



## (Waarom) integreert Duitsland beter?

**Auteur(s):**

Bocker, A.,

Thranhardt, D.

*De auteurs zijn verbonden aan het nias te Wassenaar.*[bocker@nias.knaw.nl](mailto:bocker@nias.knaw.nl)**Verschenen in:**

ESB, 87e jaargang, nr. 4387, pagina D30, 5 december 2002

**Rubriek:**

Dossier: Duitsland

**Trefwoord(en):**

immigratie

*Als onderdeel van het debat over de integratie van immigranten in Nederland is recentelijk discussie ontstaan over de vraag waarom Duitsland op dit terrein aanzienlijk beter lijkt te presteren.*

**Nederland beleefde in de jaren negentig een 'Wirtschaftswunder': de werkgelegenheid nam toe, de werkloosheid daalde en de participatiegraad steeg. Men zou zeggen: ideale voorwaarden voor het (re)integreren van immigranten in de arbeidsmarkt. De werkloosheid onder immigranten is met name in de tweede helft van de jaren negentig inderdaad fors gedaald (en de participatiegraad gestegen), maar het verschil met autoch-tone Nederlanders is niet kleiner geworden. De werkloosheid onder immigranten was in 2000 nog steeds bijna drie keer zo hoog als het nationale gemiddelde (acht tegen drie procent); onder Surinamers en Turken (negen procent) was ze drie keer, onder Marokkanen (dertien procent) meer dan vier keer zo hoog als het gemiddelde. Eind jaren negentig hadden zes op de tien werkloze immigranten al langer dan een jaar geen baan, tegen drie op de tien werkloze autochtonen. Anders dan men zou verwachten, waren de relatieve verschillen bij hoger en lager opgeleiden ongeveer even groot<sup>1</sup>.**

Duitsland kende na de 'Wiedervereinigung' van 1990 een heel wat minder voorspoedige economische ontwikkeling. De werkloosheid liep op, maar de verschillen tussen buitenlanders en Duitsers bleven binnen de perken. In 2000 was de werkloosheid onder de buitenlanders minder dan twee keer zo hoog als het nationale gemiddelde (achtteen tegen tien procent) en ongeveer even hoog als onder de Oost-Duitse bevolking. Ook onder de immigrantengroepen die het zwaarst getroffen zijn, bijvoorbeeld de Turken, was de werkloosheid toch niet meer dan twee keer zo hoog als onder Duitsers. Het aandeel langdurig (langer dan een jaar) werklozen lag onder werkloze buitenlanders iets lager dan onder werkloze Duitsers (33 tegen 38 procent)<sup>2</sup>.

De cijfers zouden nog negatiever voor Nederland uitvallen als ook de arbeidsongeschiktheid in de vergelijking zou worden betrokken. En de betere scores van Duitsland lijken niet beperkt te blijven tot de arbeidsmarkt. Volgens de socioloog Ruud Koopmans zijn immigranten in Duitsland ook in het onderwijs beter geïntegreerd. De uitval in het voortgezet onderwijs is er lager en er is veel minder segregatie. Het Nederlandse integratiebeleid heeft volgens Koopmans op "dramatische wijze gefaald". We waren waarschijnlijk zelfs beter af geweest als we, zoals Duitsland, geen speciaal beleid hadden gevoerd<sup>3</sup>. Het behoeft geen betoog dat minister Nawijn van Vreemdelingenbeleid en Integratie zich zeer geïnteresseerd toonde in Koopmans' analyse.

Is Duitsland er inderdaad beter dan Nederland in geslaagd immigranten te integreren in belangrijke instituties van de samenleving, en dat zonder hoge kosten te maken? En zo ja, welke factoren hebben daarbij een rol gespeeld? We beperken ons daarbij tot de arbeidsmarkt. Integratie omvat uiteraard meer. Een volwaardige deelname aan de arbeidsmarkt wordt echter algemeen als een belangrijke indicator gezien.

### Klopt de vergelijking wel?

Bij vergelijkingen van Duitse en Nederlandse cijfers moet steeds worden bedacht dat in de Duitse statistieken wordt onderscheiden naar nationaliteit en in de Nederlandse naar geboorteland. In Nederland wordt iedereen die buiten Nederland is geboren of die ten minste één buiten Nederland geboren ouder heeft, als allochtoon beschouwd. In Duitsland zijn alleen die immigranten (en hun nakomelingen) die niet de Duitse nationaliteit hebben, als 'Ausländer' in de statistieken terug te vinden. De 4,1 miljoen etnische Duitsers uit Oost-Europa die vanaf 1950 als 'Aussiedler' naar Duitsland kwamen, worden in de Duitse statistieken niet onderscheiden. Hetzelfde geldt voor de voorsnog kleine, maar groeiende categorie van (nakomelingen van) immigranten die de Duitse nationaliteit hebben verkregen. Waarschijnlijk hebben deze beide categorieën echter een betere arbeidsmarktpositie dan de immigranten met een buitenlandse nationaliteit. Voorzover een vertekening plaatsvindt, is die dus in het voordeel van Nederland. De Duitse werkloosheidscijfers zouden er nog gunstiger uitzien, indien evenals in Nederland naar afkomst werd onderscheiden.

Verder moet worden bedacht dat het aandeel allochtonen in de Nederlandse bevolking (achtteen procent) twee keer zo hoog is als het aandeel buitenlanders in de Duitse bevolking (negen procent). Dat betekent dat een vergelijking van het type "in Duitsland is 23 procent van de bijstandsontvangers buitenlander, in Nederland is een twee keer zo hoog percentage van de bijstandsontvangers allochtoon"<sup>4</sup>, niets zegt: allochtonen maken in Nederland immers ook een twee keer zo hoog percentage van de bevolking uit. Daarnaast bestaat de neiging om de cijfers voor de totale buitenlandse bevolking (alle nationaliteiten) in Duitsland te vergelijken met die voor de slechtst

geïntegreerde immigrantengroepen in Nederland; ook daardoor ontstaat een vertekend beeld. Sommige vergelijkingen kloppen dus niet.

## Beter integreerbare immigranten

Er kleven meer haken en ogen aan de vergelijking. Men kan zich bijvoorbeeld afvragen of Duitsland andere, beter voor de Duitse arbeidsmarkt toegeruste immigranten heeft aangetrokken dan Nederland. Kijken we naar de herkomst van de immigrantenbevolking in beide landen ('Ausländer' in Duitsland, allochtonen in Nederland), dan blijkt dat Duitsland relatief meer Turkse en Oost-Europese immigranten heeft aangetrokken.

In Nederland maken postkoloniale immigranten een groot deel van de immigrantenbevolking uit. Nederland heeft daarnaast een relatief grote Marokkaanse bevolkingsgroep. Vooral Turken en Marokkanen zijn (naast meer recent gevestigde vluchtelingengroepen) slecht geïntegreerd in de Nederlandse arbeidsmarkt<sup>5</sup>. Tezamen maken zij echter niet meer dan twintig procent van de allochtone bevolking in Nederland uit. In Duitsland maken de Turken 28 procent van de buitenlandse bevolking uit. De postkoloniale immigranten in Nederland zijn voor de helft afkomstig uit het voormalige Nederlands-Indië. Deze groep is sinds jaar en dag goed in de arbeidsmarkt geïntegreerd.

De betere scores van Duitsland lijken dus niet terug te voeren op verschillen in regionale herkomst. Nu zegt het land van herkomst op zichzelf niet zo veel. Belangrijker zijn het opleidingsniveau, de werkervaring en de klasseachtergrond van immigranten. In Nederland wordt algemeen gedacht dat Duitsland meer hoog-opgeleide immigranten heeft aangetrokken. Het probleem is echter dat we niet beschikken over betrouwbare en vergelijkbare gegevens over bijvoorbeeld de opleidingskenmerken van immigranten in beide landen.

## Ex- en import van werkloosheid

We beschikken wel over cijfers met betrekking tot de migratie naar en vanuit beide landen in de afgelopen decennia. Duitsland voerde lange tijd een meer restrictief beleid ten aanzien van gezinshereniging dan Nederland. Een ander verschil was dat het voor buitenlanders in Duitsland moeilijker was om een zekere verblijfsstatus te verkrijgen. Zowel het recht op gezinshereniging als het recht op voortzetting van het verblijf waren in Duitsland in sterkere mate afhankelijk van het hebben van een baan en inkomen.

Als we de migratie naar en vanuit Nederland en Duitsland in de afgelopen dertig jaar vergelijken, zien we dat de immigratie in beide landen sterke pieken en dalen vertoonde. In Nederland fluctueerde het aantal immigranten tussen de 65.000 en 130.000 per jaar; in Duitsland tussen 400.000 en 1,2 miljoen. De emigratie bewoog zich in Nederland steeds rond hetzelfde niveau (rond de 60.000 personen per jaar). In Duitsland daarentegen fluctueerde ook de emigratie sterk (tussen de 300.000 en 700.000 personen per jaar). Terwijl Nederland na 1968 ieder jaar een positief migratiesaldo kende, was het migratiesaldo in Duitsland in jaren waarin de werkloosheid piekte (midden jaren zeventig, begin jaren tachtig, 1997-1998) negatief: er vertrokken meer buitenlanders dan er binnenkwamen.

Duitsland lijkt dus inderdaad een deel van de werkloosheid onder immigranten te hebben geëxporteerd. Nederland importeerde juist werkloosheid, door ook in jaren met hoge werkloosheid relatief liberale regels voor gezinshereniging te hanteren. Dit wordt duidelijk als we de demografische groei van de Turkse bevolkingsgroep in beide landen vergelijken. Tussen 1980 en 2000 groeide de Turkse bevolking in Nederland met bijna 170 procent (van 120.000 tot 320.000 personen), die in Duitsland met 70 procent (van anderhalf tot tweeënhalve miljoen personen)<sup>6</sup>. In beide landen is de groei het gecombineerde effect van migratie, geboorten en sterfte, maar het verschil in groeitempo wordt vooral door de hogere netto immigratie naar Nederland veroorzaakt. De Nederlandse arbeidsmarkt moest daardoor relatief meer Turkse nieuwkomers absorberen dan de Duitse.

Deze verklaring werpt uiteraard een ander licht op de betere Duitse scores. Het Duitse succes lijkt voor een deel te zijn behaald op kosten van de immigrantenbevolking en de herkomstlanden. Overigens is het beleid van beide landen gedurende de jaren negentig naar elkaar toe gegroeid. Terwijl het Nederlandse gezinsherenigingsbeleid restrictiever werd, nam in Duitsland het aandeel van de buitenlandse bevolking met een zekere verblijfsstatus toe.

## Economische herstructurering

Als we de ontwikkeling van de werkloosheidscijfers in beide landen nader bekijken, blijkt dat ook in Duitsland het verschil tussen Duitsers en buitenlanders is toegenomen. Gedurende de eerste helft van de jaren tachtig waren buitenlanders in de oude deelstaten gemiddeld anderhalf keer zo vaak als Duitsers werkloos; het relatieve verschil tussen Duitsers en buitenlanders bedroeg dus vijftig procent. Gedurende de eerste helft van de jaren negentig bedroeg het relatieve verschil gemiddeld 75 procent en sinds 1998 bedraagt het meer dan honderd procent<sup>7</sup>. In Nederland schoot de werkloosheid onder immigranten al in de jaren tachtig omhoog tot drie à vier keer het nationale gemiddelde. De relatieve verschillen tussen allochtonen en autochtonen zijn sindsdien nauwelijks toe- of afgenomen, al ligt het werkloosheidspercentage van allochtonen in Nederland inmiddels wel onder dat van buitenlanders in Duitsland.

Dat de werkloosheid onder immigranten in Nederland in de jaren tachtig omhoog schoot, had te maken met de economische herstructurering die zich in die jaren voltrok. Vele banen in de industrie gingen verloren. Bedrijfstakingen als de textiel- en de metaalindustrie werden gedecimeerd. Doordat immigranten juist in deze bedrijfstakingen oververtegenwoordigd waren, waren ze ook oververtegenwoordigd onder de slachtoffers van de massaontslagen. De meesten van hen vonden nooit meer een andere baan. Van de latere groei van werkgelegenheid in de dienstensector profiteerden vooral nieuwkomers op de arbeidsmarkt, met name jongeren en (her)intredende vrouwen.

In Duitsland (althans in de oude deelstaten) lijkt de verandering van de werkgelegenheidsstructuur zich geleidelijker te voltrekken. Buitenlandse werknemers zijn daar nu in meer verschillende bedrijfstakingen werkzaam dan in Nederland in de jaren tachtig. Dat biedt een zekere bescherming tegen massale werkloosheid.

Illustratief is ook de situatie in Berlijn. In de jaren negentig voltrok zich daar een vergelijkbaar proces van deïndustrialisatie als in Nederland in de jaren tachtig. Ook daar waren immigranten sterk oververtegenwoordigd in de industrie. En ook daar nam de werkloosheid onder immigranten snel toe - sneller ook dan die onder de gehele bevolking.

## Instituties

De Nederlandse overheid besloot begin jaren tachtig tot een beleid gericht op het bestrijden van achterstand en achterstelling van immigranten en het tot stand brengen van een tolerante multiculturele samenleving. Dit beleid moest voorkomen dat immigrantengroepen als de Surinamers, Marokkanen en Turken zich tot minderheden met een blijvende sociaal-economische achterstand zouden ontwikkelen, maar heeft volgens velen averechts gewerkt. Het zou - in combinatie met de Nederlandse verzuilingstraditie - tot het steeds maar weer benadrukken van de verschillen tussen allochtonen en autochtonen hebben geleid. Daardoor zouden processen van minderheidsvorming juist in de hand zijn gewerkt.

Als we het publieke en politieke debat over immigratie en integratie in beide landen vergelijken, valt op dat immigranten in Nederland inderdaad met name in culturele en religieuze zin als 'anders' en 'hulpbehoevend' worden gezien. In Duitsland wordt vaak in hardere en soms ook zeer 'ausgrenzende' termen over immigranten gesproken, maar de publieke en politieke discussie gaat er meer over 'bread-and-butter issues'. Immigranten worden vaker als 'Arbeitnehmer' aangeduid. Er lijkt meer oog te zijn voor hun bijdrage aan de economie<sup>8</sup>.

Dat het bij tijd en wijle harde politieke debat in Duitsland niet tot scherpe uitsluitingsprocessen op de arbeidsmarkt heeft geleid, lijkt mede te danken aan enkele algemene instituties. Immigranten in Duitsland hebben zich in relatief groten getale bij vakbonden aangesloten; ze zijn ook tamelijk goed - veel beter dan in Nederland - in ondernemingsraden vertegenwoordigd. Waarschijnlijk biedt dit een effectievere bescherming tegen discriminatie in arbeidsrelaties dan de vele wettelijke anti-discriminatiebepalingen die we in Nederland kennen. Een andere belangrijke institutie is het leerlingwezen, dat in Duitsland nog veel meer intact is dan in Nederland. De deelname van immigrantenjongeren blijft weliswaar achter bij die van Duitse jongeren, maar dat neemt niet weg dat deze institutie grote aantallen immigrantenkinderen heeft geholpen bij de overgang van school naar werk.

Over de effecten van dit soort algemene instituties op de integratie van immigranten is feitelijk nog maar weinig bekend. Wellicht biedt de Duitse verzorgingsstaat ook meer prikkels voor bepaalde categorieën werklozen (ter verklaring van het hoge aandeel langdurig werkloze immigranten wordt in Nederland vaak op het geringe verschil tussen loon en uitkeringen voor werknemers aan de onderkant van de arbeidsmarkt gewezen), of slagen Duitse uitkeringsinstanties er beter in om ook buitenlandse werklozen te reïntegreren. De werking van dit soort algemene instituties vereist en verdient zeker nader onderzoek.

## Conclusie

Dat Duitsland beter lijkt te presteren dan Nederland, ligt aan een combinatie van factoren. Duitsland heeft een deel van de werkloosheid onder immigranten weten te exporteren naar de landen van herkomst, terwijl Nederland meer werkloosheid importeerde. Daarnaast is de deïndustrialisatie van de Duitse economie geleidelijker verlopen dan die van de Nederlandse, waardoor een massale uitstoot van immigranten uit het arbeidsproces is uitgebleven. Aannemelijk is dat het speciaal op immigrantengroepen gerichte minderhedenbeleid in Nederland onbedoeld tot uitsluiting op de arbeidsmarkt heeft geleid, terwijl in Duitsland enkele bestaande, algemene instituties juist insluitend hebben gewerkt.

### [tabel 1](#)

**Tabel 1. Herkomst van immigrantena in Duitsland en Nederland, jaarwisseling 1999-2000**

	Duitsland	Nederland
Europa	81%	43%
waaronder:		
Europese Unie	22%	27%
Oost-Europa	25%	5%
Turkije	28%	11%
Azië	11%	23%
waaronder:		
Indonesië		15%
Noord- en Zuid -		
Amerika	3%	18%
waaronder:		
Suriname		11%
Nederlandse Antillen		4%
Afrika	4%	15%
waaronder:		
Marokko		9%
Overige	1%	1%
Totaal	100%	100%
	7.344.000	2.775.000

a. Duitsland: Ausländer; Nederland: allochtonen.

## Dossier Duitsland

D.J. Bruinsma: [Buren](#)

C.W.A.M. van Paridon: [Herenigd en versterd](#)

M. Schramm: [Matigen loont niet, individualiseren wel](#)

S. Brakman, J.H. Garretsen: [Wordt de economische Muur geslecht?](#)

H.A.M. van Lieshout: [Duale stelsel is Tantaluskwelling](#)

A.H. Kleinknecht: ['Made in Germany':ieder nadeel heb z'n voordeel](#)

R. Inklaar, J. Sleifer, B. van Ark: [Innovatie en productiviteit](#)

W.H.J. Hassink: [Hartz en Donner: efficiënte onderhandelingen?](#)

F.A.G. den Butter: [De man van twee miljoen](#)

E.W. Mehring: [Vertrouwen is goed, controle is beter](#)

E.M. Valke: [Arbeidsmarkt cruciaal](#)

J.J.A. Eggelte: [Stroomopwaarts het Rijnland in](#)

A.L. Bovenberg: [Werk aan de winkel voor nieuw kabinet](#)

H. Maarse: [Tussen wachtlijst en waslijst](#)

K.G. Okma: [Duitse zorg op een kruispunt-hoezo?](#)

A.Bocker, D. Thranhardt: [\(Waarom\) integreert Duitsland beter?](#)

W. Jonkhoff: [Land van de rijzende zon?](#)

---

1 CBS, Allochtonen in Nederland 2000, CBS, Voorburg/Heerlen, 2000, en CBS, Allochtonen in Nederland 2001, CBS, Voorburg/Heerlen, 2001.

2 Commissie-Süssmuth, Zuwanderung gestalten, Integration fördern. Bericht der unabhängigen Kommission 'Zuwanderung', Berlin, 2001, en Bundes-ausländerbeauftragte, 5. Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für Ausländerfragen über die Lage der Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin/Bonn, 2002.

3 R. Koopmans, Zachte heelmeeesters... een vergelijking van de resultaten van het Nederlandse en Duitse integratiebeleid en wat de WRR daaruit niet concludeert, Migrantenstudies, juni 2002, blz. 87-92.

4 R. Koopmans, op.cit., blz. 88.

5 Onder Surinamers is de werkloosheid ook relatief hoog, maar zij hebben een hogere participatiegraad.

6 Genaturaliseerden zijn hier in beide landen meegeteld.

7 Eigen berekeningen op basis van cijfers Bundesanstalt für Arbeit.

8 D. Thränhardt, Conflict, consensus and policy outcomes: Immigration and integration in Germany and the Netherlands, in: R. Koopmans en