

Vergaderjaar 2020–2021

21 501-31

Raad voor de Werkgelegenheid, Sociaal Beleid, Volksgezondheid en Consumentenzaken

Nr. 600

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 november 2020

Bij brief van 9 september 2020 verzocht uw Kamer mij om een kabinetsreactie op het verslag van de Europese Commissie over de gevolgen van demografische veranderingen (COM (2020) 241). Bij deze voldoe ik aan dit verzoek.

Allereerst wil ik benadrukken dat het kabinet het van groot belang acht dat de demografische ontwikkelingen in Europa onderdeel uitmaken van de discussie over de sociaaleconomische ontwikkeling van de Europese Unie op langere termijn. Vrijwel alle EU-lidstaten krijgen (of hebben al) te maken met de gevolgen van vergrijzing, en de gevolgen daarvan voor samenleving en economie kunnen groot zijn. Vergrijzing is een gedeelde uitdaging voor alle EU-lidstaten, en de maatregelen die in dat kader genomen worden kunnen door de werking van de interne markt, en het vrij verkeer van personen, ook grensoverschrijdende effecten hebben.

Ik wijs er op dat dit verslag over de gevolgen van demografische veranderingen (hierna het verslag), gezien moet worden als een eerste aanzet voor een Europese discussie over dit onderwerp. Deze discussie loopt parallel aan de nationale discussies die (soms al langere tijd) in de lidstaten spelen. Ook in Nederland staat dit onderwerp inmiddels op de agenda. Het Nederlands Interdisciplinair Demografisch Instituut (NIDI) en het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) voeren in opdracht van het kabinet de «Verkenning bevolking 2050» uit, waarin in beeld gebracht wordt wat de gevolgen zijn van veranderingen in de omvang en in de samenstelling van de Nederlandse bevolking voor het samenleven in Nederland. De eindrapportage wordt naar verwachting in februari 2021 aan uw Kamer aangeboden.

Het verslag moet gezien worden als een poging van de Europese Commissie om te komen tot eenzelfde informatiebasis voor de Europese

discussies. Op grond van dit verslag zal de Commissie een dialoog aangaan met belanghebbenden, lidstaten, en EU-instellingen. In het verslag worden enkele vervolgacties aangekondigd, waarin deelaspecten van de vergrijzingsdiscussie nader uitgewerkt zullen worden. In het verslag wordt aangegeven dat het nog te vroeg is om harde conclusies te trekken over de demografische effecten van de COVID-19-crisis. In het vervolg van deze kabinetsreactie zal op dit aspect dan ook niet worden ingegaan.

Hoofdpijnen van het verslag

De essentie van het vergrijzingsproces is dat burgers in Europa langer leven en minder kinderen krijgen. In 2070 zal 30% van Europeanen 65 jaar of ouder zijn, tegen 20% nu, en zal de bevolking in de werkende leeftijd (20–64 jaar) afnemen van 59% nu tot 51%. De effecten van deze ontwikkeling zullen niet overal gelijk neerslaan, met name door de intra-Europese mobiliteit die voortvloeit uit het vrij verkeer van personen. Deze heeft geen invloed op de omvang of leeftijdsopbouw van de EU als geheel, maar wel op nationaal en regionaal niveau. Daarnaast is ook de immigratie van buiten de EU (in 2018 bedroeg het netto-migratiesaldo 1,3 miljoen mensen) een aanjager van demografische veranderingen. Sinds 2012 is het aantal sterfgevallen in de EU-27 groter dan het aantal geboorten. Zonder bovengenoemde netto-migratie zou de bevolking van de EU nu al krimpen.

De gevolgen van de demografische veranderingen voor de sociale markteconomie worden duidelijker zichtbaar. De beroepsbevolking zal tot 2070 met 18% afnemen. De Commissie benadrukt dat Europa en zijn arbeidsmarkt al hun sterke punten en diversiteit moeten benutten. Het is van cruciaal belang de arbeidsparticipatie van vrouwen te vergroten (in 2019 bedroeg de arbeidskloof tussen vrouwen en mannen 12%). De grote uitdaging hierbij is werk en gezin te combineren. Meer oudere arbeidskrachten aan werk helpen zal ook een gunstige uitwerking hebben. Er is in de EU een opwaartse trend gaande: de arbeidsparticipatie van oudere werknemers (55–64 jaar) steeg van 44,1% in 2009 naar 59,1% in 2019. Om deze opwaartse trend verder te versterken, is het nodig dat mensen fitter blijven en hun vaardigheden op peil houden. Andere aandachtspunten zijn het investeren in de kwalificaties van laagopgeleide mensen, het verhogen van de arbeidsparticipatie van mensen die buiten de EU zijn geboren (met name vrouwen) en verbeterde toegang tot de arbeidsmarkt voor mensen met een handicap.

De Commissie wijst er op dat vergrijzing ook gezien dient te worden vanuit het perspectief van de transitie naar een klimaatneutrale en digitale economie. Productiviteit, vaardigheden en onderwijs zijn in die transitie nauw met elkaar verbonden. Dit vergt hooggekwalificeerde, goed opgeleide en flexibele arbeidskrachten. Een leven lang leren zal voor iedereen belangrijker worden.

De grootste uitdaging is te voorzien in een groeiende vraag naar een goede en betaalbare gezondheidszorg en langdurige zorg. Veerkrachtigere gezondheidsstelsels vergen adequate investeringen. Een dreigend tekort aan arbeidskrachten in de zorg maakt het nodig om de arbeidsomstandigheden in de zorg aantrekkelijker te maken. Overigens kan digitalisering ouderen ook zelf beter in staat stellen hun gezondheidstoestand in de gaten houden. De Commissie wijst er op dat naar schatting 70–80% van de zorgkosten op gaat aan chronische ziekten, en onderstreept in dat verband het belang van sport en lichaamsbeweging bij de gezondheidsbevordering.

Door het kleiner worden van de beroepsbevolking, zal de druk op de overheidsbegrotingen toenemen. Hoewel de meeste leeftijdsgerelateerde uitgaven bestemd zullen zijn voor de zorg, zullen ook de bestedingen voor pensioenen tot 2040 nog stijgen. Dankzij ingrijpende hervormingen van de pensioenstelsels zullen deze uitgaven echter langzamer toenemen dan het bbp, waardoor zij in de meeste lidstaten zullen uitkomen op hetzelfde percentage van het bbp als in 2016.

Ouderdomsarmoede lijkt een groeiend punt van zorg te worden. In 2018 liep in de EU-27 15,5% van de mensen van 65 jaar of ouder het risico om in armoede te vervallen. Vrouwen lopen meer kans om door ouderdomsarmoede te worden getroffen, door een lagere arbeidsparticipatie, loopbaanonderbrekingen en deeltijdwerk.

Overigens wijst de Commissie er ook op dat de veroudering van de bevolking ook nieuwe mogelijkheden met zich meebrengt. In 2015 vertegenwoordigde de consumptie van mensen boven de 50 in de EU een waarde van 3,7 biljoen euro. Dit zal met ongeveer 5% per jaar stijgen, tot 5,7 biljoen euro in 2025. De opkomende «zilveren economie» kan mogelijkheden bieden voor de zorg en kan een aanjager van innovatie zijn.

Demografische veranderingen en bevolkingsverplaatsingen, met name van jongeren hebben een sterke regionale en lokale dimensie. De regio's in de EU kunnen verdeeld worden in verschillende categorieën (stedelijk, landelijk of intermediair), waarbij de bevolkingsomvang en -dichtheid afnemen van stedelijke naar intermediaire naar landelijke regio's.

In al die situaties is het nodig de dienstverlening en infrastructuur op een zodanig peil te houden dat in de behoeften van de bevolking wordt voorzien. Daarbij staan vooral krimpende regio's, met zo'n 7% van de EU-bevolking en weinig inkomsten, voor een grote uitdaging. De reden dat mensen wegtrekken heeft vaak te maken met werkgelegenheid en kwaliteit van leven, toegang tot diensten en beschikbaarheid van de infrastructuur. In stedelijke gebieden dient voorkomen te worden dat door de bevolkingsgroei congestie, vervuiling en huisvestingskosten toenemen. In plattelandgebieden zijn juist goede toegang tot publieke en private diensten, het aantrekken van nieuwe investeringen en «generatievernieuwing» nodig.

De wereldwijde druk als gevolg van de demografische veranderingen zal vermoedelijk worden vergroot door de effecten van klimaatverandering en de aantasting van het milieu. Dit zal naar verwachting in Sub-Sahara-Afrika, Zuid-Azië en Latijns-Amerika invloed op de migratiepatronen hebben. Dit maakt het volgens de Commissie des te noodzakelijker om op het gebied van klimaat- en milieumaatregelen op mondiaal vlak het heft in handen te nemen, met name via «Green deal»-diplomatie.

De demografische veranderingen hebben ook invloed op de geopolitieke vooruitzichten van Europa. Het inwonertal en de economische macht van de Europese landen gaan verder afnemen ten opzichte van andere opkomende economieën. In 1960 maakte de EU-27 qua inwonertal ongeveer 12% van de wereldbevolking uit. Nu is dat 6% en dat daalt naar 4% in 2070. Ook het aandeel van Europa in het mondiale bbp is aan het dalen, van 18,3% in 2004 naar 14,3% nu. Europa is niet het enige continent dat vergrijsst, maar gemiddeld wel het oudste. Met name de bevolking in Afrika zal tot 2070 blijven doorgroeien. Deze verschuivingen maken het volgens de Commissie nodig om meer eendrachtig en strategisch te denken, en partnerschappen uit te bouwen. De nieuwe brede strategie met Afrika is bijzonder belangrijk gezien de complementaire demogra-

fische uitdagingen waarvoor onze continenten komen te staan, aldus de Commissie.

In het verslag wordt geen nieuw beleid aangekondigd. Wel wordt verwezen naar bestaande initiatieven en voorzieningen, die een rol zouden kunnen spelen in de aanpassing aan vergrijzing en klimaatverandering.

Voorbeelden daarvan zijn een actieplan voor digitaal onderwijs en de actualisering van de vaardighedenagenda voor Europa, als het gaat om scholing, de «van boer tot bord»-strategie (betere voedingskeuzes) en het EU4Health-programma dat de lidstaten moet ondersteunen bij de opbouw van capaciteit en paraatheid. Ook wordt gewezen op de mogelijkheden die de MFK-fondsen bieden als het gaat om investeringen in infrastructuur en diensten. Met name het herstelinstrument Next Generation EU kan hier ook een rol spelen.

Specifiek gericht op vergrijzing zijn een langetermijnvisie op de plattelandsgebieden die de Commissie volgend jaar zal presenteren, en een groenboek van de Commissie over vergrijzing, waarin zal worden ingegaan op de vraag hoe uitdagingen en kansen optimaal kunnen worden benut.

Uitdrukkelijk wijst het verslag er op dat er geen eenduidige aanpak is die overal werkt. Er moet rekening gehouden worden met de realiteit ter plekke.

Tot slot benadrukt het verslag dat de dubbele uitdaging van democratie en demografie kordaat moet worden opgepakt. De demografische transformatie brengt voor onze democratie uitdagingen en kansen met zich mee. Onze overheids- en participatiestelsels dienen dynamisch, veerkrachtig en inclusief te zijn en de diversiteit van de samenleving te vertegenwoordigen. We moeten de achterliggende oorzaken van de problemen aanpakken en een «geografische verdeling van ontevredenheid» voorkomen. De conferentie over de toekomst van Europa zal een belangrijk platform vormen om te luisteren, te leren en oplossingen te vinden, aldus de Commissie.

De Commissie geeft aan de opwaartse convergentie te zullen blijven bevorderen, te zullen zorgen voor een rechtvaardige transitie. Daarbij wordt sociale rechtvaardigheid, gelijke kansen en non-discriminatie hoog in het vaandel gehouden, vooral via de Europese pijler van sociale rechten en de strategie voor gendergelijkheid van de EU.

Appreciatie door het kabinet

In algemene zin herkent het kabinet de schets die het verslag geeft van de gevolgen van de vergrijzing. Het is goed dat wij ons realiseren dat dit niet alleen voor Nederland een uitdaging is, maar dat men in heel Europa, en ook wereldwijd uiteindelijk voor vergelijkbare problemen komt te staan. Ernstige interrupties daargelaten, tekent zich een beeld af waarbij Europa de komende 50 jaar in de wereld (qua bevolking en bbp) relatief minder zwaar gaat wegen. Desalniettemin kan de EU als geheel wel een sterke positie behouden. En dat is nodig om een brede welvaart aan onze bevolking te kunnen bieden.

Om die doelstelling te bereiken is het noodzakelijk dat beter gebruik gemaakt wordt van de talenten van Europese burgers, dat arbeidsmarktparticipatie van degenen die nu aan de zijlijn staan omhoog gaat, en dat groepen die nu nog op achterstand staan zich verder kunnen ontwikkelen,

dat werkenden langer inzetbaar zijn, de gezondheid van burgers verder verbetert, onze infrastructuur op orde blijft en dat de mogelijkheden die de technologie ons biedt effectiever (en klimaatvriendelijk) ingezet worden.

Tegelijkertijd is het duidelijk dat het vergrijzingsproces ook spanningen met zich mee zal brengen. Discussies over de financiering van de kosten van vergrijzing zijn onvermijdelijk. Sommige lidstaten worden harder geraakt door vergrijzing en braindrain dan andere lidstaten.

Het kabinet acht het positief dat de Commissie kiest voor een benadering gebaseerd op dialoog en aandacht voor de realiteit ter plekke. Overheden, bedrijfsleven, sociale partners en burgers zullen moeten samenwerken om de uitdagingen van vergrijzing het hoofd te bieden. Aan de hand van de uitgangspunten van subsidiariteit en proportionaliteit zal in EU-verband steeds weer bezien moeten worden op welk niveau (van lokaal tot Europees) problemen moeten worden aangepakt. Een gerichte aanpak biedt de beste garanties voor succes op langere termijn.

Waar het gaat om het vergrijzingsproces zelf, kan er van uit worden gegaan dat dit zich de komende decennia zal voortzetten. Verschillende scenario's zijn denkbaar ten aanzien van economische ontwikkelingen, kindertal en migratie, maar de grote lijn zal waarschijnlijk niet veranderen. Hoewel het vergrijzingsproces uitdagingen met zich meebrengt, heeft dat – met een goed proactief beleid – geen onoverkomelijke problemen te scheppen. Met een betere inzet van de voorhanden zijnde beroepsbevolking, en gebruikmakend van de mogelijkheden die de technologie ons biedt, zal het in de toekomst mogelijk zijn om met minder mensen meer gedaan te krijgen.

Het kapitaal van Europa is vooral gelegen in zijn burgers. Een relatief krimpende beroepsbevolking betekent dat de Europeanen van de toekomst beter opgeleid en flexibeler moeten zijn om de uitdagingen tegemoet te treden en ons welvaartsniveau te garanderen. Europa kan het zich niet permitteren dat grote groepen burgers – om wat voor reden dan ook – aan de kant blijven staan. Dat vereist van de lidstaten investeringen in opleiding, participatie, integratie en gezondheid. Uit het verslag blijkt dat in veel lidstaten nog ruimte is om beter gebruik te maken van het onbenutte arbeidspotentieel van jongeren, ouderen, vrouwen en minderheidsgroepen. De nadruk die in het verslag op deze elementen wordt gelegd kan dan ook ten volle onderschreven worden.

Hetzelfde geldt voor de inspanningen die nodig zijn de gezondheidstoestand van burgers te verbeteren. Ook hier ligt een breed spectrum van mogelijke interventies voor, zoals meer aandacht voor sporten en beweging, betere arbeidsomstandigheden en een gezondere levensstijl in het algemeen. Het arbeidsproces dient zo ingericht te zijn dat mensen niet voortijdig uitvallen wegens fysieke of psychische overbelasting. Gezien het primaat van de lidstaten op het gebied van sociaal beleid en zorg, ligt hier vooral een opdracht aan de lidstaten zelf.

Opvallend is dat het verslag inschat dat de uitgaven voor pensioenen zich op langere termijn op een betaalbaar niveau zullen stabiliseren. Het spreekt voor zich dat dat alleen het geval kan zijn als de ingezette pensioenhervormingen in diverse lidstaten ook in stand blijven, en men daarbij een prudent financieel beleid blijft voeren. Ouderdomsarmoede is een probleem dat nu al in veel lidstaten speelt; Nederland is hierop, door de brede verzekering die de AOW biedt, een uitzondering. Maar een gerichte aanpak van deze problematiek is zeker gewenst.

De vraagstukken die opkomen rond krimpende regio's (en soms hele lidstaten waarvan de bevolking sterkt daalt) zullen waarschijnlijk dominant worden in de discussies in Europees verband. Ook hiervoor geldt dat deze problemen voor Nederland zelf relatief beperkt zijn. Maar de ontwikkelingen in Oost en Zuid-Europa, waar sommige lidstaten geconfronteerd worden met een snelle bevolkingskrimp, gecombineerd met braindrain, kunnen – naast maatregelen van die lidstaten zelf – ook een Europees afgestemde aanpak vergen. Zowel vanuit een maatschappelijk oogpunt, als voor het draagvlak van de Europese samenwerking, is het niet gewenst als bepaalde lidstaten en regio's door vergrijzing structureel in een achterstandspositie komen. Nederland hecht grote waarde aan opwaartse convergentie in Europa.

De sociaaleconomische ontwikkelingen die aan een sterke bevolkingskrimp ten grondslag liggen zijn fundamenteel, en vergen een gedifferentieerde aanpak. Het verslag schetst een aantal belangrijke factoren in dit proces (werkgelegenheid, kwaliteit van leven, infrastructuur). Veel daarvan liggen op het terrein van de lidstaten zelf. Het vrij verkeer van personen impliceert dat er een belangrijke Europese component is aan de demografische ontwikkeling en dat er dus ook op dat niveau over nagedacht moet worden.

Als het gaat om het gewicht van Europa in de wereld, is duidelijk – zoals hiervoor al werd opgemerkt – dat deze minder wordt dan in het verleden. Maar een EU die als eenheid optreedt, als economische macht, maar ook waar het principes als sociale rechtvaardigheid, gelijke kansen en non-discriminatie betreft, kan invloedrijk blijven. Het bevorderen van duurzame ontwikkelingsdoelen kan bijdragen aan stabielere samenlevingen in de landen rond Europa, en daarmee ook migratiestromen temperen.

Ook migratie van buiten de EU blijft op de agenda staan. Uit het verslag wordt afgeleid dat migratie van buiten de EU (zowel arbeidsmigratie inclusief kennismigratie, als asiel) een proces is dat zich voort zal zetten.

Het verslag biedt een aantal duidelijke aanknopingspunten voor een Europese benadering van de vergrijzingsproblematiek. Voor eventuele Europese acties op dit punt zouden bestaande middelen kunnen worden ingezet. De Commissie heeft aangekondigd binnenkort te willen komen met een langetermijnvisie op de plattelandsgebieden, en een groenboek over vergrijzing. Het kabinet ziet uit naar de presentatie van deze documenten en zal deze betrekken bij de nationale beleidsontwikkeling op dit onderwerp.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
W. Koolmees