

Vergaderjaar 2019–2020

35 300

Nota over de toestand van 's Rijks financiën

AN

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 9 juli 2020

Hierbij bied ik u namens het kabinet het rapport «Bevolking van 2050 in beeld. Drukker, diverser en dubbelgrijs»¹ aan. Het rapport is opgesteld door het Nederlands Demografisch Interdisciplinair Instituut en het Centraal Bureau voor de Statistiek. De rapportage is opgesteld naar aanleiding van de motie Dijkhoff c.s.², die tijdens de Algemeen Politieke Beschouwingen (APB) van 2018 is aangenomen. De motie verzoekt de regering verschillende scenario's op te stellen waarin de gevolgen van veranderingen in de omvang en de samenstelling van de Nederlandse bevolking op verschillende beleidsterreinen in kaart worden gebracht. Het gaat om de woningbouw, ruimtelijke ordening, infrastructuur, energievoorziening, sociale zekerheid, zorg, onderwijs en integratie. Het kabinet is tevens gevraagd beleidsopties voor te leggen bij de scenario's. Alvorens in te gaan op de belangrijkste inzichten die het rapport biedt en de appreciatie van deze bevindingen, ga ik eerst in op de wijze waarop uitvoering aan de motie wordt gegeven.

Uitvoering motie Dijkhoff c.s.

In mijn brieven d.d. 20 november 2018³ en 18 december 2019⁴ heb ik toegelicht dat de uitvoering van de motie uit twee fasen bestaat. De eerste fase is in december 2019 afgerond door het Nederlands Interdisciplinair Demografisch Instituut (NIDI), het Centraal Planbureau (CPB), het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL), het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) en het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) met de oplevering van twee documenten: het *Achtergronddocument, Inventarisatie van toekomstver-*

¹ Ter inzage gelegd op de afdeling Inhoudelijke ondersteuning onder griffie nr. 167184.

² Tweede Kamer, vergaderjaar 2018–2019, 35 000, nr. 8.

³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2018–2019, 35 000, nr. 82.

⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2019–2020, 35 300, nr. 76.

Het Achtergronddocument bevat de inventarisatie van wat er op dat moment aan kennis en inzichten beschikbaar was omtrent de oorzaken en gevolgen van veranderingen in de omvang en samenstelling van de bevolking op de in de motie genoemde domeinen. In de Voortgangsrapportage wordt – op basis van de inventarisatie – geconcludeerd dat drie factoren relevant zijn voor de ontwikkeling van de omvang en samenstelling van de bevolking. Het betreft geboorte(cijfers), sterfte(cijfers) en de omvang en samenstelling van de migratie, of preciezer: het migratiesaldo. Dit inzicht vormde de basis van de in de Voortgangsrapportage gepresenteerde opzet van de tweede fase van de verkenning, waarin werd voorgesteld zeven bevolkingsvarianten door te rekenen die de gevolgen van veranderingen in de omvang en samenstelling van de bevolking in kaart brengen.

Bij brief van 2 april jl.⁵ heb ik de Tweede Kamer geïnformeerd over het feit dat de oorspronkelijk beoogde integrale analyse wordt opgedeeld in twee aparte rapportages. Deze eerste rapportage bevat de zeven bevolkingsvarianten. De tweede rapportage zal bestaan uit de doordenking van de maatschappelijke gevolgen van de zeven bevolkingsvarianten en aanknopingspunten voor beleid bevatten. Deze rapportage zou worden opgesteld door het SCP, CPB, PBL en het RIVM. Door de huidige ontwikkelingen als gevolg van het Corona-virus, hebben de planbureaus zich echter genoodzaakt gezien hun prioriteiten te herijken. Dit heeft tot het besluit van de planbureaus geleid dat de werkzaamheden in het kader van de Verkenning bevolking 2050 tot in ieder geval eind 2020 geen doorgang kunnen vinden. Omdat het kabinet het met oog op de verkiezingen en daaropvolgende formatie van belang vindt om op korte termijn inzicht te krijgen in de reflectie op de maatschappelijke gevolgen en mogelijke handelingsperspectieven, zijn het NIDI en het CBS gevraagd ook de tweede rapportage op te stellen. Naar verwachting is deze begin 2021 gereed.

Opzet en uitkomsten Drukker, diverser en dubbelgrijs

De eerste rapportage, «Verkenning bevolking 2050. Drukker, diverser en dubbelgrijs», bied ik u hierbij aan. Het uitgangspunt bij het opstellen van de zeven bevolkingsvarianten is de bevolkingsprognose van het CBS uit december 2019 voor 2050⁶. In de rapportage is doorgerekend wat de effecten op de omvang en samenstelling van de bevolking zijn als het kindertal per vrouw zich anders ontwikkelt dan in de CBS-prognose wordt verondersteld, of als de sterfte of de migratie zich anders ontwikkelt. Dit levert dus een «sec» beeld op van de invloed van de demografische factoren op de bevolkingssituatie in 2050.

In de varianten worden de geboortecijfers, sterftcijfers en het migratiesaldo systematisch gevarieerd, hetgeen leidt tot zeven demografische projecties voor 2050, te weten:

- 2 varianten waarin de absolute omvang van de bevolking anno 2050 wordt doorgerekend: *Groei* en *Krimp*,
- 2 varianten waarin de leeftijdsverdeling van de bevolking anno 2050 wordt gevarieerd: *Groen* en *Grijs*, en
- 3 migratievarianten (lage migratie, hoge arbeidsmigratie, hoge asielmigratie).

⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 2019–2020, 35 300, nr. 77.

⁶ Kernprognose 2019–2060: 19 miljoen inwoners in 2039

Op basis hiervan wordt inzichtelijk gemaakt welke zekerheden en onzekerheden zich aftekenen ten aanzien van de omvang en samenstelling van de Nederlandse bevolking in 2050. Deze varianten moeten nadrukkelijk niet worden gezien als realistische prognoses voor de situatie in 2050; de meest waarschijnlijke situatie voor 2050 is immers al beschikbaar in de bevolkingsprognose 2050 die het CBS in december 2019 heeft gepubliceerd. Omdat voorspellen altijd moeilijk is, kent ook deze CBS-prognose onontkoombaar onzekerheden. De doorgerekende varianten zijn dan ook uitgevoerd met het doel de variatie en onzekerheden rond deze CBS-prognose in kaart te brengen en om zicht te krijgen op de invloed daarop van de aan de bevolkingsontwikkeling ten grondslag liggende factoren.

De inzichten uit de verkenning: Groter, Grijzer en Gemengder

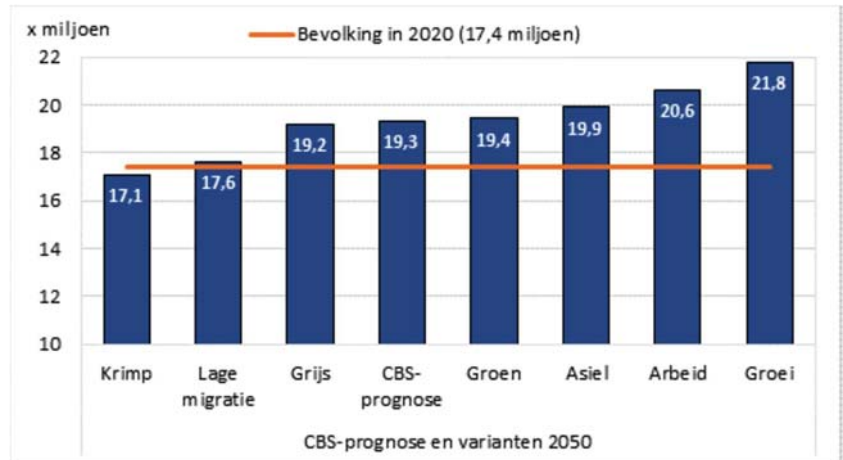
Het rapport schetst dus een beeld van de Nederlandse bevolking in de – verre – toekomst en naarmate de projectie verder in de toekomst ligt, worden de onzekerheden rond die projectie groter. De auteurs geven dit zelf ook aan en verwijzen in dit verband naar de effecten van de Corona-crisis. Hoewel die momenteel duidelijk zichtbaar zijn in de Nederlandse samenleving is het vooralsnog onzeker hoe langdurig de invloed van het virus zal blijken te zijn. Bijvoorbeeld op de voor de verkenning belangrijke factoren als sterfte en levensverwachting en migratiepatronen. Maar Corona is slechts een – actueel – voorbeeld van sterk disruptieve invloeden die op een termijn van dertig jaar mogelijk zijn en die tot onzekerheid leiden rond de uitkomsten van lange-termijn prognoses. Toch laten de auteurs zien dat er niet alleen sprake is van onzekerheden, maar dat er toch ook zekerheden zijn op een dergelijk lange termijn.

Zo is zeker dat een groot deel van de huidige bevolking in 2050 nog in leven is en dat is van grote invloed op de samenstelling van de bevolking in 2050. De onderzoekers concluderen dat het eigenlijk wel zeker is dat de Nederlandse bevolking, ten opzichte van 2020, in 2050 groter, grijzer en gemengder qua etnische achtergrond zal zijn.

Groter

In het rapport wordt toegelicht dat uitsluitend in de krimpvariant de bevolking in 2050 een fractie (zo'n 300 duizend) kleiner zal zijn dan momenteel het geval is. In deze variant wordt verondersteld dat zowel het geboortecijfer, de levensverwachting en het migratiesaldo in de periode tot 2050 dermate fors lager zijn dan wat in de CBS-prognose voor 2050 wordt verondersteld, dat deze variant overeenkomt met de ondergrens van de (tweezijdige) 95%-marge van de CBS-bevolkingsprognose, oftewel: de kans dat dit (enkelzijdige) scenario zich voordoet is kleiner dan 2½ procent.

Figuur 1 Bevolkingsomvang in 2020 en in 2050 per variant en volgens de CBS-prognose¹



¹ NIDI/CBS (2020), Bevolking 2050 in beeld. *Drukker, diverser en dubbelgrijs*, p. 36.

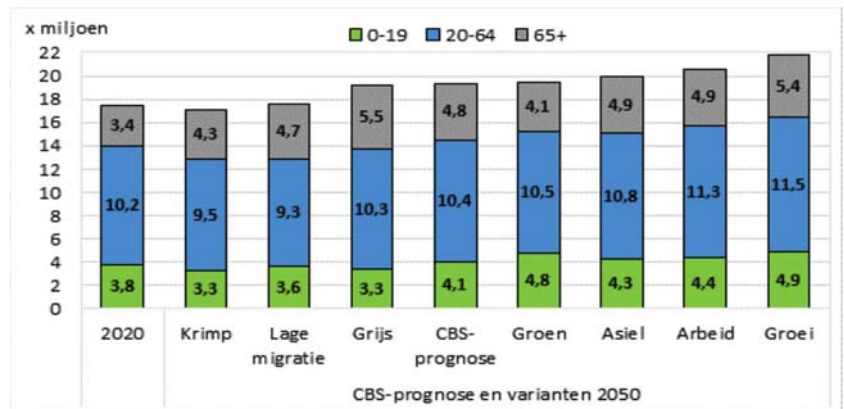
In alle andere varianten (ook in de CBS-prognose uit 2019 die voor deze exercitie als referentie geldt) is de bevolking in 2050 groter dan in 2020; in de meest extreme variant – *Groei* – zelfs bijna 4½ miljoen⁸. De groei van de bevolking is blijkens de doorrekeningen van het NIDI en CBS volledig toe te schrijven aan de bevolking met een migratieachtergrond. De categorie Nederlanders zonder migratieachtergrond daalt volgens de CBS-prognose van 13,2 miljoen in 2020 naar 12,4 miljoen in 2050. Bijgevolg zou de Nederlandse bevolking zonder de aanwezigheid van groepen met een migratieachtergrond in absolute zin krimpen en heel sterk vergrijzen: de verhouding tussen het aantal 65-plussers en het aantal 20–64-jarige binnen deze categorie neemt toe van 39% naar 60%. Alleen in de variant *Groei* neemt de omvang van de categorie Nederlanders zonder migratieachtergrond licht toe (met 200 duizend), hetgeen bijdraagt aan de bevolkingsgroei. Verder blijkt dat de bevolking niet alleen in personen toeneemt, maar vooral in het aantal huishoudens. Het aantal huishoudens groeit procentueel sterker dan het aantal personen en hierbij is de groei van het aantal eenpersoonhuishoudens – vooral in de categorie 70-plussers – een belangrijke factor. Deze huishoudensgroei concentreert zich in de dichtbevolkte regio's. In dunbevolkte regio's neemt weliswaar het aantal alleenstaande ouderen toe, maar daar staat een afname van het aantal jongere huishoudens tegenover die de toename van het aantal oudere huishoudens grofweg compenseert. Alleen in noordoost Groningen is in alle doorgerekende varianten sprake van daling van het aantal huishoudens. Dit laat overigens onverlet dat er volgens de CBS-prognose in 2050 voor wat betreft de bevolkingsomvang (in personen) wel sprake zal zijn van bevolkingsdaling in 14 van de 40 regio's.

Grijzer

Verder is duidelijk dat de bevolking in de toekomst zal vergrijzen: in alle doorgerekende varianten (dus ook in de varianten *Krimp* en *Groen*) is het aantal 65-plussers groter dan in 2020 en neemt het aandeel 20 tot 65-jarigen in de bevolking af.

⁸ Ook hier geldt dat de kans op dit scenario 2½ procent is.

Figuur 2 Bevolking naar leeftijd in 2020 en 2050 per variant en volgens de CBS-prognose¹



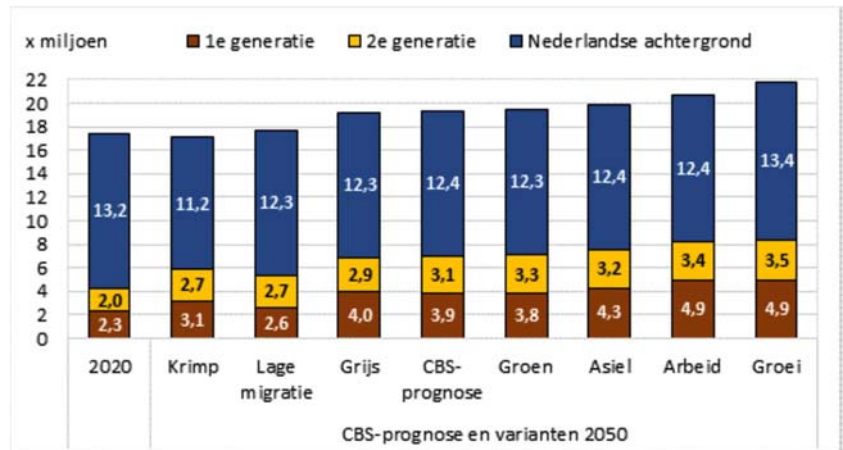
¹ NIDI/CBS (2020), Bevolking 2050 in beeld. *Drukker, diverser en dubbelgrijs*, p. 37.

Het NIDI en CBS stellen verder vast dat er sprake zal zijn van zogeheten *dubbele vergrijzing*: niet alleen het aantal 65-plussers neemt toe, maar ook het aantal (en aandeel) van de bevolking dat ouder is dan 80 zal fors toenemen. Bij een matige stijging van de levensverwachting zal dit aantal 80-plussers verdubbelen en bij een sterke stijging zelfs verdrievoudigen. Zoals hierboven al is aangegeven, is de vergrijzing vooral onder de bevolking zonder migratieachtergrond omvangrijk. Dat laat onverlet dat ook in de bevolking met een migratieachtergrond vergrijzing optreedt: het aantal 65-plussers neemt bij deze categorie in alle varianten toe van ongeveer een half miljoen in 2020 tot grofweg een miljoen in 2050. Niettemin maken zij ook in 2050 een minderheid van ongeveer een kwart uit van de categorie 65-plussers. Nu is dat een zevende.

Gemengder

Tot slot neemt het aantal en aandeel van de bevolking met een migratieachtergrond in alle varianten toe, óók wanneer er sprake is van weinig immigratie (de variant *Lage migratie*). Dit is een gevolg van het feit dat de zittende bevolking met een migratieachtergrond gemiddeld jonger is dan de bevolking zonder migratieachtergrond en een groter deel daarvan zich dus nog in de vruchtbare leeftijd bevindt. Daardoor worden er in deze groep meer kinderen geboren dan in de het deel van de bevolking zonder migratieachtergrond (terwijl zij gemiddeld niet meer kinderen krijgen). In deze variant neemt het aandeel toe van (momenteel) bijna een kwart naar ruim een derde in 2050. In alle varianten draagt ook de geprognosticeerde migratie in de periode 2020–2050 aan de groei bij, waarbij de toename van het bevolkingsaandeel met een migratieachtergrond het sterkst is in de varianten *Groei* en *Arbeid* (hoge arbeidsmigratie). In de laatste variant zal naar verwachting 40% van de bevolking in 2050 een migratieachtergrond hebben.

Figuur 3 Bevolking naar achtergrond en generatie in 2020 en 2050 per variant en volgens de CBS-prognose¹



¹ NIDI/CBS (2020), Bevolking 2050 in beeld. *Drukker, diverser en dubbelgrijs*, p. 38.

Verder blijkt uit de rapportage dat ook de *samenstelling* van de groep met een migratieachtergrond substantieel zal wijzigen: in 2050 zal het aandeel dat afkomstig is uit de zogeheten klassieke migratielanden¹¹ in alle doorgerekende varianten lager liggen dan in 2020, terwijl het aandeel afkomstig uit arbeids- en studiemigratielanden zal toenemen en het aandeel uit asiellanden in de meeste varianten licht toeneemt. In het rapport wordt – in lijn met wat de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) in 2018 adviseerde¹² – een nieuwe classificatie van herkomstgroepen geïntroduceerd die betekenisvoller is dan de oude categorisering in «westers» en «niet westers» en een veel rijker inzicht biedt in de effecten die verschillende migratiestromen hebben.

Een eerste weging van de effecten

De inzichten die dit eerste deel van het eindrapport van de Verkenning Bevolking 2050 oplevert, beperken zich, zoals in de inleiding van deze brief al is aangegeven, tot de demografische projecties. Desalniettemin leveren ze een eerste inzicht in de maatschappelijke gevolgen op. De rapportage schetst duidelijke ontwikkelingen die hoe dan ook op ons afkomen, zoals de verdere vergrijzing van de samenleving. Tegelijkertijd maakt zij inzichtelijk dat de toekomst nog allerminst vastligt en dat er in potentie nog veel te kiezen valt over hoe het Nederland van de toekomst eruit komt te zien.

Een goed voorbeeld daarvan is de invloed die de koppeling van de AOW-leeftijd aan de levensverwachting heeft op de omvang van de (potentiële) beroepsbevolking. Dat effect wordt reeds in deze verkenning zichtbaar: de invoering van deze beleidsmaatregel heeft tot gevolg dat de potentiële beroepsbevolking minder snel krimpt als gevolg van de vergrijzing dan wanneer die koppeling niet had plaatsgevonden. Een krimpende beroepsbevolking vraagt om keuzes ten aanzien van het verhogen van de arbeidsproductiviteit en de arbeidsparticipatie. De toenemende diversiteit naar herkomst die uit de rapportage naar voren komt, zal ook invloed hebben op de samenleving. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het onderwijs aan een in diversiteit toenemende leerling populatie, maar ook aan de huisvestingsbehoeften die verschillen voor uiteenlopende migratiebewegingen met een ander

¹¹ Voormalig Nederlands-Indië, Suriname, voormalige Nederlandse Antillen, Turkije, Marokko

¹² WRR (2018), *De nieuwe verscheidenheid, Toenemende diversiteit naar herkomst in Nederland*.

verblijfsperspectief. En zo heeft een groeiende bevolking niet alleen gevolgen voor bijvoorbeeld de woningmarkt, de infrastructuur en de fysieke leefomgeving, maar ook voor het onderwijs en de zorg. Daarbij is het dus belangrijk om te beseffen dat oplossingen op het ene terrein gevolgen (kunnen) hebben voor maatschappelijke vraagstukken op andere terreinen.

Naar een integrale beleidsagenda

De rapportage maakt hoe dan ook inzichtelijk dat Nederland voor forse uitdagingen komt te staan richting 2050. Denk bijvoorbeeld aan de verdere vergrijzing van de samenleving. Om hierin keuzes te maken dienen we ons een beeld te vormen van hoe we willen dat het Nederland van toekomst eruit komt te zien, maar ook wat we daarbij onwenselijk vinden. Het gaat hierbij onder meer om keuzes over hoe we Nederland willen inrichten, maar ook wat voor samenleving we willen zijn. Hier komen complexe en met elkaar samenhangende vraagstukken achter weg waar geen makkelijke antwoorden op te formuleren zijn.

De rapportages die tot op heden zijn opgesteld in het kader van de Verkenning bevolking 2050 onderstrepen voor mij de noodzaak tot het formuleren van een integrale beleidsagenda ten aanzien van het Nederland van de toekomst.

De totstandkoming van deze beleidsagenda vraagt om samenwerking met verschillende partijen en om een gecoördineerde uitvoering van deze agenda.

Met het oog op het opstellen van deze beleidsagenda is in het bijzonder de laatste rapportage in het kader van de Verkenning bevolking 2050 relevant. Deze is voorzien begin 2021 en brengt in kaart wat de maatschappelijke gevolgen zijn van de demografische projecties die in het huidige rapport zijn geschetst. Daarmee ontstaat ook zicht op de economische, technologische en maatschappelijke invloeden en eventuele aanknopingspunten voor beleid. Het kabinet ziet dit laatste rapport dat in het kader van de Verkenning bevolking 2050 wordt opgesteld met grote belangstelling tegemoet.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
W. Koolmees