

Verkenning bevolking 2050

Zekerheden en onzekerheden over de gevolgen van veranderingen in de bevolking

Voortgangsrapportage

November 2019

Samenvatting

- De Tweede Kamer heeft gevraagd om de gevolgen van veranderingen in de omvang en samenstelling van de bevolking halverwege deze eeuw in kaart te brengen. De regering heeft aan het NIDI (coördinatie), CBS, CPB, PBL, RIVM en SCP gevraagd om dit onderzoek uit te voeren. Dit onderzoek, dat wordt uitgevoerd onder de naam *Verkenning Bevolking 2050*, bestaat uit twee fasen. De eerste fase wordt afgesloten met dit rapport. Het bestaat uit een inventarisatie van bestaande toekomstverkenningen en een ontwerp van nieuwe bevolkingsvarianten die mogelijke ontwikkelingen in de omvang en samenstelling van de bevolking schetsen. In de tweede fase worden de demografische varianten berekend en de mogelijke maatschappelijke gevolgen ervan verkend.
- De omvang en samenstelling van de toekomstige bevolking veranderen onder invloed van veranderingen in kindertal, levensverwachting en migratie. Veranderingen in deze demografische factoren zijn onzeker en daarmee zijn ook vooruitberekeningen van de bevolking met onzekerheid omgeven.
- De meeste bestaande verkenningen, zoals de nationale bevolkingsprognose van het CBS, de regionale prognose van het PBL en het CBS en de toekomstverkenning Welvaart en Leefomgeving (WLO) van het CPB en het PBL, gaan uit van gematigde demografische veranderingen. Maar de meeste verkenningen laten niet zien wat de maatschappelijke gevolgen kunnen zijn van sterke stijgingen of dalingen in kindertal, levensverwachting of migratie. Ook bestrijkt de WLO maar een beperkt aantal beleidsterreinen.
- Dit rapport stelt voor om zeven demografische toekomstvarianten door te rekenen die laten zien hoe de Nederlandse bevolking er in 2050 uit kan zien, rekening houdend met onzekerheid over de omvang van de bevolking (*varianten Krimp en Groei*), de leeftijdssamenstelling (meer of minder vergrijzing; *varianten Grijs en Groen*) en de diversiteit van mensen met een migratieachtergrond (veel arbeidsmigranten dan wel asielzoekers versus weinig migranten; *varianten Arbeid, Asiel en Lage migratie*).

- De immigratie was de afgelopen jaren hoger dan verwacht. De meeste bestaande verkenningen gaan uit van een gematigde ontwikkeling van de migratie in de komende decennia en geven een beperkt inzicht in de gevolgen van een blijvend hoog of juist laag migratiesaldo. Naast het aantal migranten is ook de samenstelling van de migratie van belang: veel arbeidsmigranten of veel asielzoekers. Bestaande verkenningen maken dit onderscheid niet.
- Niet alleen de toekomstige ontwikkeling van de migratie is onzeker. De afgelopen jaren is het gemiddelde kindertal sterker gedaald dan werd verwacht. Bestaande verkenningen gaan ervan uit dat het kindertal weer zal gaan toenemen, maar laten niet zien wat de gevolgen zouden zijn van een verdere daling. De ontwikkeling van de levensverwachting is evenmin zeker. Na de eeuwwisseling steeg de levensverwachting in een stevig tempo, maar de afgelopen jaren is er sprake van stagnatie in de groei van de levensverwachting. Onzeker is of deze stagnatie tijdelijk is en het vroegere stijgingstempo binnenkort weer wordt opgepakt.
- Demografische ontwikkelingen hebben gevolgen voor een breed scala aan maatschappelijke gebieden. Terwijl voor sommige terreinen vooral de onzekerheid over de bevolkingsgroei van belang is, zijn voor andere terreinen vooral veranderingen in de samenstelling van de bevolking belangrijk. Zo is voor wonen, ruimtegebruik, mobiliteit en energiegebruik vooral de onzekerheid over de omvang van de bevolking cruciaal. Voor onderwijs en zorg is juist de onzekerheid over veranderingen in de leeftijdsamenstelling van de bevolking van groot belang, terwijl voor de arbeidsmarkt en maatschappelijke participatie daarnaast ook de samenstelling van de bevolking naar migratieachtergrond belangrijk is. Dit betekent dat voor de meeste beleidsterreinen niet alle zeven bevolkingsvarianten even belangrijk zijn. Per beleidsterrein wordt aangegeven welke vergelijkingen van bevolkingsvarianten het meest relevant zijn: groei versus krimp, grijs versus groen of lage migratie versus veel arbeids- dan wel asielmigratie.
- Demografie is niet de enige factor en ook niet altijd de belangrijkste oorzaak van veranderingen. Zo speelt onzekerheid over de technologische ontwikkeling en economische groei vaak een belangrijkere rol dan demografische onzekerheden. Veranderend gedrag, economische, sociaal-culturele en technologische ontwikkelingen kunnen de gevolgen van bevolkingsontwikkelingen compenseren, maar ook versterken. Bij het onderzoeken van de maatschappelijke gevolgen van bevolkingsveranderingen kan dan ook niet worden volstaan met de veronderstelling dat er behalve demografie verder niets verandert. In de tweede fase van de *Verkenning Bevolking 2050* zal per beleidsterrein worden nagegaan met welke mogelijke economische, sociaal-culturele en technologische ontwikkelingen rekening moet worden gehouden.

1. Inleiding

Aanleiding

De Tweede Kamer heeft bij de Algemene Politieke Beschouwingen van 2018 aan de regering gevraagd om de gevolgen van veranderingen in de omvang en samenstelling van de bevolking halverwege deze eeuw in kaart te brengen en beleidsopties voor te leggen. Het gaat hierbij onder meer om de gevolgen voor wonen, ruimtelijke ordening, arbeidsmarkt, onderwijs, zorg, integratie en energie. Aanleiding waren uitspraken van Paul Scheffer en Jan Latten. Zij wezen erop dat als het aantal immigranten de komende jaren hoog blijft de bevolking veel sterker gaat groeien dan tot nu toe was verwacht. Omdat ook de ontwikkeling van het geboortecijfer en de levensverwachting invloed hebben op de bevolkingsontwikkeling heeft de Kamer gevraagd het onderzoek niet te beperken tot het onderzoeken van de gevolgen van migratie. Namens negen ministeries heeft het ministerie van SZW aan het NIDI, CBS, CPB, SCP, PBL en RIVM gevraagd dit onderzoek uit te voeren. Dit onderzoek wordt uitgevoerd onder de naam *Verkenning Bevolking 2050* en wordt gecoördineerd door het NIDI.

Nieuwe verkenningen

Er is al veel bekend over mogelijke toekomstige veranderingen in de omvang en samenstelling van de bevolking. En er is ook al veel onderzoek gedaan naar de gevolgen van bevolkingsontwikkelingen op tal van terreinen. Maar weinig studies gaan specifiek in op de gevolgen van ontwikkelingen in kindertal, levensverwachting en migratie wanneer deze zich niet gematigd ontwikkelen maar juist sterk stijgen of dalen. Dit voortgangsrapport schetst een voorstel voor zeven bevolkingsvarianten die mogelijke veranderingen in de omvang en samenstelling van de bevolking beschrijven en sluit de eerste fase van de *Verkenning Bevolking 2050* af. In de tweede fase van de *Verkenning Bevolking 2050* zullen de maatschappelijke gevolgen worden onderzocht van de demografische ontwikkelingen.

Inventarisatie van bestaande toekomstverkenningen

De meeste verkenningen van de maatschappelijke gevolgen van bevolkingsontwikkeling in Nederland gaan uit van de bevolkingsprognose van het CBS of de door het CPB en het PBL in 2015 gepubliceerde WLO-studie, voluit *Nederland in 2030-2050: twee referentiescenario's – Toekomstverkenning Welvaart en Leefomgeving*. De bevolkingsprognose van het CBS laat zien hoe sterk - naar verwachting - de bevolking tot halverwege de eeuw zal groeien en hoe de samenstelling van de bevolking naar leeftijd en

Voor een volledig overzicht van toekomstverkenningen en bronvermeldingen wordt verwezen naar het bijbehorende achtergronddocument 'Verkenning Bevolking 2050: inventarisatie van toekomstverkenningen'.

migratieachtergrond zal veranderen. Samen met het PBL maakt het CBS ook een regionale bevolkingsprognose. De WLO-studie presenteert twee scenario's voor de lange termijn waarbij rekening wordt gehouden met demografie en economie. Deze studie levert een schat aan informatie over toekomstige ontwikkelingen in Nederland op het gebied van de fysieke omgeving, maar geeft geen

informatie over de gevolgen van bevolkingsontwikkelingen op andere gebieden, zoals onderwijs, zorg en sociale cohesie.

Inhoud van dit rapport

De bevolkingsprognose van het CBS geldt als de officiële demografische prognose van de Nederlandse overheid. In hoofdstuk 2 nemen we die prognose als vertrekpunt voor de beschrijving van de zeven nieuwe bevolkingsvarianten. Hoofdstuk 3 zet uiteen waarom deze nieuwe varianten nodig zijn. Aan de hand van bestaande demografische toekomstverkenningen beschrijft hoofdstuk 4 wat we al weten over de bevolking in 2050. Hoofdstuk 5 bespreekt de mate van onzekerheid over de bevolking in 2050. Hoofdstuk 6 gaat in op de maatschappelijke gevolgen van bevolkingsontwikkelingen. Hoofdstuk 7 geeft een overzicht van bestaande toekomstverkenningen op het gebied van wonen, ruimtegebruik, mobiliteit, energieverbruik, onderwijs, arbeidsmarkt, zorg en maatschappelijke participatie. Hoofdstuk 8 bespreekt het vervolg van dit onderzoek.

2. Nieuwe demografische toekomstverkenningen

Onzekerheid over de toekomstige ontwikkelingen in migratie, kindertal en levensverwachting leidt tot onzekerheid over veranderingen in de omvang en samenstelling van de bevolking. Nieuwe bevolkingsvarianten zullen laten zien wat de gevolgen van migratie, kindertal en levensverwachting zijn voor bevolkingsgroei (sterke groei versus krimp), leeftijdssamenstelling (meer versus minder vergrijzing) en de diversiteit van mensen met een migratieachtergrond (veel arbeidsmigranten of asielzoekers versus weinig nieuwe migranten).

Bevolkingsprognose van het CBS

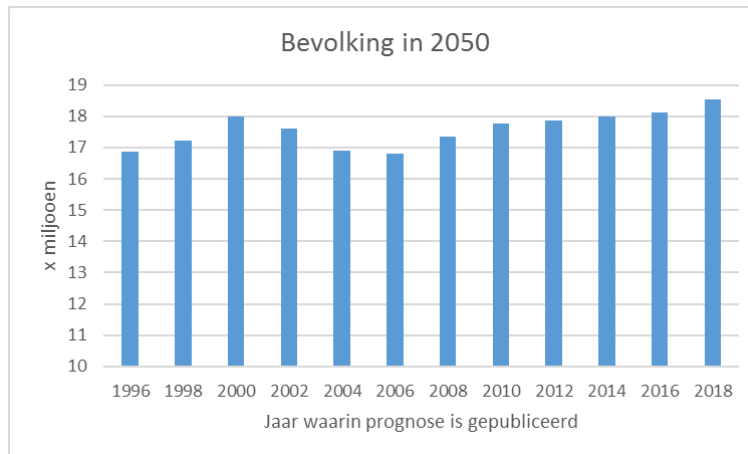
De bevolkingsprognose van het CBS laat zien hoe sterk de bevolking naar verwachting tot halverwege de eeuw zal groeien en hoe de samenstelling van de bevolking naar leeftijd en migratieachtergrond zal veranderen. Het CBS verwacht dat de bevolking tot halverwege deze eeuw nog flink groeit, maar dat het groeitempo geleidelijk terugloopt. Ook de samenstelling van de bevolking zal veranderen. Het aandeel ouderen zal sterk groeien en ook het aandeel van de bevolking met een migratieachtergrond zal flink toenemen. Deze prognose is gebaseerd op veronderstellingen over de toekomstige ontwikkeling in de internationale migratie, het gemiddelde kindertal en de levensverwachting. Die veronderstellingen beogen de meest waarschijnlijke toekomstige ontwikkeling te beschrijven uitgaande van de kennis van nu. Maar of die verwachtingen uitkomen is uiteraard onzeker.

Onzekerheid

De CBS-prognose laat de toekomstige ontwikkeling in de bevolking zien die het meest waarschijnlijk wordt geacht gegeven de kennis die beschikbaar is op het moment dat de prognose wordt gemaakt. Maar die inzichten veranderen in de loop van de tijd. Terwijl het CBS in 2000 verwachtte dat de bevolking zou groeien tot 18 miljoen inwoners in 2050, werd de prognose in de daaropvolgende jaren naar beneden bijgesteld tot minder dan 17 miljoen. Zie figuur 1. De belangrijkste oorzaak van de

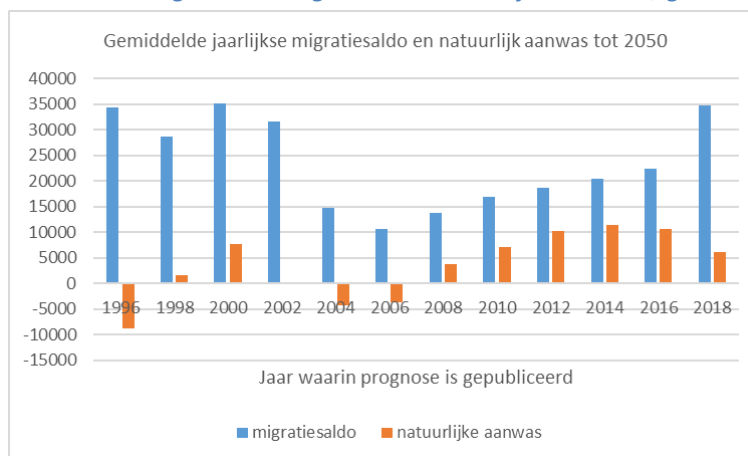
aanpassing was dat de veronderstelling over de ontwikkeling van de migratie werd verlaagd. Zie figuur 2. Vanaf 2006 is de veronderstelling over de toekomstige migratie steeds verder naar boven bijgesteld, waardoor de prognose van de bevolkingsomvang is verhoogd (figuur 1). Dit laat zien dat de onzekerheid over de toekomstige migratie een grote invloed heeft op de prognose van de bevolkingsomvang. Maar ook de prognose van geboorte en sterfte is onzeker. Zo werd tussen 2004 en 2012 de veronderstelling over de levensverwachting in 2050 met zes jaar omhoogbijgesteld. Dit leidde tot een hogere prognose van de natuurlijk aanwas, het saldo van geboorte en sterfte (zie figuur 2). En de prognose van het aantal geboorten is eveneens in de loop van de tijd aangepast: omhoog in 2000 en omlaag in 2006. Ook al beoogt de CBS-prognose de meest waarschijnlijk geachte toekomstige bevolkingsontwikkeling te beschrijven, beleidsmakers doen er goed aan er rekening mee te houden dat het migratiesaldo, het gemiddelde kindertal en de levensverwachting hoger of lager zouden kunnen uitvallen dan het CBS verwacht.

Figuur 1. Operevolgende CBS-prognoses van de omvang van de bevolking in 2050



Bron: CBS

Figuur 2. Veronderstellingen over migratie en natuurlijke aanwas, gemiddeld per jaar



Bron: CBS

Samenstelling van de bevolking

Ontwikkelingen in kindertal, levensverwachting en migratie hebben verschillende gevolgen voor de omvang en samenstelling van de bevolking. Een hoger kindertal, een hogere levensverwachting en een hogere migratie leiden elk tot hogere bevolkingsgroei. Maar voor de samenstelling van de bevolking lopen de effecten uiteen: een hoger kindertal leidt tot een jongere bevolking, een hogere levensverwachting tot een oudere bevolking en een hoger migratiesaldo tot een toename van de bevolking in de werkzame leeftijden en een groter aandeel van de bevolking met een migratieachtergrond. Bij migratie is bovendien niet alleen het aantal migranten van belang, maar ook de samenstelling van de groep migranten. Komen er vooral veel arbeidsmigranten uit Europa, India en China die vaak na enige tijd weer vertrekken of vooral asielmigranten uit het Midden-Oosten en Afrika die meestal langer blijven?

Nieuwe varianten

De onzekerheid over de bevolkingsontwikkeling is het gevolg van het feit dat kindertal, levensverwachting en migratie hoger of lager kunnen uitvallen dan in de CBS-prognose. Om meer zicht te krijgen op deze onzekerheid worden zeven nieuwe demografische varianten doorgerekend. Twee varianten focussen op verschillen in bevolkingsgroei: *Krimp* versus *Groei*. Twee varianten laten verschillen in de leeftijdssamenstelling zien: *Grijs* versus *Groen*. Drie varianten beschrijven variatie in de samenstelling van de bevolking naar migratieachtergrond. Bij migratie wordt niet alleen onderscheid gemaakt naar omvang, maar ook naar samenstelling. Dat leidt tot drie varianten: *Lage migratie versus hoge Arbeids- dan wel Asielmigratie*. Zie tabel 1. Voor de vraag wat laag of hoog is nemen we de onder- en bovengrenzen van de 67%-onzekerheidsmarge van de CBS-prognose als uitgangspunt. Dit betekent bijvoorbeeld dat de kans dat het kindertal tussen laag en hoog ligt twee keer zo groot is als de kans dat het kindertal onder laag of boven hoog ligt. De berekeningen zullen lopen tot het jaar 2050. We spreken over varianten en niet over scenario's, omdat we de demografische onzekerheid als vertrekpunt nemen, los van de vraag welke maatschappelijke ontwikkelingen die onzekerheden veroorzaken.

Krimp versus groei

In de variant *Krimp* zijn zowel kindertal, levensverwachting als migratiesaldo laag, dat wil zeggen lager dan in de CBS-prognose. Dit resulteert in een krimpende bevolking. In de variant *Groei* zijn kindertal, levensverwachting en migratiesaldo allemaal hoog. Dit leidt tot een hoge bevolkingsgroei. Het verschil tussen deze twee varianten zal een substantiële bandbreedte van de bevolkingsgroei laten zien, naar verwachting tussen 16 en 20 miljoen inwoners.

Grijs versus groen

De onzekerheid over de leeftijdssamenstelling wordt zichtbaar door een vergelijking van de varianten *Grijs* en *Groen*. Een hoge levensverwachting in combinatie met een laag kindertal leidt in de variant *Grijs* tot een oude bevolking, terwijl een hoog kindertal in combinatie met een lage levensverwachting in de variant *Groen* tot een relatief jonge bevolking leidt. Deze twee varianten zullen niet sterk van elkaar verschillen wat betreft de omvang van de bevolking, maar wel wat betreft de leeftijdssamenstelling.

Tabel 1. Zeven bevolkingsvarianten

	Bevolkingsomvang		Leeftijd		Migratie		
	Krimp	Groei	Grijs	Groen	Laag	Arbeid	Asiel
Kindertal per vrouw	laag	hoog	laag	hoog	midden	midden	midden
Levensverwachting	laag	hoog	hoog	laag	midden	midden	midden
Arbeidsmigratie	laag	hoog	midden	midden	laag	hoog	midden
Asielmigratie	laag	hoog	midden	midden	laag	midden	hoog

Noot. Zowel bij arbeids- als bij asielmigratie wordt ook rekening gehouden met gezinsmigratie die volgt na de komst van arbeids- en asielmigranten. Bovendien wordt bij de variant Arbeid ook rekening gehouden met de komst van studiemigranten.

Lage migratie versus hoge arbeids- of asielmigratie

Bij migratie gaat het niet alleen om de vraag of de migratie hoog of laag is, maar ook over de vraag welke migranten naar Nederland komen. Daarom onderscheiden we naast een variant met lage migratie twee varianten met hoge migratie, waarbij we onderscheid maken naar type migrant. In de variant *Arbeid* veronderstellen we dat zowel arbeids- als studiemigratie hoog zijn en houden we er rekening mee dat een deel van de arbeidsmigranten die hier blijven later gevolgd worden door gezinsmigranten. In dit scenario komen relatief veel immigranten uit Europa, Oost-Azië en Amerika. In de variant *Asiel* met veel asielmigranten, waarvan een deel later wordt gevolgd door gezinsmigranten, komen veel migranten uit het Midden-Oosten en Afrika. In de variant *Arbeid* veronderstellen we dat relatief veel migranten weer snel vertrekken, terwijl we in de variant *Asiel* uitgaan van een langere verblijfsduur in Nederland. In de varianten *Arbeid* en *Asiel* veronderstellen we dezelfde omvang van het migratiesaldo, maar in variant *Arbeid* zijn zowel de immigratie als de emigratie hoger dan in variant *Asiel*. Dit betekent dat in variant *Asiel* de bevolking met een migratieachtergrond sterker zal vergrijzen.

3. Waarom nieuwe toekomstverkenningen?

De meeste bestaande verkenningen gaan uit van gematigde demografische veranderingen. Maar de meeste verkenningen houden geen rekening met de gevolgen van sterke stijgingen of dalingen in kindertal, levensverwachting of migratie.

Onzekerheidsmarge CBS-prognose

Het CBS houdt er rekening mee dat het onzeker is hoe sterk de bevolking zal groeien. Het CBS publiceert naast de prognose een onzekerheidsmarge. Deze marge geeft wel een indicatie van de mate van onzekerheid over de bevolkingsgroei, maar niet van de mogelijke oorzaken van een hogere of lagere bevolkingsgroei. Het maakt voor de samenstelling van de bevolking echter wel verschil of de bevolking harder groeit doordat er veel migranten komen of door een stijging van het kindertal dan wel door een sterke toename van de levensverwachting.

WLO-scenario's

In 2015 publiceerden het CPB en het PBL de zogenaamde WLO-studie, voluit *Nederland in 2030-2050: twee referentiescenario's – Toekomstverkenning Welvaart en Leefomgeving*. Deze studie presenteert twee scenario's voor de lange termijn: Hoog en Laag. In scenario Hoog zijn de bevolkingsgroei en de economische groei hoog, het omgekeerde geldt voor Laag. De keuze voor twee scenario's in de WLO-studie betekent dat niet alle demografische onzekerheden in beeld worden gebracht. De scenario's laten bijvoorbeeld niet zien wat er gebeurt als de immigratie hoog is, maar het geboortecijfer niet. Ook laten de WLO-scenario's niet zien wat er gebeurt als de immigratie hoog is bij lage economische groei of laag bij hoge economische groei. Evenmin wordt er in de WLO-studie onderscheid gemaakt tussen soorten migranten en hun verblijfsduur. Het maakt voor de arbeidsmarkt groot verschil of de immigratie vooral bestaat uit arbeidsmigranten dan wel uit vluchtelingen en gezinsmigranten, terwijl het voor de woningmarkt en sociale cohesie groot verschil maakt hoe lang migranten blijven. De WLO-scenario's leveren een schat aan informatie op over toekomstige ontwikkelingen in Nederland op het gebied van de leefomgeving, zoals mobiliteit en energiegebruik. Daarvoor worden ze dan ook veel gebruikt. Ook voor de *Verkenning Bevolking 2050* zal gebruik worden gemaakt van informatie uit deze studie. Maar de WLO-studie geeft geen informatie over de gevolgen van bevolkingsontwikkelingen op andere gebieden, zoals onderwijs, zorg, maatschappelijke participatie en sociale cohesie.

Actuele demografische ontwikkelingen

De afgelopen jaren heeft de immigratie een niet voorziene recordomvang bereikt, is de ontwikkeling van het gemiddelde kindertal achtergebleven bij de verwachtingen en stagneert de stijging van de levensverwachting. Dit hoeft niet te betekenen dat deze ontwikkelingen zich de komende jaren zullen voortzetten.

De afgelopen jaren is de immigratie sterker gestegen dan verwacht en het gemiddelde kindertal sterker gedaald.

In de afgelopen jaren was het werkelijke migratiesaldo beduidend hoger dan de veronderstelde migratie in de WLO-studie. De vraag is of de migratie de komende jaren zo hoog zal blijven. De focus van de WLO-studie ligt nadrukkelijk op de lange termijn. Korte-termijnontwikkelingen die daarvan afwijken betekenen niet dat de WLO-scenario's achterhaald zijn. Maar de WLO-studie geeft geen antwoord op de vraag wat de maatschappelijke gevolgen zouden zijn als de migratie tot 2050 hoog zou blijven. Terwijl de migratie de afgelopen jaren hoger was dan in de WLO-studie was verwacht, gold voor het kindertal het omgekeerde. De WLO-studie laat niet zien wat de gevolgen zouden zijn van een blijvend laag of zelfs verder dalend kindertal.

4. Wat we weten over de bevolking in 2050

De toekomstige ontwikkelingen in de omvang en samenstelling van de bevolking hangen voor een deel af van de huidige omvang en samenstelling van de bevolking. Dat zorgt voor voorspelbaarheid.

Twee derde van de huidige bevolking leeft over dertig jaar nog

Hoe ziet de Nederlandse bevolking er in 2050 uit? Dat is uiteraard onzeker. De komende dertig jaar kan er nog van alles gebeuren. Maar dat betekent niet dat we helemaal niets weten. Wat we bijvoorbeeld weten is dat een groot deel van de bevolking van Nederland in 2050 nu al in Nederland woont. Op dit moment telt Nederland 17,3 miljoen inwoners. Rekening houdend met emigratie en sterfte valt te verwachten dat ongeveer twee derde van hen in 2050 nog in Nederland woont. Dat zijn bijna 12 miljoen mensen.

Meer dan 18 miljoen inwoners in 2050

Op dit moment telt Nederland zes miljoen mensen van onder de dertig. Een groot deel van hen zal de komende jaren kinderen krijgen. Als het gemiddelde kindertal niet verandert, zullen dat zo'n vijf miljoen kinderen zijn. Dit betekent dat we nu al weten dat de kans groot is dat Nederland in 2050 meer dan 17 miljoen mensen zal tellen. Maar het zullen er waarschijnlijk meer zijn, want we hebben immigranten nog niet meegeteld. Hoeveel dat er precies zullen zijn weten we niet, maar het kan om grote aantallen gaan. En veel migranten die hier blijven krijgen in Nederland kinderen. Als we die meetellen komen we uit op een bevolking van ruim boven de 18 miljoen in 2050.

Bevolkingsgroei loopt terug

Volgens de bevolkingsprognose van het CBS zal het groeitempo van de Nederlandse bevolking geleidelijk teruglopen. De belangrijkste oorzaak hiervan is dat de generaties die halverwege deze eeuw overlijden groter zijn dan het verwachte aantal geboorten halverwege deze eeuw. Een krimpende bevolking rond

Wat we weten over de bevolkingsontwikkeling tot 2050:

- 1. Bevolking blijft nog groeien*
 - 2. Groeitempo loopt terug*
 - 3. Bevolking wordt grijzer*
 - 4. Bevolking wordt diverser*
-

het midden van de eeuw is dus zeker geen onmogelijk scenario. Maar bevolkingskrimp op de korte termijn is veel minder waarschijnlijk.

Vergrijzing

Er is weinig twijfel over dat er in 2050 meer ouderen zullen zijn dan nu. De mensen die in 2050 zeventig jaar of ouder zijn, zijn immers al geboren. Op dit moment zijn er vijf miljoen mensen van tussen de

veertig en zestig. Een groot deel van hen zal over dertig jaar nog leven. Dat zijn de zeventigplussers van 2050. Nu zijn er 2,3 miljoen zeventigplussers. Volgens de prognose van het CBS zullen dat er in 2050 anderhalf keer zoveel zijn. Het aantal kan iets hoger of lager uitvallen, afhankelijk van de vraag hoe sterk de levensverwachting zal toenemen en hoeveel mensen er zullen emigreren. Maar dat er in 2050 veel meer ouderen zullen zijn dan nu staat wel vast.

Diverser

Een andere waarschijnlijkheid is dat het aandeel van mensen met een migratieachtergrond zal toenemen. De bevolking met een migratieachtergrond is jonger dan de bevolking met een Nederlandse achtergrond. Een relatief groot aandeel van hen zal in 2050 nog in Nederland wonen, en bovendien krijgt een deel van de mensen met een migratieachtergrond in Nederland kinderen. De precieze aantallen zijn onzeker, maar dat er in 2050 meer mensen met een migratieachtergrond zullen zijn dan nu is heel waarschijnlijk. Minder zeker dan de toename van het aantal mensen met een migratieachtergrond is hun herkomst. De afgelopen jaren is de bevolking aanzienlijk diverser geworden. Onzeker is hoe die diversiteit zich de komende decennia zal ontwikkelen.

Definitie van migratieachtergrond

Het aantal mensen met een migratieachtergrond in de CBS-prognose betreft alleen mensen van de eerste en tweede generatie. Volgens de huidige definitie worden alleen mensen met minstens één in het buitenland geboren ouder tot de bevolking met een migratieachtergrond gerekend. De derde generatie, dat wil zeggen de kinderen van de tweede generatie, hoort daar dus niet bij. Het CBS heeft wel cijfers gepubliceerd over de huidige omvang van de derde generatie, maar alleen van mensen tot 50 jaar. Bij ouderen is de migratieachtergrond van de ouders vaak onbekend. In 2018 telde de derde generatie 870 duizend personen tot 50 jaar. De meerderheid (zestig procent) heeft een Indische of Duitse achtergrond. In de tweede fase van *Verkenning Bevolking 2050* zullen we onderzoeken hoe sterk de omvang en samenstelling van de derde generatie zich de komende decennia kan ontwikkelen.

5. Onzekerheid over de bevolking in 2050

Verskillende prognosemakers zijn het erover eens dat de bevolking van Nederland de komende jaren nog blijft groeien. Maar onzeker is hoe lang die groei zal aanhouden.

Hoe zeker is het dat de bevolking blijft groeien?

De afgelopen jaren is de bevolking sterk gegroeid met zo'n 100 duizend personen per jaar. Volgens de CBS-prognose zal de bevolking nog wel een aantal jaar blijven groeien, maar het groeitempo zal geleidelijk teruglopen wanneer de babyboomgeneratie komt te overlijden. Hoe sterk de bevolking nog zal groeien is onzeker. Die onzekerheid blijkt onder meer uit een vergelijking van opeenvolgende CBS-prognoses (zie figuur 1) en van de prognose van het CBS met die van andere instellingen. Zie figuur 3.

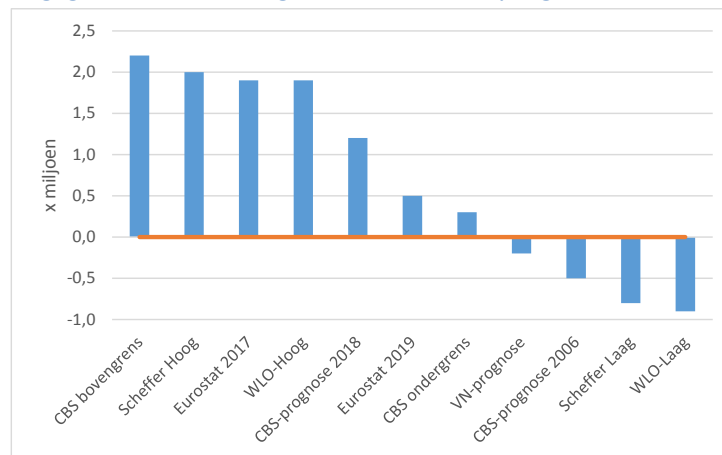
Eurostat verwacht lagere groei dan het CBS

Terwijl de CBS-prognose van 2018 verwacht dat de bevolking tot 2050 met 1,2 miljoen inwoners zal toenemen, gaat de meest recente prognose van Eurostat, het Europese bureau voor de statistiek, ervan uit dat de bevolking van Nederland de komende twintig jaar nog wel groeit, maar daarna krimpt. Volgens de prognose die Eurostat dit jaar publiceerde, telt Nederland in 2050 een half miljoen mensen meer dan nu. Het belangrijkste verschil met de CBS-prognose is dat Eurostat van een lager kindertal uitgaat. De lage projectie van Eurostat is opmerkelijk omdat de projectie die Eurostat in 2017 publiceerde nog uitging van een groei van de bevolking tot 19,2 miljoen in 2050, dat is bijna twee miljoen mensen meer dan nu. Toen verwachtte Eurostat een veel hoger migratiesaldo.

VN verwacht krimp

De meest recente prognose van de Verenigde Naties (VN) verschilt nog sterker van de CBS-prognose. Volgens de VN groeit de bevolking van Nederland nog licht tot 2035, maar krimpt daarna tot een kleinere omvang dan nu. De belangrijkste reden dat de prognose van de VN zo laag uitkomt is dat de VN uitgaat van een veel lager gemiddeld jaarlijks migratiesaldo dan het CBS.

Figuur 3. Bevolkingsgroei tot 2050 volgens verschillende prognoses en scenario's (x miljoen)



Migratiescenario's van Scheffer

De invloed van onzekerheid over de migratie op de bevolkingsgroei wordt ook duidelijk geïllustreerd door de migratiescenario's die het CBS in 2018 op verzoek van Paul Scheffer en de WRR heeft doorgerekend. Die scenario's varieerden van een negatief migratiesaldo tot een migratiesaldo van 50 duizend per jaar. Deze migratiescenario's resulteren in een bevolkingsomvang tussen 16,5 miljoen en 19,3 miljoen inwoners in 2050. Verschillende veronderstellingen over de toekomstige omvang van de migratie leiden dus tot grote verschillen in prognoses van de bevolkingsgroei.

Niet alleen migratie

De bevolkingsgroei volgens de uiterste migratiescenario's van Scheffer liggen dichtbij de WLO-scenario's Laag en Hoog (zie figuur 3). Maar er is wel een opvallend verschil. Bij de scenario's van Scheffer worden

de verschillen tussen lage en hoge groei volledig veroorzaakt door migratie. Bij de WLO-studie zijn de verschillen tussen de scenario's Hoog en Laag niet alleen aan migratie toe te schrijven. Integendeel, in scenario Hoog is het migratiesaldo 30 duizend per jaar tegen 50 duizend bij Scheffer. De hoge

De onzekerheid over de migratie is groot, maar de onzekerheid over kindertal en levensverwachting moeten niet worden onderschat.

bevolkingsgroei in WLO-scenario Hoog komt mede door een hoog kindertal en een hoge levensverwachting. Kortom, niet alleen de onzekerheid over de toekomstige migratie heeft grote gevolgen voor de prognose van de bevolkingsomvang. De gevolgen van onzekerheid over het gemiddelde kindertal en de stijging van de levensverwachting moeten zeker niet over het hoofd worden gezien.

6. Maatschappelijke gevolgen van bevolkingsontwikkelingen

Demografische ontwikkelingen hebben gevolgen voor een breed scala aan maatschappelijke gebieden, maar demografie is niet de enige factor en ook niet altijd de belangrijkste oorzaak van veranderingen.

De meeste bestaande verkenningen die voor allerlei maatschappelijke domeinen zijn opgesteld, gaan uit van gematigde demografische veranderingen. Ze houden geen rekening met heel sterke stijgingen of dalingen in migratie, kindertal of levensverwachting. Een voorbeeld is de SCP-verkenning *De Toekomst Tegemoet* die een vijftal levensdomeinen anno 2050 beschrijft. Dit rapport besteedt aandacht aan de vraag 'Hoe leren, werken en consumeren Nederlanders in 2050 en hoe zorgen zij voor zichzelf en voor elkaar?'. Voor de demografische ontwikkeling is het uitgangspunt dat de bevolking vergrijsst en etnisch meer divers wordt, maar er wordt niet ingegaan op de gevolgen van grote veranderingen in de omvang en samenstelling van de bevolking. Dit betekent dat de meeste verkenningen de gevolgen laten zien van een geleidelijke verdere maar wel afnemende bevolkingsgroei en van voortgaande vergrijzing. De maatschappelijke gevolgen van deze ontwikkelingen laten zich over het algemeen goed uittekenen. Zo leidt de bevolkingsgroei tot een toename van het aantal huishoudens, waardoor de vraag naar woningen zal toenemen en tot meer mobiliteit en energiegebruik. Vergrijzing heeft een dempend effect op de groei van de beroepsbevolking en leidt tot een toename van de zorgvraag.

Maar dit betekent niet dat de toekomst geen verrassingen in petto heeft. In de eerste plaats kunnen migratie, kindertal of levensverwachting zich anders ontwikkelen dan tot nu toe werd verwacht. Dit heeft niet alleen gevolgen voor de omvang van de bevolking, maar ook voor de samenstelling. Zo is het niet zeker dat door de bevolkingsgroei en de verkleining van huishoudens de vraag naar woningen de komende dertig jaar heel sterk zal toenemen, zoals het CBS verwacht. Als de bevolking minder sterk groeit of minder mensen alleen gaan wonen, is het ook denkbaar dat het aantal huishoudens nog maar amper groeit. Het omgekeerde kan zich evenwel ook voordoen, waardoor de vraag naar woningen nog sterker zal groeien.

In de tweede plaats verandert niet alleen de bevolking, maar ook de economische, sociaal-culturele en technologische context. Dit kan de gevolgen van demografische veranderingen compenseren, maar ook versterken. Zo is het geen uitgemaakte zaak dat de vergrijzing tot een krimpende beroepsbevolking leidt. Het effect van de vergrijzing kan worden gecompenseerd door een stijgende arbeidsparticipatie van ouderen als gevolg van een stijgend opleidingsniveau en een betere gezondheid. Ook een verkleining van de achterstand in arbeidsdeelname van mensen met een migratieachtergrond kan een positief effect hebben op de omvang van de beroepsbevolking. Een voorbeeld van elkaar versterkende ontwikkelingen is dat de stijging van de zorgkosten die het gevolg is van de vergrijzing kan worden vergroot door de extra kosten voor dure medicijnen en nieuwe medische technologie. Een ander voorbeeld van elkaar versterkende ontwikkelingen is de toenemende mobiliteit per persoon die de gevolgen van de bevolkingsgroei op het verkeer vergroot.

7. Inventarisatie van bestaande toekomstverkenningen

De meeste toekomstverkenningen op het gebied van wonen, ruimtelijke spreiding, mobiliteit, energie, onderwijs, economie, zorg en maatschappelijke participatie gaan uit van de bevolkingsprognose op basis van gematigde demografische ontwikkelingen van het CBS of de door het CPB en het PBL in 2015 gepubliceerde WLO-studie. De WLO- scenario's leveren veel informatie op over mogelijke toekomstige ontwikkelingen in Nederland op het gebied van de fysieke omgeving, maar geven geen informatie over de gevolgen van bevolkingsontwikkelingen op andere gebieden, zoals onderwijs, zorg en sociale cohesie.

Voor een volledig overzicht van toekomstverkenningen en bronvermeldingen wordt verwezen naar het bijbehorende achtergronddocument 'Verkenning Bevolking 2050: inventarisatie van toekomstverkenningen'.

7.1. Wonen

Een miljoen meer huishoudens

Volgens de prognose van het CBS groeit het aantal huishoudens naar verwachting van bijna acht miljoen in 2019 naar een kleine negen miljoen in 2050. Hiervan uitgaande zijn er dus bijna een miljoen extra woningen nodig in 2050. Maar de onzekerheid over het precieze aantal is groot. Afhankelijk van de vraag of de bevolking harder groeit dan verwacht of juist minder hard en of meer mensen alleen gaan wonen, is het ook denkbaar dat het aantal huishoudens 0,7 miljoen hoger of lager zal uitvallen. Kortom, hoeveel nieuwe woningen er precies nodig zullen zijn, is nu nog allesbehalve zeker.

Meer alleenstaande ouderen

Het aantal huishoudens groeit vooral sterk doordat het aantal eenpersoonshuishoudens toeneemt. In 2050 wonen driekwart miljoen meer mensen alleen dan nu. Een belangrijk deel van de groei van het

aantal alleenstaanden komt door de vergrijzing. Ouderen blijven vaak zelfstandig wonen na het overlijden van de partner en worden minder vaak in een tehuis opgenomen dan vroeger. Hierdoor komt hun woning pas na hun overlijden vrij voor de woningmarkt. Voor de omvangrijke babyboomgeneratie zal dit pas na 2040 gebeuren. Omdat deze generatie een hoger eigenwoningbezit heeft dan voorgaande generaties, komen dan extra veel koopwoningen beschikbaar. Een belangrijke vraag voor de toekomst is of ouderen zo honkvast zullen blijven als ze nu zijn of dat er gemeenschappelijke woonvormen voor ouderen zullen ontstaan, waardoor het aantrekkelijker wordt om het oude gezinshuis te verlaten.

Jongeren

Een andere onzekere factor vormt de huishoudensontwikkeling op jongere leeftijden. Als kinderen in de toekomst langer thuis blijven wonen en vaker gaan samenwonen in plaats van alleen wonen en als stellen minder vaak uit elkaar gaan, zal dat de groei van het aantal huishoudens beperken. Dit wordt verondersteld in het WLO-scenario Laag. Volgens dit scenario hoeft de woningvoorraad amper te worden uitgebreid: 150 duizend extra woningen. Maar het tegenovergestelde kan zich ook voordoen: als bij relatief hoge economische groei kinderen eerder uit huis gaan en vaker alleen gaan wonen, en stellen vaker uit elkaar gaan, zal het aantal huishoudens juist harder groeien. Dit is verondersteld in WLO-scenario Hoog: dan neemt het aantal huishoudens toe tot 9,4 miljoen en zijn 1,5 miljoen extra woningen nodig.

De onzekerheid van bevolkingsontwikkelingen heeft grote invloed op de woningvraag. Ten eerste gaat het om de omvang van de vraag: hoeveel woningen moeten er waar worden gebouwd, en hoe kunnen in krimpregio's ongewenste ontwikkelingen op de woningmarkt, zoals leegstand, worden tegengegaan? Ten tweede is er onzekerheid over de aard van de vraag: aan wat voor woningen zullen toekomstige huishoudens behoefte hebben in wat voor woonomgeving? Vergrijzing speelt een belangrijke rol, door de andere woonwensen van ouderen, maar ook doordat de komende decennia veel (koop)woningen vrij gaan komen als de omvangrijke babyboomgeneratie overlijdt.

7.2. Regionale spreiding en ruimtegebruik

Verhuizingen

Het grootste deel van de bevolking woont in 2050 niet op hetzelfde adres als nu. Jaarlijks verhuist ongeveer tien procent van de bevolking. Veel mensen zullen in 2050 in een andere gemeente wonen dan nu. Toch valt vrij goed te voorzien in welke regio's in 2050 de meeste mensen zullen wonen en welke regio's de meeste huishoudens zullen tellen. Dit komt doordat het grootste deel van de huidige woningen er in 2050 ook nog zal zijn. Bovendien verhuizen de meeste mensen maar over een korte afstand. Hierdoor zal de verdeling van de bevolking over de regio's niet heel sterk veranderen. Op dit moment woont driekwart van de huishoudens in de Randstad en de provincies Noord-Brabant en

Gelderland. Volgens de regionale prognose van PBL en CBS zal dat in 2050 nog steeds zo zijn. Maar er zijn grote verschillen in de groei van het aantal huishoudens en de woningvoorraad. Terwijl ongeveer de helft van de huishoudens in de Randstad woont, zal bijna driekwart van de groei van het aantal huishoudens zich daar voordoen.

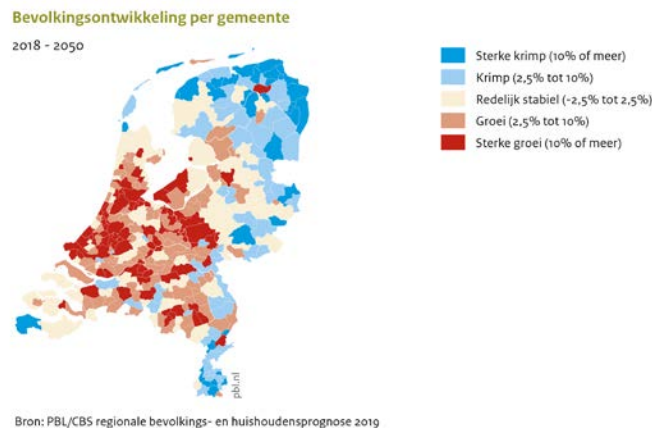
Steden

De bevolkingsgroei concentreert zich in de grote en middelgrote steden. De grote steden trekken jongeren uit de rest van het land aan voor studie of werk. De steden ontvangen ook veel immigranten, vooral arbeidsmigranten en internationale studenten. Randgemeenten trekken veel jonge gezinnen. De vraag is of de concentratie van de bevolkingsgroei in de steden in de toekomst zo sterk zal zijn als in het verleden. Dit wordt verwacht in WLO-scenario Hoog. In combinatie met de hoge bevolkingsgroei leidt dit tot een sterke toename van het aantal inwoners in de grote steden. Maar het is ook denkbaar dat er een sterkere voorkeur komt voor wonen in het groen en dat als gevolg van technologische ontwikkelingen de woon-werkafstand minder bepalend wordt. De flexibilisering van de arbeidsmarkt leidt tot meer onzekerheid over de locatie van het werk. De vraag is wat de gevolgen zullen zijn voor de woningmarkt.

Krimpregio's

Volgens de regionale prognose van PBL en CBS zal één op de vijf gemeenten tot 2050 te maken krijgen met een teruglopend inwonertal. De krimp treedt vooral op in gemeenten in de drie noordelijke provincies en Limburg, Twente, de Achterhoek en Zeeuws-Vlaanderen. Zie figuur 4. In totaal verliezen deze gemeenten een kleine 4 procent van hun inwonertal. Ook al betreft dit slechts een klein deel van de bevolking van Nederland, voor de desbetreffende regio's heeft een dergelijke bevolkingsdaling ingrijpende consequenties, denk aan leegstand van woningen en winkels en aan teruglopende voorzieningen, zoals onderwijs en gezondheidszorg.

Figuur 4. Bevolkingsontwikkeling per gemeente



Meer ruimte voor verstedelijking en natuur en minder voor landbouw

Volgens het CBS was in 2015 het ruimtebeslag van stedelijke vormen van ruimtegebruik (inclusief infrastructuur, delfstoffenwinning, afvalopslag, bouwterreinen en recreatiegebieden) zo'n 19 procent, dat van de landbouw 66 procent en van de natuur 15 procent van het landoppervlak. Ten opzichte van het jaar 2000 was stedelijk ruimtegebruik met 2 procentpunt en natuur met 1 procentpunt toegenomen, en de landbouw met 3 procentpunten afgenomen. Een belangrijke bron van onzekerheid is de vraag of er vanwege de bevolkingsgroei veel landbouwgrond zal worden omgezet naar verstedelijking (wonen en werken) en of er ook ruimte is voor de natuur. Dit hangt niet alleen af van de groei van de bevolking, maar ook van de vraag welk deel van de nieuwe woningen binnen de stad zal worden gerealiseerd, welk deel buiten de stad en in welke dichtheid. Daarnaast spelen technologische ontwikkelingen en klimaat- en landbouwbeleid (duurzame energie, kringlooplandbouw) een rol.

Vanaf het begin van deze eeuw is het aantal inwoners van stedelijke regio's, vooral in de Randstad, sterk gegroeid. Dit is niet altijd zo geweest: vijftig jaar geleden liep de bevolking in de vier grote steden sterk terug. Het is onzeker of de sterke stedelijke concentratie van de bevolkingsgroei op de lange termijn zal doorzetten. Het hangt af van regionaal-economische ontwikkelingen, woonvoorkeuren, ontwikkelingen in de mobiliteit (hoe ver wil je reizen voor je werk) en de vraag waar immigranten zich vestigen.

7.3. Mobiliteit

Mobiliteit groeit harder dan bevolking

Meer mensen betekent meer mobiliteit. Maar bevolkingsgroei is niet de belangrijkste factor. Volgens de WLO-studie zal zowel het aantal reizigerskilometers per auto als per trein harder groeien dan de bevolking. Dit komt doordat de gemiddelde lengte van een verplaatsing toeneemt. De ontwikkeling van de economie speelt een belangrijke rol. Hogere inkomens betekenen meer autobezit, en meer mobiliteit, zowel per auto als met de trein, ook in regio's met een stabiele of licht dalende bevolkingsomvang. De sterkere groei van de bevolking en werkgelegenheid in stedelijke regio's maakt dat daar de mobiliteitsgroei hoger is, al wordt die groei door congestie daar ook weer geremd. Investerings in infrastructuur vangen de groei van de mobiliteit op, maar versterken ook de groei. Meer thuiswerken remt de groei van het aantal woon-werkritten, maar maakt het ook gemakkelijker verder van het werk te wonen.

Vergrijzing

Niet alleen de omvang van de bevolking, maar ook veranderingen in de leeftijdssamenstelling spelen een rol. De vergrijzing heeft een remmend effect, omdat ouderen minder mobiel zijn dan mensen in de werkzame leeftijd. Maar daar staat tegenover dat nieuwe generaties ouderen mobieler zijn en tot hogere leeftijd doorwerken. Latere generaties zijn hoger opgeleid en onder die generaties is de arbeidsdeelname van vrouwen duidelijk hoger. Dit leidt tot meer mobiliteit. De afname van het aantal

jongeren kan leiden tot minder fietsgebruik, met name buiten de stedelijke regio's, waar de ontgroening het sterkst is. De opkomst van de elektrische fiets leidt juist tot meer fietsgebruik onder ouderen. Ook onder jongere leeftijdscategorieën neemt het gebruik overigens toe.

De ontwikkeling van de mobiliteit hangt niet alleen af van bevolkingsgroei. Zeker zo belangrijk zijn economische en ruimtelijke ontwikkelingen en maatschappelijke veranderingen zoals de toenemende arbeidsparticipatie van vrouwen. Een grote onzekerheid voor de toekomst is de invloed van nieuwe technologieën op mobiliteitsgedrag.

7.4. Energie en klimaat

Duurzame energie

De groei van het energiegebruik hangt voor een deel af van de bevolkingsgroei en van de verandering in de bevolkingssamenstelling. Zo hebben alleenstaanden een hoger energieverbruik per persoon dan leden van gezinnen. Het energiegebruik wordt echter sterker beïnvloed door de welvaartsgroei en de energie-intensiteit van de economie. Van groot belang is het klimaatbeleid. Strenge CO₂-reductie-eisen leiden niet alleen tot duurzamere energie, maar ook tot een veel lager energiegebruik.

Klimaatakkoord

Medio 2019 is de Klimaatwet van kracht geworden die een reductie van broeikasgasemissies van 95 procent in 2050 oplegt. Dit kan bijvoorbeeld worden gerealiseerd door het isoleren en gebruikmaken van duurzame warmte en elektriciteit voor alle woningen en gebouwen in Nederland, elektriciteit uit hernieuwbare bronnen, zoals windturbines en zonnepanelen, en het stimuleren van elektrische auto's. De technologische ontwikkeling is een belangrijke onzekere factor. Welke opties komen bovendien heeft meer te maken met technologische ontwikkelingen en de vormgeving van het beleid dan met demografische ontwikkelingen.

De wisselwerking tussen demografie en broeikasemissies wordt steeds minder groot. Naarmate het aanbod van energie duurzamer wordt, is het voor het al of niet behalen van klimaatdoelen minder belangrijk hoeveel energie er wordt gebruikt, maar wordt doorslaggevend hoe schoon deze is. In het licht van de opgave van 95 procent reductie in 2050 is de onzekerheid over toekomstige bevolkingsontwikkelingen maar van beperkt belang.

7.5. Onderwijs en opleiding

Primair en voortgezet onderwijs

In de leerplichtige leeftijd gaan vrijwel alle kinderen naar school. Dit betekent dat het toekomstige aantal leerlingen volledig van de bevolkingsontwikkeling afhangt. Hierdoor zal de daling van het landelijk aantal basisschoolleerlingen die vanaf 2009 heeft ingezet, doorgaan tot 2025. Het CBS verwacht dat het jaarlijkse aantal geboorten de komende jaren zal toenemen. Dit betekent een flinke groei van het aantal leerlingen in het primair onderwijs tussen 2025 en 2040. Sinds enkele jaren neemt ook het aantal leerlingen in het voortgezet onderwijs af. Deze daling zal naar verwachting aanhouden tot omstreeks 2030, waarna ook daar weer een groei inzet. Binnen het voortgezet onderwijs zal volgens de prognose van OCW de verschuiving van vmbo naar havo en vwo doorzetten.

Diversiteit

Niet alleen de ontwikkeling van het aantal geboorten is van belang, maar ook de groei van het aantal kinderen met een migratieachtergrond. De diversiteit van leerlingen neemt toe, niet alleen door de groei van het aantal mensen met een migratieachtergrond, maar ook doordat de herkomst steeds gevarieerder wordt. Veelal starten kinderen van migranten met een taalachterstand. Bovendien belemmert het pendel- en verhuisgedrag dat vooral voorkomt onder Oost-Europese arbeidsmigranten de schoolloopbaan. Dit vraagt meer van het onderwijs, vooral in wijken waar zich veel migranten met een lagere opleiding vestigen. Hier dreigt een opstapeling van problemen.

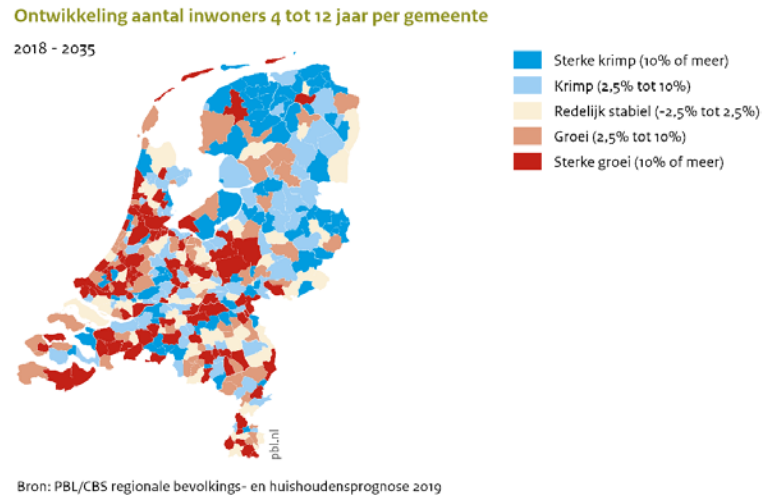
Regionale verschillen

Er bestaan grote regionale verschillen in de ontwikkeling van het aantal leerlingen. Tot 2035 zal een op de drie gemeenten te maken krijgen met een krimp van 5% of meer van het aantal kinderen in de basisschoolleeftijd. Zie figuur 5. Deze gemeenten liggen veelal in het noorden en oosten van het land. In krimpgebieden zal een deel van de basisscholen door het teruglopende aantal leerlingen niet zelfstandig kunnen voortbestaan. In de grotere steden, zowel binnen als buiten de Randstad, wordt daarentegen nog een groei verwacht. Voor het voortgezet onderwijs wordt het grootste deel van de gemeenten met krimp geconfronteerd, maar ook hier geldt een uitzondering voor de grotere steden.

Hoger onderwijs

Na de leerplicht spelen naast demografische ontwikkelingen ook keuzes van jongeren een belangrijke rol. Het ministerie van OCW verwacht dat het aantal mbo-studenten sterker zal dalen dan het aantal jongeren. Ook het aantal hbo-studenten zal dalen. Het wetenschappelijk onderwijs zal de komende jaren echter blijven groeien. Voor een deel komt dit door de verwachte toestroom van internationale studenten die de afgelopen jaren al aanzienlijk is toegenomen. Op dit moment vormen internationale studenten een kwart van de masterstudenten. De groei van het aantal internationale studenten is onzeker omdat die mede afhankelijk is van onzekerheid over het toekomstige migratie- en onderwijsbeleid. Een deel van de internationale studenten blijft na afstuderen in Nederland wonen en werken. Er zijn echter ook signalen dat Nederland studenten uit Oost-Europa niet heeft weten vast te houden omdat zij niet tevreden zijn over hun leven in Nederland.

Figuur 5. Ontwikkeling van het aantal 4- tot 12-jarigen per gemeente, 2018-2035.



Hoger opgeleid

Het opleidingsniveau van de bevolking neemt geleidelijk toe, doordat jongere generaties hoger opgeleid zijn dan oudere generaties. Was in 2015 ruim een kwart van de bevolking van 25 jaar en ouder hoger opgeleid, in 2050 zal dat naar verwachting bijna de helft zijn. Een onzekere factor vormt het opleidingsniveau van migranten.

In de leerplichtfase is het toekomstige aantal leerlingen afhankelijk van de ontwikkeling van de jeugdige bevolking. Daarin bestaan grote regionale verschillen. Na de leerplichtfase spelen keuzes van studenten een belangrijke rol. Gaat iemand doorleren en zo ja, welk type onderwijs en welke richting wordt dan gekozen? Hierdoor kunnen demografische ontwikkelingen verschillende gevolgen hebben voor het mbo, hbo en het wetenschappelijk onderwijs. Door migratie zal de diversiteit van leerlingen toenemen. Migratie heeft ook invloed op het gemiddelde opleidingsniveau van de beroepsbevolking.

7.6. Economie en arbeidsmarkt

Economische groei

Economische groei wordt in belangrijke mate bepaald door de groei van het aantal werkenden en de groei van de arbeidsproductiviteit, de productie per werkende. De groei van de beroepsbevolking hangt enerzijds af van veranderingen in de omvang en samenstelling van de bevolking en anderzijds van arbeidsdeelname. Vergrijzing en teruglopende bevolkingsgroei hebben een dempend effect, terwijl stijgende participatie en hogere productiviteit een positief effect hebben.

Werkgelegenheid en productiviteit

In beide WLO-scenario's liggen de meeste banen in de dienstensector, inclusief overheid en zorg. Aangezien de productiviteitsgroei daar lager ligt dan in de industrie heeft dit een dempend effect op de productiviteitsgroei. In WLO- scenario Hoog wordt uitgegaan van een structurele groei van de werkgelegenheid van 0,2 procent per jaar en groei van de arbeidsproductiviteit met gemiddeld 1,8 procent per jaar. Dit levert een gemiddelde bbp-groei van 2% op. In scenario Laag groeit de productiviteit met 1,2%, maar krimpt de werkgelegenheid met 0,2 procent. Samen levert dit een bbp-groei op van 1%.

Arbeidsdeelname

Ouderen zijn in de afgelopen twintig jaar spectaculair meer gaan werken. Dit geldt voor alle opleidingsniveaus, ongeacht migratieachtergrond en huishoudsamenstelling. Vooral in de leeftijdscategorie van 60 tot 65 jaar is het hard gegaan. Hierbij heeft beleid een rol gespeeld maar ook de stijging van de opleidingsniveaus en van de (gezonde) levensverwachting. De arbeidsparticipatie van ouderen kan nog verder groeien, onder meer omdat opeenvolgende generaties steeds hoger opgeleid zijn. Andere factoren die de participatie en de werkgelegenheid positief beïnvloeden zijn de verhoging van de AOW-leeftijd en de trendmatige maar aflopende stijging van de participatie van vrouwen. De participatie van jongeren daalt. Het sterk stijgende opleidingsniveau gaat samen met langer doorstuderen. Vooral jongeren tot 25 jaar volgen steeds vaker onderwijs en zijn minder vaak actief op de arbeidsmarkt.

Migratieachtergrond

Migranten die naar Nederland komen om te werken kennen een relatief hoge arbeidsdeelname. Het laatste decennium komen arbeidsmigranten vooral uit Oost-Europa en uit India. Zij hebben bijgedragen aan een groei van de beroepsbevolking, net als naar verwachting het geval zal zijn met de komst van arbeidsmigranten in de toekomst. Uit onderzoek blijkt dat arbeidsmigratie nauwelijks leidt tot verdringing op de arbeidsmarkt. Migranten die voorheen zijn gekomen om te werken, vooral uit Turkije en Marokko, kennen nu echter een hogere werkloosheid dan mensen met een Nederlandse achtergrond, en dat geldt ook voor hun kinderen. Arbeidsmigratie gevolgd door gezinshereniging betekent dus niet automatisch een even grote toename van de beroepsbevolking. De situatie voor asielmigranten is geheel anders. Hun arbeidsmarktdeelname is in de eerste jaren erg laag en zij zijn dan vooral afhankelijk van overheidsuitkeringen. Op de langere termijn zijn er sterke verschillen naar herkomstland, maar over het algemeen blijft hun arbeidsdeelname relatief laag.

Vergrijzing heeft een dempend effect op de groei van de potentiële beroepsbevolking, dat wil zeggen het aantal mensen in de werkzame leeftijden. Dit effect kan worden gecompenseerd door een stijging van de arbeidsdeelname van ouderen, vrouwen en migranten. De arbeidsdeelname van sommige groepen migranten is relatief laag. De toekomstige groei van de beroepsbevolking hangt dan ook niet alleen af van de omvang, maar ook van de samenstelling van de migratie.

7.7. Gezondheid en zorg

Gezondheid

De levensverwachting neemt toe. Een groot deel van de jaren die we erbij krijgen zijn in goed ervaren gezondheid en zonder ernstige beperkingen. Mensen worden steeds ouder doordat ze vaker aandoeningen zoals hart- en vaatziekten en kanker overleven, onder meer door betere behandelingen. Maar doordat steeds meer mensen een hoge leeftijd bereiken, neemt het aantal mensen met een chronische aandoening zoals artrose, nek- en rugklachten, diabetes en dementie toe. Bovendien hebben ouderen steeds vaker meerdere aandoeningen tegelijk. Niet alleen medische maar ook sociale problemen nemen toe met het stijgen van de leeftijd. Ouderen wonen vaker zelfstandig en ook vaker alleen. Hierdoor kan het aantal eenzame ouderen toenemen.

Zorgkosten

De zorguitgaven zullen in de toekomst verder toenemen. De stijging van de zorguitgaven komt voor een derde deel door de vergrijzing en de groei van de bevolking. Twee derde valt toe te schrijven aan andere factoren, zoals (vaak) dure nieuwe medicijnen en nieuwe medische technologie.

Personeelstekort en druk op mantelzorg

Op dit moment is er een tekort aan personeel in de zorg. De sterke toename van het aantal ouderen zal leiden tot een toename van de zorgvraag, waardoor de personeelstekorten in de zorg kunnen oplopen. Om het aantal ouderenzorgbanen in verhouding tot het aantal ouderen in de toekomst gelijk te houden, zou het aandeel van de beroepsbevolking dat in de ouderenzorg werkzaam is, flink moeten groeien. De vraag hierbij is of migratie van zorgpersoneel hier soelaas kan brengen. Tegelijk komt de informele of mantelzorg door de vergrijzing onder druk te staan, omdat de verhouding tussen het aantal potentiële mantelzorgverleners en het aantal potentiële mantelzorgontvangers daalt. Vooral in landelijke gebieden neemt de vraag naar ouderenzorg sterk toe, terwijl daar zowel het arbeidsaanbod als het aantal potentiële mantelzorgers terugloopt.

Huiselijke omgeving

Ouderen blijven vaker tot op hogere leeftijd zelfstandig thuis wonen. Dit betekent dat er een steeds grotere vraag komt naar zorg in de thuissituatie, maar daartegenover staat een tekort aan zorgpersoneel en mantelzorgers. Technologische ontwikkelingen vergroten de mogelijkheden voor zelfzorg. Maar het is onzeker in hoeverre de grotere rol voor de technologie ook werkelijk zal doorzetten. Zo is het gebruik van zorgrobots vaak voorspeld, maar blijkt de praktijk weerbarstig.

Hoewel er in het algemeen vanuit wordt gegaan dat vergrijzing leidt tot een toename van de zorgvraag van ouderen, is onzeker hoe sterk die toename zal zijn. De ouderen van de toekomst zijn immers hoger opgeleid, kapitaalkrachtiger en gezonder dan de ouderen van nu. Een andere onzekere ontwikkeling betreft de gezondheid en zorgvraag van mensen met een migratieachtergrond, zeker als deze groep meer divers wordt en verder zal vergrijzen. Verder zijn de gevolgen van mogelijke personeelstekorten in de zorg en de toenemende druk op de informele zorg op de gezondheid onzeker. We weten nog niet in hoeverre technologie hiervoor een oplossing kan zijn.

7.8. Maatschappelijke participatie en identificatie

Leeftijd en migratieachtergrond

Maatschappelijke participatie hangt samen met leeftijd en migratieachtergrond. Er zijn verschillen in vrijwilligerswerk, sportbeoefening, politieke participatie, cultuurbeoefening en aanhang van religies tussen ouderen en jongeren en tussen mensen met een Nederlandse achtergrond en migranten. Verdergaande vergrijzing en migratie zullen dan ook van invloed zijn op (vormen van) maatschappelijke participatie, waarmee ook de behoefte aan bepaalde voorzieningen verschuift. Daarnaast geldt dat identificatie met Nederland onder migranten met langer verblijf toeneemt, maar dat uitsluiting van migranten en segregatie dit belemmert. Hoewel studies naar de invloed van migratie op cohesie-uitkomsten als vertrouwen in elkaar nauwelijks een negatief effect hebben gevonden, heeft migratie wel invloed op identificatie met Nederland.

Uitsluiting of achterstelling

Verschillen tussen ouderen en jongeren of tussen mensen met en zonder een migratieachtergrond in participatie en identificatie zijn zeker niet altijd problematisch, maar dat is wel het geval als lagere participatie en identificatie de uitkomst zijn van uitsluiting en achterstelling. Wanneer uitsluiting en achterstelling, bijvoorbeeld door discriminatie, gekoppeld zijn aan leeftijd of migratieachtergrond, heeft dit consequenties voor de verhoudingen van solidariteit in een samenleving en de cohesie tussen bevolkingsgroepen. Tevens is gebleken dat er onder lager opgeleide mensen zonder migratieachtergrond zorgen zijn over welke bedreigingen migratie kunnen vormen, zowel economisch als cultureel. Hoewel migratie als een belangrijker probleem wordt beschouwd wanneer migratie toeneemt, is de hoogte van migratie niet de enige verklaring.

Toenemende integratie of segregatie

Er bestaan diverse vooruitblikken over uiteenlopende terreinen van het maatschappelijk leven, variërend van de grootte van de aanhang van religies tot de mate van culturele belangstelling, van aard en volume van vrijwilligerswerk, sportbeoefening en politieke participatie tot de scherpste van sociaal-culturele tegenstellingen. De vooruitblikken vertrekken slechts deels of helemaal niet vanuit demografie als drijvende kracht, al zijn er wel bespiegelingen over de mogelijke gevolgen van een blijvend hoog

migratiesaldo. Vaak hebben die een pessimistische teneur. Geregeld wordt gewezen op het groeiende risico van maatschappelijke scheidslijnen langs sociaaleconomische en etnische lijnen en ‘uitsortering’ tussen rijke en arme buurten, grotere verschillen tussen scholen en verdere politieke versplintering, die de saamhorigheid op het spel zet. Maar doordat mensen meerdere identiteiten hebben (migratieachtergrond, baan, woonbuurt) kunnen sociale scheidslijnen ook vervagen. Daarbij wordt ook geregeld benadrukt dat wat typisch Nederlands is, niet in beton gegoten is. Onzeker is in welke mate integratie, zowel van de al in Nederland wonende mensen met een migratieachtergrond als van nieuwkomers, zal afhangen van de groei en samenstelling van de migrantenpopulatie. Dit zal mede afhangen van de economische ontwikkeling.

Intergenerationele solidariteit onder druk

Naast het onderscheid naar migratieachtergrond zijn er nog andere scheidslijnen, waarvan hier de scheidslijn tussen ouderen en jongeren van belang is. De toename van het aantal ouderen kan de intergenerationele solidariteit onder druk zetten. Dat kan tot uiting komen in het verder langs elkaar heen leven van ouderen en jongeren, wat kan leiden tot meer gescheiden maatschappelijke participatie en veranderende politieke verhoudingen.

De toekomstige groei van het percentage moslims in Nederland hangt voor een belangrijk deel af van de omvang en samenstelling van de migratie. Een flink deel van de bevolking ziet de islam als een bedreigende factor voor de Nederlandse identiteit. Het SCP houdt rekening met een groeiend risico op sociaaleconomische en etnische scheidslijnen in de komende decennia. Er is nog weinig bekend over de gevolgen van demografische veranderingen voor segregatie, solidariteit en politieke verhoudingen. Daarbij gaat het niet alleen om de toename van het aantal mensen met een migratieachtergrond, maar ook om de verandering in de verhouding tussen het aantal ouderen en jongeren.

8. Het vervolg van dit onderzoek

In de tweede fase van *Verkenning Bevolking 2050* zullen de gevolgen van veranderingen in de omvang en de samenstelling van de bevolking voor wonen, ruimtegebruik, onderwijs, arbeidsmarkt, zorg, maatschappelijke participatie en identificatie halverwege deze eeuw worden verkend. Dit gebeurt door een vergelijking van de zeven nieuwe bevolkingsvarianten *Krimp* versus *Groei*, *Grijs* versus *Groen*, en *Lage migratie* versus *Arbeid* en *Asiel*. Een onderlinge vergelijking van die varianten laat de mogelijke variatie zien als gevolg van uiteenlopende ontwikkelingen in kindertal, levensverwachting en migratie. Voor zover het onderwerp en de data het toelaten worden voor een beperkte set indicatoren de gevolgen van bevolkingsveranderingen voor verschillende beleidsterreinen gekwantificeerd. Maar voor een deel zijn de maatschappelijke gevolgen van de demografische varianten veeleer een kwestie van doordenken dan van doorrekenen. Dit geldt in het bijzonder voor maatschappelijke participatie en

identificatie. Naast de demografische veranderingen doen zich ook economische, sociaal-culturele en technologische ontwikkelingen voor die de gevolgen van bevolkingsontwikkelingen beïnvloeden. Per beleidsterrein wordt onderzocht welke factoren zodanig relevant zijn, dat daar in de verkenning rekening mee moet worden gehouden.

Niet alle bevolkingsvarianten zijn even belangrijk voor alle maatschappelijke domeinen en niet elke combinatie van bevolkingsvariant en maatschappelijk domein is even relevant voor beleid. Bovendien zijn de gevolgen van bevolkingsontwikkelingen voor een aantal beleidsterreinen al uitgebreid onderzocht in eerdere studies, denk aan de WLO-studie. Op basis van de inventarisatie van bestaande verkenningen is in tabel 2 voor elk beleidsterrein aangegeven wat in het bijzonder relevant wordt geacht voor beleid (met kleur) en waar in de tweede fase van *Verkenning Bevolking 2050* extra aandacht aan wordt besteed (met een X). Voor zover relevant zal bij de verschillende beleidsterreinen niet alleen aandacht worden besteed aan ontwikkelingen op nationaal niveau, maar ook aan regionale verschillen. Bij mobiliteit en energieverbruik staan in de tabel geen kruisjes omdat deze twee thema's al uitgebreid zijn uitgewerkt in de WLO-studie en omdat voor deze thema's demografie niet de belangrijkste factor is.

Tabel 2: Meest relevante bevolkingsvarianten voor elk beleidsterrein							
	Bevolkingsomvang		Leeftijd		Migratie		
	Krimp	Groei	Grijs	Groen	Laag	Arbeid	Asiel
Wonen	X	X	X	X	?	?	?
Ruimtegebruik	X	X					
Mobiliteit							
Energieverbruik							
Onderwijs en opleiding	?	?	X	X	X	X	X
Arbeidsmarkt en sociale zekerheid	?	?	?	?	X	?	X
Gezondheid en zorg	?	?	X	X	X		X
Maatschappelijke participatie en identificatie	?	?	X	X	X	X	X
	Bevolkingsvariant relevant voor beleid.						
X	Wordt uitgewerkt in het tweede deel van de <i>Verkenning Bevolking 2050</i>						
?	Nader te bezien of deze varianten na bestudering van andere varianten en bestaande verkenningen additionele inzichten opleveren						
	Bevolkingsvariant niet relevant voor beleid, of voegt niets toe aan andere varianten						

Aan de hand van de uitkomsten van de analyses worden knelpunten gesignaleerd en mogelijke aanknopingspunten voor beleid geformuleerd, maar de rapportage van de tweede fase zal geen concrete beleidsaanbevelingen bevatten. Speciale aandacht zal gaan naar het zichtbaar maken van eventuele beleidsterrein-overschrijdende knelpunten en van cumulaties van knelpunten, bijvoorbeeld in oude stadswijken en krimpregio's.

Colofon

Zes kennisinstututen

De *Verkenning Bevolking 2050* wordt uitgevoerd door zes instellingen: NIDI (coördinatie), CBS, CPB, PBL, RIVM en SCP.

Negen ministeries

Het onderzoek wordt uitgevoerd op verzoek van negen ministeries: SZW (coördinatie), AZ, BZK, EZK, IenW, JenV, LNV, OCW en VWS.

Projectgroep

Dit rapport is samengesteld door een projectgroep bestaande uit Joop de Beer (NIDI), coördinatie, Andries van den Broek (SCP), Coen van Duin (CBS), Nicole van der Gaag (NIDI), Ruben van Gaalen (CBS), Lex Herweijer (SCP), Henk Hilderink (RIVM), Corina Huisman (CBS), Andries de Jong (PBL), Sjoerd Kooiker (SCP), Marcel Lubbers (NIDI), Ton Manders (CPB), Jan Ritsema van Eck (PBL) en Joep Schaper (SCP).

Klankbordgroep en begeleidingscommissie

In de rapportage zijn opmerkingen verwerkt van de klankbordgroep bestaande uit externe experts: Mark Bovens (WRR en UU), Jet Bussemaker (LUMC), Godfried Engbersen (WRR en EUR), Pieter Hooimeijer (UU en Rli) en Paul Scheffer (TiU), en van de begeleidingscommissie bestaande uit vertegenwoordigers van de bij deze verkenning betrokken ministeries: Arjen Verweij (SZW, coördinatie), Floor Bruggeman (SZW), Vincent van der Gun (BZK), Thomas Hoving (IenW), Daan van der Linde (EZK), Valentin Neevel (VWS), Ted Reininga (OCW), Björn Volkerink (LNV) en Tycho Walaardt (IND).

Achtergronddocument

Voor een volledig overzicht van de geraadpleegde bronnen wordt verwezen naar het achtergronddocument *Verkenning Bevolking 2050: inventarisatie van toekomstverkenningen*.