

De economie van het staatsburgerschap

Welke voor- en nadelen biedt het Nederlandse staatsburgerschap voor immigranten? En welke overwegingen spelen een rol bij het aanbieden van het staatsburgerschap door de Nederlandse maatschappij? Enkele argumenten op een rij.

Het vorige kabinet heeft het staatsburgerschap prominent op de agenda gezet. Aan het verkrijgen van het Nederlandse staatsburgerschap worden nu meer eisen gesteld, zoals het slagen voor een inburgeringsexamen en het afleggen van een 'verklaring van gebondenheid' op de naturalisatiedag. Volgens het vorige kabinet dient de naturalisatieceremonie meer cachet te geven aan de bijzondere band die door de naturalisatie tot stand komt tussen het Koninkrijk en de nieuwe staatsburger. Welke overwegingen spelen een rol bij de beslissing om het Nederlandschap te aanvaarden? En andersom, welke overwegingen spelen een rol bij het aanbieden van het staatsburgerschap door de Nederlandse maatschappij?

Overwegingen van de immigrant

Het staatsburgerschap biedt immigranten verschillende voordelen. Ze verkrijgen bijvoorbeeld actief en passief stemrecht, ze verkrijgen het formele recht op gelijke behandeling en daarmee een onvervreemdbaar recht op toegang tot de welvaartsstaat, ze verkrijgen het recht om te reizen en werken in andere Europese landen, en jonge mannen kunnen dienstplicht ontlopen omdat Nederland geen dienstplicht kent. Een permanente verblijfsvergunning biedt weliswaar ook rechten, maar minder. Zo biedt dit bijvoorbeeld alleen actief stemrecht bij lokale verkiezingen, terwijl ook de huidige toegang tot de welvaartsstaat in de toekomst beperkt zou kunnen worden. Aan naturalisatie tot Nederlander kunnen ook nadelen kleven. Ten eerste dient de nieuwe Nederlander mogelijk het staatsburgerschap van het herkomstland op te geven (waarbij er voor enkele belangrijke landen zoals Turkije en Marokko uitzonderingen zijn/worden gemaakt). Door het opgeven van hun oude staatsburgerschap kunnen ze rechten op erfenissen of onroerend goed in het herkomstland verliezen, ze kunnen rechten op faciliteiten voor remigratie verliezen, en ze kunnen toegang tot de arbeidsmarkt van het herkomstland verliezen. Daarnaast kunnen ook zakelijke transacties met het herkomstland moeilijker worden. Ten tweede zijn er kosten verbonden aan de procedure van het verkrijgen van het Nederlandse staatsburgerschap. Voor een deel betreft het financiële kosten, maar voor een

ander deel betreft het zeker ook de tijd die nodig is om voor het inburgeringsexamen voor te bereiden.

Overwegingen vanuit het oogpunt van de Nederlandse maatschappij

Waarom biedt de Nederlandse maatschappij buitenlanders die in Nederland verblijven de mogelijkheid aan om staatsburger te worden? Nationalisering biedt immigranten meer zekerheid omtrent de mogelijkheden voor een langer verblijf in ons land, en daarmee is er een prikkel om meer te investeren in landspecifieke kennis. Deze kennis komt de integratie ten goede, en gezien het bijkomende positieve effect op de arbeidsmarktkansen komt het ook de staatskas ten goede. Er is echter ook een keerzijde: een lage drempel geeft ook een relatief makkelijke toegang tot de verworvenheden van de Nederlandse welvaartsstaat. Dat leidt mogelijk tot een aanzuigende werking op minder kansrijke immigranten. Bij hooggeschoolde immigranten is een lage drempel enerzijds een voordeel omdat we die juist willen aantrekken, maar anderzijds kan het ook een nadeel zijn omdat het Nederlandse staatsburgerschap gebruikt kan worden als toegang tot de veel bredere Europese arbeidsmarkt.

Gezien de positieve én negatieve prikkels die er uitgaan van het aanbieden van het staatsburgerschap ligt het voor de hand dat er een drempel wordt opgeworpen, zoals een minimale verblijfsduur in ons land. De optimale hoogte daarvan is echter moeilijk te bepalen. Alleen empirisch onderzoek kan uitwijzen welke aspecten werkelijk relevant zijn. Verder is het stellen van eisen in de vorm van kennis van de Nederlandse maatschappij vanuit economisch oogpunt verdedigbaar omdat er van de mogelijkheid tot naturalisatie een prikkel tot integratie dient uit te gaan. De relevante vraag is of het voordeel van de toets opweegt tegen de kosten van het aanbieden van de toets (waarbij een deel van de kosten gedragen wordt door de immigranten zelf).

In de publieke discussie is ook de problematiek van het duale staatsburgerschap aan de orde. Het is een tweesnijdend zwaard waarvan moeilijk is uit te maken wat er bij het al dan niet toelaten zwaarder weegt (vanuit sociaaleconomisch oogpunt, we negeren ideologische argumenten). Enerzijds kan de prikkel tot investeringen in landspecifieke kennis afnemen omdat de immigrant twee staatsburgersschappen heeft (wat overigens niet wil zeggen dat dergelijke investeringen daadwerkelijk voor alle immigranten lager zullen zijn). Anderzijds kan de prikkel tot dergelijke investeringen juist hoger zijn

voor immigranten waarvoor het opgeven van het oude staatsburgerschap geen optie is omdat ze bijvoorbeeld rechten op erfenissen of onroerend goed in het herkomstland verliezen.

Staatsburgerschap en positie op de arbeidsmarkt

Het effect van staatsburgerschap op integratie, en als onderdeel daarvan de positie op de arbeidsmarkt is moeilijk vast te stellen. Idealiter zouden we immigranten over de tijd willen volgen, om zo vast te stellen of de positie op de arbeidsmarkt verbetert na naturalisatie. Dergelijk empirisch onderzoek is echter zeldzaam – met Bratsberg et al. (2002) als een uitzondering – en bestaat niet voor Nederland. De meeste studies onderzoeken de relatie tussen staatsburgerschap en positie op de arbeidsmarkt in een steekproef van immigranten voor een gegeven jaar. Uiteraard hopen we daarbij een positieve relatie te vinden, maar over de achterliggende verklaring blijven we helaas in het duister tasten. Enerzijds kan het staatsburgerschap een positief hebben gehad op integratie, maar anderzijds kan er ook sprake zijn geweest van positieve selectie doordat de meest succesvolle immigranten tot naturalisatie hebben besloten. Beide mechanismen zijn echter als positief te waarderen, en wijzen op een succesvol naturalisatiebeleid.

Empirische resultaten voor de relatie tussen staatsburgerschap en positie op de arbeidsmarkt bestaat alleen voor de oude groepen gastarbeiders, Turken en Marokkanen. De resultaten zijn niet eenduidig. Euwals et al. (2007) onderzoeken de werkgelegenheid, het hebben van een vaste aanstelling en het baanprestige (de ISEI score, welke van 10 (laag) tot 90 (hoog) gaat) van Turken, en vinden een significant positieve relatie met het Nederlandse staatsburgerschap voor deze drie maatstaven voor de arbeidsmarktpositie. Bevelander en Veenman (2007) onderzoeken de werkgelegenheid onder Turken en Marokkanen, en vinden geen relatie met het Nederlands staatsburgerschap. Een opsplitsing van het effect naar geslacht laat echter een negatieve relatie voor mannen en een positieve relatie voor vrouwen zien.

De resultaten voor twee landen die als uitersten beschouwd kunnen worden kunnen een licht werpen op de vraag naar de relatie tussen staatsburgerschap en arbeidsmarktpositie. In Canada is het staatsburgerschap relatief makkelijk te verkrijgen voor immigranten, terwijl in Duitsland het juist relatief moeilijk te verkrijgen is.

Canada wordt in de internationale literatuur vaak genoemd als een goed voorbeeld vanwege het actieve immigratiebeleid. Onderzoek zoals bijvoorbeeld DeVoretz en Pivnenko (2006) laat zien dat er een positief effect uitgaat van het Canadese staatsburgerschap op het loon dat een immigrant verdient. Hierbij dient echter aangetekend te worden dat immigranten in Canada zijn geselecteerd op basis van economische criteria. De positieve resultaten

kunnen dus zeer wel het gevolg zijn van de combinatie van het immigratie- en het naturalisatiebeleid. Daarnaast kunnen ook andere instituties een rol spelen, zoals bijvoorbeeld de welvaartsstaat die in Canada minder genereus is dan in Nederland.

Duitsland past een restrictief naturalisatiebeleid toe, waarbij bijvoorbeeld de minimaal vereiste verblijfsduur langer is dan in Nederland. Pas door de hervormingen van eind jaren negentig – van de regering Schröder – konden veel Turken zich laten naturaliseren tot Duitser. Euwals et al. (2007) onderzoeken de arbeidsmarktpositie van Turken in Duitsland, en vinden dat staatsburgerschap negatief samenhangt met het hebben van een vaste aanstelling, niet samenhangt met werkgelegenheid en positief samenhangt met baanprestige. Daarnaast concluderen Diehl en Blom (2003) dat er bij de naturalisaties in Duitsland sprake kan zijn van negatieve selectie. Dus alhoewel de immigranten van Turkse afkomst het op de arbeidsmarkt in Duitsland beter doen dan in Nederland (Dagevos et al., 2006), is het niet aannemelijk dat het naturalisatiebeleid hiervoor verantwoordelijk is.

Slotopmerkingen

Het aanbieden van het staatsburgerschap is zinvol omdat het immigranten een prikkel geeft tot investeren in landspecifieke kennis. Om perverse effecten zoals negatieve selectie te vermijden is echter het opwerpen van een drempel nodig. Hoe hoog deze drempel dient te zijn is moeilijk te zeggen. De positieve ervaringen met het laagdrempelige naturalisatiebeleid van Canada kunnen niet los gezien worden van het selectieve immigratiebeleid, en mogelijk ook niet van de weinig genereuze welvaartsstaat. Op basis van de samenhang tussen naturalisatie en positie op de arbeidsmarkt kunnen we in ieder geval concluderen dat het restrictieve naturalisatiebeleid van Duitsland niet succesvoller is dan het minder restrictieve beleid van Nederland. Tot slot dient opgemerkt te worden dat de empirische resultaten van Nederland en Duitsland zijn gebaseerd op specifieke ‘oude’ groepen immigranten, en het is dus een open vraag of deze resultaten ook gelden voor nieuwere groepen immigranten.

LITERATUUR

- Bevelander, P. en J. Veenman (2007) *Naturalization and immigrants' employment integration in the Netherlands*, *Journal of International Migration and Integration*.
- Bratsberg, B., J. Ragan en Z. Nasir (2002) *The Effect of Naturalisation on Wage Growth: A Panel Study of Young Male Immigrant*, *Journal of Labor Economics*, Vol. 20(3), pp. 568–597.
- Dagevos, J., R. Euwals, M. Gijsberts en H. Roodenburg (2006) *Turken in Nederland en Duitsland, de arbeidsmarktpositie vergeleken*, SCP Publicatie 2006/23.
- DeVoretz, D. en S. Pivnenko (2007) *The Economic Causes and Consequences of Canadian Citizenship*, *Journal of Immigration and Integration*, Vol. 6 (3/4), pp. 435–468.
- Diehl, C. en M. Blohm (2003) *Rights or Identity? Naturalisation Processes among Labor Migrants in Germany*, *International Migration Review*, Vol. 37(1), pp. 133–162.
- Euwals, R., J. Dagevos, M. Gijsberts and H. Roodenburg (2006) *The Labour Market Position of Turkish Immigrants in Germany and the Netherlands: Reason for Migration, Naturalisation, and Language Proficiency*, CPB Discussion Paper 79, Den Haag: CPB.