

Europa bezit de status van immigratieland en zal er aan moeten wennen dat duivelse dilemma's rond immigratie en integratie om denkkraft en durf vragen. Het Amerikaanse voorbeeld wordt vaak ten tonele gevoerd over hoe immigratiebeleid voor de EU eruit kan zien. Wat de beleidsproblemen voor de EU echter complexer maakt in vergelijking met een traditioneel immigratieland als de VS is het bestaan van een omvangrijke verzorgingsstaat en een arbeidsmarkt die sterk gereguleerd is. De EU zal daarom een eigen stijl moeten zien te ontwikkelen in het behoud van solidariteit in een wereld waarin mensen, goederen en productiefactoren mobiel zijn.

Sociale zekerheid is een institutie waarin de solidariteit tussen goede en slechte risico's verplicht wordt opgelegd om zo het proces van averechtse selectie te ondervangen. In een geïntegreerd Europa is de verleiding groot voor beleidsmakers om met het socialezekerheidssysteem te gaan concurreren. Geen enkel land kan het zich veroorloven om hoogproductieve werknemers af te schrikken of als magneet voor laagproductieve werknemers te fungeren. Alleen zal een dergelijke concurrentie tussen systemen niet werken. Het marktfalen dat gecorrigeerd werd, komt hoogstwaarschijnlijk in verhevigde vorm terug op een hoger niveau¹. In de concurrentie om kapitaal of arbeid worden overheden verleid tot belasting- en uitgavenniveaus die een gezamenlijke verarming in plaats van een verrijking betekenen. Coördinatie is een redelijke uitweg, waarbij men de gunstige effecten van migratie moet zien te behouden en de negatieve effecten daarvan beperken. De vraag is evenwel hoe.

Het dilemma rond sociale zekerheid en migratie herkennen we in de problemen waar de EU mee worstelt: ofwel de arbeidsmobiliteit beperken ofwel de toegang tot de verzorgingsstaat beperken. Het bestaande werkgelegenheidsprincipe, zoals dat door de EU wordt voorgeschreven, is in feite een restrictie op arbeidsmobiliteit omdat EU-migranten al een baan moeten bezitten willen zij toegang krijgen tot een andere EU-verzorgingsstaat. Een alternatief is om het herkomstprincipe te introduceren, waarin migranten alleen maar belasting betalen aan en uitkeringsrechten hebben van het land van herkomst. Op die manier is er maximale bewegingsvrijheid maar krijgt een migrant geen toegang tot de verzorgingsstaat waar hij of zij woont en werkt. Met het oog op de EU-uitbreiding wordt in Duitsland, onder andere door de Wetenschappelijke Raad van het ministerie van Financiën, gedacht aan een optie die beide principes vermengt. Immigranten krijgen hierbij gefaseerd – met een wachttijd van vijf jaar – toegang tot bepaalde sociale voorzieningen, zoals bijstand en woonsubsidies, die uit algemene belastingmiddelen worden gefi-

Prikkelend Duits migratiebeleid

nancierd en een verbod op de export van kinder-bijslag². De heilzame werking van arbeidsmobiliteit wil men vooral niet hinderen; men wil echter ook geen 'welfare shopping' introduceren. De Duitse beleidsmakers zijn zich blijkbaar bewust van het feit dat migranten die kortstondig in Duitsland verblijven een netto kostenpost van € 2300 vormen (aldus berekeningen

van het Ifo-instituut). Pas als een immigrant lange tijd (meer dan 25 jaar) verblijft, begint de balans positief door te slaan en levert hij of zij € 800 per jaar op.

Dit Duitse plan komt in feite neer op het verschuiven van aanpassingskosten van de ontvangende staat naar de immigrant. Via deze uitsluitingregel selecteert men op indirecte wijze immigranten die redelijk snel hun draai vinden op de Duitse arbeidsmarkt. Op zich is het Duitse voorstel een intelligent plan om neerwaartse beleidsconcurrentie (een 'race to the bottom') van verzorgingsstaten te voorkomen zonder een grootschalige harmonisatie van sociale zekerheidsstelsels. Dat laatste zou, gegeven de enorme diversiteit aan stelsels binnen de EU, aan het onmogelijke grenzen en hoogstwaarschijnlijk contraproductief uitwerken.

Een dergelijk prikkelend migratiebeleid is wellicht hard maar beter dan neerwaartse beleidsconcurrentie. De Duitse adviseurs lijken dat goed in de gaten te hebben. In zekere zin verinnerlijkt het plan evenwel een Duitse blik op immigratie, die niet noodzakelijk voor alle Europese lidstaten goed zal uitpakken. Duitsland heeft in het verleden door een strikter gezinsherenigingbeleid de werkloosheid onder immigranten grotendeels geëxporteerd naar landen van herkomst, terwijl Nederland de prijs lijkt te betalen voor een soepeler gezinsherenigingbeleid³. Ook moet een belangrijke kanttekening geplaatst worden bij de wachttijd die voorgesteld wordt. Vijf jaar lijkt veel, maar voor menig immigrant zal de aanpassingstijd veel langer zijn. De berekeningen van het Ifo-instituut geven dat ook aan. Een verbetering van het plan zou zijn om een prikkel tot snellere integratie in te bouwen. Dit zou vormgegeven kunnen worden door bijvoorbeeld een borgsom, die naar rato van het behalen van integratiemaatstaven (zoals taal) terugbetaald kan worden.

Harry van Dalen en Coen Teulings*

1. H.W. Sinn, The selection principle and market failure in systems competition, *Journal of Public Economics*, 1997, blz. 247-274.
2. Zie www.bundesfinanzministerium.de, en H.W. Sinn en M. Werding, Immigration following EU eastern enlargement, *CEifo Forum*, 2001, blz. 40-47.
3. Zie onder andere A. Böcker en D. Thranhardt, (Waarom) integreert Duitsland beter?, *ESB Dossier Duitsland*, 5 december 2002, blz. D30-D32.

* Beide auteurs zijn verbonden aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Van Dalen is bovendien verbonden aan Nederlands Interdisciplinair Demografisch Instituut te Den Haag.