

Baseer overheidsbeleid op realistischere bevolkingsprognoses

Effectief overheidsbeleid vereist een goed onderbouwd beeld rond de ontwikkeling van de bevolking in Nederland. Het overheidsbeleid wordt nu echter gebaseerd op modellen met onjuiste, gedateerde en weinig gedetailleerde aannames. Dat bemoeilijkt het economisch, ruimtelijk en sociaal beleid voor de lange termijn. Hoe ziet een realistischere prognose eruit?

IN HET KORT

- De huidige bevolkingsprognoses veronderstellen een te hoog geboortecijfer en een te lage levensverwachting.
- Het huidige verwachte migratiesaldo mist onderbouwing en geeft te weinig detaillering.
- Vergrijzing en migratie vragen om een continue actualisering van de bevolkingsprognoses en beleidsbijsturing.

BARBARA BAARSMA

Hoogleraar aan de Universiteit van Amsterdam, hoofd-econoom van PwC en lid van DenkWerk

MAX MATHIJSSSEN

Consultant bij The Boston Consulting Group en roulerend lid van DenkWerk

Vergrijzing en migratie zijn bepalend voor de omvang en samenstelling van de bevolking in Nederland. De veranderende demografie stuurt de aanspraak op publieke voorzieningen, de ontwikkeling van het arbeidsaanbod, de mate van economische groei en de belastinginkomsten, de vraag naar huizen en infrastructuur, en de sociale cohesie binnen het land. Zeker in een sterk vergrijzende samenleving is het noodzakelijk om continu bevolkingsprognoses te maken. Zonder een actueel beeld van de ontwikkeling van de omvang en samenstelling (bijvoorbeeld leeftijd, herkomst, opleiding) van de bevolking kan de overheid namelijk geen effectief beleid voeren.

Om beter voorbereid te zijn op grote demografische veranderingen, is op voordracht van de Tweede Kamer de Staatscommissie Demografische ontwikkelingen 2050 ingesteld (MinSZW, 2022). De Staatscommissie maakt gebruik van de bevolkingsprognoses van het Nederlands Interdisciplinair Demografisch Instituut (NIDI) en het Centraal Bureau voor Statistiek (CBS). Het NIDI en CBS hebben een basisscenario en enkele varianten met verschillende aannames rond geboortecijfer, levensverwachting, en migratiesaldo (NIDI en CBS, 2021).

De veronderstellingen in de prognoses van het NIDI en het CBS zijn echter niet realistisch. Dat werd vorig jaar al

gesignaleerd door DenkWerk (2023) en Achterberg (2023). Bevolkingsgroei is het product van de natuurlijke aanwas (geboorte minus sterfte) en het migratiesaldo (immigratie minus emigratie). Het basisscenario van het NIDI en CBS schat het geboortecijfer te hoog in, de levensverwachting te laag, en is weinig realistisch over migratie. Ook de overige scenario's gaan uit van onrealistische aannames.

In dit artikel geven we vier alternatieve scenario's met betrekking tot de bevolkingsontwikkeling voor 2020–2070. De scenario's komen voort uit een eigen ontwikkeld bevolkingsontwikkelingsmodel dat online beschikbaar is (zie online appendix van DenkWerk (2023)).

Natuurlijke aanwas

Ondanks dat het geboortecijfer in Nederland al sinds 2010 afneemt naar minder dan 1,5 kinderen per vrouw, gaat het CBS uit van hogere aantallen. In de laatste prognose is dat 1,7 (NIDI en CBS, 2021). Twee van de scenario's van het NIDI en CBS gaan zelfs uit van een kindertal van 1,8 of 1,9 per vrouw. Dit soort verschillen resulteren in overschatting van tienduizenden geboortes per jaar.

De toekomstige levensverwachting wordt juist te laag ingeschat. Uit onderzoek van het CBS blijkt dat het opleidingsniveau een belangrijke pijler is voor de levensverwachting van een persoon (Nusselder et al., 2017). Verschil in opleidingsniveau kan leiden tot verschillen in levensverwachting van wel zeven jaar. Het aandeel hogeropgeleiden zal de komende decennia sterk toenemen. Het positieve effect dat dit zal hebben op de gemiddelde levensverwachting wordt echter niet meegenomen in de prognoses van het NIDI en CBS. Het gevolg is een onderschatting van de levensverwachting en een overschatting van sterfte.

Omdat het NIDI en CBS de geboorte- en sterfecijfers overschatten, werken beleidsmakers met verkeerde prognoses. Ook een kleine overschatting heeft grote gevolgen. Onderschatting van het aantal ouderen betekent op termijn een ferme onderschatting van de zorgvraag. Dat is problematisch, omdat de gezondheidszorg onder de huidige aannames al veel arbeidskrachten en middelen naar zich toe trekt. De te lage inschatting van het geboortecijfer betekent aan de onderwijskant juist minder onderwijsvraag. Het betekent ook dat de grijze druk nog verder toeneemt (het aandeel ouderen ten opzichte van de rest van de samenleving), waardoor de druk van AOW-uitgaven hoger zal zijn dan nu wordt ingeschat op basis van de prognoses.



Migratiesaldo

Ook wat betreft het migratiesaldo zijn de NIDI- en CBS-prognoses onrealistisch. Het migratiesaldo wordt al jaren onderschat. In hun basisscenario wordt er uitgegaan van een migratiesaldo van 50.000 mensen per jaar, terwijl dat volgens CBS-data al enkele jaren rond de 100.000 mensen per jaar ligt (ook na correctie voor vluchtelingen uit Oekraïne) en er sprake is van een stijgende trend (CBS, 2023).

Het toekomstige migratiesaldo is echter moeilijk in te schatten op basis van historische trends. De sterke stijging van afgelopen jaren wordt grotendeels verklaard door toegenomen arbeids- en studiemigratie, met name vanuit Europa (DenkWerk, 2023). Zo'n 65 procent van de immigratie naar Nederland is arbeidsmigratie inclusief meereizende gezinsleden. Daarvan komt driekwart uit de EU. Die arbeidsmigratie zal naar alle waarschijnlijkheid tussen 2020 en 2040 sterk afnemen, omdat de bevolking van 20 tot 64 jaar in Europa met zo'n tien procent daalt.

Het Europese arbeidsaanbod neemt dus af, terwijl de arbeidsvraag in de EU zal toenemen. Het gevolg is steeds meer Europese concurrentie om steeds minder Europese arbeidskrachten. Dat wordt nog eens versterkt doordat de economie van landen in Midden- en Oost-Europa aantrekt – de landen waar veel arbeidsmigranten nu vandaan komen. Door economische convergentie is het motief voor arbeidsmigratie daardoor minder sterk.

Dat betekent overigens niet dat het migratiesaldo ook hoeft af te nemen. Arbeids- en studiemigratie zijn stuurbaar. Tot nu werd dit veelal overgelaten aan marktpartijen en onderwijsinstellingen, maar de overheid zou ook gericht migratiebeleid kunnen voeren. Op het gebied van arbeid kan dat door middel van vakkrachtregelingen en/of een puntensysteem om zo migranten van buiten Europa aan te trekken (DenkWerk, 2023). Voor studiemigratie kan dat bijvoorbeeld door het invoeren van een numerus fixus voor Engelstalige studies, het stellen van eisen aan de Nederlandse taalvaardigheid of het verhogen van het collegegeld (MinOCW, 2023). Migratie kan op die manier ingezet worden om tekorten op de arbeidsmarkt te verlichten. Het

stimuleren van migratie zorgt echter wel voor druk op de fysieke leefomgeving en de sociale cohesie.

Terwijl kindertal en levensverwachting minder beïnvloed worden door de overheid, is het gevoerde (gerichte) migratiebeleid een politieke keuze. Immigratie, emigratie, en het daaruit volgende migratiesaldo zijn daarom het best te prognosticeren met scenario's.

De scenario's van het NIDI en CBS gaan uit van een simplistisch stabiel migratiesaldo over de tijd, zonder segmentatie naar migratiemotief. Daarmee missen ze relevante verschillen tussen migranten. Studiemigranten blijven bijvoorbeeld relatief kort en zijn jong. Asielmigranten hebben een langere verblijfsduur en lagere arbeidsparticipatie. Bovendien is het verloop van asielmigratie volatiel. Het wordt in grote mate bepaald door conflicten en rampen zoals in Syrië, Afghanistan en Oekraïne. Daaraan gaat de huidige prognose ook voorbij. Vanwege het gebrek aan detaillering, kan het effect van migratiebeleid slecht worden gekoppeld aan economisch, ruimtelijk, en sociaal beleid.

Alternatieve bevolkingsprognose

Hoe ziet een realistischere bevolkingsprognose eruit? In ons model werken we met scenario's. We zetten het geboortegetal per vrouw in alle scenario's op 1,6. Dit is een opwaartse correctie ten opzichte van het huidige niveau (rond de 1,5) vanwege het tijdelijk uitstel van kinderen door economische onzekerheid en corona.

Wij kiezen er verder voor om sterftetekansen te verlagen ten opzichte van de CBS-basisprognose met een factor 0 tot 10 procent olopend van 2030 tot 2070 (verschillend per levensjaar). Een idee voor verdere verfijning is differentiëren in de toename in levensverwachting naar opleidingsniveau.

Voor de scenario's hebben we de immigratieaannames zo gekozen dat we op de lange termijn op een bepaald 'doel' uitkomen. De vier verschillende doelen zijn: (1) een stabiele totale bevolking, (2) een stabiele werkzame beroepsbevolking, (3) voldoende groei in het aantal werkenden om de extra arbeidsvraag in publieke sectoren aan te kunnen, en (4) een stabiele verhouding aandeel werkenden versus

niet-werkenden. Over de wenselijkheid van de doelen kan worden gedebateerd, maar ze vallen wat ons betreft wel binnen de kaders van wat mogelijk is.

We segmenteren verder naar de verschillende migratiemotieven: arbeid, studie, asiel, gezin (figuur 1). Met name arbeids- en studiemigratie zijn te sturen (stimuleren of limiteren). Vandaar dat de aannames rond arbeids- en studiemigratie de belangrijkste differentiaties achter de scenario's zijn. De aannames rond gezinsmigratie zijn in ieder scenario gelijk. Voor asielmigratie geldt hetzelfde, behalve voor scenario met doel 1 alwaar er uitgegaan wordt van sterk restrictief beleid. We modelleren in alle scenario's incidentele schommelingen, die het volatiele karakter van asielmigratie reflecteren. Door te segmenteren naar motief kan er ook rekening worden gehouden met verschillen in verblijfsduur, leeftijd, gender en arbeidsparticipatie.

De verschillende gestelde doelen leveren heel verschillende beelden op (figuur 2). Bij doel 1 blijft de bevolking ongeveer stabiel rond de achttien miljoen mensen. Bij doel 2 groeit de Nederlandse bevolking tot 19,2 miljoen mensen in 2070. Bij doel 3 loopt dat op tot 21,6 miljoen mensen, en bij doel 4 tot 24,2 miljoen mensen. De scenario's van het NIDI en CBS lopen tot 2050, maar geven wat betreft bevolkingsaantallen ongeveer eenzelfde waaier aan mogelijkheden. De CBS-kernprognose (het basisscenario) geeft wel een beeld voor 2070, namelijk 20,7 miljoen mensen, en valt daarmee tussen doel 2 en doel 3 in.

Het belangrijkste verschil met de prognose van het NIDI en het CBS zit niet in de aantallen, maar in de samenstelling. Onze prognoses geven een realistischer beeld van het aandeel jongeren, het aandeel ouderen, en het aandeel aan de mogelijke samenstelling aan migranten en hun kinderen.

Conclusie

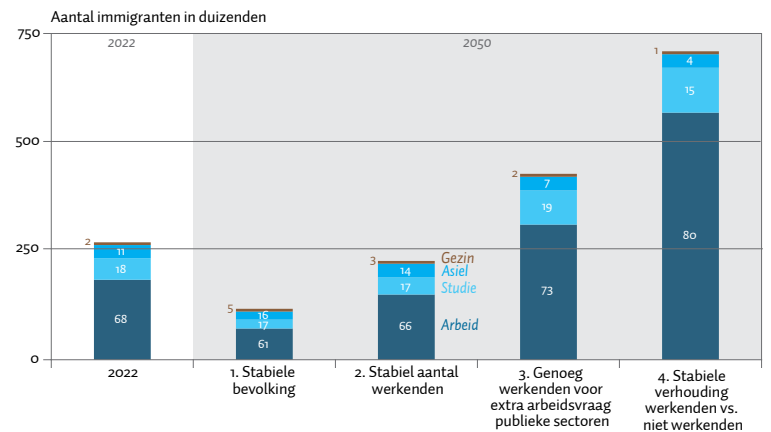
Gedetailleerde bevolkingsontwikkelingsscenario's helpen bij het bepalen van de koers voor Nederland. Demografie is immers van grote invloed op de vraag naar publieke voorzieningen, economische ontwikkeling, beslag op de fysieke leefomgeving, en de sociale samenhang. De Staatscommissie Demografische ontwikkelingen 2050 zal begin dit jaar advies uitbrengen, met als basis onrealistische prognoses. Dat leidt tot slecht onderbouwd beleid voor de lange termijn.

Actualisering van de bevolkingsprognoses is noodzakelijk voor effectief beleid. Het maken van deze prognoses zou geen periodieke exercitie moeten zijn, maar een continue taak, waarbij de gemaakte veronderstellingen steeds worden aangepast aan de onderliggende trends. Geboortegetal en sterftetekans dienen daartoe nauwkeurig te worden gemonitord, want zo worden trendbreuken tijdig opgemerkt. Bij migratie is een verfijnd prognosemodel nodig, dat ten minste segmenteert naar immigratiemotief. Aangezien migratieaantallen het gevolg zijn van politieke keuzes, kan hiervoor beter gebruik worden gemaakt van een scenario-analyse.

Het feit dat ons bevolkingsontwikkelingsmodel tot significant andere prognoses komt dan het CBS en NIDI, geeft aan hoe belangrijk continue herijking van de modellen is. Ook het beleid dient voortdurend getoetst te worden aan de geactualiseerde prognoses. Zo kunnen het woningbouwbeleid, de zorguitgaven, beleid omtrent de arbeidsmarkt en de infrastructurele investeringsagenda aangepast worden

Jaarlijkse immigratie gesegmenteerd naar migratiemotief

FIGUUR 1

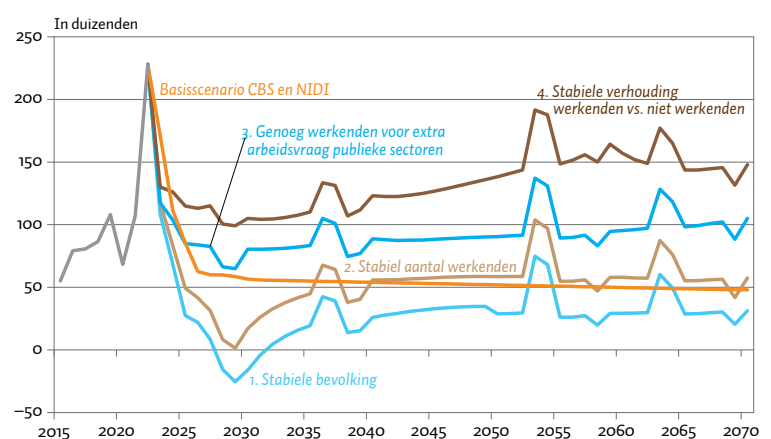


Noot: Exclusief mensen van Nederlandse herkomst; om een representatief beeld te geven zijn de getallen voor 2022 exclusief immigranten uit Oekraïne. Getallen in de balkjes geven het aandeel in procenten.

Data: CBS (voor gerealiseerde cijfers); Bevolkingsontwikkelingsmodel DenkWerk (voor prognoses) | ESB

Jaarlijks migratiesaldo

FIGUUR 2



Data: CBS (voor gerealiseerde cijfers); Bevolkingsontwikkelingsmodel DenkWerk (voor prognoses) | ESB

waar nodig. Dit proces van prognoses en beleidsbijsturing moet niet worden uitbesteed aan een commissie die er eenmalig naar kijkt; het moet behoren tot het vaste takenpakket van de Rijksoverheid.

Literatuur

Achterberg, P. (2023) Overschatting geboortes en onderschatting migratie misleidt beleidsmakers. *ESB*, 108(4824), 379–381.

CBS (2015) *Hogeropgeleiden leven langer in goede gezondheid*. CBS Nieuwsbericht, 9 december.

CBS (2023) *Immigratie en emigratie; geslacht, leeftijd, geboorteland, regio*. CBS Statistiek, 15 september.

DenkWerk (2023) *Migratie als motor: Hoe Nederland migratie kan inzetten als drijvende kracht*. Rapport DenkWerk, juni.

MinOCW (2023) *Beheersing internationale studentenstromen in het hoger onderwijs*, 23 april. Te vinden op www.rijksoverheid.nl.

MinSZW (2022) *Stand van zaken over de Verkenning bevolking 2050 en voortgang over de uitvoering van de motie van het lid Dijkhoff c.s. over de consequenties van demografische ontwikkelingen in verschillende scenario's in kaart brengen*. Kamerstuk 35925, nr. 171.

NIDI en CBS (2021) *Bevolking 2050 in beeld: opleiding, arbeid, zorg en wonen*. Te vinden op nidi.nl.

Nusselder, W., J-W. Bruggink en J. Mackenbach (2017) *Ongelijkheid in gezonde levensverwachting: een dubbel nadeel voor laagopgeleiden*. *Gerōn: Tijdschrift over ouder worden & samenleving*, 19(3), 14–18.