

Overschatting geboortes en onderschatting migratie misleidt beleidsmakers

Effectief overheidsbeleid vraagt om een helder beeld van de ontwikkeling en samenstelling van de bevolking in de toekomst. De bevolkingsprognoses van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) bevatten echter een aantal onrealistische aannames en dat heeft gevolgen voor het beleid.

IN HET KORT

- In de huidige bevolkingsprognoses van het CBS wordt het aantal geboortes te hoog en de immigratie te laag ingeschat.
- De geboorte- en migratiecijfers wijken al jaren af van de prognoses en er is geen reden om aan te nemen dat dit tijdelijk is
- De discrepanties leiden tot verkeerd onderbouwde beleidskeuzes omtrent wonen, onderwijs en de arbeidsmarkt.

PETER ACHTERBERG

Zelfstandig adviseur
bij Consanax,
Bilthoven

Toekomstverkenningen van de ontwikkeling van onze bevolking kunnen beleid ondersteunen. Daarom zal de *Staatscommissie Demografische ontwikkelingen 2050* (Tweede Kamer, 2022) aan de hand van de bevolkingsprognoses van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS, 2022) en de daarop gebaseerde scenario's van het Nederlands Interdisciplinair Demografisch Instituut (NIDI) en CBS (NIDI/CBS, 2021) een informatiestructuur ontwikkelen voor het periodiek monitoren van en onderzoek doen naar de gevolgen van de demografische ontwikkelingen voor het beleid.

Er zijn echter vraagtekens te plaatsen bij een aantal bevolkingsprognoses van het CBS, waarop de commissie zich zal baseren. De prognoses voor het geboortes en het te migratiesaldo lijken erg onwaarschijnlijk, en dat heeft gevolgen voor het beleid, zo laat ik in dit artikel zien. Hoewel ook de ontwikkeling van de levensverwachting en de te verwachten sterfte belangrijk zijn, lijken dat op dit moment minder onzekere factoren.

Overschatting aantal geboortes

Het aantal geboortes in Nederland wordt hoogstwaarschijnlijk overschat. Via regelmatig verschijnende bevolkingsprognoses schat het CBS het aantal inwoners naar leeftijd en geslacht voor de komende veertig of vijftig jaar (CBS, 2022). Daarbij worden bepaalde aannames gedaan en logischerwijze zijn daar onzekerheden aan verbonden.

Een van de aannames betreft het aantal te verwachten geboortes. Dat wordt door het CBS ingeschat via prognoses over de ontwikkeling van de fertiliteit (het aantal kinderen per vrouw) van vrouwen gedurende hun vruchtbare leven (tussen vijftien en vijftig jaar). Die inschatting gebeurt dus niet via een extrapolatie of modelmatige schatting op grond van de geboortetrends over de afgelopen tien tot vijftien jaar.

De cijfers van recente en eerdere bevolkingsprognoses CBS laten echter zien dat het CBS al zeker vanaf 2008 de fertiliteit (het gemiddelde aantal kinderen per vrouw) telkens veel te hoog inschat of veel te vroeg omhoog laat gaan, meestal naar 1,8 en meer recent naar 1,7 (figuur 1). Daarmee wordt telkens het aantal geboortes al op relatief korte termijn (2030) veel te hoog voorgesteld (figuur 2). Ook twee van de scenario's van NIDI/CBS gaan uit van een op korte termijn te verwachten fertiliteit van 1,8 en 1,9. De fertiliteit daalt in Nederland echter al tien jaar sterk richting 1,5 of lager. Daarbij daalt ook het aantal geboortes al jaren.

De trendcijfers in de geboortes bieden geen grond voor de aanname dat er op korte termijn een inhaaleffect zal optreden. De dalende fertiliteit zien we niet alleen bij vrouwen met een Nederlandse achtergrond, maar ook bijvoorbeeld bij vrouwen uit de vier allochtone groepen (afkomstig uit Marokko, Turkije, Suriname en de Antillen). Vooral op jongere leeftijd (20–25 jaar) is de fertiliteit de laatste jaren extreem sterk gedaald. De aanname van een aankomend inhaaleffect blijkt al jaren onjuist, maar wordt telkens herhaald. Alleen het krimpscenario van NIDI/CBS gaat uit van een relatief lage fertiliteit (1,5) – een waarde die nu bijna bereikt is. Op de kortere termijn lijkt een lagere waarde zeker niet onmogelijk. Het groene en groeiscenario van NIDI/CBS nemen een fertiliteit aan van 1,8 respectievelijk 1,9 en dat lijkt dus op relatief korte termijn al uiterst onrealistisch. De twijfelachtige aannames over de te verwachten hoge en snel stijgende fertiliteit geven al op relatief korte termijn (2030) een overschatting van 30 à 40.000 extra jaarlijkse geboortes (in totaal 200.000 in 2030 tegen rond 165.000 nu).

Het lijkt zinnvoller voor de fertiliteit in de toekomst maximaal een constant niveau (bijvoorbeeld 1,5) te veronderstellen en als alternatief nog een verdere daling te projecteren, die meer in lijn is met de waargenomen trends.

Migratiesaldo te laag ingeschat

Een aanname van een migratiesaldo van rond de 100 à 120.000 in de komende jaren lijkt niet onrealistisch. We

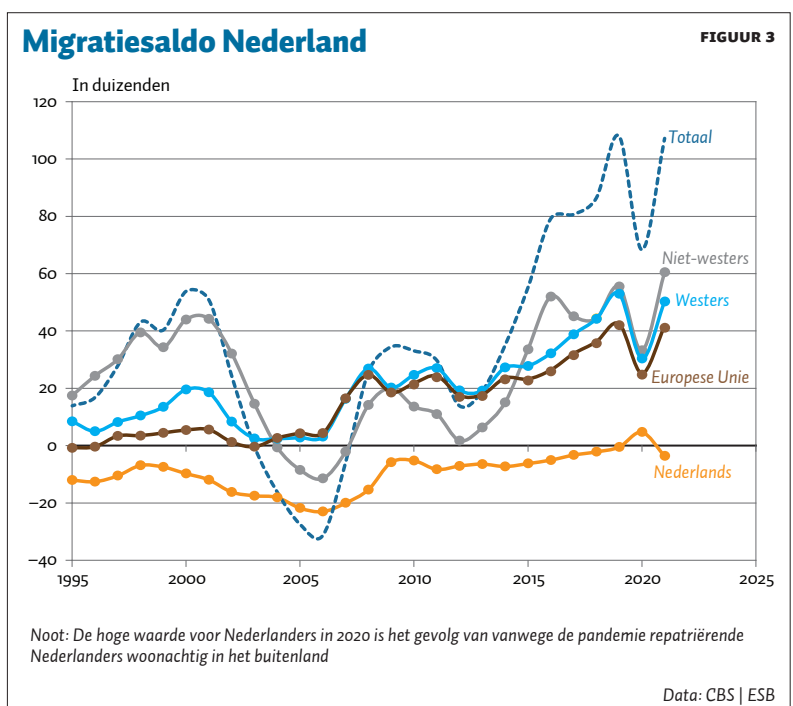
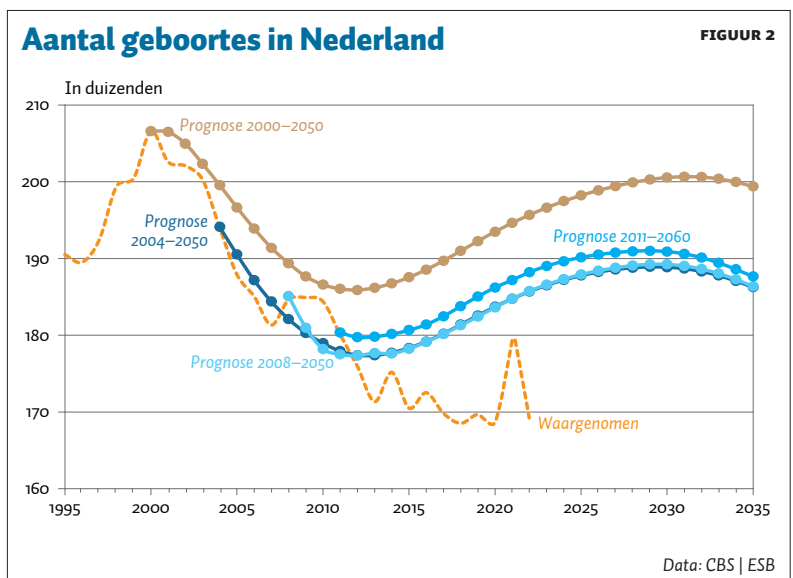
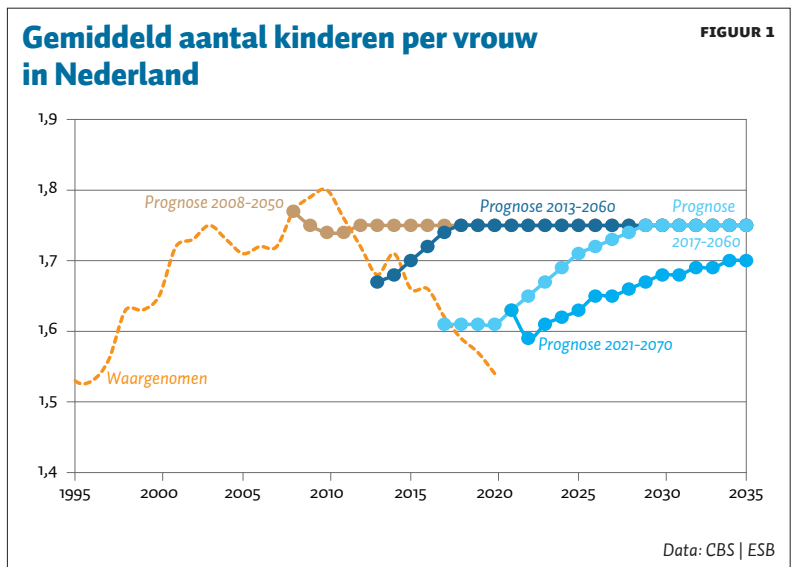
zien al een aantal jaren een gestage toename van het netto aantal immigranten (het migratiesaldo) uit Europa die in Nederland komen werken of studeren, tot inmiddels 60.000 per jaar (figuur 3). Gezien de tekorten op de Nederlandse arbeidsmarkt zal dat aantal waarschijnlijk eerder blijven stijgen dan gaan dalen. Tegelijk zien we vooral na 2012 een zeer sterke stijging van het aantal migranten met een niet-westerse herkomst, waaronder personen uit Syrië, maar recent ook uit Turkije en bijvoorbeeld Zuid-Afrika. Verder is het eerdere negatieve migratiesaldo van Nederlanders, dat het algehele migratiesaldo omlaag hielp, recent ook verminderd.

In de recente CBS-prognoses wordt echter steeds aangenomen dat het migratiesaldo weer zal dalen (figuur 4). Dat de laatste prognose – direct na de immigratiegolf van rond 100.000 binnenkomende Oekraïners – waarschijnlijk zal dalen is logisch, maar dan toch niet tot het niveau van 50.000 in 2035. Ook zonder de Oekraïense migranten was het migratiesaldo in 2022 nog ruim boven de 100.000.

Gevolgen overschatting aantal geboortes

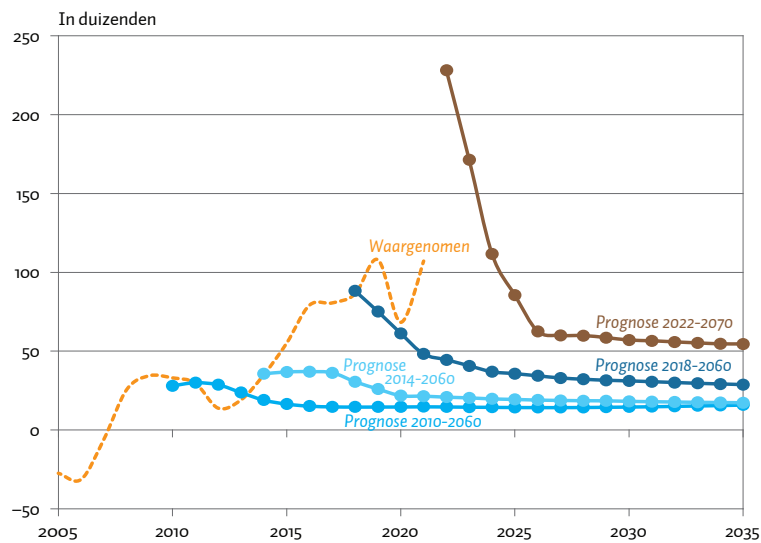
Een (grote) fout in het aantal geboortes heeft diverse mogelijk problematische gevolgen, niet alleen voor de bevolkingsprognose op de langere termijn, maar vooral vanwege de beleidsrelevantie op de kortere termijn. Een onrealistisch scenario ten aanzien van de geboorteaantallen creëert beleidsproblemen die mogelijk niet daadwerkelijk zullen optreden. Wanneer er gedurende een aantal jaren 30.000 kinderen per jaar meer geboren zouden worden dan nu, zou dat al op korte termijn flinke gevolgen hebben voor bijvoorbeeld de vraag naar personeel in de geboortezorg (verloskundigen, kraamverzorgenden, gynaecologen en kinderartsen) en voor de noodzakelijke capaciteit van kinder-IC's en NICU-bedden. Op de iets langere termijn (vijf tot tien jaar) zou dan ook het aantal kinderen sterk stijgen dat een beroep gaat doen op de kinderopvang, buitenschoolse opvang en de lagere scholen. Dit voegt zich dan bij de al bestaande personeelstekorten in de zorg, kinderopvang en het lager onderwijs. Op de langere termijn zou zo'n sterke stijging in het aantal geboortes ook tot meer jonge arbeidskrachten leiden en tot een afname van de stijgende grijze druk. En zo'n 25 tot 30 jaar na die stijging in de geboortecijfers geeft dit een verhoogd aantal vrouwen in de vruchtbare leeftijd, wat leidt tot een verdere toename in geboortes. Dit alles lijkt echter niet waarschijnlijk op grond van de recente trends in de geboortecijfers.

De bevolkingsprognoses van het CBS worden ook gebruikt door een aantal planbureaus en adviesorganen, bijvoorbeeld het Capaciteitsorgaan voor de zorg (Capaciteitsorgaan, 2022), dat onder andere de behoefte aan gynaecologen en kinderartsen raamt. Het Ministerie van OCW gebruikt de prognoses om de toekomstige onderwijsdeelname te schatten, zowel op landelijk als gemeentenniveau (OCW, 2022). Bij een uitblijvende stijging van het geboortecijfer voorspelt OCW een veel te hoog aantal kinderen in de lagerschoolleeftijd (in 2035 mogelijk 180.000 te veel). Verder werken de CBS-prognoses ook door in de regionale bevolkingsprognoses van het PBL (PBL, 2022), die daarmee op onderdelen ook wankel worden. En ook andere beleidsondersteunende organisaties



Migratiesaldo Nederland

FIGUUR 4



Noot: De hoge waarden van prognose 2022-2070 komen voornamelijk door de hoge instroom van Oekraïense vluchtelingen

Data: CBS | ESB

(SCP, RIVM, CPB) maken gebruik van onderdelen van deze bevolkingsprognoses.

Gevolgen onderschatting migratiesaldo

Voor het te voeren beleid is ook de hoogte van het migratiesaldo uiterst relevant, omdat het van invloed is op grote maatschappelijke problemen en uitdagingen als de te krappe arbeidsmarkt, de groei mogelijkheden van de economie en de veel te krappe en stroef groeiende huizenmarkt. Ook beïnvloeden de ontwikkelingen in de demografie de pensioenopbouw. Nederland heeft in de toekomst bij een niet dalende economie (veel) migranten nodig om de bestaande personeelstekorten op te vangen, het arbeidspotentieel constant te houden en daarmee de grijze druk niet te veel te laten oplopen. De migranten die we voor ons arbeidspotentieel en het in stand houden van onze economie nodig hebben, moeten ook kunnen wonen. Wanneer we het migratiesaldo veel te laag inschatten en het vervolgens toch zal tegenvallen, ziet het beleid eerst minder urgentie en dan ontstaat er later weer veel meer druk op de huizenmarkt. Over een periode van enkele tientallen jaren (de scope van de NIDI/CBS-scenario's) kan een onderschatting in het migratiesaldo zo maar leiden tot 500.000 of meer migranten extra.

Drie gemankeerde scenario's

De drie scenario's van NIDI/CBS gaan allemaal in meer of mindere mate uit van onrealistische aannames. Zo is de bevolkingskrimp in het krimpscenario vooral het resultaat van een onrealistische daling van het migratiesaldo. Het scenario heeft op de korte termijn wel een redelijk realistische inschatting van het geboortecijfer.

In het groene scenario is er vooral sprake van een stijging door de veel te hoge inschatting van de fertiliteit. Daarbij wordt die bron van bevolkingsgroei enigszins gecompenseerd door de aanname dat de migratie zal afnemen tot zestig procent van de huidige waarde.

Het groeiscenario schat opnieuw de fertiliteit op korte termijn veel te hoog in maar doet een realistischere aanname (93.000) over het toekomstige migratiesaldo.

De niet zo onwaarschijnlijke aanname dat het migratiesaldo nog verder zal groeien, is echter in geen van de drie scenario's meegenomen, en twee van de drie scenario's gaan uit van een onrealistisch inschatting van het aantal geboortes.

Conclusie

Prognoses – en vooral langjarige prognoses – kennen veel onzekerheden. Maar wanneer prognoses herhaaldelijk al op korte termijn in de fout gaan, is er duidelijk iets mis en moeten aannames worden aangepast of methoden worden veranderd of uitgebreid. Zonder duidelijke of aannemelijke redenen die een trendverandering of omslag geloofwaardig maken, zijn prognoses met plotselinge toe- of afnames in bijvoorbeeld geboortes of migratie, die sterk afwijken van de recente trends niet alleen onrealistisch maar houden ook de beleidsmakers een blinddoek voor.

Er zijn veel manieren om prognoses te maken, al dan niet via scenario's. Er zijn immers ontzettend veel goede data en methoden beschikbaar (Mazzucco en Keilman, 2020). Het is dan wel nodig om de huidige methodiek uit te breiden en te verfijnen, bijvoorbeeld door meer experts in te schakelen die adviseren over mogelijke en waarschijnlijke aannames en/of door nieuwe statistische (probabilistische en/of modelmatige) methoden, of zelfs door kunstmatige intelligentie (AI) te gebruiken in plaats van of naast de bestaande methoden.

Het is vooral belangrijk om de verbinding te zoeken met de huidige maatschappelijke problemen en ontwikkelingen, en de daaruit voortvloeiende beleidsopgaven. Niet alleen om realistische varianten van een mogelijke toekomst te kunnen schetsen, maar ook om parameters en variabelen (indicatoren) te definiëren die de relevante trends en mogelijke veranderingen goed kunnen monitoren. Ook zullen we beter rekening moeten houden met relevante determinanten, zoals de economische en sociale ontwikkelingen en de toestand in de wereld. Onzekerheid door veel variatie in de mogelijke scenario's is niet prettig voor het beleid, maar de schijnzekerheid van het varen op onrealistische scenario's vormt een nog veel groter probleem.

Literatuur

Capaciteitsorgaan (2022) *Capaciteitsplan 2024 tot 2027 – Deelrapport 1*.

CBS (2022) *Kernprognose 2022–2070: Door oorlog meer migranten naar Nederland*. CBS Longread, 16 december.

Mazzucco, S. en N. Keilman (red.) (2020) *Developments in demographic forecasting*. The Springer Series on Demographic Methods and Population Analysis 49. Te vinden op link.springer.com.

NIDI/CBS (2021) *Verkenning Bevolking 2050 – Bevolking 2050 in beeld: opleiding, arbeid, zorg en wonen*. Eindrapport, april. Te vinden op www.rijksoverheid.nl.

OCW (2022) *Referentieraming OCW 2022*. Rapport, 18 mei. Te vinden op www.rijksoverheid.nl.

PBL (2022) *PBL/CBS Regionale bevolkings- en huishoudensprognose 2022–2050: Steden en randgemeenten groeien verder*. PBL/CBS Rapport, 6 juli.

Tweede Kamer (2022) *Kamerbrief Verkenning bevolking 2050 – voortgang uitvoering motie Dijkhoff c.s. en motie Den Haan c.s., 2022-0000148447*. Te vinden op open.overheid.nl.