU en de VS komen ook tot uitdrukking in de inrichting van de verzorgingsstaat. In de EU-lidstaten zijn de voorzieningen aanmerkelijk ruimer dan in de VS. Ook tussen lidstaten bestaan grote verschillen in sociale voorzieningen (zie ook de vorige Europese Verkenning; CPB/SCP, 2003). Vaak wordt gesuggereerd dat er een relatie bestaat tussen het niveau van de sociale voorzieningen en het beroep op werkloosheidsuitkeringen door allochtonen. Dit beeld wordt bevestigd door figuur 3.6 waarin de werkloosheidsachterstand van immigranten en de relatieve uitkeringshoogte tegen elkaar af worden gezet. Hieruit blijkt dat de werkloosheid onder allochtonen hoger is in landen met een relatief hogere uitkering.

Figuur 3.6 Relatieve uitkeringshoogte en werkloosheid onder immigranten



Bronnen: Labour Force Survey (2002) voor werkloosheid; OESO voor uitkeringsvoet.

In de bovenstaande figuur wordt op geen enkele wijze gecorrigeerd voor verschillen in individuele kenmerken van immigranten, zoals opleiding en taalvaardigheid, waarvan het belang hiervoor is beschreven. Deze figuur kan daarom enkel een eerste indicatie geven van een mogelijke relatie met de verzorgingsstaat. Een verdere aanwijzing voor deze samenhang wordt geleverd door Boeri e.a. (2002). Zij proberen in hun studie, die hiervoor is beschreven, de hogere werkloosheid onder allochtonen te verklaren uit meerdere specifieke kenmerken als opleiding en leeftijd. Hiermee bleken ze echter niet in staat om voor alle landen tot bevredigende resultaten te komen. In België, Denemarken, Finland, Frankrijk, Nederland en Oostenrijk blijken immigranten een onevenredig grote aanspraak op werkloosheidsuitkeringen te doen, dat niet verklaard kan worden door de specifieke karakteristieken van de immigranten. Dit zijn voor het merendeel landen met ruime sociale voorzieningen. Boeri e.a. concluderen dan ook dat «...residual effects are strong in countries with generous welfare systems» (Boeri e.a., 2002, blz. 89).

Een eigen empirische analyse bevestigt de nauwe samenhang tussen de verzorgingsstaat en de werkloosheid onder allochtonen in vergelijking met de werkloosheid onder autochtonen. De gegevens hebben betrekking op zes landen (België, Denemarken, Duitsland, Frankrijk, Nederland en het VK) en op waarnemingen voor de oneven jaren in de periode 1983–1999 (uitgezonderd 1997). De analyse onderscheidt vier structurele aspecten: uitkeringsniveau, uitkeringsduur, ontslagbescherming en actief arbeidsmarktbeleid. Onder deze laatste noemer vallen uitgaven aan bemiddeling, scholing, publieke banen en loonkostensubsidies. Met conjuncturele fluctuaties wordt rekening gehouden door voor elk land de groei van de productie in de vergelijking op te nemen. Verder is voor elk land een specifieke constante opgenomen. Zonder verschillen in opleidingsniveau expliciet mee te nemen, wordt op deze wijze wel enigszins gecorrigeerd voor verschillende kenmerken. Deze verschillen worden immers opgepakt door de landspecifieke constante. Hierdoor laat de analyse feitelijk zien hoe arbeidsmarktinstrumenten aan de ontwikkeling van het werkloosheidsverschil hebben bijgedragen, tegen de achtergrond van conjuncturele fluctuaties.

Tabel 3.1 laat de schattingsresultaten zien. Omdat het uitkeringsniveau een sterke samenhang vertoont met de uitkeringsduur, zijn er twee schattingen verricht, één met de werkloosheidsuitkering als verklarende variabele en één zonder. In de tabel zijn de landspecifieke constanten niet weergegeven, maar wel de effecten van de productiegroei per land evenals natuurlijk de effecten van de opgenomen instituties. Wat allereerst opvalt aan de resultaten is dat het uitkeringsniveau geen significante bijdrage biedt aan de ontwikkeling van de werkloosheidsverschillen over de tijd. De uitkeringsduur speelt daarentegen wel een belangrijke rol. Hoe lager de uitkeringsduur, hoe kleiner de verschillen in werkloosheid tussen immigranten en autochtonen. Overrepresentatie van allochtonen in werkloosheidscijfers is verder kleiner in landen met een actief arbeidsmarktbeleid en minder ontslagbescherming, hoewel het laatste effect niet statistisch significant is. Anders gezegd, de resultaten suggereren dat een activerend stelsel in het belang van allochtonen is, nog meer dan in het belang van autochtonen. De reden hiervoor kan zijn dat immigranten minder goed de gebruikelijke wegen kennen om een baan te zoeken, en daardoor des te meer gebaat zijn bij bemiddeling. Ook scholing, een andere component van actief arbeidsmarktbeleid, rendeert mogelijk extra bij allochtonen omdat het kan helpen om een brug te slaan tussen de in het

herkomstland opgedane kennis en de in het bestemmingsland benodigde vaardigheden.

Naast de invloed van arbeidsmarktinstitutes blijkt ook de conjunctuur een significante invloed uit te oefenen. Door hun zwakke positie op de arbeidsmarkt zijn de kansen van allochtonen in relatief hoge mate afhankelijk van de conjuncturele situatie. In alle vier (van de zes) landen waar het effect significant is, heeft de groei van de productie een negatief effect op het werkloosheidsverschil. In die landen loopt de werkloosheidsvoet voor allochtonen in een laagconjunctuur dus sneller op dan voor autochtonen.

Tabel 3.1 Schattingsresultaten relatie verzorgingsstaat en werkloosheidsverschillen

Te verklaren variabele: verschil in werkloosheidsvoet tussen allochtonen en autochtonen		
Uitkeringsniveau	0,059 (0,29)	
Uitkeringsduur	8,382 (1,17)	9,494* (1,70)
Ontslagbescherming	2,841 (0,93)	3,123 (1,05)
actief arbeidsmarktbeleid	- 24,22* (-1,86)	- 23,44* (-1,87)
Groei van de productie		
- België	0,299 (1,03)	0,299 (1,05)
- Denemarken	- 1,494* (-2,43)	- 1,332* (-1,92)
- Duitsland	- 0,532* (-1,92)	- 0,529* (-1,97)
- Frankrijk	- 0,308* (-1,95)	- 0,303* (-1,91)
- Nederland	- 0,011 (-0,01)	0,027 (0,03)
- Verenigd Koninkrijk	- 0,299* (-1,94)	- 0,292* (-2,08)
R ²	0,809	0,808
aantal waarnemingen	45	45

Tussen haakjes staan heteroscedasticiteit-consistente t-waarden. * geeft statistische significantie op een niveau van 10% weer.

Uit de verschillende analyses komt naar voren dat de inrichting van de verzorgingsstaat van invloed is op de werkloosheidsverschillen tussen immigranten en autochtonen. Hoe kan verklaard worden dat immigranten hoge werkloosheidscijfers laten zien in landen met ruime sociale voorzieningen?

Een eerste mogelijke verklaring is dat landen met ruime sociale voorzieningen aantrekkelijk zijn voor immigranten met matige arbeidsmarktperspectieven. Het idee is dat de meest capabele migranten kiezen voor landen met grote carrièremogelijkheden (maar ook met groter risico op mislukking). Minder kansrijke migranten zullen eerder kiezen voor een land met een goed sociaal vangnet. Een ondersteunende aanwijzing is dat in de genoemde landen met ruime sociale voorzieningen en hoge werkloosheid tevens geldt dat een grote groep immigranten laag opgeleid is.

Enkele studies hebben geprobeerd om de empirische geldigheid van dit argument te onderzoeken (zie ook paragraaf 3.1). Onderzoek van Borjas (1999) biedt ondersteuning aan deze hypothese. Pedersen e.a. (2004) concluderen echter dat dit effect teniet wordt gedaan wanneer gecontroleerd wordt voor netwerkeffecten.

Een alternatieve verklaring voor het verband tussen sociale voorzieningen en de hoge werkloosheid onder immigranten begint met de observatie dat immigranten, zeker in de beginjaren, maar ook als ze laagopgeleid zijn, een hoge kans op werkloosheid hebben. In landen met ruime sociale voorzieningen zijn er vervolgens weinig prikkels om weer aan de slag te

gaan op de arbeidsmarkt. Anders gezegd, allochtonen zijn gevangen in de zogeheten «benefit trap» (uitkeringsval), waarin voor laaggeschoolde werknemers het verschil tussen looninkomen en de hoogte van de uitkering klein is (Roseveare and Jorgensen, 2004). Dit effect wordt mogelijk nog versterkt door de sterke mate van ontslagbescherming in veel landen met ruime sociale voorzieningen, die de kloof tussen werkenden en werklozen vergroot (zie ook CPB/SCP, 2003). De regressieresultaten in tabel 3.1 bieden empirische ondersteuning voor deze verklaring.

Een derde mogelijke verklaring is dat goede sociale voorzieningen een rem betekenen op remigratie. Een werkloze immigrant die voor de keuze staat om terug te keren naar zijn herkomstland, zal minder snel kiezen voor remigratie als hij daarmee zijn uitkering verliest.

Concluderend zijn er dus duidelijke aanwijzingen dat hoge werkloosheid onder immigranten in diverse lidstaten verband houdt met de ruime sociale voorzieningen in die landen. Geen uitsluitel kan worden gegeven over het mechanisme dat dit effect veroorzaakt: de aanzuigende werking van een genereuze verzorgingsstaat op kansarme migranten of de beperkte prikkels die uitgaan van ruime sociale voorzieningen. De gepresenteerde regressieresultaten, waarin een actief arbeidsmarktbeleid relatief gunstig is voor immigranten, geeft enige ondersteuning voor de laatste verklaring.

Overige verklaringen

Tenslotte zijn er nog drie aspecten die nog niet aan de orde zijn gekomen en ook een bijdrage kunnen leveren aan de verklaring van de werkloosheidsverschillen tussen immigranten en autochtonen. Dit zijn de samenstelling van de groep immigranten, de invloed van de sectorstructuur en de mogelijkheid van discriminatie op de arbeidsmarkt.

In veel van de voorafgaande analyse kan geen onderscheid worden gemaakt naar de verschillende groepen immigranten. Met name kunnen asielzoekers niet apart worden onderscheiden. Dit kan de verschillen vertekenen, omdat asielzoekers relatief slecht presteren op de arbeidsmarkt en relatief afhankelijk zijn van bijstand (zie bijvoorbeeld Hansen, 2000). Een belangrijke reden hiervoor is dat ze in de meeste landen gedurende de soms langlopende asielprocedure niet in staat worden gesteld om te werken, zodat ze de aansluiting met de arbeidsmarkt verliezen. Correctie hiervoor resulteert in kleinere werkloosheidsverschillen, maar doet ze niet teniet.

Daarnaast spelen mogelijk ook vraagfactoren een rol bij de verklaring van de werkloosheidsverschillen tussen immigranten en autochtonen. De in deze paragraaf genoemde verklaringen hebben vooral betrekking op de aanbodzijde van de economie. In het bijzonder de sectorstructuur wordt vaak genoemd als mogelijke determinant. De achterliggende gedachte is dat immigranten relatief vaak zouden werken in de sectoren landbouw en industrie. Daarmee zouden ze de dupe kunnen zijn geworden van het toenemende belang van de dienstensector voor de Europese economie en het afnemende belang van de landbouw en de industrie. Empirische ondersteuning voor deze theorie is echter moeilijk te vinden. De beschikbare statistieken wijzen niet op oververtegenwoordiging van allochtone werknemers in de primaire en secundaire sector. Vooral nog is er daarom geen reden om aan te nemen dat de sectorstructuur een belangrijke verklarende factor voor de werkloosheidsverschillen is.

Tot slot lijkt discriminatie op de arbeidsmarkt wèl een belangrijke oorzaak voor de achterblijvende integratie van immigranten op de arbeidsmarkt.

Verskillende studies voor Nederland hebben laten zien dat werkgevers allochtonen discrimineren in hun zoektocht naar een baan (Van Beek en Van Praag, 1992; Bovenkerk e.a., 1995). Recent heeft de ILO (Zegers de Beijl, 2000) vergelijkend onderzoek naar discriminatie op de werkvloer gedaan voor vier Europese landen (Nederland, Duitsland, Frankrijk en het VK). Hieruit blijkt dat de werkgelegenheidskansen van minderheden inderdaad sterk worden beperkt door discriminatie. In ongeveer één op de drie gevallen werden sollicitanten uit minderheidsgroeperingen gediscrimineerd. Het gemeten niveau van discriminatie was het hoogste in Nederland en het laagste in Duitsland. Deze studie suggereert dat discriminatie een belangrijke aanvullende reden is voor de hoge werkloosheid onder immigranten. Van belang voor de mate van discriminatie is de houding van autochtonen tegenover etnische minderheden. Het volgende hoofdstuk gaat hier verder op in.

3.4 Slotbeschouwing

De economische situatie in de EU heeft invloed op migratie. Migranten zullen eerder naar lidstaten verhuizen als de lonen er hoger zijn en de werkloosheid er lager is. Ook de aanwezigheid van landgenoten in het bestemmingsland verhoogt de migrantenstroom. Deze stroom kan afgeremd worden door een restrictief immigratiebeleid.

Terwijl de relatief gunstige economische situatie in de lidstaten een belangrijke aantrekkingskracht op immigranten heeft, heeft immigratie op zijn beurt weer economische gevolgen voor de EU. Door de komst van immigranten neemt het arbeidsaanbod toe. Daardoor kan de productie stijgen, maar neemt ook de concurrentie op de arbeidsmarkt toe. Dit kan zich vertalen in lagere lonen. Als de lonen zich echter moeilijk aanpassen, kan het leiden tot meer werkloosheid. Dit laatste lijkt in het bijzonder voor EU-lidstaten van belang. Recente empirische studies laten zien dat dit effect op korte termijn niet onderschat moet worden. Op lange termijn zullen deze effecten verdwijnen, maar dat gaat gepaard met aanpassingskosten.

De komst van immigranten is ook merkbaar in de overheidsfinanciën. Als immigranten op jonge leeftijd naar een EU-lidstaat verhuizen en daar een baan vinden, kunnen ze een positieve bijdrage leveren aan de overheidsfinanciën in dat land. Wanneer de arbeidsmarktparticipatie van de immigranten echter ver onder het niveau van de autochtonen ligt, resulteert een negatief effect. De uitdaging voor de meeste lidstaten is daarom om de economische integratie van immigranten te verbeteren.

Om hier in te slagen is inzicht in de determinanten van de werkloosheidsverschillen tussen allochtonen en autochtonen onontbeerlijk. De analyse in de laatste paragraaf laat zien dat de verklaring in een combinatie van factoren moet worden gezocht. De belangrijkste daarvan zijn waarschijnlijk opleiding en taalvaardigheid, de inrichting van de verzorgingsstaat en discriminatie. Een hogere opleiding heeft een positieve invloed op de arbeidsmarktprestaties van immigranten, maar komt door de slechte overdraagbaarheid van kennis niet volledig tot zijn recht. In lidstaten met ruimere sociale voorzieningen is de werkloosheid onder allochtonen relatief hoog. Onduidelijk is of dit komt door de aanzuigende werking van ruime sociale voorzieningen op kansarme migranten of door beperkte prikkels die uitgaan van een genereus stelsel. Tenslotte zijn er duidelijke aanwijzingen dat allochtonen op de Europese arbeidsmarkten worden gediscrimineerd. Dit biedt een additionele verklaring voor de werkloosheidsverschillen.

4. HET MAATSCHAPPELIJK DRAAGVLAK VOOR SOCIALE INTEGRATIE

In hoofdstuk 3 is betoogd dat minder succesvolle economische integratie van migranten niet slechts kan worden verklaard door zogenaamde herkomstfactoren of observeerbare individuele kenmerken van migranten. Een mogelijke additionele verklaring waarnaar in hoofdstuk 3 is verwezen, is de weerstand onder autochtonen tegenover etnische minderheden. Deze weerstand zou immers gevolgen kunnen hebben voor de positie van deze minderheden en de mate van integratie. De meest concrete vorm, maar eveneens moeilijk meetbare vorm, is discriminatie op de arbeidsmarkt. Dit zou volgens recente studies van het ILO en het European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia (EUMC) variëren tussen EU-lidstaten (Jandl et al. 2003). Een bepalende factor inzake (de intentie tot) discriminatie van minderheden is de mate waarin mensen blijken te geven van etnische distantie en een dreiging ervaren vanwege de komst en aanwezigheid van migranten. De huidige publieke discussie in de EU lijkt vooral te gaan over de vraag op welke wijze de integratie van allochtonen kan worden bevorderd. Daarbij lijkt men voorbij te gaan aan de vraag of en in welke mate de autochtone bevolking in de EU bereid is tot sociale integratie: in hoeverre is zij bereid tot interactie met minderheden? In dit hoofdstuk wordt dit maatschappelijke draagvlak nader onderzocht en wordt de vraag beantwoord in welke mate de autochtone bevolking in de EU weerstand laat zien tegen sociale interactie met leden van etnische minderheden: in hoeverre vermijden Europeanen contacten met etnische minderheden op het werk en in de privé sfeer? Daartoe is onderzocht onder welke bevolkingsgroepen deze weerstand sterker is. Daarnaast komt de rol van economische en culturele belangen van autochtonen en de mate waarin men meent dat migranten deze belangen schaden uitgebreid aan de orde. Het onderzoek richt zich dan op de vraag in hoeverre verschillen in etnische distantie en etnische dreiging tussen lidstaten samenhangen met verschillen in economische omstandigheden en de aanwezigheid van minderheden? Tenslotte komt de aandacht voor de voorkeur onder autochtone inwoners voor het beslissing-niveau inzake immigratie uit hoofdstuk 1 hier terug en wordt dit gekoppeld aan ervaren dreiging van etnische minderheden: willen autochtone inwoners de beslissingen over immigratie binnen de eigen grenzen houden of geeft men de voorkeur aan een grensoverschrijdende aanpak? Voor het beantwoorden van deze vragen zijn analyses gepleegd op het *European Social Survey* (ESS) uit de winter van 2002–2003.

4.1 Theorie

Etnische uitsluiting is vaak aan de oppervlakte gekomen als reactie op de komst van grote groepen migranten. Begin jaren '80 en in de jaren '90 leidde een sterke groei van het aantal migranten en in het bijzonder van asielzoekers meer dan eens tot commotie en onrust bij een steeds grotere groep Europeanen (Coenders & Scheepers 1998). De reactie op de komst van immigranten is slechts één aspect van de vele verschijningsvormen van etnische uitsluiting. Onderzoek naar dit aspect kan voornamelijk gezien worden als een Europese traditie (Pettigrew 1998). Voor veel andere aspecten van etnische uitsluiting gelden onderzoekers uit de VS als pioniers, alwaar een sterke onderzoekstraditie naar het verklaren van ethnocentrisme is ontstaan. Onder ethnocentrisme wordt verstaan dat positieve vooroordelen tegenover de eigen groep samengaan met negatieve vooroordelen tegenover andere groepen (Sumner 1906; Jones 1997). Een andere traditie wordt bepaald door onderzoek naar weerstand tegen de aanwezigheid van migranten en de omgang van verschillende groepen met elkaar. Naar dit aspect wordt vaak verwezen als sociale of etnische distantie. Dit aspect werd

voor het eerst onderzocht door Bogardus (1933). Hij verwachtte dat hoe dichter etnische minderheden leden van de meerderheid zouden benaderen, hoe sterker deze meerderheidsleden afstand zouden proberen te houden en daadwerkelijk contact zouden proberen te vermijden (Hagendoorn 1995; Parillo & Donoghue 2002). Deze onderzoeksbenadering is interessant voor de recent ontstane situatie in Europa, omdat de discussie met name gericht is op integratie van reeds aanwezige migranten.

Verschillen tussen landen in de mate van etnische distantie zijn onder andere te verklaren met behulp van de Etnische Competitie Theorie (Blalock 1967; Olzak 1992). Deze theorie gaat er in het kort vanuit dat een verhoogde mate van competitie tussen etnische groepen interetnische relaties onder druk zet. Deze situatie doet zich voor wanneer meer mensen om schaarse (culturele of economische) goederen concurreren of wanneer er minder goederen te verdelen zijn, hetgeen plaats zou vinden tijdens immigratiegolven of tijdens economische recessie. Omdat hoofdstukken 2 en 3 van deze Verkenning reeds hebben laten zien dat lidstaten verschillen in de mate waarin deze omstandigheden zich voordoen, zou dat verschillen tussen lidstaten kunnen verklaren in de mate van weerstand tegen minderheden.

Naast een Europees landenvergelijkend perspectief, staan verschillen tussen bevolkingsgroepen centraal. Eerder onderzoek toont immers aan dat bepaalde bevolkingsgroepen in sterkere mate etnische minderheden uitsluiten dan andere groepen (o.a. Coenders 2001). Deze verhoogde mate van etnisch exclusionisme wordt vaak beschouwd als een gevolg van de mate waarin groepen een dreiging ervaren van etnische minderheden (Quillian 1995; Scheepers et al. 2002). Daarbij wordt verondersteld dat groepen die in verhoogde mate van doen hebben met etnische minderheden een sterkere dreiging van etnische minderheden ervaren.

4.2 Etnische distantie

¹ De letterlijke vraagstelling die de respondenten werd voorgelegd is: «Denkend aan mensen die uit een ander land in Nederland zijn komen wonen en die van een ander ras of andere etnische groep zijn dan de meeste Nederlanders. In hoeverre heeft u er bezwaren tegen of heeft u er geen bezwaren tegen indien zo iemand aangesteld zou worden als uw baas; of indien zo iemand met een naast familielid van u zou trouwen?» Daarnaast zijn beide vragen ook voorgelegd in de situatie van immigranten van hetzelfde ras of etnische groep. De vier items bleken middels factor en lisrel analyses naar hetzelfde concept van etnische distantie te verwijzen. Deze meting bleek bovendien crossnationaal equivalent te zijn, waarbij de factorladingen crossnationaal invariant bleken.

² Weergegeven zijn de gemiddelden op de geconstrueerde schaal en geen percentages. De items die naar etnische distantie verwijzen zijn gesommeerd en de schaal is teruggebracht naar een schaal lopende van 0 tot 1.

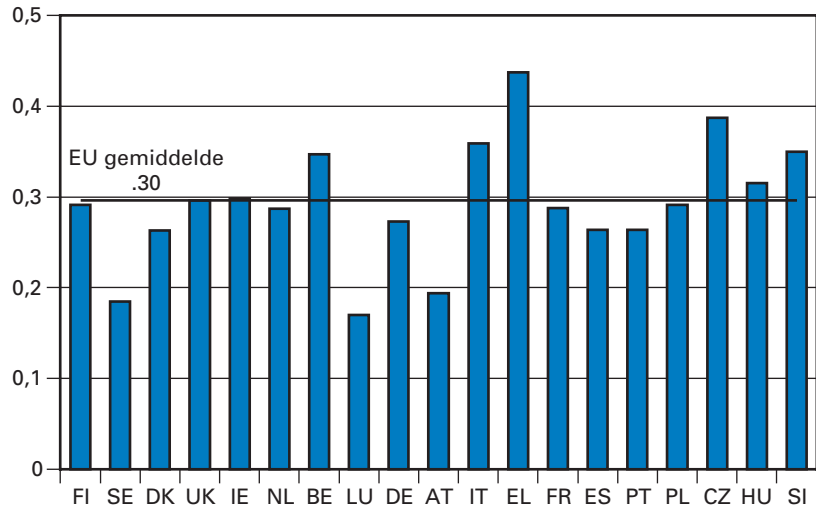
³ Respondenten hebben de nationaliteit van het land van het onderzoek. Voor een uitgebreide verslaglegging van bevindingen alsook voor een verantwoording van de methoden en vergelijking van de meetmodellen verwijzen we naar Coenders et al. (2004).

⁴ Historische verklaringen spelen mogelijk ook een rol, maar zijn moeilijk empirisch te toetsen en worden hier verder buiten beschouwing gelaten.

De klassieke meting van etnische distantie betreft de mate van weerstand tegen sociale interactie met leden van etnische groepen op verschillende domeinen, zoals in de buurt, op het werk en in privé-relaties. In het European Social Survey is respondenten gevraagd in hoeverre zij bezwaar hebben tegen een migrant als baas. Ook is gevraagd in hoeverre zij er bezwaar tegen zouden hebben wanneer een familielid met een migrant zou trouwen¹. Ongeveer 20% van de bevolking van de EU-lidstaten – oftewel een substantiële minderheid – geeft blijk van etnische distantie in de werk- of privé-sfeer. In figuur 4.1 zijn de gemiddelde scores op etnische distantie voor 19 lidstaten weergegeven². Alle «oude lidstaten» zijn vertegenwoordigd in het onderzoek. Van de nieuwe lidstaten is het onderzoek uitgevoerd in Polen, Tsjechië, Hongarije en Slovenië. Uit de resultaten blijkt dat autochtone Nederlanders weinig verschillen van de gemiddelde Europeaan in hun weerstand tegen sociale interactie met etnische minderheden³.

De positie van de Scandinavische landen is in overeenstemming met voorgaand onderzoek naar etnische uitsluiting. Vooral in Zweden en Denemarken is de etnische distantie geringer dan het Europese gemiddelde. In West en Centraal-Europese landen als Luxemburg, Frankrijk, Duitsland en Oostenrijk is de etnische distantie eveneens wat minder groot. De positie van Oostenrijk is opmerkelijk gezien haar minder positieve positie in eerder landenvergelijkend onderzoek en gezien de sterke aanhang voor de rechts-populistische FPÖ van Haider⁴.

Figuur 4.1 Etnische distantie in 19 EU-lidstaten



Ook in de mediterrane lidstaten Spanje en Portugal is de etnische distantie wat minder sterk dan het Europese gemiddelde. Een geringere mate van etnische distantie kan echter niet worden gezien als een mediterraan fenomeen, omdat etnische distantie sterker dan gemiddeld is in Italië en in het bijzonder in Griekenland. Deze uitzonderlijke positie van Griekenland komt ook in ander landenvergelijkend onderzoek naar voren, waar andere aspecten van etnische uitsluiting zijn verdisconteerd (Coenders et al. 2004). Overigens is het aandeel minderheden in Griekenland vele malen groter dan in de andere drie mediterrane landen¹. Een vaak geopperde *post hoc* verklaring voor de positie van Griekenland is dat het aandeel illegalen hier groot zou zijn door de onrustige jaren '90 op de Balkan. Landenvergelijkend cijfermateriaal over aandelen illegalen is echter niet beschikbaar (of niet betrouwbaar), waardoor deze verklaring niet nader te onderzoeken is.

Van de West-Europese lidstaten is de etnische distantie alleen sterker dan gemiddeld in België. De idee dat het Vlaams Blok een tegen het racisme aanliggend gedachtegoed als «bonton» zou verspreiden lijkt plausibel, maar stuit op problemen wanneer deze verklaring wordt doorgetrokken naar de overige lidstaten met sterke of sterker wordende anti-immigranten partijen, zoals Frankrijk, Denemarken en Oostenrijk. Immers, in deze landen is de etnische distantie niet bovengemiddeld sterker, terwijl de anti-immigranten partijen van vergelijkbare grootte zijn als het Vlaams Blok.

In de onderzochte nieuwe lidstaten komt etnische distantie sterker dan gemiddeld voor in Tsjechië en Slovenië. In Polen en Hongarije wijkt het niveau van de etnische distantie nauwelijks af van het gemiddelde. Het valt overigens op dat de resultaten van de ILO over de mate waarin discriminatie in de vier onderzochte landen – Nederland, Duitsland, Frankrijk en het VK voorkomt, niet zomaar vertaald kunnen worden naar de hier gepresenteerde bevindingen. Bovengenoemde vier lidstaten wijken nauwelijks van elkaar af in de mate waarin de inwoners distantie houden naar minderheden.

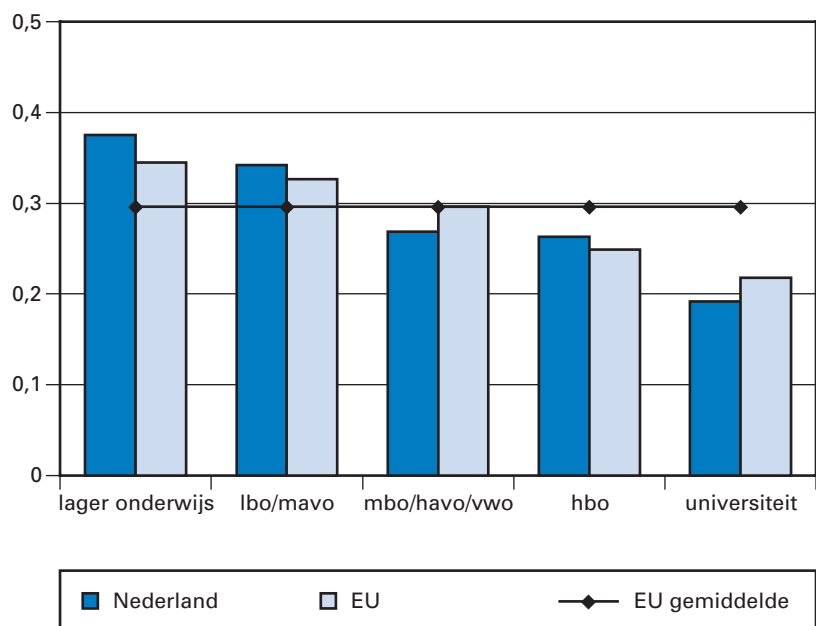
¹ Alhoewel dit niet in de cijfers van Eurostat is terug te vinden, zoals deze in hoofdstuk 2 zijn gepresenteerd. De Eurostat cijfers zijn gebaseerd op statistieken uit de jaren '90. Het hier gerapporteerde hogere percentage is afkomstig uit de Griekse census data uit 2001 (General Secretariat of National Statistical Services of Greece, 2004), waarin het aandeel Albaneseen aanzienlijk groter is dan in de eerdere statistieken.

4.3 Verschillen tussen bevolkingsgroepen in etnische distantie

In deze paragraaf wordt een beeld gegeven van de mate van etnische distantie tussen verschillende bevolkingsgroepen in het totaal van de onderzochte EU-lidstaten. Daarnaast zijn de verschillen tussen bevolkingsgroepen in etnische distantie weergegeven voor de lidstaat waar deze verschillen het sterkst zijn¹.

De relatie tussen opleidingsniveau en de mate van weerstand tegen etnische minderheden is zoals verwacht en in overeenstemming met bevindingen van eerder onderzoek: hoe lager het opleidingsniveau, des te sterker etnische distantie wordt onderschreven (zie figuur 4.2). De verschillen tussen mensen met een lage en hoge opleiding zijn groot te noemen. Onder mensen met een lage opleiding geeft men twee keer zo vaak blijk van etnische distantie dan onder universitair opgeleiden. Deze verschillen tussen laag en hoog opgeleiden doen zich voor in alle EU-lidstaten, maar zijn het sterkst in Nederland.

Figuur 4.2 Etnische distantie naar opleidingsniveau²



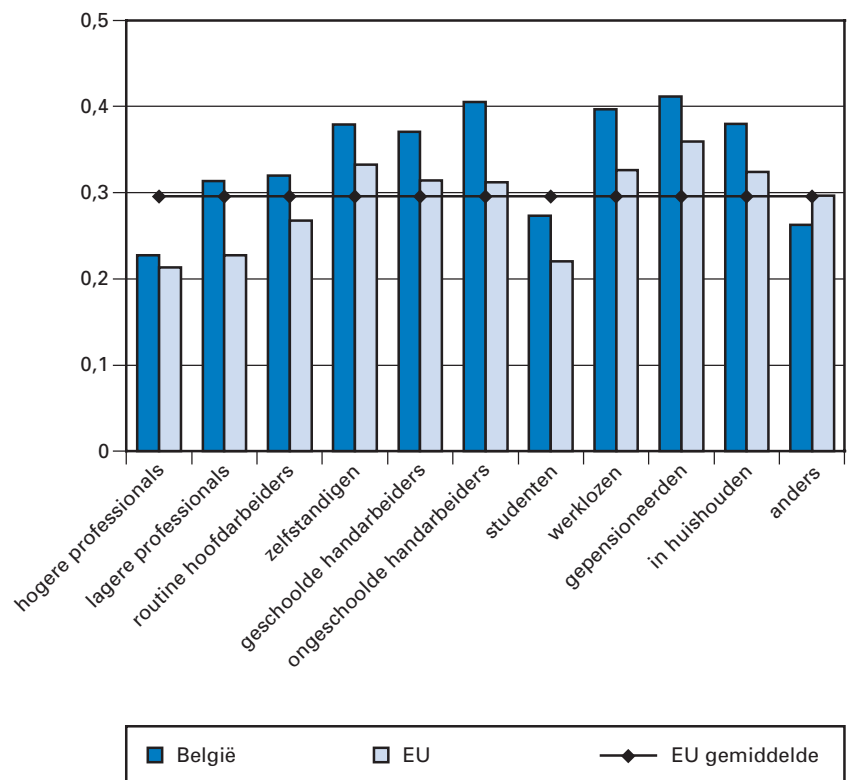
Verschillen tussen sociale posities – gemeten als de voornaamste bezigheid van respondenten – in de mate van etnische distantie, zijn goed vergelijkbaar tussen de EU-lidstaten. Voor de werkzame bevolking vertonen de hogere en lagere professionals minder etnische distantie, zoals in figuur 4.3 is weergegeven. Handarbeiders (geschoold en ongeschoold) en kleine zelfstandigen vertonen juist wat meer distantie. Omdat de verschillen tussen de categorieën het sterkst zijn in België, zijn de bevindingen van dit land ook in de figuur opgenomen. Het gemiddelde ligt in België hoger, waardoor bijna alle diagramstaven wat hoger liggen. Het patroon is echter vergelijkbaar met het beeld voor alle lidstaten. Uitzonderingen binnen landen op het algemene patroon zijn te vinden wanneer de positie van de routine hoofdarbeiders in ogenschouw worden genomen. In Denemarken, Nederland, Tsjechië, Hongarije en Slovenië is de etnische distantie onder routine hoofdarbeiders juist wat sterker dan het gemiddelde in de betreffende landen.

¹ Met behulp van associatiematen is bekeken in welke lidstaat de relatie tussen een kenmerk en etnische distantie het sterkst is en vervolgens is betreffende lidstaat in de figuur weergegeven.

² De opleidingscategorieën MBO en HAVO/VWO zijn samengevoegd om tot een Europese vergelijking te komen. Wanneer deze categorieën voor Nederland separaat worden onderzocht, blijken mensen met een MBO opleiding sterker dan het Nederlandse gemiddelde etnische distantie te vertonen.

Het algemene patroon wijst er op dat in beroepsgroepen waarin verhoudingsgewijs meer allochtonen werkzaam zijn (Kiehl & Werner 1999), de etnische distantie juist sterker is. Immers, onder (geschoolde en ongeschoolde) handarbeiders alsook onder kleine zelfstandigen is het aandeel allochtonen groter dan gemiddeld en is ook de etnische distantie sterker. De bevinding is in lijn met de verwachting dat een sterkere aanwezigheid van etnische groepen een dreiging vormt voor die beroepsgroepen die er feitelijk meer mee te maken hebben. Het lijkt er met andere woorden op dat het gemakkelijk is om van weinig etnische distantie blijf te geven, wanneer je weinig met etnische minderheden van doen hebt, zoals het geval is in onder de (lagere en hogere) professionals. De eerdere hoofdstukken lieten zien dat de arbeidsmarktstructuur niet in alle landen gelijk is en dat met name in de Zuid-Europese landen etnische minderheden het relatief goed doen wat hun arbeidsdeelname betreft. Volgens de publicatie van Kiehl en Werner (1999) zijn minderheden van buiten de EU ook in deze lidstaten met name werkzaam in de «elementaire beroepen» en is het plausibel dat met name de autochtone handarbeiders een dreiging ervaren van etnische minderheden.

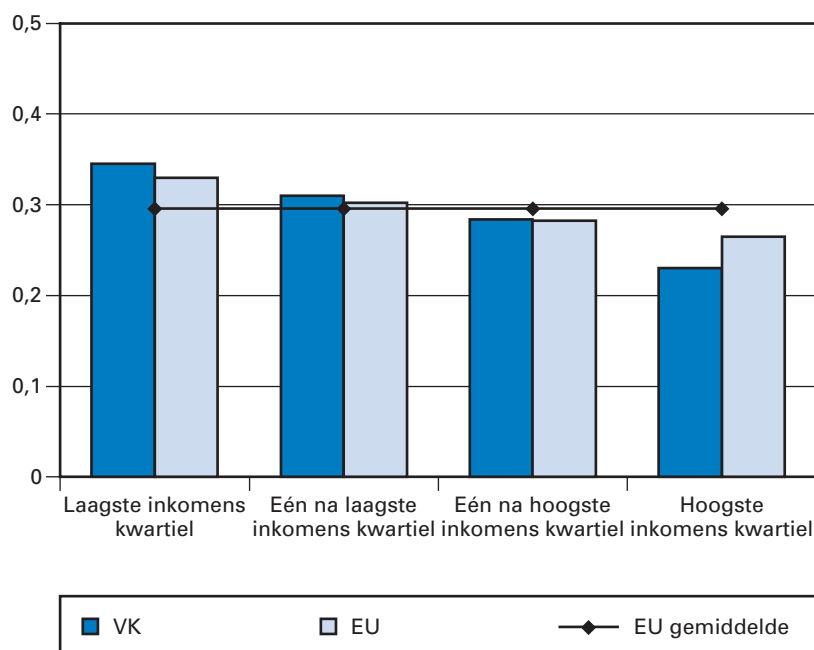
Figuur 4.3 Etnische distantie naar sociale positie



Wanneer de groep die niet actief is op de arbeidsmarkt wordt bekeken, dan valt op dat gepensioneerden en huisvrouwen meer dan gemiddeld etnische distantie laten blijken. Tenslotte blijken in de onderzochte lidstaten ook werklozen meer dan gemiddelde distantie te hebben tegenover etnische minderheden. De mate van etnische distantie van werklozen is echter niet in alle landen vergelijkbaar. Zo hebben werklozen in de onderzochte nieuwe lidstaten juist wat minder distantie dan het gemiddelde in deze landen.

In figuur 4.4 is de relatie tussen inkomen en etnische distantie weergegeven¹. Dat lage inkomenscategorieën wat meer blijken te geven van etnische distantie dan hogere inkomenscategorieën past in het beeld van de voorgaande bevindingen over opleiding en sociale positie. Toch zijn de verschillen tussen deze categorieën kleiner dan de gevonden verschillen tussen de opleidingsgroepen of de groepen onderscheiden op basis van sociale positie. Voor veel lidstaten is een relatie zo goed als afwezig. Dat geldt in het bijzonder voor Oost- en Zuid-Europese lidstaten. De grootste verschillen tussen inkomenscategorieën bestaan in het VK en zijn om deze reden opgenomen in de figuur.

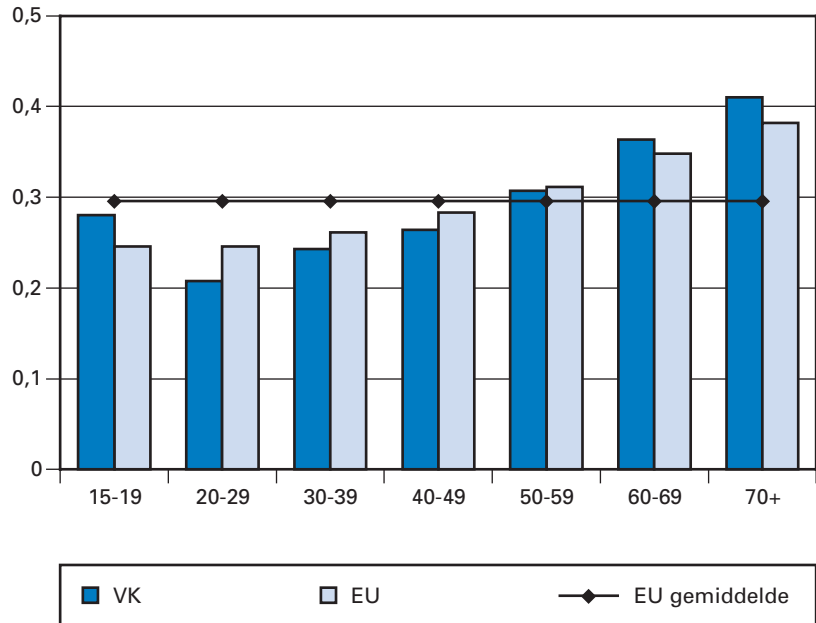
Figuur 4.4 Etnische distantie naar inkomenskwartielen



Ouderen geven in veel sterkere mate blijken van etnische distantie dan jongeren (zie figuur 4.5). Mensen ouder dan 70 willen het minst met leden van etnische minderheden van doen hebben; bijna twee keer zo sterk als de twintigers. Toch is het opmerkelijk te noemen dat voor veel lidstaten een ombuiging wordt gevonden onder de jongste categorie: onder tieners is deze distantie groter dan onder twintigers en dertigers. In de figuur dient het VK als voorbeeld.

¹ Inkomen is gemeten als het netto huishoudinkomen. Omdat relatief veel respondenten geen inkomen opgeven is een zogenaamde «missende waarde substitutie» toegepast, waarbij het inkomensniveau werd geschat op basis van opleidingsniveau, sociale positie, leeftijd, geslacht, burgerlijke staat en het hebben van een partner of kinderen.

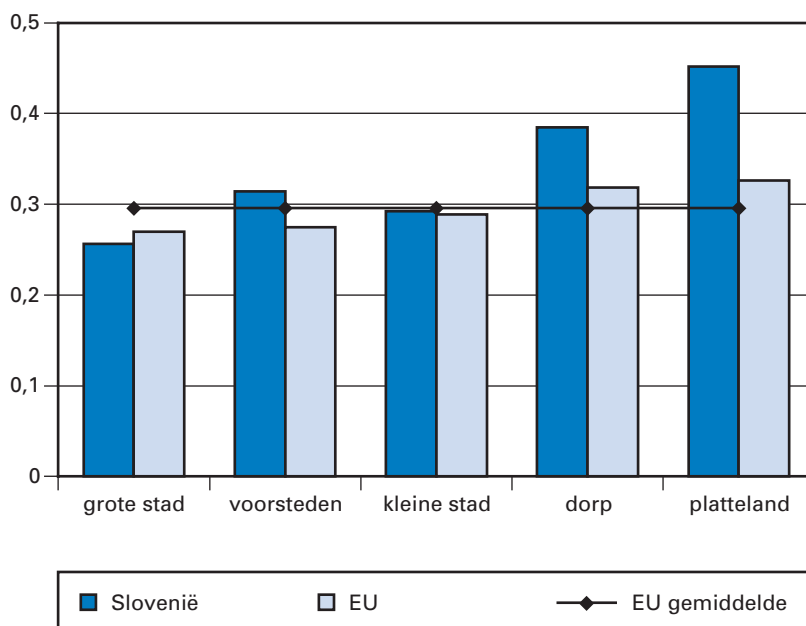
Figuur 4.5 Etnische distantie naar leeftijdscategorieën



In figuur 4.6 wordt de mate van etnische distantie weergegeven naar urbanisatiegraad. Opvallend is de bevinding dat de etnische distantie in de dorpen en op het platteland het sterkst is. Vooral in Oostenrijk en Slovenië doet dit zich voor, maar ook in de meeste andere lidstaten komt een vergelijkbaar patroon naar voren¹. In tegenstelling tot het beeld in de (West-Europese) media – dat voornamelijk in de grote steden weerstand tegen minderheden groot is- blijkt uit deze cijfers dat de etnische distantie in de grootste steden juist het minst sterk is. Hoewel het belang van de competitie theorie is uitgewerkt, waaruit voortkwam dat aanwezigheid van minderheden tot een sterkere mate van competitie leidt, kan nog een ander mechanisme een rol spelen. Mogelijkheden tot contacten met etnische minderheden zijn groter in de steden, gezien de concentratie van allochtonen in urbane gebieden, met name in de West-Europese landen. Zoals in de «contact theorie» is uitgewerkt, zou daadwerkelijk contact tot minder dreiging kunnen leiden van etnische groepen (Allport 1954; Gijsberts & Dagevos 2004). Het adagium «onbekend maakt onbemind» zou gemiddeld genomen dan sterker kunnen gelden voor het platteland dan voor de mensen in stedelijke gebieden. Voor Oost-Europese landen waar etnische groepen zoals onder andere de Roma ook buiten de grote steden relatief sterk aanwezig zijn, is het plausibel dat de competitie theorie wel van toepassing is.

¹ Italië vormt hierop een uitzondering, waar etnische distantie juist wat sterker is in de grote steden. In Griekenland is distantie net als de algemene bevinding wel het sterkst in de dorpen, maar vervolgens is distantie het sterkst in de grote steden.

Figuur 4.6 Etnische distantie naar urbanisatiegraad



4.4 Verklaringen van etnische distantie

De volgende stap in de analyses is het verklaren van verschillen tussen landen in de mate van etnische distantie en de presentatie van de kenmerken die doorslaggevend zijn¹. Hiermee wordt weergegeven in hoeverre etnische distantie met individuele kenmerken en nationale kenmerken verklaard kan worden. In deze analyses worden de gegevens van 18 lidstaten uit het *European Social Survey* gebruikt².

De kenmerken die op individueel niveau doorslaggevend zijn ter verklaring van etnische distantie staan gepresenteerd in bijlage 4.1 (tabel 4.1, in het eerste model). Vooral het opleidingseffect is sterk te noemen, waarbij geldt dat mensen met een hogere opleiding minder etnische distantie ten toon spreiden. Het eerder geconstateerde verschil tussen inkomenscategorieën blijkt echter te vervallen. Het verschil tussen hoge en lage inkomenscategorieën in hun etnische distantie is toe te schrijven aan verschillen in hun opleiding en sociale positie. De verschillen tussen bevolkingsgroepen zijn voorts vrijwel gelijk aan de eerder beschreven bevindingen. Variatie tussen landen in de bevolkingscompositie geeft een indicatie voor verschillen tussen landen in de mate van etnische distantie. Omdat in het ene land wat meer (autochtone) lager opgeleiden wonen dan in het andere, is daar het niveau van de etnische distantie wat hoger. Men spreekt hier van *compositie-effecten*³.

Opmerkelijk genoeg blijkt etnische distantie nauwelijks samen te gaan met een laag BBP of een hoge werkloosheid⁴. Zelfs het percentage etnische minderheden, de netto migratie in de tweede helft van de jaren '90 en de instroom van asielzoekers vertelt ons weinig – binnen deze selectie van lidstaten – over de mate waarin de weerstand tegen etnische minderheden verschilt tussen lidstaten.

Voor de verklaring van etnische distantie blijkt het in hoge mate relevant in hoeverre mensen dreiging ervaren van etnische minderheden. In model 3

¹ Deze multivariate analyse betreft een multiniveau analyse, waarin variantie componenten op individueel niveau en landniveau onderscheiden worden. Voor de beschrijving van de modelopbouw en de goed passendheid verwijzen we naar Coenders et al. (2004).

² Opgemerkt zij dat Frankrijk in deze multivariate analyses buiten beschouwing is gelaten, vanwege het verschijnen van de Franse data net voor deze publicatie. In het eerder beschreven Europese gemiddelde is Frankrijk wel meegenomen. Bovendien zijn in de multivariate analyses voormalig Oost- en West-Duitsland van elkaar onderscheiden.

³ Onderaan tabel 4.1 in bijlage 4.1 staat vermeld dat 20,7% van de variantie in de mate van etnische distantie tussen lidstaten door het opnemen van de individuele kenmerken wordt verklaard.

⁴ De metingen van de landkenmerken staan beschreven in bijlage 4.2.

van tabel 4.1 (bijlage 4.1) wordt deze verklaring opgenomen naast andere percepties. Het effect is bijzonder sterk, waarbij geldt dat mensen die in sterkere mate een dreiging van etnische minderheden ervaren, in sterkere mate distantie houden ten opzichte van etnische minderheden. Sociaal wantrouwen en politiek wantrouwen hebben opvallend genoeg geen direct effect op etnische distantie¹. Mensen die zich onveilig voelen geven wel meer blijk van etnische distantie². Tenslotte is bevestigd dat mensen met een «rechtse» politieke oriëntatie in sterkere mate etnische minderheden op een afstand willen houden dan mensen met een «linkse» politieke oriëntatie.

Omdat landen verschillen in de mate van ervaren etnische dreiging, biedt dit aspect ook een verklaring voor verschillen tussen landen in de mate van etnische distantie. Met andere woorden: in het ene land is de etnische distantie sterker, omdat men er in sterkere mate dreiging van etnische minderheden ervaart. Tijd dus, om dieper in te gaan op deze ervaren dreiging.

4.5 Ervaren dreiging van etnische minderheden

De vragen over etnische dreiging die de respondenten zijn voorgelegd verwijzen zowel naar economische als culturele dreiging. Het gaat er dan om of men vreest dat migranten de «banen inpikken», «meer kosten dan opleveren» en «slecht zijn voor de economie» dan wel dat migranten «de cultuur ondermijnen» of «het land een slechtere plek maken om te wonen». Bovendien gaat een vraag over de relatie tussen migranten en criminaliteit. In deze vraag wordt de respondent voorgelegd of het criminaliteitsprobleem erger is geworden door de komst van mensen uit andere landen. Ondanks deze verschillende domeinen waarop etnische dreiging plaats kan hebben, hangen de antwoordpatronen zo sterk samen op deze vragen, dat gerust kan worden gesteld dat deze aspecten allemaal naar het overkoepelende concept «ervaren dreiging van etnische minderheden» verwijzen. Meer dan de helft van de bevolking van de EU-lidstaten ervaart dreiging van de migranten die naar hun land zijn gekomen. De verschillen tussen de lidstaten zijn echter groot, waarbij bovenal – opnieuw – de positie van de Grieken opvalt (zie figuur 4.7)³. In geen enkel ander land is de ervaren etnische dreiging zo sterk als in Griekenland.

Naast Griekenland vallen de nieuwe lidstaten Tsjechië en Hongarije op. In beide landen ligt de ervaren dreiging van etnische minderheden beduidend boven het Europese gemiddelde. De gevoelige relaties met de omvangrijke Roma minderheid speelt een rol in deze landen, maar blijkbaar ervaart men ook dreiging van de komst en aanwezigheid van migranten in het algemeen. In Polen en Slovenië – de twee andere nieuwe lidstaten in dit onderzoek wijkt de ervaren dreiging niet sterk af van het gemiddelde.

In de West-Europese lidstaten is de ervaren etnische dreiging wat sterker in het VK en België. In Denemarken en Oostenrijk, twee lidstaten die in onderzoek in de jaren '90 nog wel eens bovengemiddeld scoorden in de mate van een negatieve houding tegenover etnische minderheden (Quillian 1995), ervaart men juist minder dan gemiddeld etnische dreiging. In de overige Scandinavische lidstaten alsook in Luxemburg ervaart men eveneens beduidend minder dreiging dan gemiddeld. Het lijkt er enigszins op dat in de rijkere lidstaten minder dreiging van etnische minderheden wordt ervaren dan in de minder welvarende lidstaten.

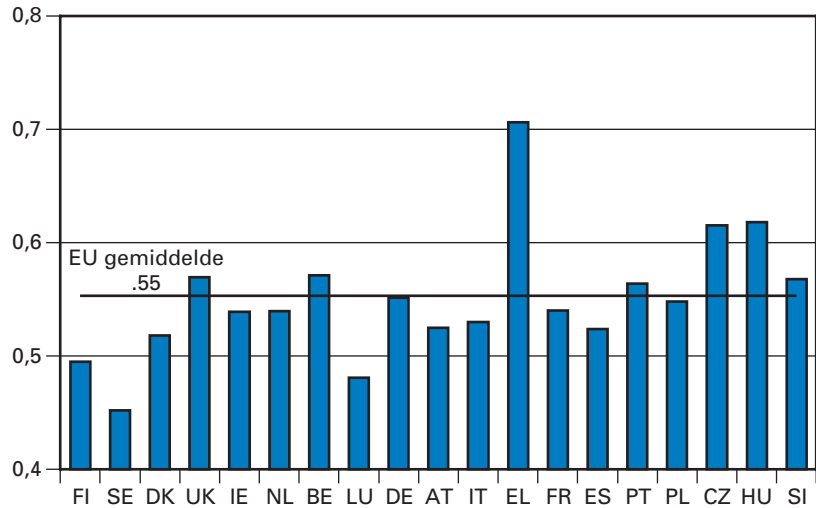
¹ Sociaal wantrouwen is gemeten door middel van drie items, welke tezamen een betrouwbare schaal vormen (Cronbachs alfa = .77); «Denkt u in het algemeen dat de meeste mensen te vertrouwen zijn of dat je niet voorzichtig genoeg kunt zijn in de omgang met mensen?»; «Denkt u dat de meeste mensen zouden proberen misbruik van u te maken als zij daartoe de kans krijgen, of zouden zij proberen eerlijk te zijn?»; «Denkt u dat de meeste mensen behulpzaam proberen te zijn of denkt u dat zij meestal aan zichzelf denken?».

Politiek wantrouwen is gemeten door middel van vier items, welke tezamen een betrouwbare schaal vormen (Cronbachs alfa = .76); «Denkt u, in het algemeen, dat politici zich bekommeren om wat mensen zoals u denken?»; «Vindt u dat politici alleen geïnteresseerd zijn in het krijgen van stemmen van mensen, meer dan in de meningen van deze mensen?»; «Kunt u op een schaal van 0 tot 10 aangeven hoeveel vertrouwen u heeft in het Nederlandse parlement?»; «Kunt u op een schaal van 0 tot 10 aangeven hoeveel vertrouwen u heeft in politici?».

² Ervaren persoonlijke onveiligheid is gemeten met de vraag «Hoe veilig voelt u zich – of zou u zich voelen – als u in het donker in het eentje door deze buurt loopt?». Opgemerkt dient te worden dat daadwerkelijk slachtofferschap geen (direct) effect heeft op etnische distantie. Dit effect is niet opgenomen in de tabel. Daadwerkelijk slachtofferschap is gevraagd met «Bent u of iemand in uw huishouden in de afgelopen 5 jaar slachtoffer geweest van een inbraak of lichamelijk geweld?».

³ Weergegeven zijn de gemiddelden op de geconstrueerde schaal en geen percentages. De items die naar ervaren etnische dreiging verwijzen zijn gesommeerd en de schaal is teruggebracht naar een schaal lopende van 0 tot 1.

Figuur 4.7 Ervaren dreiging van etnische minderheden in 19 EU-lidstaten



4.6 Verklaringen van ervaren etnische dreiging

Etnische dreiging is net als etnische distantie sterker onder mensen met een lage opleiding, maar ook onder mensen met een laag inkomen (zie Tabel 4.2 in bijlage 4.1). Zij vrezen in sterkere mate dat etnische minderheden schadelijk zijn voor de economie, de banen «inpicken» en de cultuur van het land «ondermijnen». Kleine zelfstandigen en handarbeiders ervaren deze vorm van dreiging in sterkere mate dan mensen die in beroepen werken aan de bovenkant van de maatschappelijke ladder. Ook voor werklozen, gepensioneerden en mensen werkzaam in het huishouden geldt dat zij in sterkere mate dreiging ervaren van etnische minderheden. De plattelandsbevolking ervaart een sterkere dreiging dan stedelingen.

Ervaren dreiging van etnische minderheden kan duidelijk gekoppeld worden aan de nationale context. In landen waar het economisch beter gaat – gemeten aan de hand van de hoogte van het BBP – is de ervaren dreiging beduidend minder sterk. De invloed van het BBP wordt voor een deel teniet gedaan door de aanwezigheid en de komst van etnische minderheden; immers, – zoals in hoofdstuk 2 en 3 naar voren is gekomen – naar de rijkere lidstaten is de immigratie sterker en de aanwezigheid van etnische minderheden over het algemeen groter. Uit de analyses blijkt dat in lidstaten waar het percentage etnische minderheden groter is en de netto migratie sterker is geweest, de ervaren dreiging van etnische minderheden sterker is. Het werkloosheidspercentage en het aantal asielaanvragen blijken geen invloed te hebben op de ervaren dreiging.

Tenslotte wordt het belang van individuele percepties bekeken voor het ervaren van dreiging van etnische minderheden. Mensen die zichzelf een rechtse politieke oriëntatie toeschrijven (in termen van politieke links-rechts zelfplaatsing), ervaren in sterkere mate etnische dreiging. Daarnaast blijkt dat wantrouwen jegens anderen in het algemeen, gepaard gaat met een sterkere mate van dreiging. Ook mensen die zich onveilig voelen ervaren een sterkere mate van dreiging. Bovendien bestaat er een behoorlijk sterke relatie tussen het wantrouwen van de politiek en ervaren dreiging van etnische minderheden, zoals in Hoofdstuk 1 van deze bijdrage ook al naar voren kwam voor de Nederlandse situatie. Hier komt het dilemma naar voren dat ervaren dreiging van etnische minderheden maar moeilijk zal

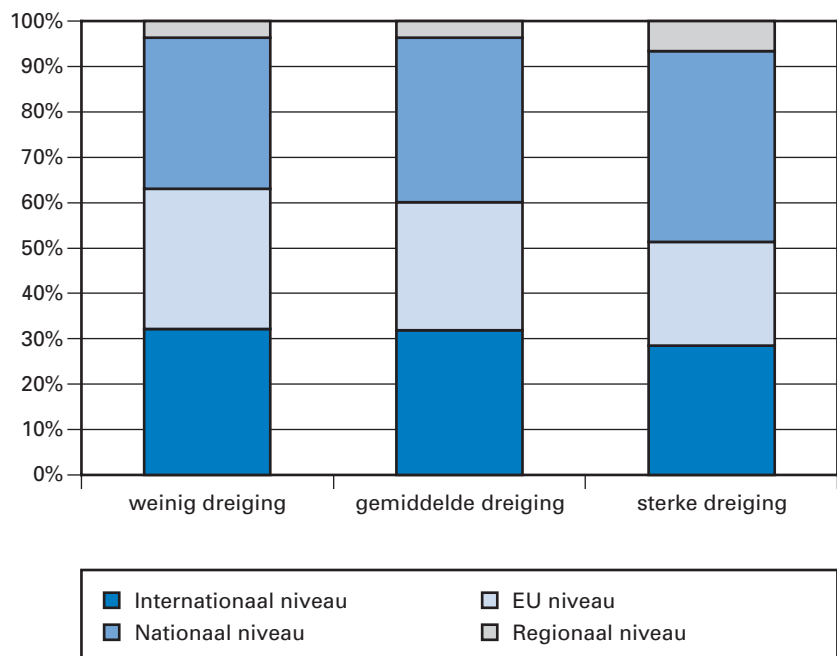
kunnen worden weggenomen door boodschappen vanuit de overheid en/of de gevestigde politiek, terwijl de groep die deze dreiging ervaart zich wel snel aangesproken zal voelen door populistische leiders.

4.7 Ervaren etnische dreiging en het beslissingsniveau inzake het immigratiebeleid

Tenslotte geeft dit hoofdstuk weer in hoeverre etnische dreiging bepalend is voor de voorkeur op welk niveau wordt beslist inzake het immigratiebeleid. Willen Europeanen de beslissingen inzake immigratie binnen de eigen grenzen houden of streven ze een Europese of internationale aanpak na, en in hoeverre speelt etnische dreiging hierbij een rol? Voorop dient te staan dat blijkt dat de meeste mensen voorstander zijn van een grensoverschrijdende aanpak van het immigratievraagstuk. De mate van ervaren dreiging heeft weinig invloed op de mate waarin men de voorkeur laat uitgaan naar het internationale beslissingsniveau. Verschillen doen zich wel voor wanneer de keuze voor de EU en de nationale staat met elkaar worden vergeleken (zie figuur 4.8). Dan is te zien dat mensen die een dreiging ervaren van etnische minderheden in sterkere mate dan mensen die geen dreiging ervaren, kiezen voor de nationale staat als beslissingsniveau inzake immigratie. Zij kiezen minder vaak voor een Europese aanpak.

De gevonden relatie tussen ervaren etnische dreiging en de voorkeur voor het beslissingsniveau is met name sterk in Frankrijk, maar in bijna alle andere lidstaten in het onderzoek doet zich een vergelijkbaar patroon voor. Opvallend is evenwel dat in drie lidstaten de relatie nagenoeg afwezig is: in Italië, Portugal en Spanje. Wellicht hebben de specifieke ervaringen van deze lidstaten met overzeese vluchtelingen er toe geleid dat ook mensen die een dreiging van migranten ervaren, Europese of andere internationale samenwerking verlangen op het gebied van immigratie.

Figuur 4.8 Voorkeur voor beslissingsniveau inzake «immigratie» van de bevolking van de EU-lidstaten, onderverdeeld naar deelpopulaties die geen dreiging van etnische minderheden ervaren, die op een gemiddeld niveau dreiging ervaren en die in sterke mate dreiging ervaren



4.8 Slotbeschouwing

De bevolking van de EU-lidstaten ervaart in vrij sterke mate dreiging van etnische minderheden, op economisch en cultureel terrein. Deze dreiging is op haar beurt een belangrijke aanleiding om etnische minderheden in de dagelijkse omgang op afstand te houden. Met name in Griekenland komt dit in sterke mate naar voren: de Grieken voelen zich bijzonder sterk bedreigd door de komst en aanwezigheid van etnische minderheden. In Tsjechië en Hongarije is de ervaren dreiging ook beduidend sterker dan in de overige lidstaten. Van de West-Europese lidstaten geeft alleen de Belgische bevolking meer dan gemiddeld blijk van etnische dreiging en etnische distantie.

Uit de empirische bevindingen over 2002–2003 blijkt weerstand tegenover etnische minderheden in Nederland na het turbulente jaar 2002 niet uitzonderlijk hoog te zijn in vergelijking met andere lidstaten. Hoewel dit bevestigt dat Nederland zich niet op de borst hoeft te kloppen vanwege de haar ooit toegedichte tolerantie, blijkt niet dat Nederland «is doorgeslagen naar de andere kant» en inmiddels bijzonder intolerant zou zijn geworden. In Europees perspectief neemt Nederland een duidelijke middenpositie in. In de Scandinavische landen, Oostenrijk en Luxemburg geeft men minder blijk van etnische distantie. Bovendien ervaart men in de Scandinavische lidstaten alsook in Luxemburg veel minder sterk dan in de andere lidstaten een dreiging van etnische minderheden op economisch en cultureel terrein. Verschillen tussen lidstaten betreffende etnische distantie konden in dit onderzoek niet direct worden verklaard door de opgenomen landenkenmerken. De mate waarin inwoners van de verschillende lidstaten variëren in ervaren dreiging van minderheden biedt wel een verklaring voor verschillen in etnische distantie. Deze economische en culturele dreiging blijkt gedeeltelijk direct te worden bepaald door de context. Juist in landen waar het economisch wat minder gaat (uitgedrukt in een lager BBP) en in landen waar de netto migratie groter is geweest alsook waar het percentage etnische minderheden groter is, is de etnische dreiging sterker. Voor Griekenland, met een laag BBP en een relatief grote toename van de minderhedenbevolking, kan dat dan ook de verklaring zijn van de sterke dreiging die men ervaart van etnische minderheden. Wanneer de bevindingen over werkloosheid en participatie van migranten uit de hoofdstukken 2 en 3 naar dit hoofdstuk worden doorgetrokken, dan valt op dat ervaren etnische dreiging juist minder sterk is in lidstaten waar etnische minderheden het slechter doen op de arbeidsmarkt. Internationale verschillen in de mate van etnische distantie en etnische dreiging lijken dan ook geen verklaring te kunnen geven waarom in deze lidstaten etnische minderheden het minder goed doen op de arbeidsmarkt. Wellicht dat een trendstudie een meer pertinent antwoord op deze vraag kan bieden. Op basis van de huidige bevindingen zou wel kunnen worden geconcludeerd dat wanneer etnische minderheden het relatief goed doen op de arbeidsmarkt in vergelijking met de autochtone bevolking en wanneer nieuwe migranten de arbeidsmarkt opkomen, de ervaren dreiging van minderheden sterk zal zijn. Het toelaten van migranten om de bevolkingsafname op te vangen brengt een risico van spanningen tussen groepen met zich mee wanneer autochtonen het idee hebben dat zij worden gepasseerd ten gunste van etnische minderheden. Tenslotte dient te worden opgemerkt dat alhoewel er veel variatie bestaat tussen lidstaten, de ervaren dreiging in alle onderzocht lidstaten aanzienlijk is, ook in de Scandinavische landen.

De bevindingen betreffende verschillen tussen bevolkingsgroepen zijn behoorlijk consistent. Lager opgeleiden blijken weerstand tegenover

etnische minderheden sterker te onderschrijven dan hoger opgeleiden. Ook handarbeiders en kleine zelfstandigen blijken dit in sterkere mate te doen. De verklaring die hiervoor werd gevonden is dat deze groepen sterker dan andere bevolkingsgroepen een dreiging ervaren van etnische minderheden. Ook voor mensen woonachtig in de dorpen en op het platteland blijkt dit deels op te gaan, omdat – opmerkelijk genoeg – juist in deze gebieden de ervaren dreiging van etnische minderheden groter bleek te zijn.

Verder werd gewezen op het belang van sociaal en politiek wantrouwen. Beide aspecten hangen samen met ervaren dreiging van etnische minderheden. Voor beleidsmakers zal het dan ook een lastige opgave zijn om mensen te kunnen bereiken die een dreiging ervaren van etnische minderheden. Tenslotte zijn mensen die een dreiging ervaren van etnische minderheden sterker voorstander van het «in eigen huis houden» van het beleidsterrein «immigratie» dan mensen die weinig etnische dreiging ervaren.

5. EUROPESE BELEIDSRICHTINGEN

In vrijwel alle lidstaten woedt momenteel een debat over het te voeren immigratie- en integratiebeleid. Steeds vaker wordt hierbij verwezen naar de manier waarop andere landen, zoals Canada, hun beleid hebben vormgegeven. Ook wordt regelmatig gesuggereerd dat een gemeenschappelijk Europees beleid noodzakelijk is.

Dit hoofdstuk probeert een bijdrage aan deze discussie te leveren. Het beschrijft de voor- en nadelen van een aantal mogelijke beleidsrichtingen tegen de achtergrond van de recente ontwikkelingen in het beleid. In de eerste paragraaf worden de ontwikkelingen geschetst in de richting van een gemeenschappelijk immigratie-, asiel- en integratiebeleid. Ook behandelt het de vraag of verdergaande samenwerking wel wenselijk is. De conclusie is dat er goede redenen zijn om te streven naar een communautair asielbeleid, maar dat bij immigratie- en integratiebeleid de voordelen van de nationale aanpak lijken te overheersen. Paragraaf 5.2 gaat dieper in op de nationale beleidsopties op deze laatste twee beleidsterreinen. Het identificeert drie brede beleidsrichtingen en beschrijft voor elk van deze richtingen de verschillende manieren waarop diverse landen hun beleid hebben vormgegeven en de mogelijke lessen daarvan voor EU-lidstaten. De beste kansen voor het beleid liggen in versterking van economische integratie van immigranten en herziening van het stelsel van sociale zekerheid. In de slotparagraaf worden de belangrijkste conclusies uit dit hoofdstuk nog eens kort samengevat.

5.1 Naar een gemeenschappelijk beleid?

Sinds het Verdrag van Amsterdam (1997) en de Europese Raad van Tampere (1999) staat een gemeenschappelijk Europees immigratie- en asielbeleid hoog op de politieke agenda. Met de Europese Raad van Thessaloniki in 2003 is daar het integratiebeleid bijgekomen. Tijdens de Top van Tampere werd geconcludeerd dat *«De afzonderlijke maar onderling nauw verbonden vraagstukken van asiel en migratie vereisen dat er een gemeenschappelijk EU-beleid wordt uitgewerkt»*. Uit hoofdstuk 1 blijkt dat deze visie door ongeveer de helft van de Europese bevolking wordt gedeeld. Ondertussen zijn belangrijke vorderingen gemaakt op weg naar een gemeenschappelijk beleid. Die zullen later in deze paragraaf kort worden besproken.

Op voorhand is het echter allerm minst zeker dat een gezamenlijk beleid te prefereren valt boven de nationale aanpak. Aan de nationale aanpak zijn belangrijke voordelen verbonden. De nationale overheid zal immers beter in staat zijn om haar beleid toe te spitsen op de specifieke behoeften van haar bevolking dan de EU. Dit is van belang bij substantiële verschillen tussen landen, zoals het geval is in de EU. Weliswaar zijn de uitdagingen voor de verschillende lidstaten in een aantal opzichten vergelijkbaar, met name de algemeen hoge werkloosheid onder immigranten, maar de verschillen zijn meer in het oog springend. In eerdere hoofdstukken is de diversiteit tussen de EU-lidstaten uitgebreid aan de orde gekomen. Er zijn bijvoorbeeld grote verschillen in aantallen immigranten en asielzoekers, in hun arbeidsmarkt-situatie en in de houding van de autochtone bevolking ten opzichte van deze groepen. Door al deze verschillen kunnen ook de wenselijke beleidsmaatregelen verschillen tussen lidstaten. Dat dit niet denkbeeldig is, blijkt wel uit de grote verschillen tussen lidstaten in voorkeuren voor een gemeenschappelijk immigratiebeleid, variërend van 16% in Finland tot 73% in Italië (zie tabel 1.2 in hoofdstuk 1).

Vanwege de voordelen van een nationale aanpak is het uitgangspunt in de EU dat bevoegdheden alleen dan naar een hoger niveau worden getild, als er gegronde aanwijzingen zijn dat dit betere resultaten oplevert. Dit wordt het beginsel van subsidiariteit genoemd. Het is een misverstand om te denken dat het subsidiariteitsbeginsel per definitie een pleidooi betekent voor nationaal beleid. Er kunnen immers goede redenen zijn om Europese coördinatie te verkiezen. In de economische literatuur worden deze redenen vaak samengevat onder de noemers externe effecten en schaalvoordelen. Van externe effecten is sprake als het beleid van één lidstaat gevolgen heeft voor het realiseren van de doelstellingen van een andere lidstaat, zonder dat de eerste daarop kan worden aangesproken. Dit is bijvoorbeeld het geval als restrictief asielbeleid in Duitsland tot gevolg heeft dat de stroom asielzoekers zich verlegt naar Nederland. Schaalvoordelen ontstaan wanneer beleid efficiënter gezamenlijk uitgevoerd kan worden. Het is bijvoorbeeld efficiënter en goedkoper om grenscontroles aan de buitengrenzen van Europa uit te voeren, dan in alle lidstaten afzonderlijk.

De keuze voor gezamenlijk of nationaal beleid vereist een afweging van mogelijke schaalvoordelen en externe effecten tegen de heterogene belangen van de lidstaten. De voor- en nadelen van centralisatie van het beleid worden hierin expliciet benoemd. Uiteindelijk vraagt het een politieke afweging welk belang aan de verschillende argumenten wordt toegekend. Hierbij kan ook gekozen worden voor een tussenvorm, bijvoorbeeld samenwerking tussen een beperkte groep lidstaten (kopgroepvorming) of een zachte coördinatievorm (zonder expliciete sancties)¹.

De afweging tussen de verschillende vormen van samenwerking kan per beleidsterrein verschillen. Daarom wordt hieronder expliciet onderscheid gemaakt tussen immigratiebeleid, asielbeleid en integratiebeleid. Voor ieder van deze beleidsterreinen wordt nagegaan hoe de afweging op papier uitpakt en worden de daadwerkelijke ontwikkelingen beschreven richting verdergaande Europese samenwerking.

5.1.1 Immigratiebeleid

De belangrijkste stroom van migratie naar de lidstaten ontspringt buiten de EU. Waar intra-EU migratie al een lange geschiedenis van gemeenschappelijk beleid kent (zie kader), was regulering van de migrantenstroom van buiten de EU tot voor kort uitsluitend het domein van de nationale politiek. Pas in het Verdrag van Maastricht wordt immigratie voor het eerst genoemd als onderwerp van gemeenschappelijk belang. Het Verdrag van Amsterdam (1997) gaat nog een stap verder en hevelt het immigratie- en asielbeleid over naar de eerste, communautaire pijler van het Verdrag betreffende de Europese Unie². De Top van Tampere in oktober 1999 markeert het belang van dit nieuwe EU-beleidsterrein. Hier werd verzocht om een beleid dat «er op gericht moet zijn derdelanders rechten en verplichtingen te geven die vergelijkbaar zijn met die van de burgers van de Europese Unie». De Top benadrukte dat het beleid een alomvattende aanpak moet bieden, waarin de aandacht zich niet beperkt tot de economische en sociale kanten van de instroom van migranten. Het gemeenschappelijk asiel- en immigratiebeleid van de EU zou de volgende onderdelen moeten bevatten: (i) partnerschap met herkomstlanden; (ii) een gemeenschappelijk Europees asielstelsel; (iii) eerlijke behandeling van burgers van derde landen en (iv) beheer van migratiestromen. In november 2000 gaf de Europese Commissie deze voornemens invulling in een mededeling «Over een Communautair Immigratiebeleid» (EC, 2000). Uitgangspunt hierbij was dat het

¹ Zie WRR (2003) voor een uitgebreide beschrijving van de verschillende governancevormen.

² Denemarken, het Verenigd Koninkrijk en Ierland hebben een uitzonderingspositie bedongen (zie ook WRR (2003), blz. 176). Het verdrag trad in mei 1999 in werking.

zogenaamde nulbeleid voor immigratie niet meer gehandhaafd kan worden. Overigens was dit uitgangspunt in de praktijk al langer verlaten.

Arbeidsmobiliteit binnen Europa

Al vanaf de oprichting van de Europese Economische Gemeenschap (EEG) in 1957 werd onbelemmerde arbeidsmobiliteit binnen Europa als wezenlijk onderdeel van de interne Europese markt gezien. In het verdrag van Rome, dat deze start markeerde, werd het vrije verkeer van werknemers één van de vier fundamentele vrijheden genoemd. In 1968 werd dit ideaal met de oprichting van een douane-unie in de zes oorspronkelijke lidstaten gerealiseerd. Hiermee werd het voor 185 miljoen mensen mogelijk om zonder belemmeringen werk te zoeken in één van de andere lidstaten.

Met de uitbreiding van de EEG en later de EU, breidde het aantal deelnemende landen gaandeweg verder uit. Zo werd in 1971 vrij verkeer mogelijk voor werknemers uit Denemarken, Ierland en het VK. Bij toetreding van minder welvarende lidstaten als Griekenland, werd het vrije verkeer pas van kracht na een overgangperiode. De recente uitbreiding vormt hierop geen uitzondering; een overgangperiode is van kracht voor de acht nieuwe lidstaten uit Centraal-Europa (niet voor Cyprus en Malta). Na deze overgangperiode zal het vrije verkeer van personen gelden voor meer dan 450 miljoen mensen: 375 miljoen in de EU-15, 75 miljoen in de nieuwe lidstaten en nog eens 5 miljoen extra in de leden van de Europese Economische Ruimte (IJsland, Noorwegen en Liechtenstein).

Overigens blijven nog een aantal praktische belemmeringen bestaan op arbeidsmobiliteit binnen de EU. De SER (2001) maakt in dit verband onderscheid tussen belemmeringen die mobiliteit onmogelijk maken, zoals onvolledige erkenning van diploma's, en belemmeringen die arbeidsmobiliteit ontmoedigen, zoals beperkte overdrachtsmogelijkheden van pensioenen.

In de inleiding bij deze paragraaf is reeds aangegeven dat een gemeenschappelijk beleid op voorhand niet vanzelfsprekend is. De vraag is daarom of het wenselijk is om het immigratiebeleid gemeenschappelijk vorm te geven in de EU. Bij de beantwoording van deze vraag kan de subsidiariteitstoets behulpzaam zijn. Hieronder wordt dit expliciet gemaakt. Daarna volgt een bespreking van hetgeen sinds Tampere daadwerkelijk is gebeurd.

Subsidiariteit en immigratiebeleid

Toepassing van het subsidiariteitsbeginsel op immigratiebeleid vraagt om een afweging tussen de voordelen van de nationale beleidsvrijheid en de voordelen van een gezamenlijke aanpak. Nationale beleidsvrijheid stelt lidstaten in staat op eigen wijze in te spelen op verschillende uitgangssituaties en voorkeuren. Een belangrijke constatering in dit verband is dat de arbeidsmarkten in de lidstaten sterk van elkaar afwijken (zie ook Europese Verkenning 1 over Sociaal Europa; CPB/SCP, 2003). Zijn er nu belangrijke externe effecten en schaalvoordelen, die toch pleiten voor een gemeenschappelijk immigratiebeleid?

Het belangrijkste potentiële externe effect van nationaal immigratiebeleid is waarschijnlijk dat kansarme immigranten na toelating in de ene lidstaat doormigreren naar een andere lidstaat. In de praktijk is dit effect echter niet erg belangrijk. Gedurende de eerste vijf jaar van hun arbeidsverblijf is het derdelanders immers niet toegestaan om zich vrijelijk in een andere lidstaat te vestigen. Daarna hebben ze alleen onder bepaalde voorwaarden vrije verkeersrechten. Het wordt niet verwacht dat dit beleid binnen afzienbare tijd zal veranderen. Verder blijkt slechts een klein percentage van de

EU-ingezetenen door te migreren¹. De vrees dat in het ene land toegelaten immigranten vervolgens massaal verhuizen naar lidstaten met een relatief genereuzer sociaal stelsel lijkt daarmee ongegrond.

Een ander effect wordt gesuggereerd door Boeri e.a. (2002). Zij bepleiten een gemeenschappelijk immigratiebeleid als manier om te ontsnappen uit de vicieuze cirkel, waarin alsmaar strenger immigratiebeleid meer illegalen tot gevolg heeft, wat de kiezer er weer toe beweegt om voor verdere aanscherping van het beleid te stemmen. In deze redenering worden nationale overheden als het ware in gijzeling genomen door de kiezers. In onze optiek is dit echter geen overtuigend argument voor overdracht van verantwoordelijkheden naar een hoger bestuursniveau. Enigszins chargerend zou je kunnen stellen dat dit meer een pleidooi is om de democratie te vervangen door een goedwillende dictator.

Een ander vaak gehoord argument is dat een gemeenschappelijk immigratiebeleid noodzakelijk is gezien de sterke verwevenheid van Europese arbeidsmarkten. Hier is empirisch echter weinig bewijs voor. Bovendien hebben de nationale overheden in de EU-lidstaten de vrijheid om hun eigen arbeidsmarkt in te richten en is er geen directe aanleiding om dit te veranderen.

De conclusie is dat immigratiebeleid slechts weinig externe effecten met zich mee brengt. Ook schaalvoordelen zijn moeilijk aan te wijzen. Misschien zijn wel schaalvoordelen te behalen als veel landen een omslag maken naar een vergelijkbaar selectiesysteem van hoogopgeleide arbeidsmigranten, zoals nu al in een aantal landen gebeurt (zie de volgende paragraaf voor een verdere bespreking van deze beleidsoptie).

Tegenover de relatief zwakke argumenten ten faveure van een gemeenschappelijk immigratiebeleid staan belangrijke argumenten tegen dit streven. De arbeidsmarkten en de sociaaldemografische karakteristieken van lidstaten verschillen onderling sterk. Waar voor de ene lidstaat immigratie een hulpmiddel kan zijn om de pijn van vergrijzing te verzachten, kan voor de andere lidstaat immigratie een onverantwoorde aanslag op de nationale voorzieningen betekenen. En waar in de ene lidstaat tekorten bestaan aan ICT-ers, kunnen in de andere lidstaat tekorten bestaan aan medewerkers in de tuinbouw. Kortom: elke lidstaat heeft een welberedeneerd belang om beleid te ontwikkelen toegesneden op de eigen situatie. Een gemeenschappelijk immigratiebeleid zal dat streven in de weg staan. Daarnaast is het ook minder flexibel aan te passen aan veranderende wensen.

Al met al lijken de argumenten tegen een gemeenschappelijk immigratiebeleid te overheersen. Blijkens een mededeling uit 2000 deelt de Commissie (2000) deze analyse: «De verantwoordelijkheid om te beslissen over de behoefte aan verschillende categorieën migrerende arbeidskrachten moet bij de lidstaten blijven berusten». Dit komt ook overeen met het advies van de ACVZ (2004). Op één punt verschillen wij echter van mening met hun analyse. De ACZV maakt met betrekking tot arbeidsmigratie een uitzondering voor kennismigranten. De redenering is dat dit de EU de mogelijkheid geeft om haar concurrentiepositie als geheel te versterken. Als alle lidstaten echter smachten naar hoogopgeleide kennismigranten, hebben ze er allemaal afzonderlijk al baat bij om deze mensen te lokken met aantrekkelijke regelingen. Daar is geen harmonisatie van regelgeving voor nodig. Tegelijkertijd geeft een nationale aanpak afzonderlijke lidstaten de mogelijkheid om deze kennismigranten buiten te houden, bijvoorbeeld omdat ze concurreren met de eigen bevolking.

¹ Dit zou kunnen veranderen als de inwoners van de nieuwe lidstaten na de vastgelegde overgangstermijn massaal naar de EU-15 emigreren, maar dit is niet waarschijnlijk (zie bijvoorbeeld CPB, 2004).

Immigratiebeleid: ontwikkelingen sinds Tampere

Het bovenstaande maakt duidelijk dat een gemeenschappelijke immigratiebeleid allerminst vanzelfsprekend is. Hieronder volgt een bespreking hoe het EU-beleid zich sinds Tampere in de praktijk heeft ontwikkeld. Daarbij wordt de ontwikkeling van een gemeenschappelijk wettelijk kader belicht. Maar allereerst wordt de toepassing beschreven van de methode van open coördinatie.

De Europese Commissie is een warm voorstander van de ontwikkeling van een gemeenschappelijk immigratiebeleid (EC, 2000; EC, 2001a). Echter in de praktijk is dit vooralsnog een stap te ver gebleken. Gezien de grote verschillen tussen de lidstaten is dit niet verbazingwekkend. In 2001 verdedigde de Commissie daarom een «tijdelijke afwijking van de gemeenschapsmethode als de voornaamste methode van integratie voor het gemeenschappelijk immigratiebeleid» (EC, 2001a). Sindsdien wordt de methode van open coördinatie toegepast op het immigratiebeleid. Deze methode speelt ook een rol op veel andere beleidsterreinen (bijvoorbeeld sociaal beleid, zie CPB/SCP, 2003). Het idee is dat het nationale beleid wordt bijgesteld door de confrontatie met standaarden en praktijken in andere landen. Dit betekent dat lidstaten vrij blijven om zelf de maatregelen te kiezen die het beste bij hun samenleving passen. Wel beoordeelt de Commissie in hoeverre de prestaties van lidstaten overeenstemmen met de gestelde gemeenschappelijke doelen. Voorts vinden met hetzelfde doel periodieke «peer reviews» plaats. Zo nodig kan de Europese Raad aanbevelingen doen. Hoewel sancties ontbreken, gaat deze methode door de politieke druk verder dan vrijblijvende vormen van benchmarking.

De methode van open coördinatie heeft nog weinig concrete resultaten opgeleverd. Het is echter de vraag of dit erg is. Uit de subsidiariteitstoets is gebleken dat belangrijke voordelen zijn verbonden aan een nationaal immigratiebeleid. De voordelen van een gemeenschappelijk immigratiebeleid in de EU liggen meer op het niveau van een «efficiënt management van migratiestromen» (EC, 2001b). Wel is de uitwisseling van informatie sinds 2001 verbeterd. Zo heeft de Commissie in 2002 een Europees Migratienetwerk opgericht om analyse en onderzoek van migratie en asiel in de EU te verbeteren. Voorts is recent het eerste jaarverslag van de Commissie verschenen over migratie en integratie. Uit de voorgaande hoofdstukken kwam reeds naar voren dat grote behoefte bestaat aan betere en vergelijkbare cijfers over migratie in de EU-lidstaten. Bovengenoemde informatieuitwisseling maakt het mogelijk om voortgang en consistentie van nationaal en Europees beleid te bewaken.

Onverlet de praktijk van open coördinatie, streeft de Commissie voor een aantal aspecten van het immigratiebeleid naar een gemeenschappelijk wettelijk kader. De Commissie heeft hiervoor de afgelopen vijf jaar verschillende richtsnoeren voorgesteld. De drie richtsnoeren die de grootste groep immigranten raken, hebben betrekking op (i) gezinshereniging; (ii) de status van langdurig aanwezigen en (iii) arbeidsmigratie van derdelanders¹.

Het recht op gezinshereniging is een belangrijk onderdeel van het beleid en heeft tot de nodige discussie geleid binnen de Unie. Onenigheid over de definitie van familieleden en de condities voor gezinshereniging hebben geleid tot een aantal amendementen op het oorspronkelijke voorstel van de Commissie. De uiteindelijke richtlijn geeft lidstaten het recht om van gezinsleden te eisen dat zij voldoen aan de voorwaarden die het nationale

¹ Daarnaast worden ook richtsnoeren voor eenvoudiger toelating van studenten en onderzoekers voorzien.

recht stelt met betrekking tot integratie. Dit kan bijvoorbeeld betekenen dat de gezinsleden de nationale integratieprogramma's met succes moeten doorlopen.

De status van langdurig ingezetenen wordt in het nieuwe beleid versterkt. Immigranten die legaal en zonder onderbreking vijf jaar in een lidstaat verblijven en voldoen aan de vereisten van het betreffende nationale integratieprogramma, vallen dezelfde behandeling toe als EU-onderdanen. Ook de voorgestelde richtlijnen voor arbeidsmigranten uit derde landen hebben tot doel om hun rechtspositie te versterken en ze meer uitzicht te bieden op een permanente status. De onderhandelingen op dit gebied hebben echter nog weinig opgeleverd (OESO, 2004). Waarschijnlijk zal van geval tot geval worden bekeken of de arbeidsmigrant in aanmerking komt om te worden toegelaten. Het belangrijkste criterium daarbij is of geschikte kandidaten binnen de EU zelf zijn te vinden. Er blijft dus een expliciete voorkeursbehandeling voor inwoners van de EU.

5.1.2 Asielbeleid

De ontwikkelingen in het asielbeleid zijn sterk gekoppeld aan die in het immigratiebeleid. De Commissie is voorstander van een geïntegreerde aanpak van immigratie- en asielbeleid. Het gemeenschappelijk kader voor immigratiebeleid – zie vorige paragraaf – is ook van belang voor asielbeleid. In Tampere heeft de EU besloten tot de ontwikkeling van een gemeenschappelijk asielbeleid. Hierin kunnen twee fasen worden onderscheiden: in de eerste fase worden onder meer minimumnormen voor asielprocedures en opvang van asielzoekers afgesproken; in de tweede fase wordt een gemeenschappelijk asielstelsel vastgesteld. De uitgangspunten van het gemeenschappelijk asielbeleid zijn gebaseerd op de volledige eerbiediging van relevante internationale verdragen, zoals het Verdrag van Genève en het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden.

Ook voor asielbeleid zijn verschillende vormen van coördinatie denkbaar. Is een communautair asielbeleid wenselijk? Hieronder volgt een afweging op basis van de subsidiariteitstoets.

Subsidiariteit en asielbeleid

Asielbeleid brengt kosten met zich mee voor individuele lidstaten. In het kader van beheersing van deze kosten hebben de individuele lidstaten een legitiem belang om de eigen beleidsvrijheid te handhaven. Ook de grotere flexibiliteit is een reden om asielbeleid op het nationaal niveau te handhaven. Wat staat hier tegenover aan externe effecten en schaalvoordelen?

Een belangrijk potentieel extern effect van asielbeleid heeft te maken met negatieve beleidsconcurrentie. Het achterliggende idee is dat aanscherping van het beleid in de ene lidstaat leidt tot een hogere instroom van asielzoekers in de omliggende lidstaten. In de literatuur wordt het verplaatsen van stromen asielzoekers naar omliggende landen wel het «waterbedeffect» genoemd. Volgens deze theorie is het totale aantal asielzoekers in de EU vrijwel constant gebleven, terwijl tussen lidstaten sprake is van omvangrijke fluctuaties. Deze verplaatsing van asielzoekers naar andere lidstaten kan resulteren in een spiraal van verdere aanscherping van het asielbeleid. Dit wordt negatieve beleidsconcurrentie genoemd. Door Hatton (2004) geconstrueerde indices voor de restrictiviteit van verschillende onderdelen van het asielbeleid, laten zien dat het asielbeleid in

EU-lidstaten in de loop van de tijd inderdaad aanzienlijk is aangescherpt: voor alle vier de onderscheiden categorieën (toegang, procedures, voorwaarden, toekenningen) is de gemiddelde waarde in de EU-14 (Luxemburg ontbreekt) gestegen. Met name in de jaren negentig lijkt het beleid restrictiever geworden. Hoewel het tijdstip verschilde tussen EU-lidstaten, introduceerden ze uiteindelijk allemaal soortgelijke pakketten maatregelen (Hatton, 2004).

Toch kan de oorzaak voor het strengere beleid niet zo maar verklaard worden uit negatieve beleidsconcurrentie. Hoewel vaak wordt gesuggereerd dat de data het bestaan van een waterbedeffect ondersteunen¹, is dit allerm minst duidelijk. Uit grafiek 2.2 in hoofdstuk 2 blijkt dat het aantal asielverzoeken in Europa allerm inst constant is geweest. Er is bijvoorbeeld een enorme piek van het aantal asielverzoeken in het jaar 1992. Ook de daling van het aantal asielverzoeken in recente jaren geeft aan dat nadere analyse noodzakelijk is. Hatton (2004) probeert hier in zijn artikel aan tegemoet te komen door te schatten in welke mate het beleid reageert op de toename van het aantal asielzoekers in de betreffende lidstaat en op het beleid in andere lidstaten. Hoewel hij significante effecten van beide variabelen vindt, is een opmerkelijk resultaat dat het effect van het totale aantal asielzoekers in de EU belangrijker is. Dit suggereert dat de verscherping van het beleid niet alleen te wijten is aan externe effecten, maar ook en vooral aan onafhankelijke maar overeenkomstige beleidsbeslissingen in verschillende lidstaten die allemaal geconfronteerd worden met overeenkomstige trends. Negatieve beleidsconcurrentie biedt een belangrijke ondersteuning van de roep om een gemeenschappelijk asielbeleid, maar het effect is volgens deze analyse beperkter dan vaak wordt aangenomen.

Naast negatieve beleidsconcurrentie zijn er ook verwante redenen voor een gemeenschappelijk beleid. De belangrijkste is het zogenaamde «free-rider»-probleem. De lidstaat die de opvang van asielzoekers verzorgt, draagt immers zelf de kosten, terwijl alle lidstaten waarde hechten aan deze opvang. Het is daarom aantrekkelijk voor individuele lidstaten om de opvang over te laten aan andere lidstaten en zo als het ware «gratis mee te liften». Bij het inrichten van het nationale beleid kijken lidstaten immers niet naar de baten van opvang voor de andere lidstaten. In economisch betrekking betekent dit dat deze baten niet geïnternaliseerd worden, maar een extern effect vormen voor de andere lidstaten. Daarom worden de baten bij nationale besluitvorming onderschat en zal het beleid uiteindelijk restrictiever zijn dan optimaal is voor de samenleving als geheel. Ook deze redenering leidt tot de conclusie dat een gemeenschappelijk asielbeleid voordelen kan bieden.

Behalve externe effecten spelen in het asielbeleid ook schaalvoordelen. Er zijn schaafeffecten te behalen door screening en eventuele uitzetting van asielzoekers te coördineren. Ook onderhandelingen met derde landen inzake terug- en overname en de beoordeling van veilige gebieden kunnen profiteren van een gezamenlijke aanpak. Dit zijn extra redenen om het asielbeleid Europees vorm te geven.

Harmonisatie van het asielbeleid is ook gewenst in het kader van de zogenaamde Dublin-verordening. Volgens deze verordening kan een EU-lidstaat een asielzoeker zonder verdere beoordeling naar een andere lidstaat terugverwijzen als laatstgenoemde lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van de asielaanvraag. Dit kan echter alleen als daarbij zijn rechten gewaarborgd zijn. Getuige het advies van de ACVZ (2004) en het

¹ Zie bijvoorbeeld ACVZ, 2004; blz. 18.

daarin aangehaalde advies van de Raad van State is dat momenteel onvoldoende het geval. Verdere harmonisatie kan hier een oplossing bieden.

Alle argumenten op een rijtje gezet, lijken de voordelen van een gemeenschappelijk Europees asielbeleid significant. Deze kunnen opwegen tegen de voordelen van nationale beleidsvrijheid. Dit onderschrijft de conclusies van de ACVZ en de AIV in hun recente adviezen (ACVZ, 2004; AIV, 2004). Randvoorwaarde is dat verdergaande harmonisatie gepaard gaat met een evenwichtige verdeling van de financiële lasten.

Asielbeleid: Ontwikkelingen sinds Tampere

Getuige het bovenstaande zijn belangrijke voordelen verbonden aan een gemeenschappelijk asielbeleid. Toch zijn de nationale gevoeligheden en verschillen in de specifieke vraagstukken tussen de lidstaten (de «asielproblemen» in de noordelijke lidstaten versus de «illegalenproblemen» in de zuidelijke lidstaten van de EU) voorlopig onoverkomelijk gebleken voor het formuleren van een gemeenschappelijk asielbeleid. In een poging om de dreigende stagnatie te voorkomen, publiceerde de Commissie in 2001 een mededeling over het gebruik van de open coördinatiemethode in asielzaken. Hiermee nam de Commissie gedeeltelijk afstand van de communautaire methode.

De open methode van coördinatie wordt sindsdien net als bij het immigratiebeleid ook toegepast op het asielbeleid. Het kan bijdragen aan de standaardisatie in de uitvoering van het asielbeleid door een forum te bieden voor de uitwisseling van informatie. Voor de Commissie is de bedoeling van de methode «to support legislative policy and accompany the convergence process» (EC 2001b). Hiermee zou de overgang naar een daadwerkelijk gemeenschappelijk asielbeleid soepeler kunnen verlopen. Het gevaar ervan is echter dat de methode wordt gebruikt om de indruk te geven dat er iets gebeurt, terwijl het integratieproces eigenlijk stagneert of stilstaat. Gezien de sterke argumenten voor een gemeenschappelijk asielbeleid zou dit een gemiste kans zijn. Het valt te betwijfelen of de open methode van coördinatie, waarin daadwerkelijke sancties ontbreken, uiteindelijk voldoende zal blijken om te komen tot een gemeenschappelijke asielprocedure en een gemeenschappelijke, uniforme status voor asielgerechtigden.

Hoewel het Europese asielregime zoals het zich de afgelopen jaren heeft ontwikkeld op zijn best te karakteriseren is als een onvoltooid bouwwerk, is sinds Tampere wel het een en ander bereikt. Minimumstandaarden voor de opvang van asielzoekers zijn overeengekomen en afspraken zijn gemaakt over de individuele verantwoordelijkheden van lidstaten bij de behandeling van asielaanvragen. Ook de onderhandelingen over minimumnormen voor toekenning van de vluchtelingenstatus en de procedures zijn afgerond. De evenredige verdeling van de financiële lasten verbonden aan de opvang van asielzoekers blijft nog een punt van zorg. In dit kader vormen de oprichting van een Europees Vluchtelingenfonds (EVF) en het vervolg hierop (EVF II) nuttige eerste stappen.

Een ander aspect van een gemeenschappelijk asielbeleid betreft het terugkeerbeleid. Elementen zijn de gemeenschappelijke uitzetting van uitgeprocedeerde asielzoekers en een gemeenschappelijk controlesysteem. Op deze terreinen is de afgelopen jaren wel de nodige voortgang geboekt. Zo worden de grenscontroles door één lidstaat namens alle lidstaten uitgevoerd en worden uitgeprocedeerde asielzoekers sinds kort in EU-verband uitgezet.

5.1.3 Integratiebeleid

Het integratiebeleid in de EU is gekoppeld aan het immigratiebeleid. Zo is een eerlijke behandeling van migranten van buiten de EU één van de beleidsonderdelen, waartoe op de top van Tampere (1999) is besloten.

De Europese Raad van Thessaloniki heeft in 2003 het belang hiervan nogmaals benadrukt, waarbij een omvattende aanpak noodzakelijk werd geacht, zodat naast economische en sociale aspecten van integratie ook culturele, religieuze en politieke dimensies bij dit beleid worden betrokken. Hoewel ook in specifieke behoeften van groepen migranten moet worden voorzien, richt integratie zich uiteindelijk op volledige toegang van migranten tot bestaande instituties.

Integratie is een geleidelijk proces. Dit zou volgens de Commissie tot uitdrukking moeten komen in een «aangroei»-aanpak, waarbij de rechten en plichten van migranten toenemen met hun verblijfsduur. De Commissie identificeert een aantal sleutels voor een succesvol integratiebeleid. Twee aspecten worden hieruit gelicht. Ten eerste stelt de Commissie dat toegang tot de arbeidsmarkt cruciaal is voor maatschappelijke integratie. Belemmeringen zoals problemen bij de erkenning en evaluatie van kwalificaties, moeten daarom zo veel mogelijk worden opgeheven. Om de bijdrage van migranten maximaal te laten renderen, aldus de Commissie, is het belangrijk voort te bouwen op de kennis en ervaringen die migranten bij binnenkomst al hebben.

Ten tweede stelt de Commissie dat onderwijs en opleiding een essentieel onderdeel vormen van een succesvol integratiebeleid. Met name het verwerven van de taal van het ontvangende land is een belangrijk aspect. Naast formele kennis draagt het onderwijssysteem bovendien bij aan informele kennis over maatschappelijke en culturele waarden. Zodoende is het een belangrijk hulpmiddel bij het bevorderen van respect tussen migranten en autochtonen.

Om de integratie van migranten te bevorderen heeft de Commissie een aantal maatregelen voorgesteld. Op voorhand is echter niet duidelijk of voor een succesvol integratiebeleid in de EU een gemeenschappelijke aanpak nodig is. Hieronder onderzoeken we dit door de subsidiariteitstoets toe te passen op het integratiebeleid.

Subsidiariteit en integratiebeleid

Voor integratiebeleid biedt de nationale aanpak duidelijke voordelen. Integratie is erop gericht om immigranten te laten opgaan in hun nieuwe omgeving. Om dit te bereiken is het bijvoorbeeld gewenst dat immigranten kennis opdoen van de taal en de cultuur van hun nieuwe land. Op beide gebieden bestaan grote verschillen tussen lidstaten. Het ligt daarom niet voor de hand om één gemeenschappelijk integratiebeleid te bepleiten.

Ook andere redenen pleiten voor een nationale aanpak. De vorige hoofdstukken hebben grote verschillen laten zien tussen de EU-lidstaten in de karakteristieken van immigranten (land van herkomst, opleidingsniveau etc.) en in de publieke opinie. Al deze verschillen wijzen in de richting van integratiebeleid op zo laag mogelijk niveau, waar zo goed mogelijk ingespeeld kan worden op de behoeften van betreffende lidstaat en zijn autochtone en allochtone ingezetenen.

Welke voordelen van een gemeenschappelijk integratiebeleid staan hier tegenover? Schaalvoordelen lijken moeilijk te behalen vanwege de specifieke eisen die de eigen taal en cultuur van landen stellen aan integratiebeleid. Externe effecten kunnen wel een argument bieden voor een hoger beleidsniveau. Net als bij immigratiebeleid is het belangrijkste potentiële externe effect dat in de ene lidstaat toegelaten immigranten vervolgens doormigreren naar een andere EU-lidstaat, waar bijvoorbeeld meer geld gestoken wordt in het integratiebeleid. Op deze wijze kan een immigrant via een omweg profiteren van de inspanningen van een bepaald land om integratie te laten slagen. Echter dit argument zal in de praktijk waarschijnlijk nauwelijks een rol spelen. Zoals bij de bespreking van het immigratiebeleid reeds werd gememoreerd is het derdelanders gedurende de eerste vijf jaar van hun arbeidsverblijf immers niet toegestaan om zich vrijelijk in een andere lidstaat te vestigen en migreert ook daarna slechts een klein percentage binnen de EU. De huidige heterogeniteit tussen instituties in de EU-lidstaten leidt dus niet tot grote stromen migranten tussen de lidstaten. Dit potentiële externe effect lijkt dan ook weinig gewicht in de schaal te leggen.

Integratiebeleid: ontwikkelingen sinds Tampere

Net als bij het immigratiebeleid kunnen ook op het gebied van het integratiebeleid twee delen worden onderscheiden: (i) de coördinatie van het beleid en (ii) de ontwikkeling van een gemeenschappelijk wettelijk kader. Beide aspecten komen hieronder kort aan de orde.

De afgelopen jaren is veel gedaan om integratiemaatregelen beter te kunnen coördineren tussen lidstaten. Hierbij wordt niet de weg bewandeld van een gemeenschappelijk beleid, maar ligt de nadruk sinds juli 2001 op open coördinatie, net als bij het immigratiebeleid. Zo zijn binnen de EU nationale contactpunten voor integratie opgezet die de uitwisseling van kennis en informatie over integratie moeten bevorderen. Het belang hiervan is door de Europese Raad van Thessaloniki in 2003 benadrukt. Momenteel ontwikkelen de nationale contactpunten een beleidshandboek, waarvan de eerste versie nog dit jaar wordt verwacht.

Daarnaast is een Europees Portaal voor Beroepsmobiliteit opgezet om de informatievoorziening rond werken in andere lidstaten te verbeteren. Ook is recent het eerste jaarverslag van de Commissie over migratie en integratie (EC, 2004b) verschenen. Tenslotte voorziet de open methode van coördinatie ook in nationale actieplannen op een aantal terreinen die zowel van belang zijn voor autochtonen als voor allochtonen. Voorbeelden zijn de actieplannen ter bestrijding van armoede en sociale uitsluiting (zie CPB/SCP, 2003 voor een uitgebreide bespreking). De onderstaande box geeft enig inzicht in de financiële beleidsinstrumenten die door de EU worden ingezet om integratie te bevorderen.

Financiële beleidsinstrumenten ter bevordering van integratie in de EU

De EU beschikt over een aantal financiële instrumenten ter bevordering van integratie, werkgelegenheid en sociale samenhang. Hierbij gaat het allereerst om gelden vanuit de structuurfondsen, met name van het Europees Sociaal Fonds (ESF). Een aantal van de prioriteiten van het ESF is ook relevant voor de integratie van immigranten. Zo besteedt het ESF in de periode van 2000 tot 2006 bijna 12,5 miljard Euro (20% van het totale budget) aan de bevordering van gelijke kansen bij het betreden van de arbeidsmarkt. Dit geld heeft niet specifiek betrekking op immigranten, maar komt de integratie wel ten goede.

Ook een aantal andere programma's bieden ondersteuning voor integratie. Het betreft onder meer het EQUAL-programma, het initiatief URBAN II ten behoeve van stadsherstel, alsmede programma's ter bevordering van de gelijkheid van man en vrouw en ter bestrijding van sociale uitsluiting en discriminatie. Het EQUAL-programma ondersteunt bijvoorbeeld achterstandsgroepen op de arbeidsmarkt met een bedrag van 225 miljoen Euro. Dit komt deels ten goede aan immigranten en asielzoekers.

Voorts erkent het EU-meerjarenprogramma voor ondernemingen en ondernemerschap (2002–2005), waaronder de activiteiten in verband met de BEST-procedure, etnische ondernemers als een van zijn doelgroepen. In het kader van dit programma worden tevens uit het Europees investeringsfonds gelden vrijgemaakt voor microleningen aan immigrantenondernemers. Ook een aantal programma's op het terrein van onderwijs en cultuur (bijvoorbeeld SOCRATES, LEONARDO DA VINCI, Comenius, JEUGD en het programma CULTUUR 2000) kennen onderdelen die zich specifiek richten op de integratie van immigranten.

In vervolg op de Top van Tampere heeft de Raad een Europees Vluchtelingenfonds opgericht voor ondersteuning van nationale maatregelen ter bevordering van de integratie van vluchtelingen. Gedurende de periode 2000–2002 werd 28,3% van de beschikbare middelen (19 miljoen euro) bestemd voor dergelijke maatregelen.

INTI is het meest recente Europese initiatief om de integratie van migranten te bevorderen. Deze in 2003 opgestarte proefprojecten beogen ondersteuning te bieden aan netwerken tussen de lidstaten en zo de dialoog voor een consistente aanpak van integratie in Europa te verbeteren. Met dit initiatief is de komende drie jaar 12 miljoen euro gemoed.

Een van de maatregelen om te komen tot een wettelijk kader betreft de richtlijn voor het recht op gezinshereniging (zie paragraaf 5.1.1 over het immigratiebeleid). Daarnaast heeft de Commissie in november 1999 een pakket voorstellen ingediend ter bestrijding van discriminatie. Het betreft een richtlijn ter bestrijding van discriminatie op grond van ras of etnische afstamming; een actieprogramma tegen discriminatie; en een kaderrichtlijn ter bestrijding van discriminatie in werkgelegenheid op grond van godsdienst of overtuiging, handicap, leeftijd of seksuele geaardheid. Inmiddels is politieke overeenstemming bereikt over deze voorstellen.

De Commissie heeft voortgang geboekt bij de gelijke behandeling van derdelanders en EU-werknemers die zich binnen de EU verplaatsen. Met de implementatie van de nieuwe verordening 1408/71 krijgen legale derdelanders wanneer zij zich binnen de EU verplaatsen dezelfde rechten als EU-onderdanen.

5.2 Vormgeving van het nationale immigratie- en integratiebeleid

Het migratiedebat vestigt de aandacht op een aantal mondiale uitdagingen (zie ook De Mooij en Tang, 2003) zoals globalisering, technologische vooruitgang en demografische ontwikkelingen. Zonder restrictief immigratiebeleid zal de steeds verdergaande globalisering tot toenemende migratie leiden. De wereld lijkt steeds kleiner te worden. Afstanden die vroeger vrijwel onoverbrugbaar waren, vormen tegenwoordig nauwelijks meer een barrière. Veel migranten hebben de afgelopen decennia reeds hun weg gevonden naar de EU. Hoofdstuk 3 heeft laten zien dat de hierdoor ontstane netwerken migratiestromen verder kunnen versterken.

Technologische ontwikkelingen hangen samen met internationalisering. Landen zullen zich steeds verder specialiseren in activiteiten die aansluiten op hun comparatieve voordelen. Voor de rijke EU-lidstaten zijn dat doorgaans kennisintensieve activiteiten. Hierdoor zal de vraag naar hoogopgeleide werknemers relatief toenemen. Dit proces kan worden versterkt door technologische ontwikkelingen als ICT.

Hoofdstuk 2 geeft inzicht in de demografische ontwikkelingen in de EU. De invloed van de vergrijzing zal zich de komende decennia laten voelen op de arbeidsmarkten van lidstaten. Steeds minder werkenden zullen de stijgende zorguitgaven en pensioenkosten moeten dragen. Hierdoor zal de vraag naar jonge arbeidsmigranten van buiten de EU waarschijnlijk toenemen.

Al deze ontwikkelingen suggereren dat migratie in de toekomst een steeds belangrijker rol gaat spelen. Als dit echter leidt tot een grote toestroom van relatief kansarme migranten wordt de verzorgingsstaat op termijn waarschijnlijk onhoudbaar. De vorige Europese Verkenning (CPB/SCP, 2003) toonde aan dat de relatief ruime sociale voorzieningen in EU-lidstaten momenteel reeds onder druk staan als gevolg van een aantal structurele ontwikkelingen, waaronder vergrijzing. Ook blijkt uit hoofdstuk 3 dat het politiek-maatschappelijk draagvlak voor de verzorgingsstaat afneemt als het aantal immigranten in een land verder stijgt. De uitdaging voor het beleid is om het immigratie- en integratiebeleid zo vorm te geven, dat het sociaal zekerheidsstelsel houdbaar blijft.

In de vorige paragraaf is geconcludeerd dat goede redenen bestaan om immigratie- en integratiebeleid nationaal vorm te geven. Maar hoe moet dit beleid vorm worden gegeven in het licht van de druk op de verzorgingsstaat? Een grote toestroom van kansarme migranten, die permanent blijven en een onevenredig groot beroep doen op de bijstand maakt sociale zekerheidsstelsels in EU-lidstaten onhoudbaar. Om dit schrikbeeld te voorkomen zijn zeker drie brede beleidsrichtingen denkbaar: beïnvloeding van de toestroom, beperking van de rechten van immigranten en betere integratie mede door hervorming van sociale zekerheidsstelsels. De beleidsrichtingen sluiten elkaar niet per definitie uit en kunnen elkaar soms versterken. In deze paragraaf worden deze drie mogelijke wegen besproken. Daarbij worden ervaringen in andere landen, ook buiten Europa, meegenomen¹. Aldus biedt deze paragraaf een bijdrage aan het proces van open coördinatie en geeft hij inzicht in de mogelijkheden om het migratie- en integratiebeleid in EU-lidstaten vorm te geven.

5.2.1 Beïnvloeding van de toestroom

Hoe het immigratiebeleid ook vorm krijgt, een zekere mate van restrictie zal in ieder geval noodzakelijk blijven. Een onbeperkte toestroom van immigranten is alleen al vanwege ruimtegebrek geen optie. Lidstaten zullen de toestroom van migranten dus moeten blijven beïnvloeden. Hiertoe bestaan twee wezenlijk van elkaar verschillende mogelijkheden. De eerste bestaat simpelweg uit een restrictie op het aantal migranten. De tweede beoogt selectie van hooggeschoolde migranten. Beide opties worden nader besproken.

Een substantiële vermindering van de migrantenstroom is om verschillende redenen niet eenvoudig. Ten eerste hebben lidstaten de humanitaire en sociale verplichting om gezinshereniging en -vorming in redelijke mate toe te staan (en om vluchtelingen op te vangen). Ten tweede impliceert het bestaan van een zekere mate van afruil tussen legale en illegale immigratie,

¹ Voor de beschrijving in deze paragraaf van de internationale beleidspraktijk is geput uit De Lange e.a. (2002).

dat restricties op de instroom van legale migranten leiden tot een toename van de instroom van illegale migranten. Ten derde is het vrije verkeer van werknemers een van de fundamentele vrijheden van de interne markt. Volledige sluiting van de grenzen is dan ook geen serieuze optie. Ook veronachtzaamt het de economische voordelen die immigratie met zich mee brengt. Zeker met het oog op de vergrijzing is verruiming van de immigratie in veel lidstaten onontkoombaar. Het standpunt van de Commissie dat een nulbeleid rond immigratie niet meer van deze tijd is geeft aan dat dit binnen de EU ook niet de richting is waarin de oplossing wordt gezocht.

Een alternatieve methode om de migratiestromen in de hand te houden is het gebruik van quota. Dit systeem wordt in diverse landen toegepast, ook in de EU. Zo maakt Spanje sinds 2002 gebruik van quota om arbeidsimmigratie te beheersen. In andere lidstaten worden quota meestal alleen voor specifieke groepen gebruikt, zoals voor seizoensarbeid in het VK en voor specialisten in Noorwegen en Duitsland. Het grote nadeel van het quotasysteem is dat het niet flexibel genoeg is en onvoldoende kan inspelen op veranderingen in de arbeidsmarkt. In Spanje heerst daarom grote onvrede over het systeem: in bepaalde sectoren wordt het quotum niet opgebruikt, terwijl in andere sectoren behoefte is aan meer buitenlandse werknemers. Het lijkt daarom geen instrument waarvan grote effecten mogen worden verwacht.

Een interessantere optie is de selectie van kansrijke immigranten. De relatief slechte arbeidsmarktpositie van immigranten wordt immers mede veroorzaakt door een gebrekkige scholing. Als vooral jonge hooggeschoolde immigranten de EU zouden binnenkomen, zouden kwantiteit en kwaliteit van arbeidsdeelname van migranten verbeteren en zou zodoende ook hun bijdrage aan de collectieve sector in de lidstaten toenemen. Bovendien zal de vraag naar hoogopgeleide werknemers in de toekomst waarschijnlijk toenemen als gevolg van globalisering en technologische vooruitgang.

Veel lidstaten hebben daarom de afgelopen jaren hun immigratiebeleid meer gericht op het aantrekken van hooggekwalificeerde buitenlandse werknemers. Zo werd in Nederland in 2000 de werving van buitenlandse ICT medewerkers vanaf HBO niveau versoepeld door de verplichte meldingsperiode bij het arbeidsbureau af te schaffen¹. Ook Duitsland kent sinds augustus 2000 een speciale regeling (Green Card) voor hoogopgeleide IT-specialisten van buiten de EU. De Green Card, die moet worden aangevraagd door een Duitse werkgever, omvat een verblijfs- en werkvergunning voor vijf jaar en kan in principe niet worden omgezet in een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd². De regeling moet het middels een verkorte aanvraagprocedure makkelijker maken om IT-ers aan te trekken en moet de mogelijkheden voor werknemers vergroten om zonder nieuwe toetsing van werkgever te veranderen. De resultaten van de Duitse IT-regeling zijn gemengd. Enerzijds blijkt uit een evaluatie van de eerste zes maanden dat een grote meerderheid van deelnemende bedrijven een toename in concurrentiekracht denkt te hebben ondervonden. (Dieper, 2004). Anderzijds is, ondanks het tekort aan IT-specialisten, het totale quotum van 20 000 nog niet vervuld en vertoont het aantal toegewezen visa een dalende trend. Oorzaak is onder andere de hoge inkomenseis. Dit belet vooral middelgrote en kleinere ondernemingen om van de regeling gebruik te maken. Verder wordt de beperkte verblijfsduur door zowel werkgevers als buitenlandse werknemers als nadelig ervaren.

¹ Overigens is deze versoepeling sinds 2003 niet meer van toepassing.

² In de nieuwe Duitse migratiewet die per 1 januari 2005 in werking zal treden, is er overigens in voorzien dat hooggekwalificeerde vreemdelingen direct in het bezit van een vestigingsvergunning worden gesteld.

Fundamenteler dan versoepelingen in de procedure is een omslag van een vraaggestuurd naar een aanbodgestuurd systeem. Bij aanbodgestuurd beleid maakt het ontvangende land een selectie uit het aanbod van immigranten, terwijl bij een vraaggestuurd systeem de nadruk ligt op de behoefte van het ontvangende land. In laatstgenoemd systeem wordt de werkvergunning dan ook door de toekomstige werkgever aangevraagd. De typering is overigens niet waterdicht: vaak bestaat immigratiebeleid uit zowel aanbod- als vraaggestuurde mechanismen. Het vraaggestuurde systeem is dominant in de EU-lidstaten¹. Bovendien moet in de lidstaten worden voldaan aan een arbeidsmarkttoets die onderzoekt of in de EU zelf geen werknemers zijn die de vacature kunnen vervullen. Ook in de VS worden de meeste arbeidsmigranten voorgedragen door hun toekomstige werkgever.

Het belangrijkste voorbeeld van een aanbodgestuurd selectiemiddel is het puntensysteem². Hierbij worden immigranten geselecteerd op basis van het aantal punten dat zij behalen voor hun eigenschappen en vaardigheden. Om in aanmerking te komen voor een verblijfsvergunning wordt vaak een minimum aantal punten geëist.

Canada hanteert sinds 1967 een puntensysteem voor de selectie van permanente arbeidsmigranten. In totaal kunnen 100 punten worden behaald, waarbij een minimum van 75 punten recht geeft op een visum. De nadruk ligt op opleidingsniveau (maximaal 25 punten), taalvaardigheid (maximaal 24 punten) en werkervaring (maximaal 21 punten). Verder worden elk maximaal tien punten toegekend aan leeftijd, aan het al dan niet hebben van een aanbod om te komen werken en aan aanpassingsvermogen (CIC Canada, 2002).

Borjas (1993) vergelijkt immigranten in Canada en de VS en toont aan dat de vaardigheden en arbeidsprestaties van Canadese immigranten beter zijn dan die van immigranten in de VS. Dit verschil wordt echter grotendeels verklaard door het verschil in de mix van herkomstlanden. Het Canadese punten systeem leidt niet tot immigranten met een hoger opleidingsniveau of hogere relatieve lonen uit een gegeven herkomstland. Het puntensysteem speelt volgens deze analyse een subtielere rol: het verandert de compositie van de immigratiestroom in het voordeel van immigranten uit landen met hogere opleidings- en inkomensniveaus.

Het puntensysteem is in principe relatief eenvoudig aan te passen aan de behoefte van het ontvangende land. Australië kent bijvoorbeeld extra punten toe aan beroepen waar op dat moment veel vraag naar is. Ook kan worden besloten groepen migranten buiten het systeem te laten vallen en dus onbeperkte toegang te bieden. Het puntensysteem biedt enige mate van controle over de beroepssamenstelling van immigranten, maar de doelmatigheid blijkt in de praktijk beperkt door het aantal andere eigenschappen waarop wordt geselecteerd (Green en Green, 1995).

Recent heeft het puntensysteem ook zijn intrede gedaan in de EU: begin 2002 introduceerde het VK een speciaal programma om hooggekwalificeerde migranten aan te trekken. Dit zogenaamde «Highly Skilled Migrants Programme» kent punten toe voor kwalificaties, werkervaring, inkomen en voor bijzondere prestaties. Een geslaagde aanvraag levert een verblijfsrecht voor één jaar, dat daarna gewoonlijk voor drie jaar wordt verlengd en na vier jaar kan worden omgezet in een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd. In 2002 zijn er meer dan 2500 aanvragen gedaan, waarvan ongeveer de helft is ingewilligd. In eerste

¹ In de aanloop naar een nieuwe migratiewet in Duitsland was lange tijd sprake van een puntensysteem voor gekwalificeerde buitenlanders. Hier is in de definitieve wet echter van afgezien.

² Een meer theoretisch alternatief voor het puntensysteem is een veiling van verblijfs- en werkvergunningen. Visa zouden kunnen worden geveild aan de immigrant zelf of aan de bedrijven die immigranten in dienst willen nemen. Het aantrekkelijke van een dergelijk systeem ligt in het zelfselectie mechanisme dat ervoor zorgt dat alleen potentieel economisch succesvolle immigranten worden aangetrokken. De praktische haalbaarheid van dit idee kan echter worden betwijfeld.

instantie betrof het een proefprogramma voor één jaar, maar vanwege het gebleken succes is het inmiddels onderdeel van de migratieregels in het VK.

Ondanks deze veelbelovende ervaringen zien Martin en Martin (1999) duidelijke voordelen in een vraaggestuurd systeem. Zo zal de werkloosheid onder immigranten lager zijn, omdat ze al van een baan zijn verzekerd. Bovendien kan de economische waarde van een immigrant beter worden ingeschat door (potentiële) werkgevers dan middels een generiek puntensysteem. Daarnaast hebben werkgevers in het Europese, vraaggestuurde systeem de plicht om eerst te onderzoeken of geschikte kandidaten in de EU te vinden zijn. Dit biedt kansen aan werklozen in de lidstaten. Het aanbodgestuurde systeem kent deze prikkels niet. De vrees bestaat dat het puntensysteem tot meer concurrentie tussen hooggeschoolden leidt en daarmee tot negatieve looneffecten voor hoogopgeleide autochtonen.

De uitdagingen waar het immigratiebeleid in de EU voor staat suggereren dat een omslag naar meer selectie van kansrijke immigranten een goede richting is. Het is echter de vraag of dat via een puntensysteem moet gebeuren. Weliswaar zijn de ervaringen in landen als Canada en – recent – het VK gunstig, maar tegelijkertijd zijn er duidelijke voordelen verbonden aan een vraaggestuurd beleid. Versoepeling van de eisen aan hooggekwalificeerde werknemers, bijvoorbeeld door hun partners onmiddellijke toegang tot de arbeidsmarkt te gunnen, lijkt daarom een zinvolle weg. Daarnaast zal de toenemende behoefte aan hoogopgeleiden waarschijnlijk ook in een vraaggestuurd systeem leiden tot een concentratie op immigratie van hooggeschoold personeel.

Bij alle pogingen om de immigratiestroom te beïnvloeden, moet wel worden bedacht dat de directe arbeidsmigratie maar een deel van het verhaal vormt. Door volgmigratie kan het uiteindelijke aantal migranten aanzienlijk groter zijn dan de directe arbeidsmigratie zou doen vermoeden. In hoofdstuk 2 is vermeld dat arbeidsmigranten in Nederland gemiddeld gevolgd worden door een even groot aantal volgmigranten. In onderstaand kader worden de verschillen beschreven in de wijze waarop het beleid rond gezinshereniging is vorm gegeven in verschillende landen.

Gezinshereniging in internationaal perspectief

Doorgaans geeft een permanente verblijfsvergunning recht op gezinshereniging. In Canada en het VK kunnen ook de gezinsleden van de meeste tijdelijke arbeidsmigranten overkomen. In België hebben migranten met een verblijfsvergunning van drie maanden al de mogelijkheid zich met partner en minderjarige kinderen te herenigen (OESO, 2001). In Duitsland hangt het recht op gezinshereniging af van het type verblijfsvergunning van de arbeidsmigrant. Zo geeft een tijdelijke verblijfstoestemming geen recht op gezinshereniging. Houders van een Green Card hebben dat recht wel, mits ze beschikken over voldoende woonruimte en financiële middelen. Kinderen ouder dan 16 jaar krijgen in Duitsland alleen een verblijfsvergunning als ze de Duitse taal voldoende beheersen. Ook in Noorwegen en Spanje hebben tijdelijke arbeidsmigranten geen recht op gezinshereniging.

Niet alleen verschilt het recht op gezinshereniging per land, ook de rechten van overgekomen gezinsleden variëren. In het VK heeft de partner direct toegang tot de arbeidsmarkt. In Canada moet eerst een werkvergunning worden verleend en

in Spanje en Duitsland mag een echtgenoot pas na een jaar de arbeidsmarkt betreden. In Canada, het VK en Spanje wordt voor gezinsleden geen arbeidsmarkttoets toegepast; in Noorwegen en (tot twee jaar na aankomst) in Duitsland wel. Overigens heeft de Europese Commissie voorgesteld dat gezinsleden van migranten van buiten de EU dezelfde rechten op toegang tot onderwijs, werk en beroepsopleiding hebben als de gezinshereniger (arbeidsmigrant) zelf.

Ook de groep personen die onder het recht op gezinshereniging valt, verschilt sterk tussen landen. In Australië heeft het betrekking op een veel bredere kring personen dan in bijvoorbeeld Duitsland en Frankrijk. Zo komen in Australië ouders, broers en zussen, alsmede kinderen van broers en zussen in aanmerking voor gezinshereniging. In Duitsland en Frankrijk wordt gezinshereniging beperkt tot echtgenoot en minderjarige kinderen (OESO, 2001).

De VS kennen een migratiebeleid dat sterk gericht is op gezinshereniging. Deze voorkeur voor immigratie op basis van familiebanden heeft tot bezorgdheid geleid over de mate van selectiviteit van het Amerikaanse beleid, omdat scholing grotendeels buiten beschouwing blijft (Van het Loo e.a., 2001). Zo werd in 2002 slechts 16% van de immigranten toegelaten op basis van werkgelegenheidsvoorkeuren.

5.2.2 Beperkte rechten voor immigranten

Een andere beleidsrichting richt zich niet op rechtstreekse beïnvloeding van de stroom van immigranten, maar probeert de aanspraak van immigranten op sociale voorzieningen te beperken. Dit kan op tenminste twee verschillende manieren: door migranten niet permanent maar tijdelijk toe te laten en door de rechten van immigranten op sociale voorzieningen te beperken. In de internationale beleidspraktijk blijken beide opties nauw verwant.

De eerste optie betreft tijdelijkheid van toelating. Dit onderscheid wordt in alle landen gemaakt. Er is echter een groot onderscheid naar de mate waarin tijdelijke en permanente migranten worden toegelaten. In Canada vormen permanente immigranten bijvoorbeeld een belangrijk deel van de totale immigratiestroom, terwijl in het VK migranten in beginsel alleen in aanmerking komen voor een tijdelijk verblijfsrecht. Pas na vier jaar kan dit (voornamelijk voor hooggekwalificeerde migranten) worden omgezet in een permanente verblijfsvergunning. In Noorwegen komen alleen geschoolde migranten, aangeduid als «specialisten», en zelfstandig ondernemers in aanmerking voor permanent verblijf. Ongeschoolde migranten hebben slechts recht op tijdelijk verblijf. In Noorwegen en het VK is het recht op permanent verblijf dus deels gekoppeld aan opleidingsniveau. Op deze wijze ontstaat een mengvorm met de in de vorige paragraaf beschreven selectie van hoogopgeleiden.

De rechten van tijdelijke werknemers zijn vaak zeer beperkt. In alle door De Lange e.a. (2003) onderzochte landen (Nederland, Duitsland, Spanje, Noorwegen, Canada en het VK) wordt de verblijfsvergunning van immigranten met een tijdelijk verblijfsrecht ingetrokken als ze in de bijstand komen. In het VK lopen arbeidsmigrantten bovendien het risico reeds bij verlies van hun baan hun verblijfsvergunning te verliezen. De Lange e.a. (2003; blz. 103) constateren overigens dat in alle onderzochte landen de controle en handhaving van de tijdelijkheid in de meeste gevallen niet plaatsvindt.

In alle landen kunnen tijdelijke migranten slechts een beperkte aanspraak op sociale voorzieningen doen, terwijl permanente migranten in de meeste landen dezelfde toegang tot het sociale zekerheidstelsel hebben als binnenlandse werknemers. Tijdelijke migranten kunnen in bijvoorbeeld Nederland, Duitsland en het VK geen aanspraak maken op een werkloosheidsuitkering, hoewel ze hier wel premies voor moeten afdragen. In Spanje hebben seizoenarbeiders dit recht ook niet, maar betalen ze er ook geen premies voor. Ook in de jaren voorafgaand aan de toekenning van een permanente verblijfsvergunning kunnen immigranten in veel landen geen of slechts beperkt aanspraak maken op werkloosheidsuitkeringen.

Het voorgaande toont aan dat de optie van tijdelijkheid nauw verwant is aan het idee om de aanspraak van immigranten op sociale voorzieningen te beperken. Deze laatste aanpak is in de Nederlandse context recent geopperd door o.a. De Beer (2004). In zijn aanpak maakt hij onderscheid tussen nieuwkomers en gevestigde migranten. Migranten zijn welkom om in een EU-lidstaat te komen werken, maar krijgen niet meteen alle rechten die de gevestigde inwoners hebben. Na een aantal jaren waarin de immigrant geen recht heeft op bijvoorbeeld een bijstandsuitkering, kan het «aspirant-burgerschap» worden omgezet in een volwaardig burgerschap met volwaardige toegang tot sociale voorzieningen. Als migranten eerder vertrekken, kunnen ze de betaalde sociale premies terugkrijgen als vertrekpremie. Een gevoelig punt bij dit voorstel is het ontstaan van eerste- en tweederangsburgers. In een andere bijdrage aan deze discussie verdedigt Van der Meer (2003) deze rechtsongelijkheid met een verwijzing naar de bestaande praktijk, waarin illegalen en asielzoekers al minder rechten hebben.

Door beperking van rechten van immigranten, kan grootschalige immigratie in principe worden verzoend met ruime sociale voorzieningen. Deze beleidsrichting komt dus neer op verruiming van de mogelijkheden voor immigranten om binnen te komen, maar met beperkte rechten. Boeri e.a. (2002) omarmen dit idee en suggereren om te beginnen met het vergroten van het aantal toegelaten seizoenarbeiders.

Het valt te betwijfelen of de beoogde doelen met deze voorstellen uiteindelijk worden gehaald. Beide voorstellen beogen om een herhaling van de Europese geschiedenis rond gastarbeiders te voorkomen, waarin grote groepen immigranten in laaggeschoolde banen instroomden en later in de bijstand belandden. Het is echter niet op voorhand duidelijk dat het voorstel van aspirant-burgerschap dit voorkomt: de meeste gastarbeiders uit de jaren zestig hadden immers eerst meerdere jaren gewerkt voor ze een beroep deden op sociale voorzieningen en zouden in dit voorstel hun volwaardig burgerschap ongetwijfeld reeds hebben verdiend.

Met betrekking tot de voorstellen rond tijdelijke migratie geldt dat het nauwelijks mogelijk is om er op toe te zien dat de migranten daadwerkelijk het land verlaten. In veel gevallen zullen ze in het land blijven en bijvoorbeeld in de illegaliteit verdwijnen. Daarmee kan ook dit voorstel mogelijk zijn doel voorbij schieten.

Het belangrijkste bezwaar van deze beleidsrichting is echter het risico van verdringing van autochtone werknemers, met name aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Zowel bij beperking van de duur van de toelating als bij beperking van de rechten op sociale voorzieningen zal de grotere toestroom van migranten met beperkte rechten tot meer concurrentie voor laaggeschoolde, autochtone werknemers leiden. De in hoofdstuk 3

besproken empirie laat zien dat die concurrentie significant kan zijn. In de VS zal het leiden tot lagere lonen (zie Borjas, 2003); in EU-lidstaten, met relatief genereuze sociale voorzieningen, tot oplopende werkloosheid. Het risico van verdringing is aanwezig en is een belangrijk nadeel van voorstellen voor tijdelijke migratie of beperkingen van aanspraak op sociale voorzieningen.

5.2.3 Integratiebeleid

De beroering rond immigratie is onlosmakelijk verbonden met (economische) integratie, of eigenlijk een gebrek daaraan. De beleidsrichting van betere (economische) integratie ligt voor de hand maar is daarmee nog niet makkelijk te realiseren. De methode van open coördinatie biedt de mogelijkheid om te leren van elkanders ervaringen om economische integratie zo effectief mogelijk vorm te geven. Scholing en vergroting van de taalvaardigheid van immigranten zal in ieder geval een belangrijk element van deze beleidsrichting zijn. De bevindingen rond overdraagbaarheid van kennis suggereren dat deze investeringen relatief effectief kunnen zijn. Bijscholing biedt immigranten de mogelijkheid om de reeds in het herkomstland opgedane kennis en ervaring ook in het bestemmingsland te benutten.

Er bestaan belangrijke verschillen in integratiebeleid tussen landen. Sommige landen, zoals het VK en Duitsland, hebben bijvoorbeeld geen specifiek integratieprogramma, terwijl andere landen als Spanje en Noorwegen (in het land van herkomst) dat wel bieden. In Canada wordt voornamelijk aandacht besteed aan permanente immigranten.

Ook verschilt de mate van vrijwilligheid van deelname aan integratiecursussen. In Frankrijk, Oostenrijk en Denemarken sluit de immigrant een integratieovereenkomst af die voorziet in sancties bij onvoldoende aanwezigheid en verzuim. Meestal heeft het niet voldoen aan de vereisten negatieve gevolgen voor verlening van de verblijfsvergunning. Zo geeft succesvolle afronding van het Franse integratieprogramma recht op een verblijfsvergunning voor tien jaar, terwijl een onvoldoende resultaat slechts recht geeft op een verblijf van één jaar (Zappi, 2003). In Zweden worden buitenlandse kinderen en immigranten die aanspraak maken op sociale bijstand verplicht gesteld integratiecursussen te volgen. Anderen hebben recht op een dergelijk programma, dat overigens niet alleen een taal- en maatschappijcursus omvat, maar ook contacten tussen immigranten en werkgevers bevordert en zo een oriëntatie op de arbeidsmarkt biedt.

Een andere beleidsoptie kan bestaan uit herinrichting van sociale zekerheidsstelsels. De positie op de arbeidsmarkt van laaggeschoolden in het algemeen en migranten in het bijzonder is gebaat bij een meer activerend stelsel. Dit kan vorm worden gegeven door de verkorting van de uitkeringsduur in combinatie met meer nadruk op actief arbeidsmarktbeleid (bijvoorbeeld hulp bij sollicitatie, training & scholing). In de vorige Europese Verkenning (CPB/SCP, 2003) is al geconstateerd dat een verstandige hervorming van de verzorgingsstaat in veel lidstaten mogelijkheden biedt om sociale en economische doelstellingen met elkaar te verenigen. Uit de analyse in hoofdstuk 3 blijkt dat dit zeker ook in het belang van immigranten is. Bemiddeling op de arbeidsmarkt zal immers extra nuttig zijn voor mensen die minder goed bekend zijn met de gebruikelijke wegen om een baan te zoeken. Ook scholing, een andere component van actief arbeidsmarktbeleid, rendeert mogelijk extra bij allochtonen omdat het kan helpen om een brug te slaan tussen de in het

herkomstland opgedane kennis en de in het bestemmingsland benodigde vaardigheden. Deze beleidsrichting biedt dus kansen om zowel de participatie van migranten als van lageropgeleide autochtonen te verhogen.

5.3 Slotbeschouwing

Sinds de Top van Tampere (1999) staat samenwerking op het gebied van immigratie- en asiel hoog op de Europese politieke agenda geplaatst. Met de Europese Raad van Thessaloniki in 2003 is daar het integratiebeleid bijgekomen. Hoofdstuk 1 laat zien dat de Nederlandse publieke opinie ondersteuning geeft aan een gemeenschappelijk immigratie- en asielbeleid. De keuze tussen een gemeenschappelijk en een nationaal beleid vereist een afweging van mogelijke schaalvoordelen en externe effecten tegen de heterogene belangen van lidstaten. In deze subsidiariteitstoets worden voor- en nadelen van centralisatie van het beleid expliciet benoemd.

De analyse in dit hoofdstuk laat zien dat er belangrijke argumenten zijn voor een gemeenschappelijk asielbeleid, maar dat de voordelen bij het immigratie- en integratiebeleid minder duidelijk zijn. Migratie- en integratiebeleid lijken daarom gebaat bij een nationaal beleid. De nationale overheid zal immers beter in staat zijn om haar beleid toe te spitsen op de specifieke behoeften van haar bevolking dan de EU. Dit is van belang in het licht van de grote verschillen in aantallen immigranten, in hun arbeidsmarktsituatie en in de arbeidsmarktinstuties in de EU-lidstaten. Wel lijkt het nuttig om via de methode van open coördinatie te leren van de ervaringen in de andere lidstaten.

Het beleid rond migratie en integratie staat enorm in de belangstelling. Migratie wekt in de Europese samenlevingen de nodige beroering. Deels heeft dit economische redenen. Een breed gedeelde mening is dat migratie werkloosheid in de hand werkt. Een deel van de migranten vormt concurrentie voor autochtone werknemers. De laatste vrezen dus voor hun baan. Uit de analyse in hoofdstuk 4 bleek dat de aldus ervaren dreiging sterker is als het economisch slechter gaat of als er meer immigranten zijn. Een ander deel van de migranten weet echter geen baan te vinden of vast te houden en moet een beroep doen op sociale uitkeringen. In veel lidstaten is de positie van migranten op de arbeidsmarkt relatief slecht, ook als deze gecorrigeerd wordt voor opleiding en leeftijd. Dit is voor migranten zelf ongelukkig, en verdraagt zich slecht met onze normen van rechtvaardigheid. Voorts betekent deze slechte positie dat ze minder of niet bijdragen aan de houdbaarheid aan de verzorgingsstaat, die vanwege verschillende structurele ontwikkelingen toch al onder toenemende druk staat. Door de relatief hoge werkloosheid onder migranten kan niet alleen hun financiële bijdrage per saldo negatief uitvallen, maar kan ook het politiek-maatschappelijk draagvlak voor de verzorgingsstaat ondermijnd raken.

De overheden van de lidstaten hebben elk de taak om migratie en integratie in goede banen te leiden. Er zijn zeker drie brede beleidsrichtingen denkbaar: beperkingen van de toestroom, beperking van rechten, en betere integratie door onder meer hervorming van sociale zekerheidsstelsels. De beleidsrichtingen sluiten elkaar niet per definitie uit en kunnen elkaar soms zelfs versterken.

Het immigratiebeleid zal in enige mate restrictief moeten zijn. Het lijkt daarbij zinvol meer te selecteren op kansrijke immigranten. Selectie kan worden vorm gegeven door een verschuiving van een vraaggestuurd naar een aanbodgestuurd systeem. Het puntensysteem is relatief succesvol in de

selectie van hooggekwalificeerde werknemers. Daarentegen zijn immigranten die onder een vraaggestuurd systeem worden geselecteerd al verzekerd van een baan. Bovendien kan de economische waarde van een immigrant beter worden ingeschat door (potentiële) werkgevers dan middels een generiek puntensysteem.

Een andere beleidsrichting probeert de aanspraak van migranten op sociale voorzieningen te beperken. Dit kan door migranten niet permanent maar tijdelijk toe te laten of door hun rechten op sociale voorzieningen te beperken. In beide voorstellen is echter het risico van verdringing van autochtone werknemers aanwezig, met name aan de onderkant van de arbeidsmarkt. In EU-lidstaten kan dit leiden tot oplopende werkloosheid onder laaggeschoolden. Dit is een belangrijk nadeel van deze beleidsrichting.

Een derde beleidsrichting betreft betere (economische) integratie. De bevindingen rond overdraagbaarheid van kennis suggereren dat investeringen in taal- en overige vaardigheden relatief effectief kunnen zijn. Een ander element kan bestaan uit herinrichting van sociale zekerheidsstelsels. De positie op de arbeidsmarkt van laaggeschoolden in het algemeen en migranten in het bijzonder is gebaat bij een meer activerend stelsel. Deze beleidsrichting biedt kansen om de participatie te verhogen van zowel migranten als van lageropgeleide autochtonen.

Referenties

- ACVZ, 2004, *Voorbij de horizon van «Amsterdam»*. Een advies over het Europese beleid inzake asiel, arbeids- en gezinsmigratie na 1 mei 2004, ten behoeve van het Nederlandse voorzitterschap, Den Haag: Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken.
- AIV, 2004, *Van binnengrenzen naar buitengrenzen. Ook voor een volwaardig Europees asiel- en migratiebeleid in 2009*, Briefadvies Adviesraad Internationale Vraagstukken, Maart 2004.
- Akkerman, T., 2003, *Populism and democracy: challenge or pathology?*, *Acta Politica*, 38, blz. 147–159.
- Alesina, A., 2004, *Racisme verzwakt de verzorgingsstaat*, *Het Financiële Dagblad*, 28 april 2004.
- Alesina, A., R. Baqir en W. Easterly, 1997, *Public goods and ethnic divisions*, NBER Working Paper 6009.
- Alesina, A. en E. La Ferrara, 2004, *Ethnic diversity and economic performance*, NBER Working Paper 10313.
- Alesina, A., E. Glaeser en B. Sacerdote, 2001, *Why doesn't the US have a European-style welfare state?*, Harvard Institute of Economic Research Discussion Paper, Nr 1933. Cambridge, MA: Harvard University.
- Allport, G., 1954, *The nature of prejudice*, New York: Doubleday and Company.
- Amerikaanse Ambassade (2004), geraadpleegd april 2004 via <http://thehague.usembassy.gov/civmain.htm>
- Anderson, C., en C. Guillory, 1997, *Political institutions and satisfaction with democracy: A cross-national analysis of consensus and majoritarian systems*, *American Political Science Review*, 91, blz. 66–81.
- Angrist, J. and A. Kugler, 2003, *Protective or counter-productive? Labour market institutions and the effect of immigration on EU natives*, *The Economic Journal*, 113 (Juni), blz. 302–331.
- Auerbach, A. J., and P. Oreopoulos, 1999, *Analyzing the fiscal impact of immigration*, *American Economic Review, Papers and proceedings*, blz. 176–180.
- Bauer, T.K. en K.F. Zimmermann, 1999, *Assessment of possible migration pressure and its labour market impact following EU enlargement to Central and Eastern Europe*, IZA Research Report No. 3.
- Bauer, T.K., M. Lofstrom en K.F. Zimmermann, 2000, *Immigration policy, Assimilation of immigrants and natives' sentiments towards immigrants: Evidence from 12 OECD-Countries*, IZA Discussion Paper No. 187.
- Beek, K.W.H. van, en B.M.S van Praag, 1992, *Kiezen uit sollicitanten, Concurrentie tussen werkzoekenden zonder baan*, Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- Beer, J. de, 2004, *Immigratie uit Europese Unie hangt samen met conjunctuur*. *Bevolkingstrends* 52(2), blz. 43–44. CBS, Voorburg/Heerlen

- Beer, P. de, 2004, *Insluiting en uitsluiting: de keerzijden van de verzorgingsstaat*, in: Entzinger, H. en J. van der Meer (eds.), *Grenzeloze solidariteit – Naar een migratiebestendige verzorgingsstaat*, Amsterdam: De Balie.
- Bell, B.D., 1997, *The performance of immigrants in the United Kingdom: evidence from the GHS*, *Economic Journal*, 107, blz. 333–344.
- Belot, M. en S. Ederveen, 2004, *Labour mobility: The role of institutions*, te verschijnen als CPB Discussion Paper.
- Blalock, H. M., 1967, *Toward a theory of minority group relations*, New York: John Wiley and Sons.
- Bleakley, H. en A. Chin, 2004, *Language skills and earnings: Evidence from childhood immigrants*, *The Review of Statistics and Economics*, 86, blz. 481–496.
- Boeri, T., G. Hanson en B. McCormick (eds.), 2002, *Immigration policy and the welfare system*, Oxford: University Press.
- Bogardus, E., 1933, *A social distance scale*, *Sociology and Social Research*, 22, blz. 265–271.
- Bonin, H., 2001, *Fiscale Effecte der Zuwanderung nach Deutschland: Eine Generationenbilanz*, IZA Discussion paper No. 32.
- Bonin, H., B. Raffelhueschen and J. Walliser, 2000, *Can immigration alleviate the demographic burden?* *Finanzarchiv*, 57.
- Borjas, G., 1993, *Immigration policy, national origin, and immigrant skills: A comparison of Canada and the United States*, in: Card, D. en R. Freeman (eds.), *Small differences that matter: labor markets and income maintenance in Canada and the United States*. Chicago: The Chicago University Press.
- Borjas, G.J., 1994, *The economics of immigration*, *Journal of Economic Literature*, 32, blz. 1667–1717.
- Borjas, G.J., 1999, *Immigration and welfare magnets*, *Journal of Labor Economics*, 17, blz. 607–637.
- Borjas, G., 2003, *The labor demand curve is downward sloping: reexamining the impact of immigration on the labour market*, *Quarterly Journal of Economics*, November 2003, blz. 1335–1374.
- Borjas, G., 2004, *Increasing the supply of labor through immigration – Measuring the impact on native-born workers*, Center for Immigration Studies Background, Mei 2004.
- Boswell, C. en T. Straubhaar, 2004, *The illegal employment of foreign workers: An overview*, *Intereconomics*, 39 (1), blz. 4–7.
- Bovenkerk, F., M.J.I. Gras en D. Ramsoedh, 1995, *Discrimination against migrant workers and ethnic minorities in access to employment in the Netherlands*, *International Migration Papers*, 4, Employment Department, International Labour Office, Geneva.

- Broeders, D., 2004, *Immigratie in Nederland – Normaliseren door differentiëren?*, in: Entzinger, H. en J. van der Meer (eds.), *Grenzeloze solidariteit – Naar een migratiebestendige verzorgingsstaat*, Amsterdam: De Balie.
- Burda, M.C., 1995, *Migration and the option value of waiting*, *Economic and Social Review*, 27, blz. 1–19.
- Canovan, M., 1981, *Populism*, New York: Harcourt Brace Jovanovich.
- Card, D., 2004, *Is the new immigration really so bad?*, IZA Discussion Paper 1119.
- Carrington, W.J., E. Detriagiache en T. Vishwanath, 1996, *Migration with Endogenous Moving Costs*, *American Economic Review*, 86, blz. 909–930.
- CBS, 2002, *Allochtonen in Nederland, Voorburg/Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek*.
- Chiswick, B.R., 1980, *The earnings of white and coloured male immigrants in Britain*, *Economica*, 47, blz. 81–87.
- CIC Canada, 2002, *Canada's new immigration and refugee protection regulations finalized*, News Release 2002–18.
- Coenders, M., 2001, *Nationalistic attitudes and ethnic exclusionism in a comparative perspective*, Nijmegen, Ph.D. dissertation.
- Coenders, M., en P. Scheepers, 1998, *Support for ethnic discrimination in the Netherlands 1979–1993, Effects of period, cohort, and individual differences*, *European Sociological Review*, 14, blz. 405–422.
- Coenders, M., M. Lubbers en P. Scheepers, 2004, *Majority population's attitudes towards migrants and minorities*, Wenen: European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia.
- Collado, M.D., I. Iturbe-Ormaetxe en G. Valera, 2004, *Quantifying the impact of immigration on the Spanish welfare state*, *International Tax and Public Finance*, 11, blz. 335–353.
- Cornelius, W., P. Martin en J. Hollifield, 1994, *Introduction: The ambivalent quest for immigration control*, in: Cornelius, W. e.a. (eds.), *Controlling immigration: A global perspective*, Stanford CA: Stanford University Press.
- CPB/SCP, 2003, *Sociaal Europa. Europese Verkenning 1 (bijlage bij Staat van de Europese Unie 2004)*, Den Haag: ministerie van Buitenlandse Zaken.
- Dagevos, J.M., 2001, *Perspectief op integratie. Over de sociaal-culturele en structurele integratie van etnische minderheden in Nederland*, Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- Dekker, P., P. Schnabel, C. Capel, L. van Dun en H. Vinken, 2002, *Leeft Europa wel?*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau [<http://www.scp.nl/boeken/speciaal/spec14/nl/metainfo.htm>] Dieper, S., 2004, *The German Green Card Initiative: The First Six Months*, AICGS At Issue Report. (American Institute for Comparative German Studies, Johns Hopkins University) <http://www.aicgs.org/at-issue/ai-greencard.shtml> >.

- Djajic, S., 2001, *Illegal immigration trends, policies and economic effects*, in: Djajic, S. (ed.), *International migration: trends, policies and economic impact*, London/New York: Routledge.
- Duleep, H. en M.C. Regets, 1999, *Immigrants and human-capital investment*, *American Economic Review*, 89, blz. 186–191.
- Dustmann, C. en F. Fabbri, 2003, *Language proficiency and labour market performance of immigrants in the UK*, *Economic Journal*, 113, blz. 905–717.
- EC, 2000, *Mededeling over een communautair immigratiebeleid*, COM (2000) 757 definitief.
- EC, 2003, *Mededeling over immigratie, integratie en werkgelegenheid*, COM (2003) 336 definitief.
- EC, 2004a, *Study on the links between legal and illegal migration*, COM (2004) 412 definitief.
- EC, 2004b, *First annual report on migration and integration*, COM (2004) 508 definitief.
- Eckstein, Z. en Y. Weiss, 2004, *On the wage growth of immigrants: Israel, 1990–2000*, *Journal of the European Economic Association* 2(4), Juni 2004, blz. 665–695.
- Ederveen, S. en N. Bardsley, 2004, *The influence of wage and unemployment differentials on labour mobility in the EU: A meta-analysis*, ACCESSLAB Research Report, Workpackage 3, Januari 2004.
- Ederveen, S. en L. Thissen, 2004, *Can labour market institutions explain unemployment rates in new EU member states?*, CPB Document, 59, April 2004.
- Entorf, H. en J. Moebert, 2004, *The demand for illegal migration and market outcomes*, *Intereconomics*, 39 (1), blz. 7–10.
- EPC, 2001, *Budgetary challenges posed by ageing populations: the impact on public spending on pensions, health and long-term care for the elderly and possible indicators of the long-term sustainability of public finances*. Executive Summary, EPC/ECFIN/630-EN final, Brussels: Economic Policy Committee (EPC) of the European Union 2001.
- European Social Survey, 2004a, *ESS data file, version 4.1*, geraadpleegd januari 2004 via <http://ess.nsd.uib.no>.
- European Social Survey, 2004b, *ESS survey documentation and fieldwork documents*, geraadpleegd januari 2004 via <http://ess.nsd.uib.no>.
- Europese Commissie, 2001a, *Mededeling over een open coördinatiemethode voor het communautaire immigratiebeleid*, COM (2001) 387 definitief.
- Europese Commissie, 2001b, *Over het gemeenschappelijk asielbeleid en de invoering van een open coördinatiemethode*, COM (2001) 710 definitief.
- Eurostat, 2002a, *European Social Statistics: Migration* (Eurostat, Statistical Office of the European Communities, 2002).

Eurostat, 2002b, *European Social Statistics: Demography* (Eurostat, Statistical Office of the European Communities, 2002).

Eurostat, 2003a, *Total unemployment rate in 2002*, geraadpleegd oktober 2003 via <http://europa.eu.int/comm/eurostat>.

Eurostat, 2003b, *GDP per capita in Purchasing Power Standards. General economic background*, geraadpleegd oktober 2003 via <http://europa.eu.int/comm/eurostat>.

Eurostat, 2003c, *Gross Domestic Product 2002, first results. Statistics in focus, theme 2-35*, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

Faini, R. en A. Venturini, 1994, *Italian emigration in the pre-war period*, in: T.J. Hatton en J.G. Williamson (eds.), *Migration and the international labor market, 1850-1939*, Londen: Routledge.

Gaag, N. van der, en L. van Wissen, 1999, *Uniformity and diversity scenarios for international migration*, in: De Beer, J., en L. van Wissen (eds.), *Europe: One continent, different worlds. Population scenarios for the 21st century*, Dordrecht/Boston/Londen: Kluwer Academic Publishers.

General Secretariat of National Statistical Services of Greece, *Table 3 (national level): Usual resident population by sex, country of citizenship and age group. Greek Census Data 2001*, geraadpleegd februari 2004 via <http://www.statistics.gr>.

Gijsberts, M., 2004, *Minderheden en integratie*, in: Sociaal en Cultureel Planbureau, *Sociaal en cultureel rapport 2004*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Gijsberts, M., en J. Dagevos, 2004, *Concentratie en wederzijdse beeldvorming tussen autochtonen en allochtonen*, paper gepresenteerd op de Sociaal Wetenschappelijke Studiedagen, Amsterdam, 22-23 april 2004.

Green, A. en D. Green, 1995, *Canadian immigration policy: The effectiveness of the point system and other instruments*, *The Canadian Journal of Economics*, 28 (4b), blz. 1006-1041.

Hagendoorn, L., 1995, *Intergroup biases in multiple group systems: The perception of ethnic hierarchies*, in: W. Stroebe en M. Hewstone, *European Review of Social Psychology*, 6, blz. 199-228.

Hansen, J., 2000, *The duration of immigrants' unemployment spells: evidence from Sweden*, IZA Discussion Paper 155.

Hansen, J., 2004, *The unemployment duration of natives and immigrants: explained and unexplained differences*, Mimeo Concordia University Working Paper.

Harris, J.R. and M.P. Todaro, 1970, *Migration, unemployment and development: A two-sector analysis*, *American Economic Review*, 60, blz. 126-142.

Hartog, J. en A. Zorlu, 2004, *Economische effecten van immigratie – Ontwikkeling van een databestand en eerste analyses*, AIAS Working Paper 2004-26.

Hatton, T.J., 2004, *Seeking asylum in Europe*, *Economic Policy*, april 2004, blz. 5-62.

Hatton, T. en S. Wheatley Price, 1999, *Migration, migrants and policy in the United Kingdom*, IZA Discussion Paper 81.

Hatton, T.J. en J.G. Williamson, 2002, *What fundamentals drive world migration?*, NBER Working Paper 9159.

Hicks, J., 1932, *The theory of wages*, London: Macmillan.

Hofferbert, R., en H. Klingemann, 1999, *Remembering the bad old days: Human rights, economic conditions, and democratic performance in transitional regimes*, *European Journal of Political Research*, 36, blz. 155–174.

Hoogteijling, E.M.J., 2002, *Illegalen in Nederland*, *Maandstatistiek van de bevolking* 2002, 3, blz. 21 (voor een uitgebreide beschrijving van de ramingsmethode en de uitkomsten zie: <http://www.cbs.nl/nl/publicaties/artikelen/maatschappij/bevolking/illegalen/raming-niet-GBA-geregistreerden.pdf>).

Jackman, R. en S. Savouri, 1992, *Regional Migration in Britain: An Analysis of Gross Flows Using NHS Central Register Data*, *The Economic Journal*, 102 (415), blz. 1433–1450.

Jahn, A. en T. Straubhaar, 1998, *A survey on the economics of illegal migration*, *South European Society & Politics*, 3 (3), blz. 16–42.

Jandl, M., A. Kraler en A. Stepien, 2003, *Migrants, minorities and employment. Exclusion, discrimination and anti-discrimination in 15 member states of the European Union*. Wenen: European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia.

Jones, J., 1997, *Prejudice and racism*, New York: The McGraw-Hill Companies, Inc.

Kee, P., 1995, *Native-immigrant wage differentials in the Netherlands: discrimination?*, *Oxford Economic Papers*, 47, blz. 302–317.

Kiehl, M., en H. Werner, 1999, *The labour market situation of EU and of the Third country nationals in the European Union*. Labour market topics no. 32, Nürnberg: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit. <http://nso.gov.mt/main%20indicators/mainindicators.hm>.

Koopmans, R., 2003, *Het Nederlandse integratiebeleid in internationaal vergelijkend perspectief: etnische segregatie onder de multiculturele oppervlakte*, in: H. Pelikaan en M. Trappenburg (eds.), *Politiek in de multiculturele samenleving*, Meppel: Boom.

Lange, T. de, S. Verbeek, R. Cholewinski en J. Doomernik, 2002, *Arbeidsmigratie naar Nederland: Regulering en demografische en economische aspecten in internationaal vergelijk*, Den Haag: Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken.

Lazaer E.P, 2000, *Diversity and immigration*, in: G.J. Borjas (eds.), *Issues in the economics of immigration*, Chicago: The University of Chicago Press.

Linde, J., en J. Ekman, 2003, *Satisfaction with democracy*, *European Journal of Political Research*, 42, blz. 391–408.

- Loo, M. van het, S. de Spiegeleire, G. Lindstrom, J. Kahan en G. Vernez, 2001, *A comparison of American and Dutch immigration and integration experiences: What lessons can be learned?*, WRR Werkdocumenten Nr. W120.
- Lundborg, P., 1991, *Determinants of migration in the Nordic labour market*, *Scandinavian Journal of Economics*, 93, blz. 363–375.
- Martin, P. en S. Martin, 1999, *The politics of globalization in Germany and the United States: US immigration policy*, in: C. Lankowski (eds.), *Responses to globalization in Germany and the United States: Seven sectors compared*, AICGS Research Report, Nr. 10 (American Institute for Comparative German Studies, Johns Hopkins University).
- Massey, D.S., 1988, *Economic development and international migration in comparative perspective*, *Population and development review*, 14, blz. 383–413.
- Mattila, M., 2003, *Why bother? Determinants of turnout in the European elections*, *Electoral Studies*, 22, blz. 409–468.
- Meer, J. van der, 2003, *Eigen zwakken*, *De Helling*, 4.
- Migration Policy Institute (2002), geraadpleegd 2004 via <http://www.migrationinformation.org/USfocus/> Mincer, J., 1978, *Family migration decisions*, *Journal of Political Economy*, 86, blz 749–773.
- Molle, W.T.M. en C.Th. Zandvliet, 1993, *South-to-North immigration into western European countries: the case of France, the United Kingdom and the Netherlands*, in: H. Siebert (ed), *Migration: a challenge for Europe*, Kiel: Institut für Weltwirtschaft.
- Monnier, A., 2004, *Vijftien + tien = 455: Uitbreiding EU in bevolkingcijfers*, *Demos*, 20:5.
- Moscorola, F.C., 2001, *The effects of immigration inflows on the sustainability of the Italian welfare state*, Center for Research on Pensions and Welfare Policies, Working Paper no. 6/01, Turin.
- Nickell, S., 2003, *A picture of European unemployment: Success and failure*, LSE Centre of Economic Performance Discussion Paper 577.
- Nicolaas, H., A.H. Sprangers en H. Witvliet, 2003a, *Ontwikkelingen in de volgmigratie van asielmigranten*. *Bevolkingstrends* 51(2), blz. 13–19. CBS, Voorburg/Heerlen
- Nicolaas, H., A.H. Sprangers en H. Witvliet, 2003b, *Arbeidsmigranten en hun gezinnen*. *Bevolkingstrends* 51(2), blz. 20–23. CBS, Voorburg/Heerlen
- Nicolaas, H., A.H. Sprangers, A. Zorlu en J. Hartog, 2004, *Migranten: wie komen, wie gaan terug en wie laten hun gezin overkomen?* *Bevolkingstrends* 52(2), blz. 36–42. CBS, Voorburg/Heerlen
- Nicolaas H. en A.H. Sprangers, 2004, *Minder asielzoekers in de Europese Unie*. *Bevolkingstrends* 52 (3). CBS, Voorburg/Heerlen.
- OESO, 2001, *The employment of foreigners: outlook and issues in OECD countries*, *Employment Outlook*, Ch. 5.

- OESO, 2001, *Trends in international migration*, SOPEMI 2000 edition, Parijs
- OESO, 2004, *Trends in international migration*, SOPEMI 2003 edition, Parijs.
- Olzak, S., 1992, *The dynamics of ethnic competition and conflict*, Stanford: Stanford University Press.
- Ottoviano, G. en G. Peri, 2004, *The economic value of cultural diversity: Evidence from US cities*, CEPR Discussion Paper 4233.
- Overbeek, H., 2002, *Globalization and governance: Contradictions of neo-liberal migration management*, HWWA Discussion Paper 174.
- Parillo, V., en Ch. Donoghue, 2002, *Updating the Bogardus social distance studies; a new national survey*, paper gepresenteerd op de Annual Meeting of the American Sociological Association in Chicago, 16–19 augustus 2004.
- Pedersen, P.J., M. Pytlikova en N. Smith, 2004, *Selection or network effects? Migration flows into 27 OECD countries, 1990–2000*, IZA Discussion Paper 1104.
- Pettigrew, Th., 1998, *Reactions toward the new minorities of Western Europe*, *Annual Review of Sociology*, 24, blz. 77–103.
- Pissarides, C.A. and I. McMaster, 1990, *Regional migration, wages and unemployment: Empirical evidence and implications for policy*, *Oxford Economic Papers*, 42, blz. 812–831.
- Praag, C. van, en P. Tesser, 2000, *Immigratie in Nederland: sociale gevolgen*, in: N. van Nimwegen en G. Beets (eds.), *Bevolkingsvraagstukken in Nederland anno 2000*, Den Haag: Netherlands Interdisciplinary Demographic Institute (Rapport no. 58).
- Prins, C.J.M., 2004, *Acquisition of citizenship*, *Statistics in Focus. Population and social condition*, 3/2004.
- Quillian, L., 1995, *Prejudice as a response to perceived group threat, population composition and anti-immigrant and racial prejudice in Europe*, *American Sociological Review*, 4, blz. 586–611.
- Ravenstein, E., 1889, *The laws of migration*, *Journal of the Statistical Society* 52, blz. 214–301.
- Razin, Assaf, Efraim Sadka en Phillip Swagel, 1998, *Tax burden and migration: A political economy theory and evidence*, NBER Working Paper, Nr 6734. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.
- Rele, H. ter, 1998, *Generational accounts for the Netherlands*, *De Economist*, 146, blz. 555–584.
- Rele, H.J.M. ter en H.J. Roodenburg, 2001, *Hoe meer zielen, hoe minder vreugd*, *Economisch-Statistische Berichten*, 4330, blz. 808–810.
- Roodenburg, H.J. en L. van den Boom, 2000, *Economische gevolgen van immigratie*, *Tijdschrift voor Politieke Economie*, 22:3, blz. 3–26.
- Roodenburg, H.J., R. Euwals en H.J.M. ter Rele, 2003, *Immigration and the Dutch economy*, CPB Special Publications, 47.

- Roseveare, D. en M. Jorgensen, 2004, *Migration and integration of immigrants in Denmark*, Economics Department Working Paper 368.
- Salt, J., A. Singleton en J. Hogarth, 1994, *Europe's international migrants: Data sources, patterns and trends*, London: HMSO.
- Scheepers, P., M. Gijsberts en M. Coenders, 2002, *Ethnic exclusionism in European countries, public opposition to grant civil rights to legal migrants as a response to perceived ethnic threat*, *European Sociological Review*, 18, blz. 17-34.
- Schneider, F., 2003, *Der Umfang der Schattenwirtschaft des Jahres 2003 in Deutschland, Österreich und der Schweiz - Weiteres Anwachsen der Schattenwirtschaft*, <http://www.econ.jku.at/Schneider/PfuschOeDCH2003.pdf>.
- SCP, 2003, *Rapportage Minderheden 2003*, Den Haag.
- SER, 2001, *Arbeidsmobiliteit in de EU*, SER Advies 01/04, Den Haag.
- Sinn, H.W. and M. Werding, 2001, *Immigration following EU eastern enlargement*, CESifo Forum, Summer 2001.
- Sjaastad, L.A., 1962, *The costs and returns of human migration*, *Journal of Political Economy*, 70, supplement.
- Smith A., 1776, *Inquiry into the nature and causes of the wealth of nations*, London: Strahan/Cadell.
- Smith, J.P. and B. Edmonston, 1997, *The new Americans: economic, demographic and fiscal effects of immigration*, Washington D.C.: National Academic Press.
- Sprangers, A.H., A. Zorlu, J. Hartog en H. Nicolaas, 2004, *Immigranten op de arbeidsmarkt*. *Bevolkingstrends* 52(2), blz. 45-53. CBS, Voorburg/Heerlen
- Stark, O., 1991, *The migration of labor*, Oxford/Cambridge, Mass.: Blackwell.
- Storesletten, K., 2000, *Sustaining fiscal policy through immigration*, *Journal of Political Economy*, 108, blz. 300-322.
- Sumner, G., 1906, *Folkways*, Boston: Ginn.
- Taggart, P., 2000, *Populism*, Buckingham: Open University Press.
- Taggart, P., en A. Szczerbiak, 2004, *Contemporary Euroscepticism in the party systems of the European Union candidate states of Central and Eastern Europe*, *European Journal of Political Research*, 44, blz. 1-28.
- UNHCR, 2002, *Statistical yearbook 2001: Refugees, asylum-seekers and other persons of concern – Trends in displacement, protection and solutions*, Geneve.
- UNHCR, 2003, *2002 UNHCR Population statistics (version August, 4, 2003)*, geraadpleegd oktober 2003 via <http://www.unhcr.ch>.
- UNHCR, 2004, *Asylum Levels and Trends: Europe and non-European Industrialized Countries 2003. A comparative Overview of asylum applications submitted in 44 European and 6 non-European countries in 2003 and before* (<http://www.unhcr.ch>).

US CIS, 2004, H-1B Frequently Asked Questions, Citizenship and Immigration Services, geraadpleegd mei 2004 via <http://uscis.gov/graphics/howdoi/h1b.htm>.

Van der Gaag, N. en L. van Wissen, 1999, *Uniformity and Diversity Scenarios for International Migration*. In: De Beer, J. en L. van Wissen (eds.), *Europe: One Continent, Different Worlds. Population Scenarios for the 21st century*. Dordrecht/Boston/Londen: Kluwer Academic Publishers.

Venturini, 2004, *Do illegal migrants compete with national workers?*, *Intereconomics*, 39 (1), blz. 11-13.

Versteegh, K., 2004, *Dwars Europa wordt wakker*, NRC, 1-7-2004. VN Afdeling Bevolking, 2000, *Replacement Migration: Is it A Solution to Declining and Ageing Populations?*, New York: United Nations Population Division.

VN Afdeling Bevolking, 2002, *International migration report 2002*, New York: United Nations Population Division.

Waldorf, B., A. Esparza en J. Huff, 1990, *A Behavioral Model of International Labor and Nonlabor Migration: The Case of Turkish Movements to West Germany, 1960-1986*, *Environment and Planning*, 22, blz. 961-73.

Wennekers, C., en P. Dekker, 2004, *Betrokkenheid bij Europa*, in: *Europa als sociale ruimte. Open coördinatie van sociaal beleid in de Europese Unie (RMO-advies 28)*, Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling.

Wheatly Price, S., 2001, *The unemployment experience of male immigrants in England*, *Applied Economics*, 33, blz. 201-215.

WRR, 2003, *Slagvaardigheid in de Europabrede Unie*, Den Haag: Sdu Uitgevers.

Zappi, S., 2003, *French government revives assimilation policy*, Migration Policy Institute, geraadpleegd mei 2004 via <http://www.migrationinformation.org/Feature/display.cfm?ID=165>.

Zegers de Beijl, R. (ed.), 2000, *Documenting discrimination against migrant workers in the labour market. A comparative study of four European countries*, Geneve: International Labour Organization.

Zimmermann, K.F., 1994, *European migration: Push and pull*, *International Regional Science Review*, 19, blz. 95-128.

Zorlu, A., J. Hartog, A. Sprangers en H. Nicolaas, 2004, *Retourmigratiegedrag van recente immigranten*. In: *Economisch Statistische Berichten*, 20 augustus 2004

Bijlage verklaringsmodellen hoofdstuk 4

In deze bijlage staan de modellen weergegeven ter verklaring van etnische distantie (tabel 4.1) en ervaren etnische dreiging (tabel 4.2).

Tabel 4.1 Parameterschattingen (*100) en variantiecomponenten van multiniveau modellen van etnische distantie in 18 EU-lidstaten (N=30915)

	Model 1	Model 2	Model 3
Intercept	26,5	26,2	26,7
<i>Individuele kenmerken</i>			
Opleiding (in jaren)	-1,0	-1,0	-0,5
<i>Sociale positie: (hogere prof. = ref.)</i>			
Lagere professionals	0,8	0,8	0,7
Routine hoofdarbeiders	3,2	3,2	2,5
Zelfstandigen	4,9	4,9	2,8
Geschoolde handarbeiders	5,3	5,3	3,4
Ongeschoolde handarbeiders	4,9	4,9	3,1
Studenten	0,2	0,2	1,8
Werklozen	7,3	7,3	4,4
Gepensioneerden	4,3	4,3	2,2
In huishouden	3,9	3,9	2,0
Anders, niet werkend	4,6	4,6	3,9
Inkomen	-0,2	-0,2	0,2
Leeftijd	0,1	0,1	0,1
Geslacht: Man (vrouw = ref.)	1,4	1,4	2,1
<i>Urbanisatie: (platteland = ref.)</i>			
Dorp	-1,7	-1,7	-1,2
Kleine stad	-2,8	-2,8	-2,3
Voorsteden	-3,4	-3,5	-2,8
Grote stad	-4,3	-4,4	-2,8
<i>Kerkbezoek: (nooit = ref.)</i>			
Een keer per week	4,8	4,8	4,3
Een keer per maand	3,1	3,1	3,1
Af en toe	1,6	1,6	1,4
<i>Land kenmerken</i>			
Werkloosheidspercentage: 2002		-0,1	-0,1
Bruto Binnenlands Product per capita: 2002		-0,5	0,1
% etnische minderheden: 2000		-0,3	-0,4
Netto migratie: 1995-2000		1,0	-0,2
Asielverzoeken: 2001-2		0,3	0,1
<i>Intermediaire kenmerken</i>			
Links-rechts plaatsing		0,9	
Waargenomen persoonlijke onveiligheid			1,8
Sociaal wantrouwen			0,1
Politiek wantrouwen			-0,0
Ervaren etnische dreiging			56,8
<i>Variatie componenten</i>			
Individueel	0,066	0,066	0,058
(Percentage verklaard)	(5,11)	(5,11)	(17,16)
Land	0,003	0,003	0,001
(Percentage verklaard)	(20,74)	(39,26)	(69,05)

Noot: vetgedrukte parameters zijn significant.

Ref.= referentiecategorie.

Bron: European Social Survey; eigen berekeningen.

Tabel 4.2 Parameterschattingen (*100) en variantiecomponenten van multiniveau modellen van ervaren etnische dreiging in 18 EU-lidstaten (N=30915)

	Model 1	Model 2	Model 3
Intercept	55,6	55,6	56,2
<i>Individuele kenmerken</i>			
Opleiding (in jaren)	-0,8	- 0,8	- 0,6
<i>Sociale positie: (hogere prof. = ref.)</i>			
Lagere professionals	0,1	0,1	0,0
Routine hoofdarbeiders	1,3	1,3	0,9
Zelfstandigen	2,9	2,9	1,9
Geschoolde handarbeiders	3,1	3,1	2,2
Ongeschoolde handarbeiders	3,0	3,0	1,7
Studenten	-2,4	- 2,4	- 1,5
Werklozen	3,9	3,9	2,1
Gepensioneerden	3,2	3,2	2,0
In huishouden	2,5	2,5	1,3
Anders, niet werkend	1,2	1,2	0,5
Inkomen	-0,7	- 0,7	- 0,3
Leeftijd	- 0,0	- 0,0	- 0,0
Geslacht: Man (vrouw = ref.)	- 0,3	- 0,3	- 0,3
<i>Urbanisatie: (platteland = ref.)</i>			
Dorp	-0,9	- 0,9	- 1,0
Kleine stad	-1,6	- 1,6	- 2,2
Voorsteden	-1,8	- 1,8	- 2,6
Grote stad	-3,2	- 3,2	- 4,1
<i>Kerkbezoek: (nooit = ref.)</i>			
Een keer per week	- 0,7	- 0,8	- 0,2
Een keer per maand	-1,0	- 1,0	-0,4
Af en toe	- 0,4	- 0,4	0,1
<i>Land kenmerken</i>			
Werkloosheidspercentage: 2002		- 0,3	- 0,4
Bruto Binnenlands Product per capita: 2002		-1,1	- 0,7
% etnische minderheden: 2000		0,4	0,4
Netto migratie: 1995–2000		2,0	1,1
Asielverzoeken: 2001–2		0,4	0,3
<i>Intermediaire kenmerken</i>			
Links-rechts plaatsing			0,8
Waargenomen persoonlijke onveiligheid			1,6
Sociaal wantrouwen			1,4
Politiek wantrouwen			1,7
<i>Variantie componenten</i>			
Individueel	0,023	0,023	0,020
(Percentage verklaard)	(7,74)	(7,74)	(18,16)
Land	0,003	0,001	0,001
(Percentage verklaard)	(6,74)	(59,29)	(62,05)

Noot: vetgedrukte parameters zijn significant.

Ref.= referentiecategorie.

Bron: European Social Survey; eigen berekeningen.

Bijlage 4.2 Metingen van landenkenmerken

Werkloosheidspercentage; Bron: Eurostat 2003. Cijfers over het werkloosheidspercentage in 2002 zijn verkregen via Eurostat (2003a) en zijn vergelijkbaar met de gebruikte cijfers in hoofdstuk 2. Deze cijfers verwijzen naar het aantal werkloze personen gedeeld door de totale beroepsbevolking in een land. De bepaling van het aantal werklozen is gebaseerd op het «European Union Labour Force Survey». Werklozen zijn personen die in de twee weken na de referentieweek zonder werk waren en die actief op zoek waren naar werk op enig moment gedurende de afgelopen vier weken of zij die een baan hebben gevonden die aanvangt binnen een periode van maximaal drie maanden.

Bruto Binnenlands Product; Bron: Eurostat 2003. Cijfers over het BBP in 2002 zijn verkregen via Eurostat (2003b). BBP is gemeten per hoofd van de bevolking in PPS (Purchasing Power Standards * 1000) tegen huidige prijzen, geïndiceerd op 100 voor de EU-15 leden in 2002. Ook de andere landen zijn hiertegen afgezet. Deze relatieve statistieken – die tijdens de analyse niet anders leverbaar waren – zijn vermenigvuldigd met het absolute BBP per hoofd van de bevolking voor de EU-15 (Eurostat 2003c), om het werkelijke BBP per land te verkrijgen.

Percentage etnische minderheden; Om de aanwezigheid van etnische minderheden in de West-Europese lidstaten te meten, zijn overeenkomstig de gehanteerde cijfers in hoofdstuk 2 de statistieken over het aantal inwoners zonder de nationaliteit van de betreffende lidstaat genomen, maar daarbij is het criterium van de niet-westerse nationaliteit gehanteerd. Inwoners met een paspoort uit een geïndustrialiseerd land worden hier niet tot de etnische minderheidsgroep gerekend; in deze meting betreft dat de inwoners uit de EU-15, EFTA, VS, Canada, Australië en Nieuw-Zeeland. Voor Oostenrijk en Luxemburg verwijzen de cijfers naar het aantal mensen met een niet-EU-15 nationaliteit. Deze aantallen zijn afgezet tegen de totale bevolking. Daarbovenop werd het aantal naturalisaties in de laatste 15 jaar verdisconteerd, omdat dit aantal sterk varieert tussen de lidstaten en met name groter is in Zweden, België en Nederland (Eurostat 2002a; OESO 2004) en omdat de meeste naturalisaties aan niet-westerse minderheden worden toegekend (OESO 2004). De meest recente cijfers van Eurostat (2002a) dateren van 1 januari 2000. Deze cijfers wijken daarmee af van de in hoofdstuk 2 gepresenteerde statistieken, omdat daar de aantallen over naturalisaties niet zijn opgenomen. Voor Griekenland bleken de Eurostat cijfers niet recenter dan 1998. Deze statistieken wijken sterk af van de meer recente Griekse census data uit 2001. Deze Griekse bron rapporteert het aantal inwoners naar nationaliteit, waar het aantal naturalisaties zoals gegeven door Eurostat bij op is geteld (General Secretariat of National Statistical Services of Greece 2004; Eurostat 2002a). Voor Polen, Tsjechië, Hongarije en Slovenië waren identieke metingen van Eurostat niet leverbaar. Daarom is het aandeel buitenlandse burgers zoals gerapporteerd door de OESO voor de eerste drie en voor Slovenië het aandeel minderheden zoals gerapporteerd door Verenigde Naties afdeling Bevolking genomen (2002).

Netto migratie; Van de Verenigde Naties afdeling Bevolking (2002) is de gemiddelde jaarlijkse netto migratie tussen 1995 en 2000 per 1000 inwoners verkregen. Het gaat hier om het jaarlijkse aantal immigranten minus het jaarlijkse aantal emigranten, zowel voor mensen met als zonder de nationaliteit van de betreffende lidstaat.

Asielzoekers; Tenslotte is het gemiddelde aantal asielaanvragen in 2001 en 2002 per 1000 inwoners als verklarend landenkenmerk opgenomen. Deze cijfers zijn relatief gemakkelijk te vergelijken tussen lidstaten. Cijfers over daadwerkelijke verlening van status zijn veel moeilijker crossnationaal te vergelijken. Het aantal asielaanvragen is geregistreerd bij de Verenigde Naties Hoge Commissariaat voor Vluchtelingen (2002, 2003). Om rekening te houden met jaarlijkse fluctuaties is het gemiddelde aantal aanvragen berekend in de twee jaren die vooraf gingen aan de enquêtes.

Publicaties van CPB, SCP en CBS

Onderstaande lijst bevat een selectie van recente publicaties van het Centraal Planbureau, het Sociaal en Cultureel Planbureau en het Centraal Bureau voor de Statistiek die betrekking hebben op Europa en op het thema van deze Europese Verkenning (migratie en integratie). Een complete lijst van publicaties is te vinden op de websites van het CPB (www.cpb.nl), het SCP (www.scp.nl) en het CBS (www.cbs.nl).

CPB-publicaties

Bollen, J., T. Manders en M. Mulder, 2004, *Four futures for energy markets and climate change*. ISBN 90-5833-171-7

CPB, 2004, *Arbeidsmigratie uit de Midden- en Oost-Europese toetredingslanden*, CPB Notitie, 14 januari 2004

Ederveen, S. en L. Thissen, 2004, *Can labour market institutions explain unemployment rates in new EU member states?*, CPB Document 59. ISBN 90-5833-174-X

Lejour, A., R. de Mooij en C. Capel, 2004, *Assessing the economic implications of Turkish accession to the EU*, CPB Document 56. ISBN 90-5833-166-0

Mooij, R. de, en P. Tang, 2003, *Four futures of Europe*. ISBN 90-5833-135-0

Roodenburg, H., R. Euwals en H. ter Rele, 2003, *Immigration and the Dutch economy*. ISBN 90-5833-129-6

SCP-publicaties

Dagevos, J., M. Gijsberts en C. van Praag, 2003, *Rapportage minderheden 2003. Onderwijs, arbeid en sociaal-culturele integratie*. ISBN 90-377-0139-6

Dekker, P., P. Schnabel, C. Capel, L. van Dun en H. Vinken, 2002, *Leeft Europa wel?* ISBN 90-377-0117-5

Gijsberts, M. en A. Merens (red.), 2004, *Emancipatie in estafette. De positie van vrouwen uit etnische minderheden*. ISBN 90-377-0162-0

Phalet, K. en J. ter Wal (red.), 2004, *Moslim in Nederland. Een onderzoek naar de religieuze betrokkenheid van Turken en Marokkanen*. ISBN 90-377-0178-7

SCP, 2000, *Nederland in Europa. Sociaal en Cultureel Rapport 2000*. ISBN 90-377-0015-2

CBS-publicaties

CBS, 2003, *Allochtonen in Nederland 2003*. CBS, Voorburg/Heerlen. ISBN 90-357-2728-2

Garssen, J., J. de Beer, L. Hoeksma, K. Prins en R. Verhoef, 1999, *Vital events. Past, present and future of the Dutch population*. Statistics Netherlands, Voorburg/Heerlen. ISBN 90-357-2787-8

Jong, A.H. de, en H.B.M. Hilderink (red.), 2004, *Lange-termijn bevolkings-scenario's voor Nederland*. RIVM/CBS in samenwerking met CPB, RPB, SCP en NIDI.

Schulte Nordholt, E., M. Hartgers en R. Gircour (eds.), 2004, *The Dutch Virtual Census of 2001, Analysis and Methodology*. Statistics Netherlands, Voorburg/Heerlen. ISBN 90-357-2469-0