

Waarom immigratie en de verzorgingsstaat elkaars draagvlak kunnen ondergraven

Ruud Koopmans

Paul de Beer en Ferry Koster hebben met *Voor elkaar of uit elkaar?* een voorbeeldige studie afgeleverd, die afrekenet met de gangbare veronderstelling dat individualisering en globalisering de solidariteit tussen burgers en hun steun voor de collectieve voorzieningen van de verzorgingsstaat ondergraven. Die conclusie baseren de auteurs op een schat aan empirische gegevens die zowel vergelijkingen door de tijd als tussen landen omvat. Voor iedereen die zich zorgen maakt over de toekomst van solidariteit, sociaal kapitaal en de verzorgingsstaat, is dit boek verplichte, en bij al het doemdenken over de toekomst van de verzorgingsstaat bovendien opwekkende kost.

Culturele heterogeniteit

Eén belangrijk aspect van globalisering blijft in het boek echter onderbelicht: immigratie en de daaruit voortvloeiende toegenomen culturele heterogeniteit. De uit migratie voortkomende verscheidenheid is van een fundamenteel andere aard dan de diversificatie van levensstijlen die we met het begrip individualisering aanduiden. En wel om twee redenen. Ten eerste heeft migratiegerelateerde diversiteit betrekking op heterogeniteit tussen groepen en is in die zin geen aspect van individualisering, maar eerder een tegengestelde tendens die nieuwe groepsonderscheidingen en –identificaties introduceert. Ten tweede correleren de aan migratie gerelateerde culturele groepsverschillen sterk met sociaal-economische achterstanden, terwijl voor de levensstijlkeuzes die het individualiseringsproces kenmerken nu juist geldt dat ze relatief onafhankelijk zijn van het behoren tot een bepaalde sociale klasse.

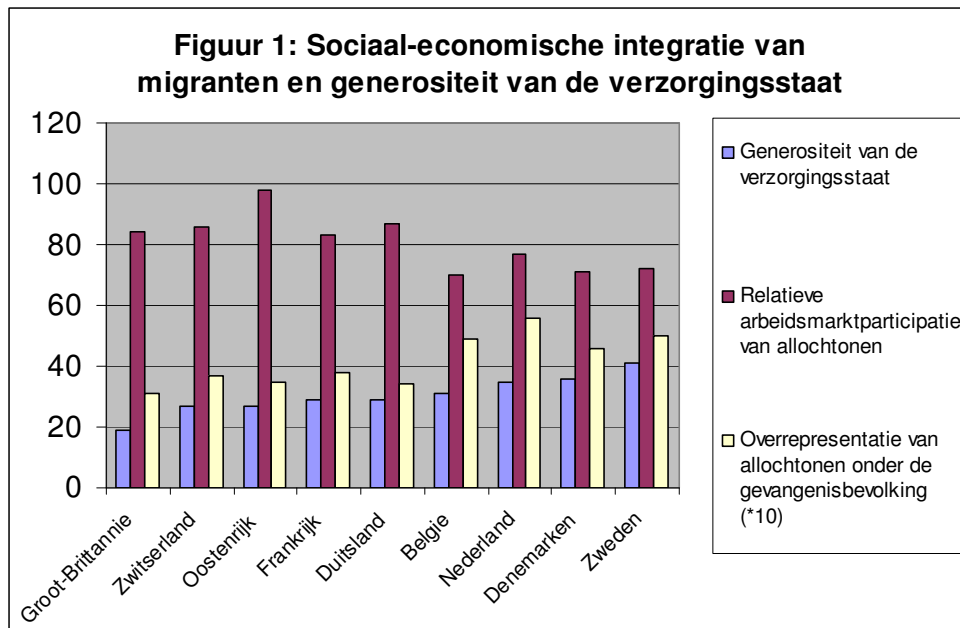
Terecht merken De Beer en Koster op dat het beeld van de calculerende burger die alleen uit is op het maximaliseren van zijn eigenbelang, overtrokken is. Van belang is wel, aldus de auteurs, dat mensen zien dat anderen ook hun bijdrage leveren en dat de begunstigen van sociale voorzieningen er geen misbruik van maken. Er is dus best een brede basis voor solidariteit, maar wel op voorwaarde van wederkerigheid en onderling vertrouwen. Maar precies aan die twee zaken mankeert het vaak in immigratiesamenlevingen en vooral in immigratiesamenlevingen die ook hoog ontwikkelde verzorgingsstaten zijn.

Laten we beginnen met de relatie tussen immigratie en het onderling vertrouwen tussen burgers. De Amerikaanse socioloog Robert Putnam heeft in zijn recente studie onder 30.000 Amerikanen in 41 steden in de Verenigde Staten laten zien dat er een systematische negatieve relatie bestaat tussen de mate van etnische, culturele en religieuze heterogeniteit en het onderling vertrouwen tussen bewoners en hun daaruit voortvloeiende bereidheid om in gemeenschappelijke doelen te investeren, bijvoorbeeld door het verrichten van vrijwilligerswerk, het lidmaatschap van verenigingen of het geven aan goede doelen. Putnams bevindingen staan geenszins op zichzelf. Verschillende experimentele studies laten zien dat proefpersonen in zogenaamde ‘sociale dilemma’s’ minder tot coöperatief gedrag geneigd zijn als ze cultureel sterk van hun medespelers verschillen. De reden is dat mensen zich met medespelers die anders zijn minder identificeren en zij daarom minder bereid zijn iets te doen waarvan die anderen mede profiteren. Tegelijk zijn ze onzekerder of de andere spelers wel hun steentje aan het gemeenschappelijk doel zullen bijdragen, wat de bereidheid om zelf bij te dragen nog verder ondergraaft. Vele studies hebben aangetoond dat zulke mechanismen op individueel niveau gevolgen hebben voor de omvang van collectieve voorzieningen op het niveau van steden, regio's of landen. Een voorbeeld is een recente studie van de Amerikaanse economen Alberto Alesina en Edward Glaeser die laten zien dat er een negatieve relatie

bestaat tussen de mate van etnische en raciale heterogeniteit en het niveau van de uitgaven aan collectieve voorzieningen, zowel tussen landen als tussen Amerikaanse deelstaten.

Culturele heterogeniteit heeft niet alleen gevolgen voor het onderling vertrouwen tussen burgers maar kan ook het principe van wederkerigheid ondergraven. De Beer en Koster benadrukken terecht dat mensen bereid zijn offers te brengen voor collectieve voorzieningen zolang ze maar het idee hebben dat zij misschien in de toekomst ook zelf een beroep op die voorzieningen moeten doen en dat anderen dan voor hen offers zullen brengen. Omgekeerd betekent dit natuurlijk dat 'de steun voor voorzieningen die zijn gebaseerd op tweezijdige solidariteit zou kunnen afbrokkelen indien het gebruik van deze voorzieningen zich steeds meer bij specifieke groepen concentreert'.

En dat is nu juist wat er gebeurt in immigratiesamenlevingen die ook hoog ontwikkelde verzorgingsstaten zijn. In Nederland bijvoorbeeld is het risico om van een uitkering afhankelijk te worden zeer ongelijk verdeeld tussen allochtonen en autochtonen. Volgens gegevens van het CBS leefde in 2002 13% van de autochtonen van een sociale uitkering, tegen 23% van de niet-westerse allochtonen en 27-28% van de Turken en Marokkanen. De onevenredige uitkeringsafhankelijkheid onder allochtonen is bovendien grotendeels het gevolg van overmatige afhankelijkheid van die sociale uitkeringsvorm die niet afhankelijk is van eerder betaalde bijdragen (en die dus het meeste een beroep doet op solidariteit), de bijstand. Slechts 2% van de autochtonen leeft van de bijstand, tegen 13% van de niet-westerse allochtonen. Zelfs in absolute aantallen is het aantal allochtone bijstandsontvangers groter dan het aantal autochtone (190.000 tegen 188.000). Bij een zo onevenredige verdeling van afhankelijkheid van sociale voorzieningen is het gevaar reëel dat grote delen van de autochtone bevolking uitkeringsafhankelijkheid als een specifiek probleem van migranten gaan zien. Daarmee komt zowel de steun voor immigratie als die voor de verzorgingsstaat onder druk te staan.



Bronnen:

Generositeit van de verzorgingsstaat: De Beer/Koster 2007, p. 166, gemiddelden voor de periode 1970-2000.
Relatieve arbeidsmarktparticipatie allochtonen: Eurostat, European Labour Force Survey. De getallen geven de arbeidsmarktparticipatie aan van 15-64 jarige personen geboren in een niet-EU land als een percentage van de arbeidsmarktparticipatie van in het desbetreffende land geboren personen. Leesvoorbeeld: de score van 77 voor Nederland betekent dat de arbeidsmarktparticipatie van eerste generatie migranten uit een niet-EU land 77% bedraagt van de arbeidsmarktparticipatie van in Nederland geboren personen.
Aandeel van allochtonen aan de gevangenisbevolking: World Prison Brief, zie www.prisonstudies.org. De scores geven de mate aan waarin buitenlanders onder de gevangenisbevolking in de periode 2002-2004 oververtegenwoordigd waren ten opzichte van hun aandeel in de bevolking van het betreffende land. Omdat de categorie buitenlanders niet identiek is aan de categorie migranten, zijn voor Nederland en Groot-Brittannië adequatere berekeningen gemaakt op basis van gegevens van respectievelijk de Dienst Justitiële Inrichtingen en het Home Office. Voor Nederland hebben deze gegevens betrekking op de mate van oververtegenwoordiging van in het buitenland geboren personen (dus inclusief genaturaliseerde migranten) en voor Groot-Brittannië op de categorie 'racial minorities'. Of we deze alternatieve berekeningsbasis gebruiken of gewoon de statistieken op basis van nationaliteit maakt overigens voor de positie van Nederland en Groot-Brittannië niets uit. Ongeacht de gebruikte statistische categorie heeft Nederland de grootste mate van oververtegenwoordiging en Groot-Brittannië de laagste. Om redenen van leesbaarheid is de oververtegenwoordigingsfactor steeds met tien vermenigvuldigd. Leesvoorbeeld: de score van 56 voor Nederland betekent dat in het buitenland geboren personen 5,6 (56/10) maal zo vaak in de gevangenis zitten als op grond van hun aandeel in de Nederlandse bevolking te verwachten zou zijn.

Uitkeringsafhankelijkheid

Maar er is nog een belangrijke reden waarom immigratie en de verzorgingsstaat in een spanningsverhouding tot elkaar staan. Generieuze sociale voorzieningen die voor immigranten eenvoudig toegankelijk zijn, blijken namelijk een funeste uitwerking te hebben op de sociaal-economische integratie van migranten. In de figuur is voor negen Westeuropese landen die wat migratiegeschiedenis betreft met elkaar vergelijkbaar zijn (landen als Ierland, Italië en Spanje zijn pas recent immigratielanden geworden) de generositeit van sociale uitkeringen gerelateerd aan de arbeidsmarktparticipatie van migranten en aan de mate waarin zij oververtegenwoordigd zijn in de criminaliteit. Nederland behoort samen met Zweden, Denemarken en België tot de landen met een relatief genereuze en toegankelijke verzorgingsstaat. Maar dit blijken precies ook de landen te zijn waarin migranten het minst op de arbeidsmarkt participeren. In plaats van migranten te activeren, lijken de sociale zekerheidsstelsels in die landen vooral tot uitkeringsafhankelijkheid van een belangrijk deel van de migrantenbevolking te hebben geleid.

Dit is aan een combinatie van factoren te wijten. Ten eerste is uit de migratieliteratuur bekend dat migranten met lage arbeidsmarktkwalificaties bij voorkeur migreren naar landen met een relatief egalitaire inkomensverdeling en een goede bescherming voor mensen met geringe kansen op de arbeidsmarkt. Landen als Nederland en Zweden trekken daarom andere migranten aan dan Groot-Brittannië, Canada of de Verenigde Staten – en niet perse de migranten waar die landen het meeste baat bij hebben. Een tweede reden is dat het niveau van sociale uitkeringen in landen als Nederland en Zweden weliswaar voor lokale begrippen karig is, maar voor een recente migrant die gewend is aan de levensstandaard van Anatolië, Afghanistan of Somalië een klein fortuin vertegenwoordigt. Bovendien is in die landen het verschil tussen een uitkering en een laaggeschoolde baan gering, wat de motivatie om uit de uitkeringsituatie te komen verder tempert. Tegen de tijd dat de kinderen van eerste-generatiemigranten volwassen worden, wordt datzelfde uitkeringsniveau waarschijnlijk allang niet meer als ruim ervaren, maar dan is het kwaad van de passiviteit en afhankelijkheid allang geschied – met alle negatieve gevolgen voor de kansen van de tweede generatie.

Criminaliteit

In de figuur is bovendien te zien dat een geringe mate van participatie op de arbeidsmarkt samenhangt met een hoge mate van oververtegenwoordiging van migranten in de criminaliteit. De verzorgingsstaat lijkt in de context van migratie geen geschikt middel om de maatschappelijke vrede te bewaren, want de vier landen met de meest genereuze verzorgingsstaten zijn tegelijkertijd de landen waar migranten het sterkst oververtegenwoordigd zijn in de criminaliteit. Nederland spant wat dit betreft de kroon. Het hoeft geen betoog dat die oververtegenwoordiging in de criminaliteit – ook al betreft zij slechts een kleine minderheid van de allochtonen – het vertrouwen tussen autochtonen en allochtonen niet ten goede komt. Tel daarbij op de ondergraving van het wederkerigheidsprincipe door de sterk onevenredige verdeling van arbeidsparticipatie en uitkeringsafhankelijkheid, en je hebt een aardig idee van de structurele redenen achter onze huidige worsteling met het integratieprobleem en van de diepere oorzaken voor het succes van populistische anti-immigrantenpolitici.

De Beer en Koster dragen vele goede, onderbouwde redenen aan waarom globalisering, individualisering en de verzorgingsstaat heel goed kunnen samengaan, maar die optimistische conclusie lijkt wat voorbarig omdat zij onvoldoende aandacht schenken aan immigratie en gebrekkige integratie. Integratieproblemen blijken het ernstigst te zijn in landen met hoog ontwikkelde verzorgingsstaten, en in die zin ondergraven immigratie en de verzorgingsstaat elkaars legitimiteit. De legitimiteit van de verzorgingsstaat wordt ondermijnd door de negatieve effecten van culturele groepsverschillen op het onderling vertrouwen en de ondergraving van het wederkerigheidsprincipe door de disproportionele uitkeringsafhankelijkheid van migranten. Op zijn beurt wordt de steun voor immigratie in hoog ontwikkelde verzorgingsstaten ondermijnd door diezelfde afhankelijkheid van migranten van sociale voorzieningen en de negatieve bijverschijnselen die daarmee gepaard gaan zoals criminaliteit.

Op zoek naar een nieuw ‘wij’

Bestrijding van sociaal-economische achterstand en disproportionele uitkeringsafhankelijkheid van migranten is daarom niet alleen van intrinsiek belang, maar ook cruciaal om erosie van steun voor de verzorgingsstaat te voorkomen. Dat die erosie wellicht al is begonnen, laat zich uit een aantal bevindingen van De Beer en Koster afleiden. Terwijl zij over het algemeen constateren dat de steun voor de verzorgingsstaat en de bereidheid om zich vrijwillig voor de gemeenschap in te zetten, niet is afgenomen, geldt dit niet voor de generaties die geboren zijn na 1960 en vooral voor degenen die na 1980 geboren zijn. Als een

mogelijke verklaring opperen ze ‘dat jongeren die opgroeien in een multiculturele samenleving zich minder met die samenleving verbonden voelen dan voorgaande generaties’.

Naast de bestrijding van sociaal-economische achterstanden lijkt het daarom verstandig op zoek te gaan naar een ‘new, broader sense of we’, zoals Putnam het formuleert, dat de basis kan vormen voor hernieuwde onderlinge identificatie en vertrouwen. Anders dan de WRR in haar recente rapport suggereert, zal een dergelijk nieuw ‘wij’ echter wel een duidelijke inhoud en emotionele bindings- en mobilisatiekracht moeten hebben. Wederzijds respect en tolerantie voor elkaars identiteiten creëren nog geen solidariteit. Juist verzorgingsstaten hebben behoefte aan een duidelijke identiteit, die de basis van saamhorigheid en vertrouwen kan scheppen die nodig is voor de grote mate van onderlinge offerbereidheid die verzorgingsstaten van hun burgers verlangen. Zo’n ‘wij’ zal bovendien niet alleen migranten een plaats moeten bieden, maar zal vooral ook de autochtonen moeten aanspreken. ‘Vooral’, omdat het uiteindelijk de gevestigden zijn die het leeuwendeel van de collectieve lasten moeten opbrengen.

Ruud Koopmans is hoogleraar sociologie aan de Vrije Universiteit en onderzoeksdirecteur aan het Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB).