

# Blinde vlekken in verbeelding toekomst Nederlandse bevolking

PIERRE KONING

**Recent schetsten NIDI en CBS een aantal mogelijke demografische toekomst. De veelheid van scenario's lijken voor elk wat wils te bieden, met het gevaar dat politici en beleidsmakers selectief gebruik kunnen maken van het rapport. Arbeidsmigratie wordt benoemd als middel om krimp van de beroepsbevolking te voorkomen, maar onderschatten de rapporteurs niet het potentieel van oudere doorwerkers?**

Enkele maanden geleden verscheen het *Eindrapport Verkenning Bevolking 2050*, een coproductie van het NIDI en het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). Tegelijk bracht het NIDI een 'policy brief' uit als verkorte versie van het rapport. Het eindrapport is geschreven in opdracht van negen ministeries en is voorzien van een klankbordgroep met externe experts die zowel in de wetenschap als adviesorganen zoals de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) actief zijn. NIDI en CBS komen tot een duidelijk statement: krimp van de beroepsbevolking is enkel te voorkomen door hogere arbeidsmigratie en een hogere arbeidsdeelname van onder andere vrouwen en ouderen.

Prijzenswaardig aan het rapport van NIDI en CBS is dat het een breed beeld geeft van de omvang en samenstelling van de toekomstige Nederlandse bevolking. Het rapport biedt prognoses van de bevolking, leeftijdsopbouw, migratie en arbeidsparticipatie die allen een stempel zullen drukken op de toekomstige arbeidsmarkt, woningmarkt, onderwijs en zorggebruik. Het zal daarbij niet eenvoudig zijn geweest voor de auteurs om gaandeweg het project alle kikkers in de kruiwagen te houden. Vandaar dat ook een meerwaarde ligt in het feit dat het rapport breed gedragen is. Het geeft als zodanig een inkijkje in de vragen waar Nederlandse ambtenaren en adviesorganen momenteel aan werken. Die vragen zijn misschien niet altijd schokkend of nieuw, maar tussen de regels door ontwaren we nieuwe ideeën die momenteel worden voorgerekookt voor beleidsmakers en ook kwesties die onenigheid oproepen.

In deze bijdrage wil ik ingaan op de wat mij betreft meest in het oog springende boodschap van het rapport: arbeidsmigratie als oplossing voor een krimpende beroepsbevolking. Aan die koppeling liggen twee schakels ten grondslag: (1) de extra arbeidsparticipatie van ouderen is onvoldoende om krimp van het arbeidsaanbod tegen te gaan en (2) krimp van het arbeidsaanbod is ongewenst en arbeidsmigratie is een oplossing om dit tegen te gaan. Ondanks dat het eindrapport al tamelijk omvangrijk is, roept de analyse op beide onderdelen bij mij de nodige vragen op.

## Ramingen arbeidsaanbod

NIDI en CBS berekenen verschillende (sub-)varianten voor de ontwikkeling van het arbeids-

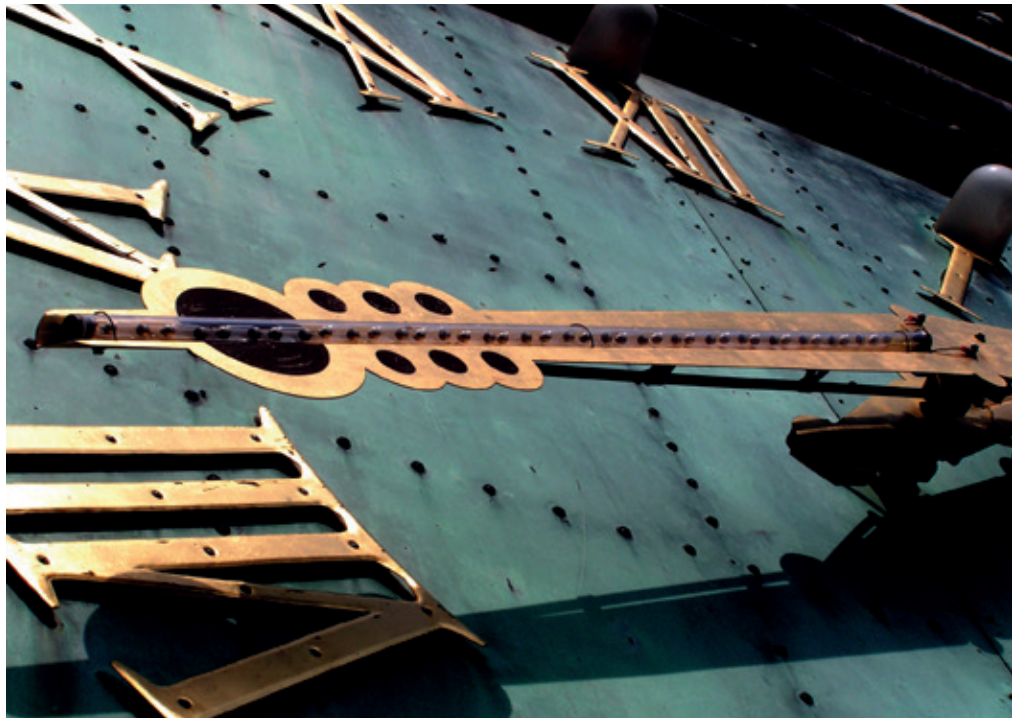


Foto: Wester / Flickr

aanbod tot 2050. Het toekomstige arbeidsaanbod is daarbij gedefinieerd als de beroepsbevolking van 20 jaar tot aan de dan geldende veronderstelde AOW-leeftijd. Het NIDI stelt in de 'policy brief' dat bij bescheiden migratie en bij (gelijkblijvende) participatieprofielen uit 2019, het arbeidsaanbod uit komt op circa zes miljoen fte's in 2050, een daling van 400 duizend fte's. Een verhoging van de AOW-leeftijd van 66 naar 69 jaar zal dit effect niet kunnen compenseren, dit levert maximaal 300 duizend extra fte's op. Om krimp van de beroepsbevolking te voorkomen en zo de 'grijze druk' weg te nemen, zal dus meer arbeidsdeelname van vrouwen en minderheden nodig zijn, en zeker ook een hoger migratiesaldo.

Om de effecten van de verhoging van de AOW-leeftijdsgrens te berekenen, veronderstellen het NIDI en het CBS dat leeftijdsprofielen voor de arbeidsdeelname van ouderen in de extra jaren voorafgaand aan de AOW net zoveel opschuiven als de AOW-leeftijd zelf. Als de AOW-leeftijd dus drie jaar opschuift, vindt voor alle ouderen uittreding uit de arbeidsmarkt drie jaar later plaats dan eerder het geval zou zijn geweest. Mogelijk extra arbeidsaanbod door werkenden die na de AOW-leeftijd blijven doorwerken wordt in dit rapport niet meegeteld.

Arbeidsaanbodprojecties en -realisaties: totaal, 55-plussers en 60-plussers (x 1.000 personen) <sup>(a)</sup>

	2013	2020		2050				
	Realisatie	Realisatie	CPB (2014)	CPB (2014)	CPB (2019)	NIDI/CBS (i)	NIDI/CBS (ii)	NIDI/CBS (iii)
Arbeidsaanbod 55+	1.437	1.970	1.345	1.765				
Arbeidsaanbod: totaal (definitie CPB)	8.913	9.308	9.096	9.028	10.230			
Arbeidsaanbod: totaal (definitie NIDI/CBS)		7.900				8.100	8.600	9.000

Noot: De NIDI/CBS-ramingen gaan uit van de 'middenvariant' met een 'gemiddeld' migratiesaldo. Daarbinnen zijn sub-varianten (i) zonder extra arbeidsparticipatie; (ii) extra arbeidsparticipatie ouderen; (iii) extra arbeidsparticipatie ouderen en vrouwen.

(a) Realisaties zijn ontleend aan CBS-statline. Berekeningen op basis van de CPB-prognoses uit 2014 zijn gebaseerd op Tabel 4.2 uit CPB (2014). Projecties van het toekomstige arbeidsaanbod van 55-plussers zijn berekend als het saldo van het effect van vergrijzing op de potentiële beroepsbevolking en het effect van toenemende arbeidsparticipatie van ouderen. De CPB-rapporten uit 2014 en 2019 betreffen Euwals et al. (2014) respectievelijk Ebregt et al. (2019).

Ramingen voor de lange termijn zijn natuurlijk niet nieuw. Zo maakt het Centraal Planbureau (CPB) 'vergrijzingssommen' met projecties voor het arbeidsaanbod, om zo zicht te houden op de houdbaarheid van de verzorgingsstaat. De onderstaande tabel spiegelt de ramingen van het CPB niet alleen aan realisaties die tot 2020 hebben plaatsgevonden, maar ook aan de 'nieuwe' prognoses van NIDI en CBS.

De projecties van het CPB stammen uit 2014 en uit 2019. Hierbij zij opgemerkt dat het CPB in zijn projecties de minimale leeftijd van 55 jaar hanteert als criterium voor 'oudere' werknemers – en niet 60 jaar zoals NIDI/CBS – en dat het CPB het arbeidsaanbod tussen de 15 en 75 jaar meeneemt. Helaas biedt alleen de studie van het CPB uit 2014 een opsplitsing van het arbeidsaanbod naar leeftijd. Voor wat betreft de prognose van het NIDI en het CBS neemt de tabel de zogenoemde 'middenvariant' als uitgangspunt. De middenvariant gaat uit van de officiële CBS-prognose die in december 2019 is uitgebracht. Deze variant gaat uit van een jaarlijks migratiesaldo van circa 50 duizend personen. Gegeven dit demografische uitgangspunt zijn er vervolgens drie 'sub-varianten' die variëren met uitkomsten op de toekomstige Nederlandse arbeidsmarkt: (i) een referentieniveau zonder extra arbeidsdeelname van ouderen en andere groepen (als fractie van de potentiële beroepsbevolking); (ii) een niveau met extra arbeidsdeelname van ouderen door verhoging van de AOW-leeftijd (met drie jaar); en (iii) met extra arbeidsdeelname van ouderen, vrouwen en minderheden.

De tabel maakt allereerst duidelijk dat langetermijnramingen van het CPB er tot voor kort flink naast hebben gezeten. Een vergelijking van de CPB-prognoses uit 2014 met de realisaties uit 2020 leert namelijk dat de arbeidsdeelname van 55-plussers meer dan 500 duizend personen hoger lag dan de geraamde daling van circa 100 duizend personen(!). Gemiddeld betekende dit een jaarlijkse toename van de arbeidsdeelname van ouderen met 70 à 80 duizend personen tussen 2013 en 2020. Hierdoor valt ook het totale arbeidsaanbod in 2020 circa 400 duizend personen hoger uit dan geraamd in 2014. De nieuwe langetermijnvoorspellingen van het CPB

– gemaakt in 2019 – zijn dan ook rooskleuiger, met een arbeidsaanbodtoename tot 2050 van circa een miljoen personen.

Een tweede constatering bij de tabel is dat de gepresenteerde prognoses van NIDI/CBS (2021) en het basispad van de CPB-studie uit 2019 zich in eerste instantie moeilijk laten vergelijken, met als belangrijkste reden dat de afbakening van leeftijdsgrenzen voor het arbeidsaanbod varieert. Het is daarom verstandiger om de verandering in het arbeidsaanbod in beide projecties te vergelijken. Dan zien we dat het CPB een groei van iets meer dan een miljoen personen voorspelt, tegenover een groei van 200 duizend tot 1,1 miljoen personen bij de NIDI/CBS-vooruitberekening. Ondanks dat de term 'middenvariant' een puntschatting suggereert, is dus sprake van een forse variatie hierbinnen – van bijna een miljoen personen – die afhangt van een toename in de arbeidsdeelname van ouderen en vrouwen. Bedacht moet worden dat de totale spreiding van mogelijke prognoses van het NIDI en het CBS voor de beroepsbevolking in 2050 neerkomt op 2,6 miljoen personen (7,4 miljoen als ondergrens en 10 miljoen als bovengrens). Binnen de middenvariant zit dus al 40 procent van die totale spreiding verborgen.

#### Interpretatie moeizaam

Hiermee komen we als vanzelf op de kracht en de zwakte van het rapport: de gepresenteerde 48 sub-scenario's bieden een veelkleurig pallet, maar weinig overzicht en volop mogelijkheden voor selectieve interpretatie van de gebruiker van het rapport – of zelfs 'cherry picking'. De berichtgeving in de Policy brief doet dit eigenlijk ook: het neemt de variant met een laag migratiesaldo als vertrekpunt om de 'noodzaak' van extra migratie en arbeidsdeelname van ouderen te bepleiten. Op basis van de ramingen is echter net zo goed een veel rooskleuiger verhaal te houden dat redelijk aansluit bij de meest recente CPB-prognose. In dat geval kan het arbeidsaanbod zelfs bij een laag migratiesaldo toenemen.

Tegelijkertijd vragen de sub-varianten om meer interpretatie. Hoe serieus moeten we bijvoorbeeld het laagste sub-scenario nemen waarin het aandeel werkenden van ouderen en vrouwen gelijk blijft aan de fracties van 2019? Dit zou betekenen dat de sterke trendmatige groei van de afgelopen decennia in 2020 met piepende banden tot stilstand is gekomen. Evenzo is het de vraag of we de sub-varianten met extra arbeidsdeelname als een soort bovengrens moeten zien. Voor enig overzicht had het ook geholpen om op zijn minst een vergelijking te maken met de ramingen van het CPB, en dan liefst het basispad.

Zo'n vergelijking van aannames had vooral nuttig geweest bij het ramen van het arbeidsaanbod bij een hogere AOW-leeftijdsgrens. De 'policy brief' stelt in dit verband: "Voorwaarde is dat de gezondheid van oudere werknemers het toelaat langer te werken, dat werkomstandigheden indien nodig worden aangepast, dat oudere werknemers zich blijven ontwikkelen en dat de kansen van oudere werkenden niet negatief worden beïnvloed door leeftijdsdiscriminatie." Allemaal

ware woorden, maar de vraag aan het NIDI en het CBS was toch juist dit soort relevante effecten door te rekenen? Hiermee leggen de partijen de bal terug bij de opdrachtgevers van het rapport.

De hamvraag bij het berekenen van de arbeidsaanbodprojecties voor ouderen is of de ‘maximale’ arbeidsaanbodeffecten van AOW-leeftijdshogingen plausibel zijn. Er zullen ouderen zijn die de tijd tot aan de AOW zullen overbruggen en voor wie dat niet geldt. Maar wat mijns inziens onderbelicht blijft, is de diepere impact van AOW-hervormingen op de beslissingen die werknemers nemen over hun gehele loopbaan. Het NIDI en CBS focussen op de groep ouderen die in het zicht van de AOW-haven zijn en direct getroffen worden door de AOW-leeftijdshoging. Maar kijken we wat ruimer, dan zien we dat het laatste decennium de arbeidsdeelname ook sterk is toegenomen in de leeftijden die verder afliggen van de AOW-leeftijd – zeg van 55 tot 60 jaar – en bovendien de arbeidsdeelname voor leeftijden boven de AOW-leeftijd flink is gestegen. Nieuwe cohorten ouderen – en hun werkgevers – beseffen dat zij in die extra jaren niet uit de wind kunnen worden gehouden, dat een overbrugging via een regeling bijna onmogelijk is en dat tijdig wellicht een carrière-switch nodig is. Sterker nog: een baanverandering maakt het interessant voor werknemers om daarna voldoende de tijd nemen om dit ‘terug te verdienen’. Het zou dus zomaar kunnen zijn dat oudere werknemers juist na de AOW-leeftijdsgrens blijven doorwerken. Dit zijn gedragseffecten waarmee door het CPB te weinig rekening is gehouden in het verleden en die nu ook niet worden meegenomen en -gerekend door het NIDI en het CBS.

### Migratie als mogelijke oplossing?

De ‘policy brief’ van het NIDI presenteert zowel meer arbeidsdeelname van groepen als een hoger immigratiesaldo als zijnde onontbeerlijk om de beroepsbevolking op peil te houden. Maar waarom zou een grotere beroepsbevolking onder alle omstandigheden gewenst zijn? Dit suggereert ten onrechte dat alleen door Nederlandse werknemers het huidige niveau van productie en consumptie op peil zouden moeten worden gehouden. Het is niet voor niets dat werknemers pensioenen opbouwen – dat doen zij om op latere leeftijd te kunnen ontsparen. Het lagere arbeidsaanbod kan er daarom toe leiden dat sectoren krimpen en import uit andere landen een grotere rol zal spelen om de consumptie betaalbaar en op peil te houden. Evenzo zal arbeid duurder worden, lonen zullen stijgen en scenario’s met sterke groei van de arbeidsdeelname van ouderen en vrouwen zullen waarschijnlijker worden. En als we iets geleerd hebben van de laatste decennia, is het dat de arbeidsmarkt voor ouderen er volkomen anders uit is komen te zien.

Het eindrapport van het NIDI en CBS is overigens minder duidelijk over de noodzaak van migratie dan de ‘policy brief’. De scenario’s in het eindrapport laten positieve effecten zien, met in het meest extreme geval een toename van het arbeidsaanbod van twee miljoen personen die voor de helft te danken is aan migratie.



Foto: Beasty / Unsplash

Maar lezen we het rapport wat preciezer, dan is de toonzetting veel voorzichtiger. Daar waar de samenvatting nog hoopvol spreekt over “regulering van migratie”, lezen we in navolgende hoofdstukken dat dit maar een “beperkte invloed” heeft op het voorkomen van krimp van de beroepsbevolking en dat migratie uit EU-landen in beperkte mate te sturen is. Ook merkt het rapport fijntjes op dat het verschil tussen hoge en lage migratie neerkomt op circa 1,3 miljoen extra huishoudens die zich ergens moeten vestigen. Dit is illustratief voor de gespletenheid op dit thema. Soms overheerst het gevoel van maakbaarheid en kan de overheid migratie sturen, maar soms is migratie iets wat ons gewoonweg overkomt. En soms is er enthousiasme om de grenzen open te gooien, maar dan weer overheersen de kwalijke effecten die hiermee gepaard zouden gaan. Het had daarom inzichtelijk geweest als er een expliciete koppeling was geweest van de scenario’s aan die beleidsvisies op arbeidsmigratie.

### Overzicht met ruis

Het rapport van NIDI en CBS biedt veel interessante inzichten en een mooi overzicht van de stand van denken over de verwachtingen en uitdagingen van de Nederlandse bevolking in 2050. Op zich is het niet erg als daarbij op onderdelen geen consensus is, zoals uit de diverse passages over immigratie blijkt – dit maakt juist duidelijk dat het debat hierover gevoerd zal moeten worden. Maar tegelijkertijd creëert het rapport soms ook onnodige ruis en mogelijkheden voor selectieve interpretatie. Het had daarom inzichtelijker geweest om een basispad voor de arbeidsaanbodberekeningen te kiezen in plaats van een ‘middenvariant’ die geen middenvariant blijkt te zijn. Zonder zo’n basispad zweven de scenario’s in het luchtledige, zonder enig gevoel welke veranderingen met of juist zonder beleid tot stand komen. Ik kan me voorstellen dat de opdrachtgevers van dit rapport juist aan dit soort inzichten wat gehad zouden hebben.

**Pierre Koning**, Vrije Universiteit Amsterdam,  
e-mail: p.w.c.koning@vu.nl

### LITERATUUR:

- Ebregt, J., E. Jongen en B. Scheer (2019), Arbeidsparticipatie en gewerkte uren tot en met 2060, CPB Achtergronddocument, Den Haag: CPB.
- Euwals, R., M. de Graaf-Zijl en A. den Ouden (2014), Arbeidsaanbod tot 2060, CPB Achtergronddocument, Den Haag: CPB.
- NIDI en CBS (2021), Bevolking 2050 in beeld: opleiding, arbeid, zorg en wonen - Eindrapport Verkenning Bevolking 2050, Den Haag: NIDI.
- NIDI (2021), Eindrapport Verkenning Bevolking 2050, Policy brief, Den Haag: NIDI.