

Vergaderjaar 2021–2022

35 925

Nota over de toestand van 's Rijks Financiën

Nr. 171

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 6 juli 2022

Bij brief van 7 januari jl.¹ is uw Kamer geïnformeerd over de stand van zaken ten aanzien van de Verkenning bevolking 2050, die in 2018 aanvang nam naar aanleiding van de motie van het lid Dijkhoff c.s.². In dit kader zijn diverse publicaties uitgebracht door het Nederlands Interdisciplinair Demografisch Instituut (NIDI), met medewerking van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). Het eindrapport «Bevolking 2050 in beeld: opleiding, zorg, arbeid en wonen» is vanwege de demissionaire status van het kabinet in april 2021 zonder inhoudelijke beleidsreactie aan de Kamer aangeboden (Kamerstuk 35 570, nr. 59).

In voornoemde brief is de stand van zaken toegelicht ten aanzien van de motie van het lid Den Haan c.s.³, die tijdens de laatste Algemene Politieke Beschouwingen in het kader van de Verkenning bevolking 2050 is ingediend. De motie verzoekt de regering enerzijds samen met de planbureaus een methode te ontwikkelen om periodiek inzicht te kunnen geven in demografische ontwikkelingen en anderzijds om te verkennen of en hoe een staatscommissie «bevolkingsgroei en vergrijzing» aanbevelingen kan doen voor beleidsopties. De brief besluit met de notie dat de inhoudelijke beleidsreactie op het eindrapport de basis zou kunnen vormen voor een besluit over de borging van periodiek inzicht in de demografische ontwikkelingen, de beste vorm van interdepartementale besluitvorming ten aanzien van dit grote integrale vraagstuk en of een staatscommissie een constructieve rol kan spelen.

In deze brief licht ik toe welke weg dit kabinet voorstaat om de toekomstige maatschappelijke uitdagingen als gevolg van de demografische

¹ Kamerstuk 35 925, nr. 142

² Kamerstuk 35 000, nr. 8. De motie verzoekt het kabinet scenario's te ontwikkelen waarin de gevolgen van demografische veranderingen in Nederland op verschillende beleidsterreinen in kaart werden gebracht en deze te voorzien van beleidsopties.

³ Kamerstuk 35 925, nr. 55

ontwikkelingen te adresseren. Hiertoe ga ik in op de interferenties tussen zowel de maatschappelijke gevolgen als de (effecten van) de nader vast te stellen oplossingsrichtingen.

Om hier meer zicht op te krijgen, heeft het kabinet besloten tot de instelling van de Staatscommissie Demografische ontwikkelingen 2050. De staatscommissie wordt gevraagd advies uit te brengen over scenario's, mogelijke beleidsopties en handelingsperspectieven van de regering in relatie tot de maatschappelijke gevolgen van de demografische ontwikkelingen, in het bijzonder van vergrijzing en migratie, tot tenminste 2050, tegen de achtergrond van de brede welvaartsbenadering. Tot slot licht ik toe op welke manier het kabinet opvolging wil geven aan het in de motie van het lid Den Haan c.s. gevraagde periodieke inzicht in de demografische ontwikkelingen.

Interferenties maatschappelijke gevolgen van demografische ontwikkelingen...

In 2050 is het aantal ouderen in de Nederlandse bevolking toegenomen door een dubbele vergrijzing¹, is het aandeel van de bevolking in de werkzame leeftijden afgenomen en het aandeel van de bevolking met een migratieachtergrond gestegen. Deze door het NIDI en CBS vastgestelde ontwikkelingen vormden de achtergrond van een interdepartementale inventarisatie van de huidige en toekomstige beleidsinhoudelijke opgaven. De inventarisatie onderstreept dat verreweg de meeste opgaven – en daarmee ook de (eventuele) beleidsingrepen – niet los van elkaar kunnen worden gezien. De gevolgen van bijvoorbeeld arbeidsmarktkrapte zijn nu al merkbaar in onder andere de zorg en het onderwijs vanwege een nauwelijks stijgend arbeidsaanbod, een toenemende arbeidsvraag (ook door economische groei) en beperkte dynamiek op de arbeidsmarkt¹. En de komende dubbele vergrijzing zorgt ook op de langere termijn voor druk op de arbeidsmarkt: veel ouderen verlaten immers de arbeidsmarkt en de (ouderen)zorgvraag zal toenemen. Een ander gevolg is de groei van het aantal eenpersoonshuishoudens, mede doordat ouderen langer zelfstandig wonen (ook nadat een partner is overleden), hetgeen consequenties heeft voor de woonbehoefte.

... en ook van (effecten van) beleidsopties

De demografische factoren zijn niet allesbepalend: beleid kan hier invloed op uitoefenen. Daarbij hoeft niet uitsluitend gedacht te worden aan het beïnvloeden van de factoren die de demografie bepalen, zoals beleid dat de omvang en samenstelling van de migratie, het geboortecijfer of sterfte (of levensverwachting) beïnvloedt, maar ook aan de beïnvloeding van andere relevante factoren, zoals gedragsveranderingen. Een voorbeeld is de bevordering van de arbeidsmarktparticipatie of het bevorderen van een gezonde leefstijl. Als bijvoorbeeld ouderen langer doorwerken en de arbeidsparticipatie onder vrouwen toeneemt (zowel voor wat betreft het aantal vrouwen dat werkt, als het aantal uren dat zij werken) en de arbeidsparticipatie van delen van de bevolking met een migratieachtergrond toeneemt, kan dit volgens het NIDI en het CBS resulteren in een stijging van het aandeel van de beroepsbevolking in de totale bevolking.

Ook hier wordt de interdependentie in de mogelijke (in)directe effecten van beleid op verschillende sectoren zichtbaar. Als bijvoorbeeld beleid gericht op (gezondheids)preventie en leefstijlbeïnvloeding erin resulteert dat de gezonde levensverwachting stijgt, heeft dit niet alleen direct

¹ Dubbele vergrijzing wil zeggen dat er een toename is van het aandeel oude ouderen (meestal 80 jaar en ouder) onder alle ouderen (van 65 jaar en ouder).

¹ Zie Kamerbrief over aanpak arbeidsmarktkrapte d.d. 26 juni 2022

invloed op de zorgbehoefte, maar ook op de arbeidsmarkt. Het gaat dan niet alleen om een relatieve afname van het aantal werkenden dat in de zorgsector nodig is, maar ook om een stijging van de arbeidsdeelname: extra gezonde levensjaren maakt langer doorwerken van ouderen en dus een hogere participatiegraad mogelijk.

Beïnvloeding van het eindbeeld in 2050 via een demografische factor als kindertal vormt volgens het eindrapport geen bruikbare route om de effecten van de vergrijzing te compenseren. Een hoger kindertal leidt namelijk pas op zeer lange termijn (na 2050) tot een substantiële toename van de beroepsbevolking. In de tussentijd resulteert het zelfs in extra krapte op de arbeidsmarkt aangezien de arbeidsvraag in de kinderopvang en het onderwijs toenemen.

En hoewel het migratiesaldo de meest bepalende factor is in de demografische ontwikkeling, zijn de sturingsmogelijkheden mede afhankelijk van bredere maatschappelijke en economische vraagstukken. Ook constateert het rapport dat arbeidsmigratie hooguit een deeloplossing is om de effecten van vergrijzing te mitigeren, aangezien arbeidsmigranten van nu niet noodzakelijkerwijze geschikt zijn voor de arbeidsvraag van morgen. Een bewust, actief en selectief migratiebeleid ligt volgens het NIDI en het CBS dan ook in de rede, waarin niet alleen aandacht is voor instroom, maar ook voor behoud en vertrek en waarbij nagedacht wordt over de korte- en langetermijneffecten van arbeidsmigratie op verschillende beleidsterreinen. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om de effecten op huisvesting, zorg, onderwijs, openbare orde en veiligheid, maar ook op het draagvlak voor migratie en de sociale cohesie in gemeenten en wijken. Dit geldt overigens niet alleen voor arbeidsmigratie maar voor migratie in brede zin, waarbij het kabinet steeds oog heeft voor de vraag in hoeverre migratie aansluit bij de draagkracht en behoefte van de Nederlandse samenleving¹.

Gewenst eindbeeld

Het kabinet gaat er vanuit dat we in 2050 een land willen zijn met een goed functionerende democratische rechtsstaat, waar mensen in veiligheid kunnen leven, met een duurzame economie waarin mensen gezond, eerlijk en veilig werk doen en zich kunnen (blijven) ontplooiën, waar iedereen mee kan doen en mensen gelijkwaardige kansen hebben, kunnen wonen in een goede verhouding tot de natuur en waar sprake is van bestaanszekerheid voor iedereen. De vraag die voorligt, is wat hiervoor nodig is in relatie tot de verschillende demografische scenario's. Bijvoorbeeld ten aanzien van de vraag wat de gewenste richting is van de economie op de lange termijn: hoe geven we vorm aan een toekomstbestendige economie en welke economische activiteiten passen mogelijk wel en niet in dat beeld¹? Dergelijke fundamentele vragen zijn op zichzelf al niet eenvoudig te beantwoorden en de samenhang tussen die vragen maakt het nog complexer. Daarbij is helder dat de visie op 2050 vanuit het kabinet aanvulling behoeft, in dialoog met de samenleving. Niet alleen het politieke, maar ook het maatschappelijk debat én de samenwerking met verschillende stakeholders op allerlei domeinen zijn essentieel om te komen tot een (proces van) afgewogen beleidskeuzes en structurele aandacht voor het vraagstuk demografische ontwikkelingen.

¹ Zie rijksoverheid.nl/onderwerpen/migratie voor de Staat van Migratie 2022

¹ Zie Kamerbrief over aanpak arbeidsmarktkrapte d.d. 26 juni 2022

Om een zo goed mogelijk beeld te krijgen van de beleidsmatige opgaven en van mogelijke oplossingsrichtingen voor deze en de daaropvolgende kabinetsperiode(n) heeft het kabinet besloten een Staatscommissie Demografische ontwikkelingen 2050 in te stellen, die na de zomer van start gaat.

De Staatscommissie Demografische ontwikkelingen 2050 heeft als taak advies uit te brengen over scenario's, beleidsopties en handelingsperspectieven van de regering in relatie tot de maatschappelijke gevolgen van de demografische ontwikkelingen, in het bijzonder van vergrijzing en migratie, tot tenminste 2050 tegen de achtergrond van de brede welvaartsbenadering. De staatscommissie betreft naast de reeds door het NIDI en het CBS onderzochte domeinen onderwijs, arbeid, zorg en wonen ook actuele en relevante inzichten en publicaties ten aanzien van de gevolgen van de demografische ontwikkelingen voor de verschillende delen van Nederland en de daarmee samenhangende keuzes, waaronder de Staat van Migratie en het advies van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken over het gebruik van beleidsmatige richtgetallen in het migratiedomein dat na de zomer verschijnt.

De staatscommissie kan bij haar advies de in de motie van het lid Dijkhoff c.s. benoemde terreinen als de ruimtelijke ordening, de sturing van alle vormen van migratie¹, de infrastructuur, de energievoorziening, de sociale zekerheid en de sociale cohesie betrekken. Het staat de commissie vrij deze domeinen naar eigen inzicht te verbreden. In het advies wordt ook aandacht besteed aan structurele borging van vraagstukken die samenhangen met demografische ontwikkelingen. De staatscommissie verricht haar werkzaamheden zowel in beslotenheid als met input vanuit een interactief proces met burgers en een brede groep deskundigen, met bijzondere aandacht voor het perspectief van jongeren. De staatscommissie is verzocht om het advies in het vierde kwartaal van 2023 op te leveren.

Periodiek inzicht in demografische ontwikkelingen

Zoals aangegeven in de brief van 7 januari jl. hebben de planbureaus de komende jaren projecten geprogrammeerd die aansluiten bij of voortborduren op de inzichten die de Verkenning Bevolking 2050 hebben opgeleverd. Met het NIDI en het CBS worden momenteel de mogelijkheden verkend om een beleidsinformatiestructuur op te zetten die twee doelen heeft. Het eerste doel is monitoring van de demografische ontwikkelingen en de gevolgen daarvan voor de Nederlandse samenleving en het opleveren van publicaties dienaangaande.

Het tweede doel is het opleveren van (thematische) verdiepende inzichten die input vormen voor de ontwikkeling van beleidsrichtingen en voor beleidsinstrumentering. Deze structuur zal naar verwachting in de herfst zijn definitieve vorm krijgen.

Het kabinet ziet het advies van de Staatscommissie Demografische ontwikkelingen 2050 met belangstelling tegemoet. Het streven is erop gericht het advies voorzien van een appreciatie van het kabinet begin 2024 aan de Kamer aan te bieden.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
C.E.G. van Gennip

¹ Migratie bestaat onder andere uit de volgende categorieën: asiel, familie en gezin, arbeid, kennis en talent, studie en overig.