

de mos

Jaargang 37
September 2021

ISSN 0169-1473

Een uitgave van het
Nederlands
Interdisciplinair
Demografisch
Instituut

Bulletin
over
Bevolking
en
Samenleving

8

nidi

inhoud

- 1 Hoe asielbeleid de Joodse emigratie uit nazi-Duitsland frustreerde
- 5 Blinde vlekken in verbeelding toekomst Nederlandse bevolking
- 8 Hoe experts de migratiegevolgen van COVID-19 inschatten



Dag na Kristallnacht / US National Archives and Records Administration

Hoe asielbeleid de Joodse emigratie uit nazi-Duitsland frustreerde

JOHANNES BUGGLE, THIERRY MAYER, SEYHUN ORCAN SAKALLI & MATHIAS THOENIG

Hoe belangrijk is asielbeleid als levens op het spel staan? Dit artikel bevat een analyse van het restrictieve asielbeleid van bestemmingslanden in de jaren dertig. De emigratie van Joden in Duitsland werd negatief beïnvloed op directe wijze door gebruik van immigratiequota, maar ook op indirecte wijze, doordat het de werking van sociale netwerkeffecten in migratiebeslissingen frustreerde.

Geweld is een belangrijk drijvende kracht in internationale migratie. In 2019 werden volgens de vluchtelingenorganisatie van de Verenigde Naties (UNHCR) 79,5 miljoen mensen van huis en haard verdreven door oorlogen, burgeroorlogen, massamoorden en andere vormen van vervolging. De Syrische vluchtelingencrisis en de sombere berichtgevingen in de media over asielzoekers die hun weg probeerden te vinden richting ontwikkelde landen gaf aanleiding tot heftige debatten over asielbeleid. Het debat draaide vooral om de vraag hoe ontvangende landen de immigratiestroom zouden kunnen beperken en het aanpakken van de bron van het probleem van de onvrijwillige migratie uit de herkomstlanden. De vluchtelingencrisis voedde de interesse van vele wetenschappers om tal van aspecten onder de loep te nemen. Echter, in deze stroom van onderzoek werd een belangrijke vraag over het hoofd gezien, namelijk: hoe nemen mensen die worden vervolgd en bedreigd de beslissing om hun land te verlaten? Mensen die in omstandigheden van oorlog en geweld leven moeten hun levenskansen in zowel hun woonland als een mogelijk land van bestemming inschatten.

Het bestuderen van hoe individuen hun migratiebeslissingen nemen in dergelijke omstandigheden is zeer moeilijk omdat onderzoekers vaak gedetailleerde data mis-



Foto: Shalekhet ('Vallende bladeren') Joods museum Berlijn / Harry van Dalen

sen die dit proces kunnen ontrafelen, om zo een antwoord te vinden op de vraag wie emigreert en wie achterblijft. De geschiedenis van emigratiebewegingen van Joden in nazi-Duitsland is een zwarte bladzijde in de westerse geschiedenis, tegelijkertijd is het bronnenmateriaal in Duitsland uitgebreid genoeg om de emigratiebeslissingen van individuen in tijden van vervolging en geweld te bestuderen. Ons onderzoek laat zien hoe sociale netwerken de beslissing om te emigreren sterk kan beïnvloeden om zo ook de effecten die van groepsgenoten ('peers') uitgaan te kunnen identificeren.

In dit artikel bestuderen we de emigratie van Joodse burgers in nazi-Duitsland tussen 1933, het jaar waarin Hitler de macht greep, en 1941, toen emigratie officieel werd verboden. Joden

vormden een kleine gemeenschap – nauwelijks één procent van de Duitse bevolking was Joods – maar ook een hechte gemeenschap in het Duitse interbellum. De sociale banden tussen leden van de Joodse gemeenschap vormde de hoeksteen van het dagelijks leven van Joden. Toen de antisemitische vervolging van Joden door de staat in 1933 zichtbaar werd, werden de sociale banden nog veel belangrijker om zo informatie te delen over de gevaren en bedreigingen van de Duitse overheid, maar ook om emigratieplannen te bespreken en mogelijke bestemmingslanden te overwegen. Een van de vele voorbeelden van deze informatie-uitwisseling kan je terugvinden in brieven en persoonlijke notities, zoals de autobiografie van de Joodse emigrant Kurt Roberg, getiteld *A visa or your life*. Hij schrijft daarin: “Mijn moeder en haar zussen hadden altijd contact gehouden via wekelijkse brieven. Nu overwegen alle vijf zusters om Duitsland te verlaten.”

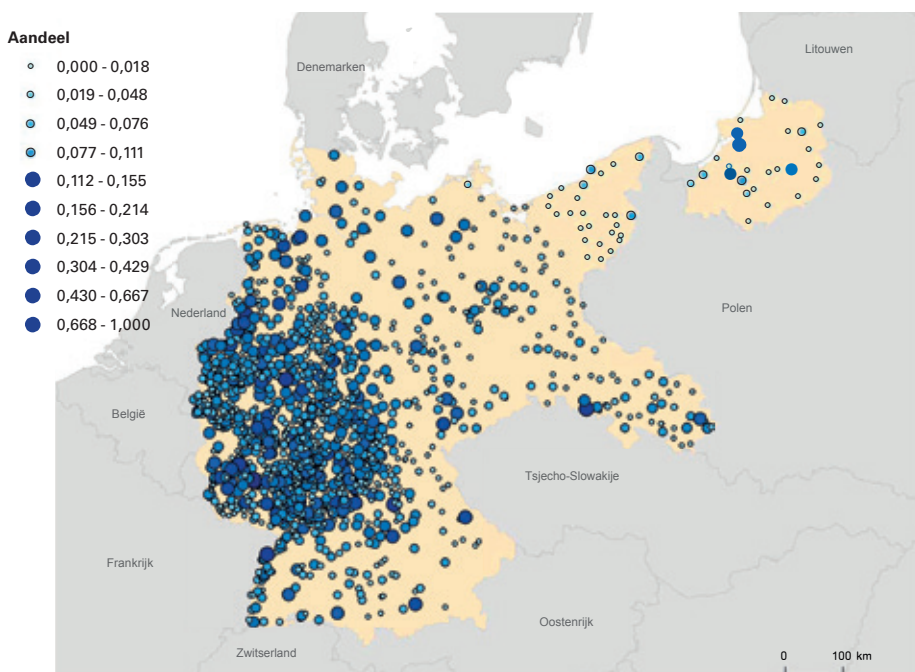
Figuur 1 geeft een overzicht van de variatie in het aandeel van Joodse burgers van alle Duitse woonplaatsen waar Joden woonden en die in 1938 emigreerden, het jaar waarin de Kristallnacht plaatsvond: in de nacht van 9 op 10 november 1938 werden Joden en hun bezittingen aangevallen in een door de nazi's georganiseerde actie (pogrom). Hoe donkerder de bolletjes die de woonplaatsen vertegenwoordigen, des te hoger het percentage Joden dat geëmigreerd is.

Sociale netwerken in migratiebeslissingen: diaspora en exodus

Om de rol van groepsgenoten ('distant peers') in het beslissingsproces te bestuderen hebben we de sociale netwerken gereconstrueerd op basis van de geboorteplaats van een persoon en zijn of haar leeftijdsgroep. We veronderstellen dat twee personen die in dezelfde plaats zijn geboren en van een vergelijkbare leeftijd zijn een sociale band hebben. Dit is een redelijke veronderstelling gegeven dat de *Gemeinden* (gemeenschappen) de centrale plaats van het Joodse sociale leven waren en waar de socialisatie van kinderen plaatsvond. Het belang van het delen van informatie tussen groepsgenoten was in de jaren dertig groot omdat de Joden steeds nadrukkelijker werden vervolgd. En die dreiging zien we ook terug in de data: het is namelijk veel waarschijnlijker dat een persoon emigreert als een van hun groepsgenoten gearresteerd wordt door het nazibewind dan wanneer die arrestatie niet plaatsvond. Echter, niet iedereen reageerde op dezelfde manier op vervolgingspraktijken. Arrestaties van groepsgenoten leidde tot sterkere reacties van individuen die zich voorheen veilig waanden, bijvoorbeeld omdat sommige Joden zich sterk identificeerden met Duitsland of omdat zij woonden in dorpen of steden waar antisemitische sentimenten relatief beperkt waren.

In aanvulling op deze informatie, konden we ook analyseren hoe waarschijnlijk de stap tot emigratie was wanneer groepsgenoten Duitsland hadden verlaten. Twee redenen liggen voor de hand om deze factor in ogenschouw te nemen. Allereerst, omdat een grotere diaspora – de volksverspreiding van een groep in de wereld – de

Figuur 1. Aandeel Joodse emigranten (in 1938) van de Joodse bevolking in Duitse steden

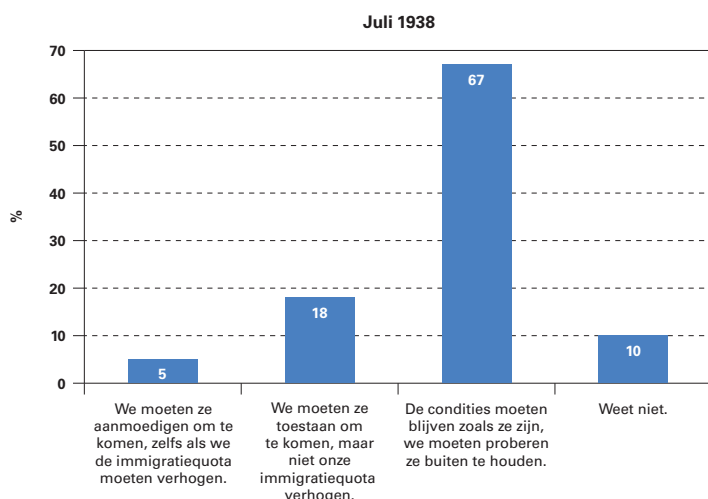


Noot: Plaatsen met minder dan 10 Joodse inwoners zijn in deze figuur buiten beschouwing gelaten. Het betreft hier het Duitse rijk volgens de grenzen van 31 december 1937.

Bron: Buggle et al. (2020).

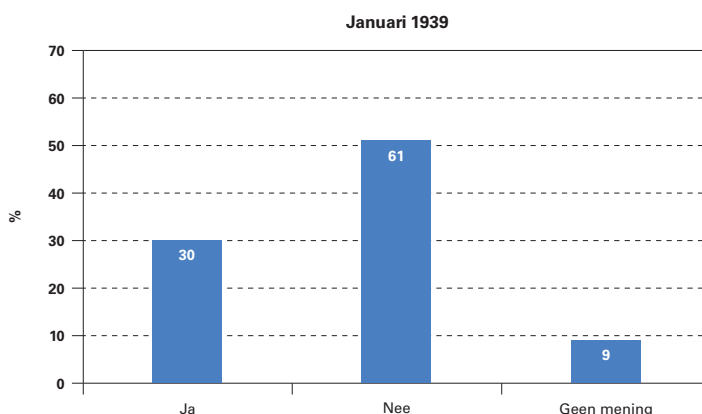
Figuur 2. Amerikaanse opiniepeilingen vòòr en na de Kristallnacht over immigratie van politieke vluchtelingen

Vraag: "Wat is uw houding ten aanzien van het toestaan van Duitse, Oostenrijkse en andere politieke vluchtelingen om naar de Verenigde Staten te komen?"



Bron: Fortune.

Vraag: "Er ligt een voorstel om 10.000 vluchtelingenkinderen vanuit Duitsland – velen zijn Joods – naar dit land te brengen om verzorgd te worden in Amerikaanse gezinnen. Moet de overheid het toelaten om deze kinderen binnen te laten komen?"



Bron: American Institute of Public Opinion.

potentiële emigrant kan helpen om de barrières in het migratieproces te nemen. Dit diaspora-effect is een bekend effect dat ook in de huidige migratieliteratuur vaak terugkomt. Ten tweede, kan de emigratie van groepsgenoten ook een duidelijk signaal zijn voor de potentiële emigrant hoe gevaarlijk anderen – die de stap gewaagd hebben – de situatie inschatten. Daarnaast heeft het vertrek van groepsgenoten uit een plaats als gevolg dat de mogelijkheden om geld te verdienen voor de achterblijvers afnemen en neemt het risico op sociaal isolement toe. Dit complex van factoren vergroot de bereidheid of noodzaak om te emigreren. Dit noemen we het exodus-effect.

Terughoudend immigratiebeleid

De rol van het diaspora- en exodus-effect is echter maar één kant van het verhaal, de rol van het vluchtelingen- of immigratiebeleid van bestemmingslanden kan ook een rol spelen. In oktober 1938 had slechts 30 procent van de Joodse burgers de daad bij het woord gevoegd om Duitsland te verlaten. Men kan dit uiteraard wijten aan de onzekerheid en beperkte informatie die Joden hadden over hoe gevaarlijk het Duitsland van dat moment was, maar historici schrijven de relatief beperkte emigratie van Joden in de jaren dertig ook toe aan het restrictieve immigratiebeleid van bestemmingslanden. Net als vandaag de dag, waren toen veel landen extreem terughoudend om vluchtelingen toe te laten en men stelde ook sterk restrictieve immigratieregels in, zoals het gebruik quota (een maximum aan immigranten), werkbepalingen en het verplicht stellen van visa. Deze beleidsmaatregelen konden op veel instemming van de bevolking van mogelijke bestemmingslanden rekenen omdat anti-immigratiesentimenten overheersten. Om een voorbeeld te geven, in juli 1938 werd er in het Franse Evian een conferentie belegd waar 32 landen aan deelnamen om oplossingen te bespreken voor de Joodse vluchtelingencrisis. Men kwam echter niet tot een gezamenlijk gedragen oplossing, waarbij het anti-immigratiesentiment in landen een rol speelde. In figuur 2 zien we

de houding van de Amerikaanse bevolking voor en na de Kristallnacht ten aanzien van (Joodse) vluchtelingen. In juli 1938 was er een duidelijke meerderheid (67%) tegen de versoepeling van het migratiebeleid. En in januari 1939 (dus ongeveer twee maanden na de Kristallnacht) toont een andere peiling over opname van vluchtelingenkinderen dat de Amerikaanse bevolking nog steeds tegen immigratie was: 60 procent van de Amerikaanse bevolking vond dat de overheid niet moest toestaan om 10.000 Joodse kinderen op te nemen door Amerikaanse gezinnen.

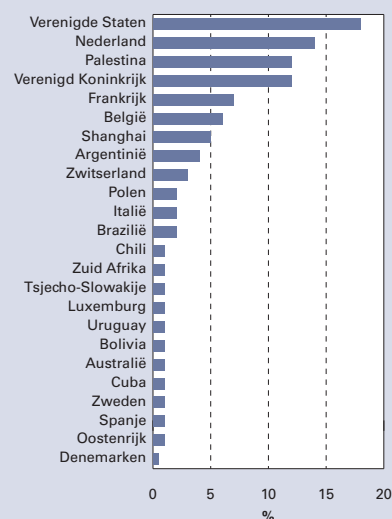
Wat als....

Maar hoe belangrijk waren die immigratierestricties bij het nemen van de emigratiebeslissing? Door de emigratiebeslissing verfijnder te model-

DATABESTAND JOODSE BURGERS IN NAZI-DUISSLAND

Het databestand waar deze studie op steunt is gebaseerd op de zogenaamde 'Residentenliste': de lijst van ongeveer 600.000 Joodse inwoners die in het Duitse rijk verbleven in de periode 1933-1945 en te maken hebben gehad met vervolging en deportatie. Dit bestand is op initiatief van de Duitse overheid in 2004 samengesteld door de Duitse overheidsarchiefdienst (zie de beschrijving van Zimmermann, 2013). Deze rijke databron maakt het mogelijk om de sociale netwerken die toen bestonden te reconstrueren en te analyseren of een persoon emigreerde, in welk jaar en naar welk land. Het databestand van de onderhavige studie omvat bijna 300.000 Joodse individuen waarvoor informatie over migratie en land van bestemming beschikbaar is.

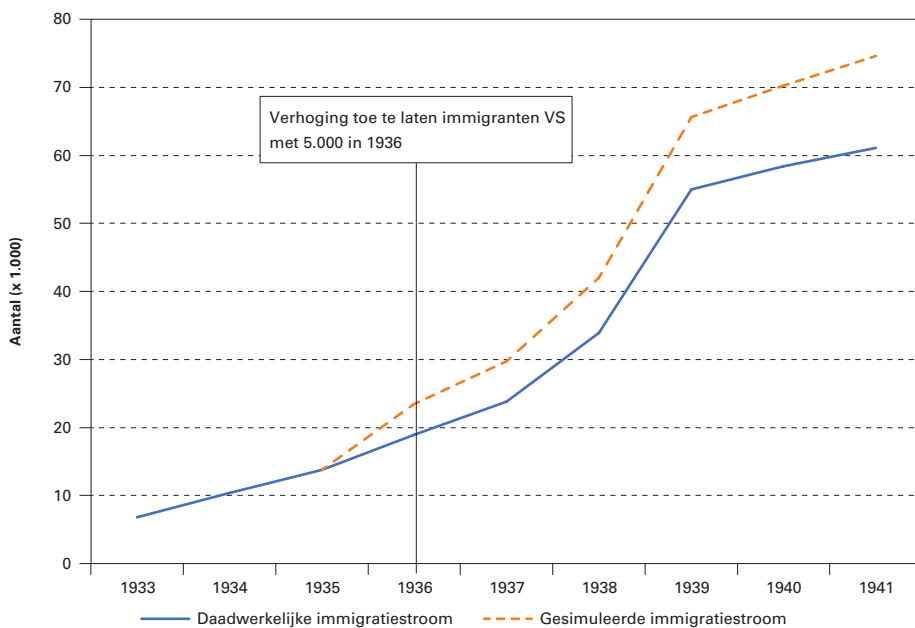
Emigratie van Joodse vluchtelingen uit Duitsland naar belangrijkste bestemmingslanden (percentage van het totaal)



Noot: deze steekproef bevat 285.143 individuen voor wie de informatie over migratie/deportatie beschikbaar is.

Bron: Buggle et al. (2020).

Figuur 3. Waargenomen en gesimuleerde emigratie als het resultaat van een toename van 5.000 emigranten naar de VS in 1936



Bron: Buggle et al. (2020).

leren waarin ook de invloed van migratierestricties is geschat kunnen we simulaties maken en de vraag beantwoorden wat de invloed zou zijn geweest als bijvoorbeeld het asielbeleid in bestemmingslanden niet restrictief maar iets opener zou zijn. De gesimuleerde scenario's laten bijvoorbeeld zien dat een eenzijdige opening van de grenzen het aantal Joodse migranten dat Duitsland had kunnen verlaten wellicht hoger was geweest. Niet alleen door de werking van het opheffen van een quotum, maar zoals hierboven reeds uiteengezet ook door de werking van het diaspora- en het exodus-effect: een immigratieimpuls zou waarschijnlijk in de loop van de tijd een aantrekkingskracht uitoefenen op de achterblijvers in Duitsland. Het onderscheid van deze twee effecten is wel van belang: het diaspora-effect werkt alleen werkt in de richting van een bepaald bestemmingsland, daar is immers de direct connectie tussen potentiële migrant en een eerder vertrokken groepsgenoot. Echter, dankzij het exodus-effect kan de emigratiegeneigdheid naar *alle bestemmingen* toenemen. Figuur 3 laat zien hoe groot bijvoorbeeld de immigratiestroom zou zijn geweest bij een mogelijke Amerikaanse versoepeling door 5.000 extra migranten toe te laten in 1936. Indien dit beleid was doorgevoerd, dan zou de stroom van emigranten naar de Verenigde Staten volgens onze simulaties toegenomen zijn van 5.000 in 1936 tot 13.000 tot 1941.

Anders verwoord, deze historische gegevens doen vermoeden dat door migratiebeperkingen weg te halen het aantal migranten had kunnen doen toenemen naar het land dat zijn grenzen openstelt, en op termijn had dit beleidseffect de totale emigratie naar alle bestemmingslanden kunnen doen toenemen door sociale netwerkeffecten.

Overigens was het verhogen van quota niet het enige beleidsinstrument dat uitkomst had kunnen bieden. Het versoepelen van werkvergunningen zou ook hebben geholpen. Wanneer alle werkrestricties voor vluchtelingen in de ontvangende landen zouden zijn vervallen dan zou dit volgens

onze simulaties tot een behoorlijke toename (28 procent) van Joodse emigratie uit Duitsland hebben geleid. Maar ook het verstrekken van financiële hulp, waarover op de conferentie van Evian werd gesproken, had kunnen helpen. De Britse regering, bijvoorbeeld, overwoog om de kolonies van het Britse rijk open te stellen voor migranten en om financiële steun te verlenen in de vorm van het verstrekken van subsidies en leningen aan scheepvaartmaatschappijen die de migranten konden transporteren naar de kolonies. We hebben op basis van historische overtochtprizen met de boot van Europa naar overzeese bestemmingen gezien wat het mogelijke effect zou zijn geweest. Op basis van onze simulaties zou een subsidie van 50 procent van de overtocht prijs voor alle overzeese bestemmingslanden in 1936, de emigratie met 19 procent hoger zijn uitgekomen.

Conclusies

Hoewel we over een periode van vervolging en verplaatsing spreken die ruim 80 jaar geleden plaatsvond en simulaties met de nodige voorzichtigheid moeten worden behandeld, bieden de bevindingen stof tot nadenken over de moderne vluchtelingencrisis. Sommige parallellen zijn groot: een gebrek aan solidariteit van de ontvangende landen met vluchtelingen, sterke anti-immigratie sentimenten en het falen van internationale samenwerking. Op grond van een uniek databestand laten we zien dat zowel de dreiging in het nazi-Duitsland van de jaren dertig als de geslotenheid van bestemmingslanden, in de vorm van immigratiebeperkingen, een rol speelden in de emigratie van Joodse burgers uit nazi-Duitsland.

Dit is een vertaling en bewerking door Harry van Dalen van het artikel (en het onderliggende rapport) getiteld 'How asylum policies deterred Jewish migration out of Nazi Germany: A quantitative assessment' van onderstaande auteurs dat eerder werd gepubliceerd op 25 januari 2021 in VoxEU.

Johannes Buggle, Universiteit van Lausanne, e-mail: johannes.buggle@unil.ch

Thierry Mayer, Sciences Po Parijs, e-mail: thierry.mayer@sciencespo.fr

Seyhun Orcan Sakalli, King's College London, e-mail: seyhun.sakalli@kcl.ac.uk

Mathias Thoenig, Universiteit van Lausanne, e-mail: mathias.thoenig@unil.ch

LITERATUUR:

- Buggle, J., T. Mayer, S.O. Sakalli en M. Thoenig (2020), The refugee's dilemma: Evidence from Jewish migration out of Nazi Germany, CEPR Discussion Paper 15533, Londen: CEPR.
- Couttenier, M., V. Petrencu, D. Rohner en M. Thoenig (2019), The violent legacy of conflict: Evidence on asylum seekers, crime, and public policy in Switzerland, *American Economic Review* 109(12), pp. 4378–425.
- Roberg, K.W. (2009), *A visa or your life!*, AuthorHouse.
- Strauss, H.A. (1980), Jewish emigration from Germany: Nazi policies and Jewish responses (I), *The Leo Baeck Institute Year Book* 25(1), pp. 313–61.
- Zimmermann, N.M. (2013), *The list of Jewish residents in the German Reich 1933–1945*, Bundesarchiv Deutschland.

Blinde vlekken in verbeelding toekomst Nederlandse bevolking

PIERRE KONING

Recent schetsten NIDI en CBS een aantal mogelijke demografische toekomst. De veelheid van scenario's lijken voor elk wat wils te bieden, met het gevaar dat politici en beleidsmakers selectief gebruik kunnen maken van het rapport. Arbeidsmigratie wordt benoemd als middel om krimp van de beroepsbevolking te voorkomen, maar onderschatten de rapporteurs niet het potentieel van oudere doorwerkers?

Enkele maanden geleden verscheen het *Eindrapport Verkenning Bevolking 2050*, een coproductie van het NIDI en het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). Tegelijk bracht het NIDI een 'policy brief' uit als verkorte versie van het rapport. Het eindrapport is geschreven in opdracht van negen ministeries en is voorzien van een klankbordgroep met externe experts die zowel in de wetenschap als adviesorganen zoals de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) actief zijn. NIDI en CBS komen tot een duidelijk statement: krimp van de beroepsbevolking is enkel te voorkomen door hogere arbeidsmigratie en een hogere arbeidsdeelname van onder andere vrouwen en ouderen.

Prijzenswaardig aan het rapport van NIDI en CBS is dat het een breed beeld geeft van de omvang en samenstelling van de toekomstige Nederlandse bevolking. Het rapport biedt prognoses van de bevolking, leeftijdsopbouw, migratie en arbeidsparticipatie die allen een stempel zullen drukken op de toekomstige arbeidsmarkt, woningmarkt, onderwijs en zorggebruik. Het zal daarbij niet eenvoudig zijn geweest voor de auteurs om gaandeweg het project alle kikkers in de kruiwagen te houden. Vandaar dat ook een meerwaarde ligt in het feit dat het rapport breed gedragen is. Het geeft als zodanig een inkijkje in de vragen waar Nederlandse ambtenaren en adviesorganen momenteel aan werken. Die vragen zijn misschien niet altijd schokkend of nieuw, maar tussen de regels door ontwaren we nieuwe ideeën die momenteel worden voorgekookt voor beleidsmakers en ook kwesties die onenigheid oproepen.

In deze bijdrage wil ik ingaan op de wat mij betreft meest in het oog springende boodschap van het rapport: arbeidsmigratie als oplossing voor een krimpende beroepsbevolking. Aan die koppeling liggen twee schakels ten grondslag: (1) de extra arbeidsparticipatie van ouderen is onvoldoende om krimp van het arbeidsaanbod tegen te gaan en (2) krimp van het arbeidsaanbod is ongewenst en arbeidsmigratie is een oplossing om dit tegen te gaan. Ondanks dat het eindrapport al tamelijk omvangrijk is, roept de analyse op beide onderdelen bij mij de nodige vragen op.

Ramingen arbeidsaanbod

NIDI en CBS berekenen verschillende (sub-) varianten voor de ontwikkeling van het arbeids-

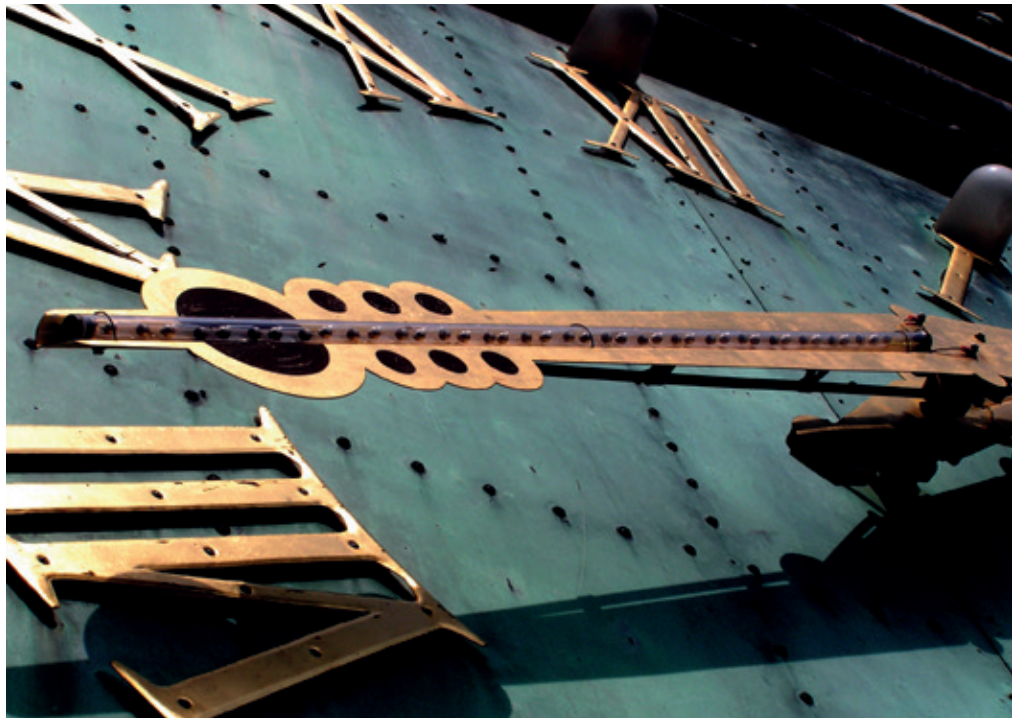


Foto: Wester / Flickr

aanbod tot 2050. Het toekomstige arbeidsaanbod is daarbij gedefinieerd als de beroepsbevolking van 20 jaar tot aan de dan geldende veronderstelde AOW-leeftijd. Het NIDI stelt in de 'policy brief' dat bij bescheiden migratie en bij (gelijkblijvende) participatieprofielen uit 2019, het arbeidsaanbod uit komt op circa zes miljoen fte's in 2050, een daling van 400 duizend fte's. Een verhoging van de AOW-leeftijd van 66 naar 69 jaar zal dit effect niet kunnen compenseren, dit levert maximaal 300 duizend extra fte's op. Om krimp van de beroepsbevolking te voorkomen en zo de 'grijze druk' weg te nemen, zal dus meer arbeidsdeelname van vrouwen en minderheden nodig zijn, en zeker ook een hoger migratiesaldo.

Om de effecten van de verhoging van de AOW-leeftijdsgrens te berekenen, veronderstellen het NIDI en het CBS dat leeftijdsprofielen voor de arbeidsdeelname van ouderen in de extra jaren voorafgaand aan de AOW net zoveel opschuiven als de AOW-leeftijd zelf. Als de AOW-leeftijd dus drie jaar opschuift, vindt voor alle ouderen uittreding uit de arbeidsmarkt drie jaar later plaats dan eerder het geval zou zijn geweest. Mogelijk extra arbeidsaanbod door werkenden die na de AOW-leeftijd blijven doorwerken wordt in dit rapport niet meegeteld.

Arbeidsaanbodprojecties en -realisaties: totaal, 55-plussers en 60-plussers (x 1.000 personen) (a)

	2013	2020		2050				
	Realisatie	Realisatie	CPB (2014)	CPB (2014)	CPB (2019)	NIDI/CBS (i)	NIDI/CBS (ii)	NIDI/CBS (iii)
Arbeidsaanbod 55+	1.437	1.970	1.345	1.765				
Arbeidsaanbod: totaal (definitie CPB)	8.913	9.308	9.096	9.028	10.230			
Arbeidsaanbod: totaal (definitie NIDI/CBS)		7.900				8.100	8.600	9.000

Noot: De NIDI/CBS-ramingen gaan uit van de 'middenvariant' met een 'gemiddeld' migratiesaldo. Daarbinnen zijn sub-varianten (i) zonder extra arbeidsparticipatie; (ii) extra arbeidsparticipatie ouderen; (iii) extra arbeidsparticipatie ouderen en vrouwen.

(a) Realisaties zijn ontleend aan CBS-statline. Berekeningen op basis van de CPB-prognoses uit 2014 zijn gebaseerd op Tabel 4.2 uit CPB (2014). Projecties van het toekomstige arbeidsaanbod van 55-plussers zijn berekend als het saldo van het effect van vergrijzing op de potentiële beroepsbevolking en het effect van toenemende arbeidsparticipatie van ouderen. De CPB-rapporten uit 2014 en 2019 betreffen Euwals et al. (2014) respectievelijk Ebregt et al. (2019).

Ramingen voor de lange termijn zijn natuurlijk niet nieuw. Zo maakt het Centraal Planbureau (CPB) 'vergrijzingssommen' met projecties voor het arbeidsaanbod, om zo zicht te houden op de houdbaarheid van de verzorgingsstaat. De onderstaande tabel spiegelt de ramingen van het CPB niet alleen aan realisaties die tot 2020 hebben plaatsgevonden, maar ook aan de 'nieuwe' prognoses van NIDI en CBS.

De projecties van het CPB stammen uit 2014 en uit 2019. Hierbij zij opgemerkt dat het CPB in zijn projecties de minimale leeftijd van 55 jaar hanteert als criterium voor 'oudere' werknemers – en niet 60 jaar zoals NIDI/CBS – en dat het CPB het arbeidsaanbod tussen de 15 en 75 jaar meeneemt. Helaas biedt alleen de studie van het CPB uit 2014 een opsplitsing van het arbeidsaanbod naar leeftijd. Voor wat betreft de prognose van het NIDI en het CBS neemt de tabel de zogenoemde 'middenvariant' als uitgangspunt. De middenvariant gaat uit van de officiële CBS-prognose die in december 2019 is uitgebracht. Deze variant gaat uit van een jaarlijks migratiesaldo van circa 50 duizend personen. Gegeven dit demografische uitgangspunt zijn er vervolgens drie 'sub-varianten' die variëren met uitkomsten op de toekomstige Nederlandse arbeidsmarkt: (i) een referentieniveau zonder extra arbeidsdeelname van ouderen en andere groepen (als fractie van de potentiële beroepsbevolking); (ii) een niveau met extra arbeidsdeelname van ouderen door verhoging van de AOW-leeftijd (met drie jaar); en (iii) met extra arbeidsdeelname van ouderen, vrouwen en minderheden.

De tabel maakt allereerst duidelijk dat langetermijnramingen van het CPB er tot voor kort flink naast hebben gezeten. Een vergelijking van de CPB-prognoses uit 2014 met de realisaties uit 2020 leert namelijk dat de arbeidsdeelname van 55-plussers meer dan 500 duizend personen hoger lag dan de geraamde daling van circa 100 duizend personen(!). Gemiddeld betekende dit een jaarlijkse toename van de arbeidsdeelname van ouderen met 70 à 80 duizend personen tussen 2013 en 2020. Hierdoor valt ook het totale arbeidsaanbod in 2020 circa 400 duizend personen hoger uit dan geraamd in 2014. De nieuwe langetermijnvoorspellingen van het CPB

– gemaakt in 2019 – zijn dan ook rooskleuriger, met een arbeidsaanbodtoename tot 2050 van circa een miljoen personen.

Een tweede constatering bij de tabel is dat de gepresenteerde prognoses van NIDI/CBS (2021) en het basispad van de CPB-studie uit 2019 zich in eerste instantie moeilijk laten vergelijken, met als belangrijkste reden dat de afbakening van leeftijdsgrenzen voor het arbeidsaanbod varieert. Het is daarom verstandiger om de verandering in het arbeidsaanbod in beide projecties te vergelijken. Dan zien we dat het CPB een groei van iets meer dan een miljoen personen voorspelt, tegenover een groei van 200 duizend tot 1,1 miljoen personen bij de NIDI/CBS-vooruitberekening. Ondanks dat de term 'middenvariant' een puntschatting suggereert, is dus sprake van een forse variatie hierbinnen – van bijna een miljoen personen – die afhangt van een toename in de arbeidsdeelname van ouderen en vrouwen. Bedacht moet worden dat de totale spreiding van mogelijke prognoses van het NIDI en het CBS voor de beroepsbevolking in 2050 neerkomt op 2,6 miljoen personen (7,4 miljoen als ondergrens en 10 miljoen als bovengrens). Binnen de middenvariant zit dus al 40 procent van die totale spreiding verborgen.

Interpretatie moeizaam

Hiermee komen we als vanzelf op de kracht en de zwakte van het rapport: de gepresenteerde 48 sub-scenario's bieden een veelkleurig pallet, maar weinig overzicht en volop mogelijkheden voor selectieve interpretatie van de gebruiker van het rapport – of zelfs 'cherry picking'. De berichtgeving in de Policy brief doet dit eigenlijk ook: het neemt de variant met een laag migratiesaldo als vertrekpunt om de 'noodzaak' van extra migratie en arbeidsdeelname van ouderen te bepleiten. Op basis van de ramingen is echter net zo goed een veel rooskleuriger verhaal te houden dat redelijk aansluit bij de meest recente CPB-prognose. In dat geval kan het arbeidsaanbod zelfs bij een laag migratiesaldo toenemen.

Tegelijkertijd vragen de sub-varianten om meer interpretatie. Hoe serieus moeten we bijvoorbeeld het laagste sub-scenario nemen waarin het aandeel werkenden van ouderen en vrouwen gelijk blijft aan de fracties van 2019? Dit zou betekenen dat de sterke trendmatige groei van de afgelopen decennia in 2020 met piepende banden tot stilstand is gekomen. Evenzo is het de vraag of we de sub-varianten met extra arbeidsdeelname als een soort bovengrens moeten zien. Voor enig overzicht had het ook geholpen om op zijn minst een vergelijking te maken met de ramingen van het CPB, en dan liefst het basispad.

Zo'n vergelijking van aannames had vooral nuttig geweest bij het ramen van het arbeidsaanbod bij een hogere AOW-leeftijdsgrens. De 'policy brief' stelt in dit verband: "Voorwaarde is dat de gezondheid van oudere werknemers het toelaat langer te werken, dat werkomstandigheden indien nodig worden aangepast, dat oudere werknemers zich blijven ontwikkelen en dat de kansen van oudere werkenden niet negatief worden beïnvloed door leeftijdsdiscriminatie." Allemaal

ware woorden, maar de vraag aan het NIDI en het CBS was toch juist dit soort relevante effecten door te rekenen? Hiermee leggen de partijen de bal terug bij de opdrachtgevers van het rapport.

De hamvraag bij het berekenen van de arbeidsaanbodprojecties voor ouderen is of de ‘maximale’ arbeidsaanbodeffecten van AOW-leeftijdsvrhogingen plausibel zijn. Er zullen ouderen zijn die de tijd tot aan de AOW zullen overbruggen en voor wie dat niet geldt. Maar wat mijns inziens onderbelicht blijft, is de diepere impact van AOW-hervormingen op de beslissingen die werknemers nemen over hun gehele loopbaan. Het NIDI en CBS focussen op de groep ouderen die in het zicht van de AOW-haven zijn en direct getroffen worden door de AOW-leeftijdsvrhoging. Maar kijken we wat ruimer, dan zien we dat het laatste decennium de arbeidsdeelname ook sterk is toegenomen in de leeftijden die verder afliggen van de AOW-leeftijd – zeg van 55 tot 60 jaar – en bovendien de arbeidsdeelname voor leeftijden boven de AOW-leeftijd flink is gestegen. Nieuwe cohorten ouderen – en hun werkgevers – beseffen dat zij in die extra jaren niet uit de wind kunnen worden gehouden, dat een overbrugging via een regeling bijna onmogelijk is en dat tijdig wellicht een carrière-switch nodig is. Sterker nog: een baanverandering maakt het interessant voor werknemers om daarna voldoende de tijd nemen om dit ‘terug te verdienen’. Het zou dus zomaar kunnen zijn dat oudere werknemers juist na de AOW-leeftijdsgrens blijven doorwerken. Dit zijn gedragseffecten waarmee door het CPB te weinig rekening is gehouden in het verleden en die nu ook niet worden meegenomen en -gerekend door het NIDI en het CBS.

Migratie als mogelijke oplossing?

De ‘policy brief’ van het NIDI presenteert zowel meer arbeidsdeelname van groepen als een hoger immigratiesaldo als zijnde onontbeerlijk om de beroepsbevolking op peil te houden. Maar waarom zou een grotere beroepsbevolking onder alle omstandigheden gewenst zijn? Dit suggereert ten onrechte dat alleen door Nederlandse werknemers het huidige niveau van productie en consumptie op peil zouden moeten worden gehouden. Het is niet voor niets dat werknemers pensioenen opbouwen – dat doen zij om op latere leeftijd te kunnen ontsparen. Het lagere arbeidsaanbod kan er daarom toe leiden dat sectoren krimpen en import uit andere landen een grotere rol zal spelen om de consumptie betaalbaar en op peil te houden. Evenzo zal arbeid duurder worden, lonen zullen stijgen en scenario’s met sterke groei van de arbeidsdeelname van ouderen en vrouwen zullen waarschijnlijker worden. En als we iets geleerd hebben van de laatste decennia, is het dat de arbeidsmarkt voor ouderen er volkomen anders uit is komen te zien.

Het eindrapport van het NIDI en CBS is overigens minder duidelijk over de noodzaak van migratie dan de ‘policy brief’. De scenario’s in het eindrapport laten positieve effecten zien, met in het meest extreme geval een toename van het arbeidsaanbod van twee miljoen personen die voor de helft te danken is aan migratie.



Foto: Beasty / Unsplash

Maar lezen we het rapport wat preciezer, dan is de toonzetting veel voorzichtiger. Daar waar de samenvatting nog hoopvol spreekt over “regulering van migratie”, lezen we in navolgende hoofdstukken dat dit maar een “beperkte invloed” heeft op het voorkomen van krimp van de beroepsbevolking en dat migratie uit EU-landen in beperkte mate te sturen is. Ook merkt het rapport fijntjes op dat het verschil tussen hoge en lage migratie neerkomt op circa 1,3 miljoen extra huishoudens die zich ergens moeten vestigen. Dit is illustratief voor de gespletenheid op dit thema. Soms overheerst het gevoel van maakbaarheid en kan de overheid migratie sturen, maar soms is migratie iets wat ons gewoonweg overkomt. En soms is er enthousiasme om de grenzen open te gooien, maar dan weer overheersen de kwalijke effecten die hiermee gepaard zouden gaan. Het had daarom inzichtelijk geweest als er een expliciete koppeling was geweest van de scenario’s aan die beleidsvisies op arbeidsmigratie.

Overzicht met ruis

Het rapport van NIDI en CBS biedt veel interessante inzichten en een mooi overzicht van de stand van denken over de verwachtingen en uitdagingen van de Nederlandse bevolking in 2050. Op zich is het niet erg als daarbij op onderdelen geen consensus is, zoals uit de diverse passages over immigratie blijkt – dit maakt juist duidelijk dat het debat hierover gevoerd zal moeten worden. Maar tegelijkertijd creëert het rapport soms ook onnodige ruis en mogelijkheden voor selectieve interpretatie. Het had daarom inzichtelijker geweest om een basispad voor de arbeidsaanbodberekeningen te kiezen in plaats van een ‘mid-variant’ die geen middenvariant blijkt te zijn. Zonder zo’n basispad zweven de scenario’s in het luchtledige, zonder enig gevoel welke veranderingen met of juist zonder beleid tot stand komen. Ik kan me voorstellen dat de opdrachtgevers van dit rapport juist aan dit soort inzichten wat gehad zouden hebben.

Pierre Koning, Vrije Universiteit Amsterdam,
e-mail: p.w.c.koning@vu.nl

LITERATUUR:

- Ebregt, J., E. Jongen en B. Scheer (2019), Arbeidsparticipatie en gewerkte uren tot en met 2060, CPB Achtergronddocument, Den Haag: CPB.
- Euwals, R., M. de Graaf-Zijl en A. den Ouden (2014), Arbeidsaanbod tot 2060, CPB Achtergronddocument, Den Haag: CPB.
- NIDI en CBS (2021), Bevolking 2050 in beeld: opleiding, arbeid, zorg en wonen - Eindrapport Verkenning Bevolking 2050, Den Haag: NIDI.
- NIDI (2021), Eindrapport Verkenning Bevolking 2050, Policy brief, Den Haag: NIDI.

Hoe experts de migratiegevolgen van COVID-19 inschatten

Het effect van de COVID-19-pandemie op migratie was aan het begin van 2020 nog onduidelijk. Welke verwachtingen hadden migratie-experts voor de korte en langere termijn? En in hoeverre blijken die verwachtingen te zijn uitgekomen als we terugkijken op de migratie van en naar Nederland?

Als onderdeel van het internationale onderzoeksproject QuantMig naar langetermijnscenari's van internationale migratie in de Europese Unie (EU), werden 16 migratie-experts uit het wetenschappelijke veld in de zomer van 2020 bevraagd. Op dat moment lag de eerste golf van de pandemie achter ons en leek het leven terug te keren naar 'normaal'. In die context werd de experts gevraagd hoe zij dachten dat migratie zich zou ontwikkelen op de korte en langere termijn. Daarbij werd een onderscheid gemaakt naar drie typen migratie: tussen EU-landen, van buiten de EU naar de EU, en vanuit de EU naar elders.

Gevraagd naar de kortetermijneffecten van COVID voor de periode 2020-2021 verwachtten alle experts dat migratie (heel) veel lager zou liggen dan vòòr de pandemie in 2020. De algemene verwachting voor de korte termijn was dus simpelweg een afname van migratie. Ook voor de komende vijf jaar verwachtten alle experts dat migratie zal dalen voor ieder van de genoemde vormen van migratie. Niemand gaf aan te verwachten dat migratie zou toenemen. Wel meende een enkeling dat migratie tussen EU-landen en immigratie van buiten de EU gelijk zou blijven aan het niveau van voor de pandemie. Het spreekt vanzelf dat we voor deze langere termijn nog niet weten of de

visies van de experts bewaarheid worden. Wel kunnen we zien of de kortetermijneffecten die verwacht werden inderdaad plaatsvonden in bijvoorbeeld Nederland door de gegevens over de tweede helft van 2020 en eerste helft 2021 te vergelijken met 2018 en 2019 (zie figuur). De migratiedata laten zien dat de totale immigratie in 2020 inderdaad lager lag dan in de jaren ervoor, maar dat de verschillen ten opzichte van eerdere jaren niet groot zijn. Vooral in de eerste periode van de pandemie nam de immigratie af, maar tussen augustus en november 2020 lag de lijn al dicht bij het niveau in de jaren ervoor. In 2020 kwamen er tussen september tot en met november 1000 tot 1500 mensen per maand minder naar Nederland dan in 2018. Het grote verschil tussen de maanden augustus-september 2020 en dezelfde maanden in 2018-2019 lijkt vooral toe te schrijven aan minder nieuwe internationale studenten die naar Nederland kwamen. Overigens is de daling in totale immigratie vooral duidelijk voor degenen afkomstig uit Azië. EU-migratie nam in het eerste kwartaal van 2020 duidelijk af, maar in de tweede helft van het jaar is daar nauwelijks nog sprake van.

Kortom, migratiepatronen lijken tot nu toe maar beperkt beïnvloed te worden door de COVID-19-pandemie en in ieder geval min-

Immigratie naar Nederland per maand over de maanden augustus-december 2018-2020



Bron: CBS Statline, eigen bewerking.

DEMOS verschijnt 10 x per jaar en wil de kennis en meningsvorming over bevolkingsvraagstukken bevorderen.

Een abonnement op DEMOS is gratis. U kunt uw aanvraag indienen via: demos@nidi.nl of via onze site: nidi.nl/nl/demos/

Bij gehele of gedeeltelijke overname van artikelen dient men een volledige bronvermelding te gebruiken. Graag ontvangt de redactie een bewijsexemplaar. De personen op de foto's komen niet in de tekst voor en hebben geen relatie met hetgeen in de tekst wordt beschreven.

Het NIDI is een instituut van de Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen (KNAW) en is geaffilieerd met de Rijksuniversiteit Groningen. Het NIDI houdt zich bezig met onderzoek naar bevolkingsvraagstukken.

colofon

DEMOS	is een uitgave van het Nederlands Interdisciplinair Demografisch Instituut (NIDI).
Redactie	Harry van Dalen, hoofdredacteur Nico van Nimwegen, redacteur Peter Ekamper, (web)redacteur Jaap Oude Mulders, redacteur Fanny Janssen (RUG), redacteur
Adres	NIDI/DEMOS Postbus 11650 2502 AR 's-Gravenhage
Telefoon	(070) 356 52 00
E-mail	demos@nidi.nl
Internet	https://nidi.nl/demos
Abonnementen	gratis
Druk Opmaak	Koninklijke Van der Most www.up-score.nl

der sterk dan wat de experts verwachtten. Onze resultaten suggereren dat experts zich bij hun blik op de toekomst laten leiden door context van het heden en deze extrapoleren naar de toekomst. Of de COVID-19-pandemie op langere termijn migratie beïnvloedt blijft nu nog onbeantwoord. De tijd zal het leren, maar terugkijken naar het verleden lijkt zinvol ook als we het heden en de toekomst willen begrijpen.

Helga de Valk, NIDI-KNAW/Rijksuniversiteit Groningen, e-mail: valk@nidi.nl

LITERATUUR:

- Boissonneault, M., J. Mooyaart, P. de Jong, H. de Valk (2020), QuantMig: The use of migration scenarios in future characterisations: a systematic review and typology, Den Haag: NIDI.
- CBS (2021), Vooral minder immigranten van buiten de EU in 2020, Den Haag: CBS.
- CBS (2021), Bevolkingsgroei trekt weer aan, Den Haag: CBS.