RAPPORT VAN DE STAATSCOMMISSIE DEMOGRAFISCHE ONTWIKKELINGEN 2050

GEMATIGDE GROEI

ISBN: 9789083132013

NUR: 740

Copyright © 2024, Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050, Den Haag

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of op enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de auteur, i.c. de Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050.

Contact email: info@staatscommissie2050.nl

Deze publicatie te citeren bij voorkeur als: Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050, (2024). *Gematigde groei–Rapport van de Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050*, Den Haag.

De Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050 is als tijdelijk adviescollege op 1 augustus 2022 ingesteld, in lijn met artikel 6, eerste lid en derde lid van de Kaderwet adviescolleges. De samenstelling van de staatscommissie:

LEDEN

R. (Richard) van Zwol, voorzitter
M. (Monika) Sie Dhian Ho, vicevoorzitter
H.A.G. (Helga) de Valk, vicevoorzitter
F.L.H. (Floris) Alkemade
T. (Tamara) van Ark
L. (Louise) Elffers
M. (Mohammed) Essafi
J.C. (Tineke) Huizinga
M.G.T. (Marco) Pastors
P.J. (Paul) Scheffer
D.J. (Daniël) van Vuuren
I. (Ismintha) Waldring
I.E.M. (Emma) van Zoelen

BUREAU

R.P. (Rob) de Werd, secretaris
A.F. (Floor) Bruggeman, adjunct-secretaris
M. (Michiel) Swinkels, adjunct-secretaris
H.P. (Harry) van Dalen, wetenschappelijk adjunct-secretaris
M.E. (Myrthe) Wijnkoop, senior adviseur, *deeltijd*
S.L. (Saskia) Hollander, senior adviseur, *deeltijd*
R. (Roy) Vinke, senior communicatieadviseur
S. (Selene) van Valen, bureausecretaris

LEESWIJZER

GEMATIGDE GROEI – RAPPORT VAN DE STAATSCOMMISSIE DEMOGRAFISCHE ONTWIKKELINGEN 2050

→ De inleiding introduceert de opdracht van het kabinet en de Tweede Kamer aan de staatscommissie: adviseren over demografische ontwikkelingen, in het bijzonder van vergrijzing en migratie, tot ten minste 2050 en tegen de achtergrond van de brede welvaartsbenadering.

DEEL I: DEMOGRAFISCHE SCENARIO'S EN FACTOREN

→ Hoofdstuk 1 gaat eerst over de demografische ontwikkelingen in historisch perspectief. Vervolgens beschrijft het de demografische toekomst van Nederland: drukker (dichtbevolkt land), diverser (migratieachtergrond) en dubbelgrijs (meer 65+ en daarbinnen meer 80+).

→ Hoofdstuk 2 bespreekt de bevolkingsprognoses van de voorbije decennia. Die prognoses zijn zowel wat betreft kindertal als de omvang van de migratie veranderlijk gebleken. Om die onzekerheid beter te kunnen hanteren wordt daarnaast gekeken naar het gebruik van scenario's. Zulke demografische scenario's zijn geen voorspellingen, maar schetsen mogelijke ontwikkelingen op het gebied van migratie en vergrijzing.

→ Hoofdstuk 3 analyseert de drijvende factoren achter demografische veranderingen: vergrijzing (als gevolg van veranderingen in levensverwachting en kindertal) en migratie (saldo van emigratie en arbeids-, asiel-, gezins- en studiemigratie). De huidige bevolkingsprognoses voor 2050 veronderstellen ongewijzigd beleid. De toekomstige omvang van migratie is onder meer vanwege geopolitieke onzekerheden moeilijk te voorspellen. Daarom worden varianten van migratie verkend: Nederland telt nu 18 miljoen inwoners; in krimp- en nulscenario's voor 2050 is dit 16 à 18 miljoen, in hoge groeiscenario's 21 à 23 miljoen.

DEEL II: DE GEVOLGEN VAN DEMOGRAFIE VOOR RUIMTE, ECONOMIE EN PUBLIEKE VOORZIENINGEN

→ Hoofdstuk 4 beschrijft de uiteenlopende en toenemende invloed van economische en maatschappelijke activiteiten op de ruimte. Bijvoorbeeld de toename van eenpersoonshuishoudens bepaalt ook de woonbehoefte. Demografische veranderingen werken geografisch ongelijk uit: zowel bevolkingskrimp als -groei komen tegelijkertijd in Nederland voor.

→ Hoofdstuk 5 benoemt twee problemen voor de Nederlandse economie in een vergrijzende samenleving: hardnekkige arbeidsmarkttekorten en stagnerende productiviteit. Het inkomen per hoofd van de bevolking en de beschikbaarheid van publieke voorzieningen staan daardoor onder druk. Migratie is in algemene zin geen oplossing voor de uitdagingen die vergrijzing met zich meebrengt.

→ Hoofdstuk 6 gaat over publieke voorzieningen sociale zekerheid, onderwijs en zorg. Het beschrijft de toenemende personeelstekorten en grotere ongelijkheid in gezondheid en opleidingsniveau. De behoefte aan sociale zekerheid verandert en de betaalbaarheid van de zorg en sociale zekerheid staan onder druk.

DEEL III: SOCIALE COHESIE EN ROBUUSTE KEUZES

→ Hoofdstuk 7 beschrijft de wisselwerking tussen demografie en sociale cohesie. Demografische ontwikkelingen kunnen ongelijkheid vergroten en sociale cohesie daarmee doen afnemen. Krimp- en nulgroei van de Nederlandse bevolking naar 2050 biedt geen oplossing voor vergrijzing en arbeidsmarkttekorten en remt de economische groei. Hoge en snelle bevolkingsgroei vergroot de druk op ruimte en voorzieningen en biedt geen structurele oplossing voor vergrijzing. Gematigde groei naar 19 à 20 miljoen inwoners richting 2050 biedt betere uitkomsten op voldoende welvaartsgroei in brede zin. Daartoe is matiging van migratie noodzakelijk.

→ Hoofstuk 8 geeft robuuste handelingsperspectieven om de gewenste gematigde groei te bereiken en de maatschappelijke veerkracht te versterken om met demografische veranderingen om te gaan: vormgeven aan ruimtelijke ordening, inrichten van een kwalitatieve economie en toegankelijk houden van publieke voorzieningen. Een bandbreedte voor migratie is nodig en geeft oriëntatie. Het kabinet en het parlement moeten en kunnen daarbij kiezen.

INHOUDSOPGAVE

6 Leeswijzer
12 Inleiding

DEEL I: DEMOGRAFISCHE SCENARIO'S EN FACTOREN

1. DEMOGRAFIE IN HISTORISCH PERSPECTIEF

23 Samenvatting

25 **1.1 Denken over bevolking en samenleving**
26 Verschuiving bevolkingsdebat in de 20ste eeuw
29 Draagkracht aarde
32 Denken over bevolking en welzijn: de staatscommissie 'Muntendam'

37 **1.2 Demografische ontwikkeling van Nederland**
40 Bevolkingsomvang en -groei: van 2 naar 18 miljoen
42 Geboorte- en sterfteontwikkelingen
47 Internationale migratie
50 Bevolkingsstructuur: grijzer en diverser

53 **1.3 Nederlandse demografie in een Europese vergelijking**

2. BEVOLKINGSPROGNOSES

61 Samenvatting

62 **2.1 De kunst van het voorspellen**
64 Korte geschiedenis van prognoses maken

65 **2.2 Een terugblik op verschil tussen raming en realisatie**
70 Verschil tussen prognoses en waarneming

75 **2.3 Omgaan met onzekerheid**

78 **2.4 Scenario's**
79 Scenario's als verbeelding van onzekerheid
79 Scenario's als stresstest

3. DRIJVENDE KRACHTEN DEMOGRAFIE

85 Samenvatting

88 **3.1 Migratie en vergrijzing**

89 **3.2 Een analyse van de oorzaken van migratie**
89 Categorieën migratie naar Nederland
92 Migratie uit EU-landen
96 Migratie uit landen buiten de EU
98 Toenemende migratiedruk

101 **3.3 Migratievarianten 2050**

107 **3.4 Een analyse van de oorzaken van vergrijzing**
110 Kindertal en levensverwachting
121 De grijze druk en vergrijzingstempo in Nederland
123 De rol van migratie in vergrijzing

126 **3.5 Vergrijzingsvarianten 2050**

DEEL II: DE GEVOLGEN VAN DEMOGRAFIE VOOR RUIMTE, ECONOMIE EN PUBLIEKE VOORZIENINGEN

4. RUIMTE

135 Samenvatting

137 **4.1 Inleiding**

142 **4.2 De beperkte ruimte**

146 **4.3 Doorwerking van demografie op de ruimte**
147 Wonen
160 Mobiliteit
281 Energie
170 Landbouw, natuur en water

175 **4.4 Binnenlandse verhuisbewegingen en demografische verschillen**

179 **4.5 Ruimtelijke opgaven en transities**
181 Klimaatadaptatie
183 Energietransitie
186 Verstedelijking en verduurzaming gebouwde omgeving
187 Voedselproductie
189 Transformatieve verandering

5. ECONOMIE

195 Samenvatting

198 **5.1 Inleiding**

199 **5.2 Belang demografie en economische groei**
202 Structurele bbp-groei en samenhang productiviteitsgroei
203 Productiviteitsgroei staat onder druk

208 **5.3 Effect demografische krachten op economische groei ongewis**
208 Groeiende bevolking kent voor- en nadelen
209 Bevolkingsvergrijzing werkt door op de arbeidsmarkt
213 Economische invloed arbeidsmigratie

219 **5.4 Hoe vergrijzing de onbalans tussen publieke en private sectoren vergroot**

226 **5.5 Omgaan met krapte en fricties op de arbeidsmarkt**
226 Omgaan met arbeidsmarktkrapte
228 Omgaan met veranderende leeftijdsstructuur
228 Investeren in menselijk kapitaal
229 Inschakeling vragende partijen
230 Technologie als vervanger van arbeid

236 **5.6 Toekomstbespiegeling 2050**

6. PUBLIEKE VOORZIENINGEN

243 **6.1 Inleiding**

244 **6.2 Sociale zekerheid en demografie**

244 Samenvatting

245 Sociale zekerheidsstelsel en demografische veranderingen
248 Belang economische groei en hervormingen
250 Vergrijzingsdruk op uitgaven
243 Vergrijzing en veranderende behoefte sociale zekerheid
254 Sociale zekerheid en migratie

259 Solidariteit, migratie en vergrijzing

260 **6.3 Onderwijs, opvang en scholing**

260 Samenvatting

261 Onderwijs, opvang en scholing als publieke voorziening
264 Huidige stand van zaken in demografisch perspectief
268 Personeelstekort en toegankelijkheid
272 Verwachte gevolgen van demografische ontwikkelingen
277 Gevolgen verschillende demografische scenario's

281 **6.4 Gezondheid en zorg**

281 Samenvatting

282 Zorg en demografie
283 Ontwikkeling en organisatie van het zorgstelsel
292 Relatie vergrijzing en zorg
300 Vergrijzingsdruk en toegang zorg
301 Zorg in internationaal perspectief
304 Diversiteit en de zorgvraag
307 Publiek belang derde levensfase

DEEL III: SOCIALE COHESIE EN ROBUUSTE KEUZES

7. SOCIALE COHESIE, GEMATIGDE GROEI

316 **7.1 Sociale cohesie**

328 **7.2 Publieke opinie**

335 **7.3 In gesprek**

344 **7.4 Gematigde bevolkingsgroei als perspectief**
345 Nulgroei of bevolkingskrimp
346 Snelle bevolkingsgroei
349 Gematigde bevolkingsgroei

8. KEUZES RICHTING 2050

354 **8.1 Kanttekeningen en uitgangspunten**

360 **8.2 Handelingsperspectieven I: reactie op de demografische ontwikkelingen**
360 Vergrijzing
364 Migratie

378 **8.3 Handelingsperspectieven II: robuust beleid**
379 Ruimte
380 Economie
383 Publieke voorzieningen
385 Over de domeinen heen

388 **8.4 Ter afsluiting**

392 Nawoord
397 Instellingsbesluit
397 Literatuurlijst
408 Colofon

INLEIDING:

DE OPDRACHT AAN DE STAATSCOMMISSIE

In het kader van de Tweede Kamerverkiezingen op 22 november 2023 onderzocht het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) hoe het staat met het vertrouwen in de politiek. Wat verwachten Nederlanders van een nieuw kabinet? Waaraan moet meer of minder geld worden uitgegeven? Uit de resultaten van het in oktober 2023 gepubliceerde 'Burgerperspectieven 2023 Extra verkiezingsbericht' blijkt dat het vertrouwen in de politiek nog steeds laag is. Mensen verlangen van het nieuwe kabinet dat het de huidige maatschappelijke problemen aanpakt, onder meer op het gebied van inkomen, immigratie en wonen, en zorgt voor toegankelijke zorg en goed onderwijs. Ook vinden ze dat de politiek meer daadkracht moet tonen en beter moet luisteren naar de wensen van burgers. Men heeft hoge verwachtingen van een nieuw kabinet, maar heeft tegelijk weinig hoop dat er ook écht iets zal veranderen.

Het nu voorliggende rapport van de Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050 komt kort na deze Tweede Kamerverkiezingen uit. Het rapport is in eerste instantie bedoeld voor de regering en het parlement, maar ook om burgers en organisaties, die betrokken zijn en zich

betrokken voelen bij de vormgeving van Nederland richting 2050, te helpen verwachtingen wél waar te maken.

Uit de voorgeschiedenis van de instelling van de staatscommissie blijkt dat de Nederlandse politiek zich wel bewust is van demografische trends die in een dichtbevolkt land als het onze (verder kunnen gaan) schuren. Behoud van welvaart in brede zin en van sociale cohesie in het bijzonder is op weg naar 2050 niet vanzelfsprekend. Sterker nog, in het hier en nu is er al schaarste en ongelijkheid. Al in september 2018 nam de Tweede Kamer de motie-Dijkhoff/Buma aan, met een ruime meerderheid van 127 stemmen. Deze motie luidde: "Overwegende dat recente prognoses aantonen dat de bevolking tot 18, 19 of 20 miljoen inwoners halverwege deze eeuw kan groeien; overwegende dat ook de samenstelling van de bevolking verandert door de vergrijzing, de verschillen tussen groei en krimp binnen Nederland en immigratie; overwegende dat deze demografische ontwikkelingen belangrijke consequenties hebben op vele beleidsterreinen, zoals de woningbouw, de ruimtelijke ordening, de infrastructuur, de energievoorziening, de sociale zekerheid, de zorg, het onderwijs en integratie; verzoekt het kabinet, deze ontwikkelingen in verschillende scenario's in kaart te brengen en beleidsopties voor te leggen bij die verschillende scenario's."

De regering kreeg met deze motie dus een tweeledige opdracht. In het rapport 'Bevolking 2050 in beeld' uit 2021–van het Nederlands Interdisciplinair Demografisch Instituut (NIDI) en het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), in samenwerking met ministeries–is een gedeelte van de eerste opdracht gerealiseerd. Maar de vragen over de bandbreedte van die scenario's en over de doorwerking van demografische ontwikkelingen op het gebied van onder meer ruimtelijke ordening, de infrastructuur en de sociale zekerheid waren toen nog niet verkend. Ook kwamen de handelingsperspectieven die daaruit zouden kunnen voortvloeien in dat rapport nog niet aan de orde.

Drie jaar na de oorspronkelijke motie-Dijkhoff/Buma vroeg de Tweede Kamer om een vervolg. In de motie van het Tweede Kamerlid Den Haan lezen we onder meer "...dat de demografische scenariostudie als gevolg van de motie-Dijkhoff/Buma nog niet de noodzakelijke opvolging heeft gekregen en wel urgentie verdient." In deze nieuwe motie wordt het kabinet wederom om twee zaken verzocht, namelijk: om samen met de planbureaus een methode te ontwikkelen om periodiek inzicht te kunnen geven in demografische ontwikkelingen en te verkennen of en hoe een staatscommissie «bevolkingsgroei en vergrijzing» aanbevelingen kan doen voor beleidsopties. Het eerste deel van de motie wordt uitgevoerd door realisatie van een beleidsinformatie en -monitoringstructuur.[1]

Voor wat betreft het tweede deel van de motie, leidde de urgentie die in deze motie is vastgelegd in juli 2022 tot een brief aan de Tweede Kamer waarin het kabinet de instelling van een staatscommissie aankondigde: "De Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050 heeft als taak advies uit te brengen over scenario's, beleidsopties en handelingsperspectieven van de regering in relatie tot de maatschappelijke gevolgen van de demografische ontwikkelingen, in het bijzonder van vergrijzing en migratie, tot ten minste 2050 tegen de achtergrond van de brede welvaartsbenadering."

Een halve eeuw na de laatste staatscommissie op het gebied van demografie, de commissie Muntendam[2], ging in het najaar van 2022 deze nieuwe staatscommissie aan het werk.

De staatscommissie is zich goed bewust van de context waarin ze deze brede opdracht heeft moeten vervullen. Terwijl de bevolking verandert door migratie en vergrijzing, staat ons land voor een aantal transities op het gebied van ruimte en klimaat, economie en arbeidsmarkt, en publieke voorzieningen. Tegelijk maken we een andere omslag mee: de transitie naar een steeds digitalere wereld door allerlei technologische

ontwikkelingen, met momenteel zeker in het oog springend artificiële intelligentie (AI). Dat alles staat in de actualiteit van geopolitieke spanningen en veranderingen, direct aan de Europese grenzen en verder weg.

Grote transities lijken het bestuur te overvragen. Er is een gebrek aan langetermijndenken op veel terreinen. Maar ook wanneer de blik wél op de langere termijn is gericht, blijkt dat veel beleid in cycli van vier jaar wordt geperst; de termijn van het regeerakkoord is leidend, maar de termijn waarop maatschappelijke veranderingen tot stand kunnen komen, is meestal een veel langere. De grote opgaven die aan de orde zijn–en het vinden van draagvlak daarvoor–vragen om een langere en een andere benadering. Demografie kan daarbij helpen, want demografische ontwikkelingen, consequenties voor brede welvaart en mogelijkheden deze te bevorderen, dwingen als vanzelf om verder in de toekomst te kijken.

De Raad van State maakte in zijn jaarverslag 2022 een balans op: “Herbezin op wat de overheid vermag. De financiële middelen zijn beperkt. Ook de menskracht is een probleem, gelet op de krapte op de arbeidsmarkt in de hele publieke sector. Als de overheid veel belooft, maar dat in de praktijk niet kan waarmaken, schaadt dat het vertrouwen van mensen. Wij halen hier nogal eens de woorden van Willem Drees senior aan: ‘Niet alles kan, en zeker niet tegelijkertijd.’ Dat besef mag best wat vaker doorklinken.”[3]

Daarmee is de context gegeven waarin de staatscommissie haar opdracht heeft proberen in te vullen. De staatscommissie heeft zich te verhouden tot demografische veranderingen, vooral door vergrijzing en migratie. Die verandering speelt zich, zoals gezegd, af in een tijd van grote ecologische, maatschappelijke en economische transities die kwetsbaarheden en grenzen zichtbaar maken. Dat is ook vervat in de brede opdracht van deze staatscommissie en in de tijdshorizon van 2050. Het gaat over de komende 25 jaar; misschien ver weg, maar toch ook heel dichtbij.

BOTSENDE BELANGEN
AANLEG VAN SNELWEG A15 OMWILLE VAN STIKSTOFNORMEN STILGELEGD BOUWMATERIALEN IN EEN WEILAND BIJ DUIVEN (5 APRIL 2023)

door
door

De beschouwingen die hier volgen zijn mede gebaseerd op de bevolkingsprognoses van het CBS. Meer in het bijzonder is gebruikgemaakt van de prognose van 2022. Na afronding van het feitelijke werk aan dit rapport is half december 2023 een nieuwe prognose verschenen, die in omvang echter niet veel afwijkt van de eerdere raming. In 2022 ging het CBS uit van een bevolkingsgroei tot 19,8 miljoen mensen in 2050. De prognose van 2023 komt uit op 19,7 miljoen mensen. Daarentegen was bij de prognose van 2018 nog een bevolkingsomvang van 18,5 miljoen het uitgangspunt voor 2050 en in 2014 was dat 18 miljoen.

Niet alleen deze veranderingen in de bevolkingsprognose over de jaren maar ook sommige veronderstellingen in die prognoses, waarop nog zal worden ingegaan, vormen voor de staatscommissie een uitnodiging om aandacht te besteden aan scenario's van vergrijzing en migratie. Door uiteenlopende varianten van bevolkingsgroei te verkennen–van lichte krimp tot snelle groei–kan beter inzicht worden verkregen in de mogelijke doorwerking van demografische ontwikkelingen op tal van terreinen. En het gebruik van scenario's geeft houvast in het beantwoorden van de vraag welke van deze scenario's de betere uitkomsten kunnen bieden.

Het rapport van de staatscommissie bestaat uit drie delen. Deel I gaat in op betekenis en inhoud van demografische scenario's in het algemeen en die voor Nederland in het bijzonder. Dit deel sluit af met de belangrijkste demografische trends voor de komende 25 jaar: vergrijzing en migratie. Deel II gaat in op de mogelijke gevolgen van deze trends voor drie domeinen: ruimte (inclusief wonen), economie (inclusief arbeidsmarkt) en publieke voorzieningen (sociale zekerheid, onderwijs, zorg). In deel III staan de effecten centraal van deze trends op deze domeinen voor de sociale cohesie in ons land; demografische factoren hebben voor groepen inwoners van Nederland immers sterk uiteenlopende gevolgen en

betekenis. Het rapport eindigt met handelingsperspectieven voor het kabinet en het parlement vanuit een gematigde bevolkingsgroei naar 2050 als gewenste oriëntatie om onze brede welvaart ook op lange termijn te behouden. Daarmee beoogt de staatscommissie richting te geven aan gesprek en keuzes voor de toekomst van Nederland.

Nu zoveel lijkt vast te lopen, is het van belang om vooruit te denken en de politieke keuzes te enten op de grote transities die ons land doormaakt, terwijl de bevolking drukker, diverser en grijzer wordt. Dat sluit aan bij een lange Nederlandse traditie van opbouwen en samen bouwen.

1 Zie brief d.d. 14 november 2022 van de minister SZW aan de Tweede Kamer.
2 Dat was de commissie onder leiding van Piet Muntendam, die in maart 1972 aan haar werkzaamheden begon en in december 1976 het rapport Bevolking en Welzijn van Nederland publiceerde.
3 Raad van State (2022a)

DEEL I: DEMOGRAF SCENARIO FACTOREN

FISCHE
D'S EN
N

HOOFDSTUK 1

DEMOGRAFIE IN HISTORISCH PERSPECTIEF

Samenvatting

Wie inzicht wil krijgen in de gevolgen van toekomstige demografische ontwikkelingen kan niet heen om de geschiedenis van demografie en samenleving en hoe over deze relatie werd gedacht. Dit hoofdstuk bevat de kern van de demografische feiten die de input vormen voor het denken over de dilemma's rond moderne bevolkingsproblemen. Het bevolkingsvraagstuk was in de 19de eeuw nog duidelijk verbonden met het armoedeprobleem. Technologische vooruitgang in productie, kennisverwerving en gezondheidszorg heeft ervoor gezorgd dat landen een demografische transitie doormaakten van een situatie met hoge sterfte en hoog kindertal naar een lage sterfte en laag kindertal. Een welvarende en vergrijzende bevolking is het resultaat: we leven langer en gezonder en de armoede is wereldwijd sterk teruggedrongen. In het heden worden echter ook de schaduwkanten van die vooruitgang zichtbaar: een groeiende (wereld)bevolking en de houdbaarheid van sociale voorzieningen. Momenteel omvat de wereldbevolking 8 miljard mensen. Hoewel de groei van de

wereldbevolking afvlakt, zal de wereldbevolking in 2100 volgens de Verenigde Naties nog toenemen tot een piek van 11 miljard mensen. Een dergelijk aantal zet volgens experts de draagkracht van de aarde onder druk. Naast deze demografische ontwikkeling is voor vele ontwikkelde landen duidelijk dat het belang van internationale migratie niet meer is weg te denken. Toen de voorganger van de Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050–de Staatscommissie Bevolkingsvraagstuk, onder voorzitterschap van professor Piet Muntendam–in 1976 adviseerde om in te zetten op een bevolkingsomvang en -structuur die niet meer verandert, speelde internationale migratie nog een kleine rol. Momenteel bepaalt internationale migratie de bevolkingsgroei in Nederland en Europa. Zonder migratie zou de Nederlandse bevolking krimpen of hooguit stationair zijn. Dankzij die bevolkingsgroei maakt ons land deel uit van de groep ontwikkelde landen binnen Europa die sterk groeien. Wat–in demografische termen–Nederland bijzonder maakt binnen Europa, is dat het tot een van de dichtstbevolkte landen in de wereld behoort. Daarnaast kent Nederland een gemiddeld vergrijzingstempo en een diverse bevolkingsstructuur die overeenkomt met het karakter van een gemiddeld immigratieland: een kwart van de bevolking heeft inmiddels een migratieachtergrond (eerste en tweede generaties).

1.1 DENKEN OVER BEVOLKING EN SAMENLEVING

Denken over bevolking en samenleving kent een lange historie. Het bevolkingsvraagstuk stond in het verleden voor het armoedeprobleem: de spanning die bestond om de bevolking van een land te voeden of, breder gezien, een menswaardig bestaan te geven. De denkbeelden van de politiek econoom en pastoor Thomas Robert Malthus (1766–1834) vormen de meest invloedrijke gedachten. Ze betreffen de spanning tussen bevolkingsgroei en de draagkracht van de aarde om de mens van voedsel te voorzien. De strijd om het bestaan was hard en als de bevolkingsgroei niet zou worden getemd, zouden dood en verderf het resultaat zijn. De mens zou voortdurend te maken krijgen met armoede: een lot waaraan niet te ontsnappen viel.

De inspiratie voor deze voorspelling kwam voor een belangrijk deel uit de koker van de verlichte filosoof en wiskundige Markies de Condorcet (1743–1794). Malthus citeert hem uitgebreid in zijn baanbrekende *Essay on the Principle of Population.* Hij is het roerend eens met Condorcets analyse, zoals beschreven in zijn postuum gepubliceerde *Esquisse d'un Tableau Historique des Progres de l'Esprit Humain* (1795). Waar de wegen van Malthus en Condorcet echter scheidden, was het oplossen van het armoedeprobleem en het geloof in de kracht van de vooruitgang. Condorcet wist het zeker: de vooruitgang gaat hand in hand met een steeds langere levensduur. En wat betreft het bevolkingsvraagstuk geloofde hij sterk in het verstand van de mens: "Het moment zal dus komen dat de zon op aarde alleen nog maar schijnt op vrije mensen die geen andere meester erkennen dan hun rede." Hij voorspelde dat kleinere gezinnen de norm zouden worden op basis van de "vooruitgang van de rede." En dat er een tijd zou komen waarin mensen ook zouden nadenken over het bestaan en welzijn van de volgende generaties. Onderwijs, vooral aan vrouwen, speelde een grote rol in zijn visie op vooruitgang. Mensen zouden dan vrijwillig minder kinderen hebben "in plaats van dat men de wereld zou belasten met nutteloze en ellendige wezens."

Volgens Malthus waren toekomstbeelden (zoals die van de filosoof en wiskundige Condorcet) met een onbeperkte groei van de levensverwachting, luchtfietserij. Hij was naar eigen zeggen te veel een realist en zag daarom ook weinig goeds in de kracht van het denkvermogen en "sterk speculerende filosofen." zoals Condorcet. De vicieuze cirkel van armoede en bevolkingsgroei zou volgens Malthus alleen worden doorbroken door de harde krachten van de natuur, zoals hongersnood of epidemieën. Het gebruik van voorbehoedsmiddelen of abortus was ook een mogelijke oplossing, maar dat waren in de ogen van Malthus zondige opties. Naar aanleiding van de felle kritiek op zijn essay kwam hij in een herziene versie met een uitweg die enige hoop bracht. Het

defaitisme van zijn eerste essay werd verlicht door morele terughoudendheid ('moral restraint') als optie te benoemen. Dit betekende dat mannen en vrouwen trouwen en het krijgen van kinderen zouden moeten uitstellen tot zij voldoende inkomen hebben om een gezin te onderhouden. Verder dan deze aanbeveling wilde hij als klassiek liberale econoom niet gaan.

Daar dachten neo-Malthusiaanse doeners en denkers anders over. Het bevolkingsvraagstuk – en vooral de armoede – kon met direct ingrijpen worden opgelost. In de loop van de 19de en eerste helft van de 20ste eeuw maakten neo-Maltusianen zich sterk voor bevolkingspolitiek in verschillende gradaties: van het bieden van informatie over gezinsplanning en aanbieden van condooms, tot gedwongen sterilisatie en segregatie, het verbinden van sancties aan het krijgen van meer kinderen en, in sommige gevallen, het stimuleren van emigratie.

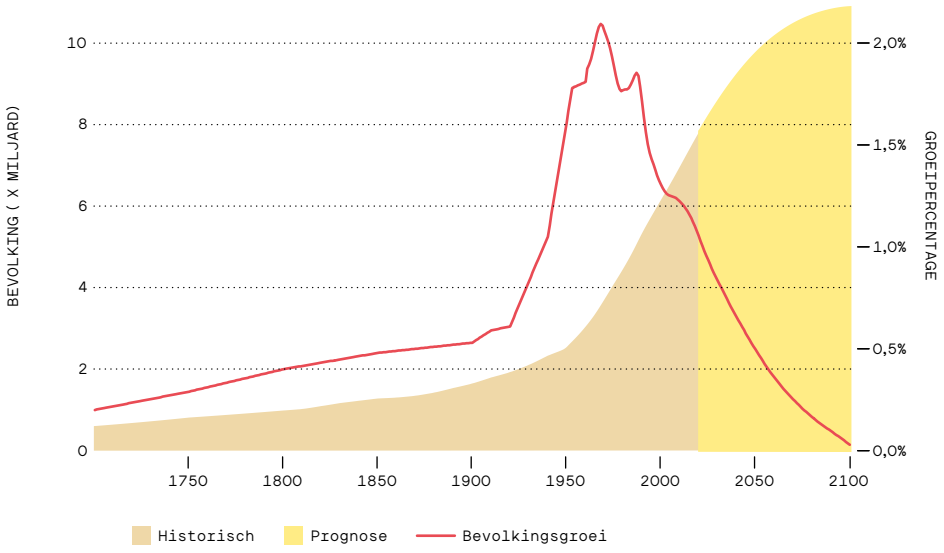
VERSCHUIVING BEVOLKINGSDEBAT IN DE 20STE EEUW

Het debat tussen Malthus en Condorcet is nog steeds zichtbaar in gesprekken over de bevolking en samenleving.[1] Het pessimisme van Malthus over hoe de bevolkingsgroei de armoede in stand houdt, tegenover het hoopvolle alternatief en de verbeelding van Condorcet. Hoewel Malthus leefde op het moment dat de industriële revolutie startte, kon hij de invloed daarvan op de samenleving niet overzien. De economie bleek niet gebonden aan een stationaire toestand – zoals hij en velen met hem dachten – en het welvaartsniveau is wél maakbaar. De vooruitgang werd allereerst zichtbaar in het industriële Britse koninkrijk, maar later ook in Europa en in Nederland.[2] De ijzeren wetten van Malthus boden achteraf geen zekerheid en het ontsnappen aan de crises van "ellende en ondeugd." was mogelijk en realiseerbaar. De leidende gedachte was dat overbevolking overwonnen kan worden.

De econoom en latere Nobelprijswinnaar Jan Tinbergen komt in 1942, in zijn beschouwing over de stagnerende welvaartsgroei in Nederland en de rol van overbevolking, tot dezelfde conclusie. Hij definieert overbevolking als een toestand die "aanwezig zal zijn wanneer de bestaansmiddelen niet langer voor iedere landgenoot een bestaan mogelijk maken dat in overeenstemming is met de heerschenden levensstandaard van een volk of soortgelijke volkeren."[3] Overbevolking is volgens hem een relatief begrip: een stijgende bevolking hoeft nog geen overbevolking te betekenen, zolang de bestaansmogelijkheden maar toenemen. Terugkijkend naar het Nederland van eind 19de eeuw ziet Tinbergen dat de bevolking sterk is gegroeid. Mede door de verbeterde hygiëne (waardoor de sterftecijfers afnamen) maar ook door de sterk toegenomen levensstandaard. Hij stelde de rol van het

kapitaal en het proces van industrialisatie voorop. De 8 miljoen inwoners in 1930 kregen een bestaansniveau dat de 4 miljoen in 1880 "aanzienlijk achter zich liet." Als er werkelijk sprake zou zijn van overbevolking, zou er een tekort aan land en kapitaalgoederen en een teveel aan arbeidskrachten moeten zijn. Een tekort aan land was er zeker niet in de jaren 30, een gebrek aan kapitaalgoederen evenmin. Het overschot aan arbeidskrachten door de hardnekkige hoge werkloosheid van de crisisjaren was er wel degelijk, maar dit kon volgens Tinbergen niet toegeschreven worden aan overbevolking. Volgens hem moesten we het anders zien. Alle productiefactoren waren er wel, maar ze vonden elkaar niet. Wat in Nederland ontbrak was de samenbrengende kracht, de organisatie, waarmee hij doelde op de regulerende rol van de overheid op allerlei terreinen: van ordening van de landbouw, de plannen voor stadsuitbreiding, tot herscholing van arbeiders en conjunctuurpolitiek.

De sterke economische groei die na de Tweede Wereldoorlog tot stand kwam, bood de mogelijkheid om bestaanszekerheid voor velen te realiseren. Het bevolkingsvraagstuk als bron van armoede, waar Malthus op wees, verdween naar de achtergrond. Maar in de jaren 60 en 70 keerden de zorgen over overbevolking terug op wereldniveau: de wereld dreigde overbevolkt te raken. Er moest iets gebeuren om Malthusiaanse drama's, zoals hongersnoden in Azië of Afrika, te voorkomen. Populaire boeken–zoals het boek met de veelzeggende titel *The Population Bomb* (1968) van de Amerikaanse ecoloog Paul Ehrlich (die de band tussen economie en milieu expliciet maakte)–voedden deze zorgen. Maar ook zijn collega-ecoloog Garrett Hardin was een invloedrijke publieke intellectueel die het beeld van "the tragedy of the commons."[4] neerzette: de drang naar eigenbelang in het gebruik van vrij beschikbare hulpbronnen is een tragische combinatie die de mens op den duur zal vernielen. De aarde is in de ogen van Hardin afhankelijk van eindige hulpbronnen die ook maar een bepaald aantal mensen kunnen dragen. De vrijheid om kinderen te krijgen zal volgens zijn analyse de aarde langzaam maar zeker ten onder doen gaan. Het is een boodschap die ook doorsijpelde in het invloedrijke rapport van de Club van Rome–een netwerk van bezorgde wetenschappers en ondernemers. Hun beroemde rapport *Grenzen aan de Groei* (1972) stelde dat de bevolkingsgroei en de groei van de wereldeconomie op den duur onhoudbaar waren en dat daarom de levensstijl van mensen en de bevolkingsomvang sterk beperkt moesten worden.



Figuur 1.1: Wereldbevolkingsomvang en -groei, 1700-2100 /
Bron: Van Dalen (2021)

De zorg over de toenemende wereldbevolkingsgroei is nauw verbonden met de ontwikkeling van economie, technologie en demografie over de tijd. In de 18de en 19de eeuw nam de wereldbevolking gelijkmatig toe om in de 20ste eeuw versneld toe te nemen als gevolg van wat demografen wel de "demografische transitie."[5] noemen: de overgang van een (lange) periode van hoge geboorte- en sterftecijfers naar een tijdperk van lage geboorte- en sterftecijfers. Die overgang verloopt niet gelijkmatig: de daling van de geboortecijfers treedt later op dan de daling van de sterftecijfers. Daarom zal de natuurlijke groei van de bevolking (geboorten minus sterfgevallen) een groeispurt weergeven, die weer inzakt op het moment dat geboorte- en sterftecijfers in balans komen. Dat zien we ook in figuur 1.1 terug: begin 20ste eeuw neemt de groei van de wereldbevolking toe, om in 1968 met 2,1% het hoogste groeicijfer in de geschiedenis te bereiken. Daarna zakt het in tot ongeveer 1% nu en onder de veronderstellingen en verwachtingen van de Verenigde Naties naar ongeveer 0% in 2100. Ondertussen groeit de wereldbevolking door omdat het tempo van de bevolkingsgroei weliswaar afneemt, maar nog altijd beperkt positief is. Momenteel telt de wereldbevolking 8 miljard inwoners. De prognosemakers van de Verenigde Naties houden voor het jaar 2100 rekening met een wereldbevolking van 11 miljard mensen.

DRAAGKRACHT AARDE

De sterke groei van de wereldbevolking in de jaren 60 zette velen aan het denken. Hoeveel mensen kan de aarde dragen? Het is een eeuwenoude vraag die soms al te letterlijk wordt genomen. Tal van wetenschappers hebben een poging gewaagd om dit soort maxima te berekenen. De kern van dit vraagstuk schuilt niet zozeer in het berekenen van het aantal mensen, maar vooral in de concretisering van de 'draagkracht' van de aarde; een begrip dat afhankelijk is van tal van factoren: van beperkingen die de natuur oplegt, maar ook van individuele en collectieve keuzes ten aanzien van levensstijl, welvaart en technologie. Het verbaast dan ook niet dat in de loop van de geschiedenis wetenschappers met verschillende achtergronden schattingen van de maximale wereldbevolkingsomvang maakten die enorm variëren, met extremen van 1 miljard tot 1 biljoen inwoners.[6] Veel auteurs geven een bandbreedte aan, waarmee de aarde haar draagkrachtgrens bereikt met een wereldbevolking tussen 7,7 miljard en 12 miljard.[7] Met andere woorden: bij het hanteren van een ondergrens van 7,7 miljard mensen is er sprake van een situatie waarin de aarde nú al haar draagkrachtgrens overschrijdt. Bij het hanteren van een bovengrens van deze schattingen als maatstaf is er nog enige speelruimte, maar niet veel.

Hoewel het rapport van de Club van Rome–*Grenzen aan de groei*–in de jaren 70 veel indruk maakte op beleidsmakers en het brede publiek, verdween in de loop van de jaren het gevoel van urgentie om het bevolkingsprobleem aan te pakken. De gedachte ontstond dat het probleem zichzelf wel zou oplossen als de economie in lage-inkomenslanden groeide. In de tijden van economische voorspoed ging inderdaad het vruchtbaarheidscijfer omlaag en begon de wereldbevolkingsgroei af te nemen. Maar de aanpak van milieuvervuiling en de opwarming van de aarde werd verwaarloosd. Op een dieper niveau viel het denken over bevolking en samenleving op wereldniveau buiten het gesloten systeem van denken over economische groei. Het probleem dat de Club van Rome aan de orde stelde zou zich volgens criticasters zelf oplossen; de bevolkingsgroei nam immers duidelijk af. Óf er was nog altijd de hoop en het vertrouwen dat innovatie en technologische vooruitgang alle problemen zou kunnen oplossen. Voor velen was de analyse van Malthus over de spanning tussen de draagkracht van de aarde en een hoge bevolkingsgroei niet meer relevant.

BEVOLKING EN VOEDSEL
AARDAPPELOPROER IN AMSTERDAM TEGEN HET DISTRIBUTIEBELEID VAN VOEDSEL / DE REGERING STUURT HET LEGER. ER VALLEN 9 DODEN EN 114 GEWONDEN (JULI 1917)

DENKEN OVER BEVOLKING EN WELZIJN: DE STAATSCOMMISSIE 'MUNTENDAM'

De tijd waarin de wereldbevolkingsgroei op zijn hoogste punt belandde, is ook de tijd waarin de Nederlandse regering nadacht over de consequenties van de bevolkingsgroei voor het welzijn van de bevolking.[8] Uiteindelijk werd de Staatscommissie Bevolkingsvraagstuk op 3 maart 1972 geïnstalleerd door het kabinet Biesheuvel II, onder voorzitterschap van professor Piet Muntendam. Muntendam wordt gezien als grondlegger van de sociale geneeskunde in Nederland en was ook oud-staatsecretaris Sociale Zaken, met als portefeuille Volksgezondheid. Naast zijn bestuurlijke ervaring was wellicht nog het meest van belang dat hij oog voor de armoede had. Zoals hij verwoordde op basis van zijn praktijkervaring als dorpsdokter in het Drenthe van de jaren 20: "Als je in armoede gepraktiseerd hebt, wéét je dat zonder welzijn de medische wetenschap niets kan beginnen."[9]

De snelle bevolkingsaanwas en toekomstbespiegelingen daarover waren een punt van zorg. De omvang van de Nederlandse bevolking was in 1972 13 miljoen, maar in de jaren daarvoor werd Nederland wakker gemaakt met de alarmerende vooruitberekeningen van het CBS uit 1965. Nederland kende toen 12,2 miljoen inwoners, maar de berekeningen stelden dat Nederland in het jaar 2000 21 miljoen inwoners zou tellen. Volgens de voorzitter van de staatscommissie kon de context waarin de commissie aan het werk ging als volgt worden samengevat: "In het kort kwam deze erop neer, dat de Nederlandse bevolking in toenemende mate een ernstig gevoel van onbehagen, een gevoel van overbevolking vertoonde bij de steeds, ook nu nog voortgaande groei van de bevolking." Een "ernstig gevoel van onbehagen", waarbij de verwachting van ruim 20 miljoen inwoners in het jaar 2000 voorop stond.

De prognoses van het CBS vormden een punt van zorg, waarbij in de loop van de tijd de prognoses voor het vruchtbaarheidscijfer drastisch werden aangepast. In 1967 stelde het CBS de cijfers al bij, omdat het geboortecijfer toen aanzienlijk lager werd ingeschat: nu zouden er in 2000 17,9 miljoen inwoners zijn. In 1971 was er weer een vooruitberekening voor het jaar 2000 met als uitkomst 17,1 miljoen inwoners. De verwarring was groot in beleidskringen, want een verschil van ruim 3 miljoen inwoners voor lange termijnplannen, zoals opgeschreven in nota's ruimtelijke orde, is fors voor een land waar veel geregeld en gepland moet worden. Weer twee jaar later waren die prognoses nog verder naar beneden bijgesteld en kwam het CBS met twee varianten voor het jaar 2000: 15,4 of 16,1 miljoen inwoners. Dus in acht jaar tijd waren de prognoses met 4 à 5 miljoen mensen naar beneden bijgesteld.[10] De laatste prognoses zaten nog het dichtst op de werkelijkheid: in het jaar 2000 telde Nederland 15,9 miljoen inwoners.

De opdracht van de staatscommissie bestond uit twee delen: onderzoek instellen naar (1) de te verwachten ontwikkeling van de omvang en samenstelling van de bevolking; en (2) de gevolgen die de te verwachten demografische ontwikkeling heeft "voor de gezondheidstoestand van de bevolking, waarbij ook aandacht moest worden besteed aan de consequenties van de veranderingen die zouden optreden in het leefmilieu."[11]

Het rapport, vastgesteld op 3 december 1976, sluit af met 66 aanbevelingen, van groot tot klein. De drie meest in het oog springende aanbevelingen noemen we hier in verkorte vorm:

1 "Wij bevelen de regering aan om te streven naar een zo spoedig mogelijke beëindiging van de natuurlijke bevolkingsgroei.

2 [..] om bij het streven naar een spoedige beëindiging van de natuurlijke groei de wenselijkheid van het op lange termijn tot stand komen van een nagenoeg stationaire bevolking niet uit het oog te verliezen.

3 [..] er zorg voor te dragen dat immigratie op het tijdpad der demografische ontwikkeling op zowel de korte als de middellange termijn geen noemenswaardige invloed uitoefent."

Hoewel het rapport gepresenteerd was als een consensusbesluit (bij stemming onder de onafhankelijke leden, en niet onder de ambtenaren-leden), was er onenigheid in de commissie. In een interim-rapportage uit 1973 werd de verdeeldheid al enigszins zichtbaar. De leden Jan Pen, Jan Tinbergen en D66-senator Paula Wassen-Van Schaveren verkondigden het minderheidsstandpunt: er moest directe actie worden ondernomen om de bevolkingsgroei tegen te gaan. Pen had al tijdens een commissievergadering voor het interim-rapport van 1973 de wens ingebracht dat een bevolking van 5 miljoen Nederlanders optimaal zou zijn. Later zou hij opschuiven naar 6 miljoen. Dit leidde tot bezwaren in de commissie: "aan deze meningsuiting thans, ontbreekt het noodzakelijke en overweging binnen de commissie, waardoor niet gewezen kan worden op de nadelige economische en sociale gevolgen van het te noemen optimum en niet wordt aangegeven langs welke wegen dit bereikt kan worden." Het leidde tot de opmerking van de secretaris binnen de commissie dat "een dergelijke forse bevolkingsdaling alleen met behulp van machinegeweren bereikt kon worden."[12]

Tabel 1.1: Ontwikkeling van de bevolking in enkele vooruitberekeningen van het CBS en bij uiteenlopende kindertallen

Berekening/alternatief	Bevolkingsaantal (in miljoenen) in het jaar:	
	2020	2050
3-kind alternatief	23,1	33,6
A-1973	17,3	17,7
B-1973 (2-kind alternatief)	15,8	14,5
A-1976	15,4	14,0
B-1976 (2-kind alternatief)	13,2	9,7
1-kind alternatief	11,2	6,0

Bron: Staatscommissie Bevolkingsvraagstuk (1977, p. 156). Scenario A en B betreffen de scenario's die het CBS in 1973 en 1976 maakten op basis van veronderstellingen waarbij vooral de geboorten verschillen (zie blz. 61 van Staatscommissie Bevolkingsvraagstuk, 1976). Scenario A heeft een hoger geboortecijfer (per 100 voor de leeftijd van 50 jaar huwende vrouwen) dan scenario B (1973: A(214) versus B(193); en voor 1976 A(186) versus B(144).

Toch heeft het extreme standpunt van Pen een basis in het werk van de commissie Muntendam gekregen. In haar overdenkingen heeft de commissie sterk geleund op vooruitberekeningen en scenario's van het CBS (zie tabel 1.1), waarbij in één scenario het kindertal op één per gezin werd verondersteld. Dit éénkindscenario zou in het jaar 2050 een bevolkingsomvang van 6 miljoen opleveren. Met andere woorden, het éénkindscenario zou pas na 75 jaar op de door Pen gewenste bevolkingsomvang uitkomen.

De visie van Tinbergen was niet zo extreem als die van Pen, maar ook hij had als ideaalbeeld een kleinere bevolking van rond de 10 miljoen Nederlanders.[13] Zijn mening over kwesties van overbevolking verschoof als gevolg van de problemen van ontwikkelingslanden en milieuvervuiling in de wereld in de jaren 60 en 70. Een verlaging van de bevolkingsgroei was daarom noodzakelijk in zijn ogen. Bevolkingspolitiek zou daarbij een krachtig instrument zijn, dat zowel het ontwikkelingsbeleid als het milieubeleid dient.[14] Dit is ook terug te zien in de uitgangspunten die de commissie hanteert in haar advies om de natuurlijke bevolkingsgroei te verminderen: "Overwegingen van internationale rechtvaardigheid dwingen tot het kiezen van een zeer terughoudende opstelling ten

aanzien van de natuurlijke bevolkingsgroei in de geïndustrialiseerde landen, Nederland daaronder begrepen."[15]

Beheersing van de bevolkingsgroei, in Nederland en in de wereld, kan een oplossing bieden voor wereldwijde problemen, zo was de gedachte. Het rapport werd met een dergelijk principieel standpunt verankerd. Echter, zo ver en zo extreem als Pen met zijn voorkeur voor 5 à 6 miljoen inwoners, wilde de commissie niet gaan. In de eerste aanbeveling van de commissie werd het scenario B (tabel 1.1) als het meest wenselijke toekomstbeeld gezien. Maar de opties die tussen de scenario's A en B liggen waren naar de mening van de commissie ook nog geschikt.

Om de consensus te bewaren binnen de commissie noemde zij het doel van een stationaire bevolking als één van de belangrijke aanbevelingen. Pen en Tinbergen zagen graag een daling van de bevolking als aanbeveling, maar voor de goede vrede sloten zij zich onder zachte druk aan bij het voorstel van voorzitter Muntendam. Volgens de lezing van Pen werd hun voorkeur door Muntendam "sterk ontraden omdat dan de christelijke leden met tegengestelde passages zouden komen en dan viel het rapport uit elkaar."[16] Tinbergen en Pen verbaasden zich zeer dat de commissieleden Til Gardeniers en Hannie van Leeuwen toch nog op het laatste moment met een minderheidsstandpunt kwamen. Het was vooral de activistische terminologie waar de minderheidsleden moeite mee hadden. Zij misten, gegeven de recente cijfers van het CBS, ook de noodzaak om nog een krimp van de bevolking na te streven, gezien het feit dat het kindertal al op het niveau van 1,5 kind per gezin lag.[17]

De angst van Muntendam voor het uiteenvallen van consensus was enigszins gerechtvaardigd. De vrees voor een sterke bevolkingsgroei in Nederland die bij de start van de commissie zeer reëel leek, was met de recente vooruitberekeningen aanzienlijk verminderd. Daarnaast lijkt de overschrijding van de instellingsduur van de commissie ook een rol gespeeld te hebben. De commissie zou binnen drie jaar een rapport opleveren, maar naar aanleiding van bovengenoemde aanpassing van de prognoses van het CBS werd de termijn met bijna twee jaar overschreden. Al in 1973 was het totale vruchtbaarheidscijfer onder het vervangingsniveau gedaald en dit proces ging alleen maar verder. Zoals secretaris Dick van de Kaa de geestestoestand van de commissie samenvatte: "De urgentie leek tijdens de werkzaamheden van de commissie als sneeuw voor de zon te zijn verdwenen."[18] Door de snelle daling van het kindertal per vrouw in Nederland vanaf het midden van de jaren 60 bleken deze meningsverschillen al snel gedateerd.

Terugkijkend zijn er tal van lessen te leren van een staatscommissie waar de leden zich op een zeer lange termijn over de Nederlandse bevolkingsontwikkeling en welzijn moesten buigen. En dan blijkt dat ambtenaren, adviseurs en wetenschappers niets menselijks vreemd is:

men had onvoldoende zicht op de historische verandering die zich toen al aankondigde rond sterfte, geboorte en migratie. Het idee dat ouderen nog véél ouder konden worden, was ondenkbaar. De daling van het geboortecijfer werd eveneens onderschat, evenals de tekenen van een open samenleving in een globaliserende wereld. Of (een alternatieve lezing): men *onder*schatte de drijvende krachten achter immigratie, of men *over*schatte de kracht van regulering van migratie.

De ingeschatte ontwikkelingen op het terrein van migratie kunnen wellicht berusten op het stationair rond de nul schommelende migratiesaldo in de voorgaande decennia. Men verwachtte bijvoorbeeld dat gastarbeiders daadwerkelijk zouden terugkeren naar hun land van herkomst. Toch boog deze commissie zich uitgebreid over het onderwerp. In de taakstelling van de commissie stond eerst niet vermeld dat migratie een onderwerp zou moeten worden. Maar de leden van de commissie spraken al snel de behoefte uit om dat wel in de taakstelling op te nemen. In de aanbevelingen waren drie uitgangspunten leidend:

1 "Beperk Nederlandse immigratieoverschotten op zodanige wijze, dat dit geen onaanvaardbare nadelige effecten oplevert voor de bevolking in de herkomstlanden.

2 Ten aanzien van de economische structuur zal een ontwikkelpad gevolgd moeten worden, dat de Nederlandse economie op langere termijn onafhankelijk van gastarbeid maakt.

3 Gevaarlijk, vuil, onregelmatig en ongeschoold werk zal beter beloond moeten worden in vergelijking tot andere werkzaamheden."

Er was dus wél oog voor de vraag of een betere beloning het aanbod van ongeschoold werk kan beïnvloeden. De werkgroep concludeert: "Samenvattend zouden wij willen stellen dat het beleid erop gericht dient te zijn de immigratie zoveel mogelijk te beperken, waarbij zo nodig niet teruggedeinsd moet worden voor impopulaire maatregelen en krachtig weerstand moet worden geboden aan de druk van bij immigratie belanghebbende groepen."

Het rapport van de commissie moest ruim twee jaar wachten voordat minister van Volksgezondheid Ginjaar namens de regering in grote lijnen instemde met de aanbevelingen van de commissie.[19] Het is een plichtmatige reactie in anderhalve bladzijde op vijf jaar werk. Twee enigszins opvallende conclusies in het regeringsstandpunt zijn het waard om te noemen: "Een van de conclusies van de Staatscommissie is dat de voortgaande bevolkingsgroei het nationaal welzijn van de bevolking nadelig zal beïnvloeden. De Regering stemt in met de daaraan

verbonden aanbeveling van de Staatscommissie dat het beëindigen van de natuurlijke bevolkingsgroei wenselijk is."

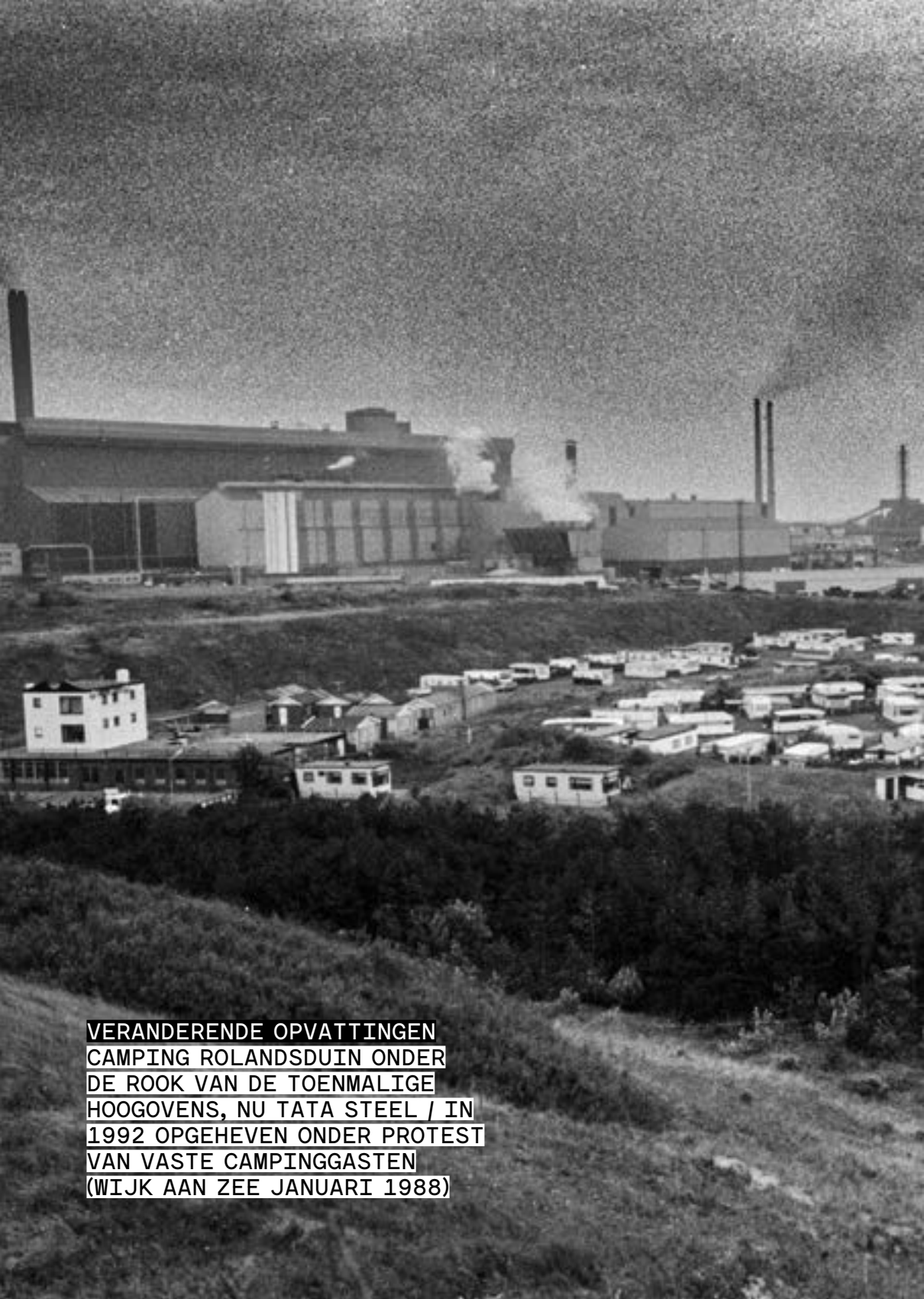
Daarnaast is het migratieaspect nog van belang om te noemen. De regering verwijst uitdrukkelijk naar de eigen regeringsverklaring: "Zij [de regering, red.] heeft zich daarin uitgesproken voor de wenselijkheid van een restrictief toelatingsbeleid, overwegende dat immigratie op de bevolkingsontwikkeling in ons land geen noemenswaardige invloed mag uitoefenen. Tevens is haar oordeel hierbij gebaseerd op de bevinding van de Staatscommissie dat op lange termijn, gezien de gevolgen van gastarbeid voor zowel de herkomstlanden als voor ons land meer negatief dan positief zijn."

1.2 DEMOGRAFISCHE ONTWIKKELING VAN NEDERLAND

Kennis en interpretatie van de cijfers is een onlosmakelijk onderdeel van iedere bespiegeling over de toekomst. Een toekomstvisie op demografische ontwikkelingen tot 2050 kan daarom niet zonder een terugblik op de demografische geschiedenis van Nederland.

In wezen is de kern van de demografie eenvoudig. De kerncijfers bestaan uit het aantal mensen dat geboren wordt, sterft, immigreert en emigreert. De cijfers die vaak in het nieuws terechtkomen, betreffen vaak de stand van de gehele bevolking van een land. Maar het kan ook om een wijk, gemeente, provincie of regio gaan. Naast de tijd behoort ook ruimte tot het repertoire van de demograaf, omdat vruchtbaarheid, sterfte en migratie niet op elk regionaal of stedelijk niveau hetzelfde zijn.[20]

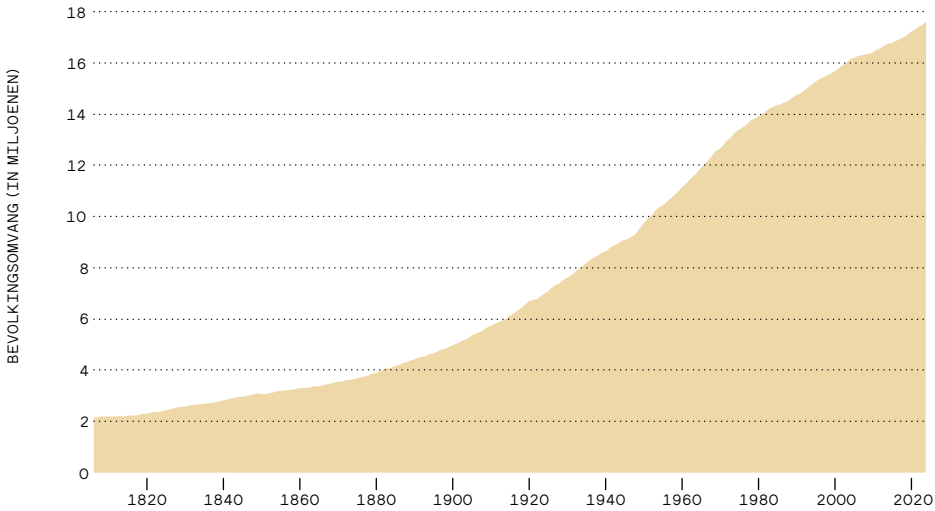
In dit rapport zal het vaak over het landsniveau gaan, maar de ruimtelijke dimensie kan ook van groot belang zijn voor een land. Landen zijn zelden uniform naar bijvoorbeeld de stedelijkheid van regio's of ontwikkelingen van krimp en groei. Of een demografische ontwikkeling goed of slecht is–met uitzondering van extreme situaties als oorlog, hongersnood of een epidemie–is moeilijk te zeggen op basis van uitsluitend macrostatistieken. Daarom wordt de formele, boekhoudkundige kant van de demografie ook aangevuld met inzichten uit de sociologie, biologie, economie, sociale geografie en psychologie. Op die manier krijgt men een breder beeld wat demografische veranderingen betekenen. Dit zal later in de verschillende hoofdstukken van dit rapport aan de orde komen. In deze paragraaf wordt de aandacht beperkt tot het schetsen van een beeld van de historische dynamiek van demografische ontwikkelingen in Nederland. Vervolgens gaan we in op de totale bevolkingsomvang om daarna de onderliggende elementen van bevolkingsgroei te bezien: geboorte, sterfte en migratie. Het doel van deze paragraaf is om de basale feiten te leren kennen.



VERANDERENDE OPVATTINGEN CAMPING ROLANDSDUIN ONDER DE ROOK VAN DE TOENMALIGE HOOGOVENS, NU TATA STEEL / IN 1992 OPGEHEVEN ONDER PROTEST VAN VASTE CAMPINGGASTEN (WIJK AAN ZEE JANUARI 1988)

BEVOLKINGSOMVANG EN -GROEI: VAN 2 NAAR 18 MILJOEN

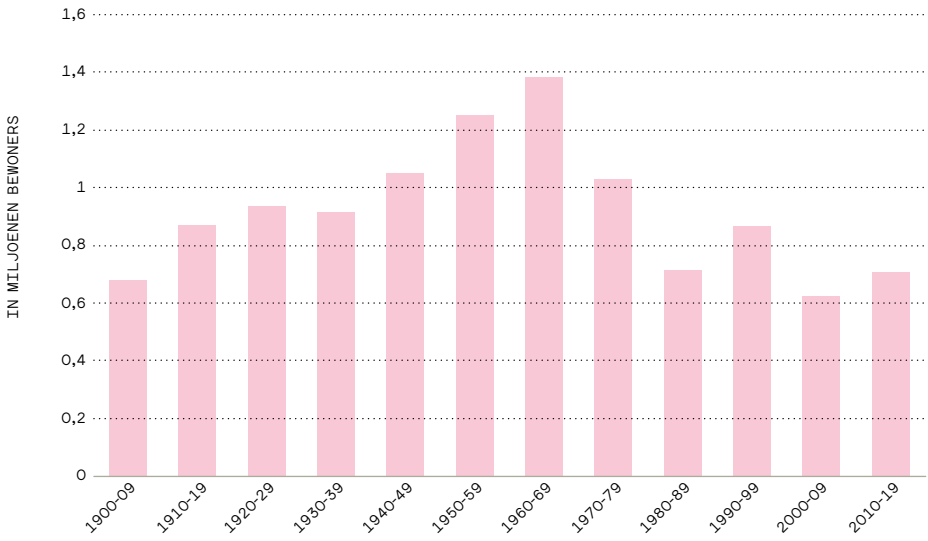
Nederland telt per 1 januari 2023 17,8 miljoen inwoners. Hoe heeft de bevolkingsomvang zich in de loop van de afgelopen twee eeuwen ontwikkeld? De onderstaande figuur 1.2 brengt in kaart hoe de Nederlandse bevolking is gegroeid tussen 1804 en 2022.



Figuur 1.2: Totale bevolkingsomvang Nederland, 1804-2022 / Bron: CBS

In de 19de eeuw is de ontwikkeling gematigd. In krap een eeuw tijd neemt de bevolking toe van 2 miljoen tot 5 miljoen. In de 20ste eeuw zien we een versnelling van de groei en neemt de omvang toe van 5 miljoen tot 16 miljoen in 2000. Kortom: in twee eeuwen tijd is de bevolking met een factor 8 toegenomen: van 2 naar 16 miljoen.

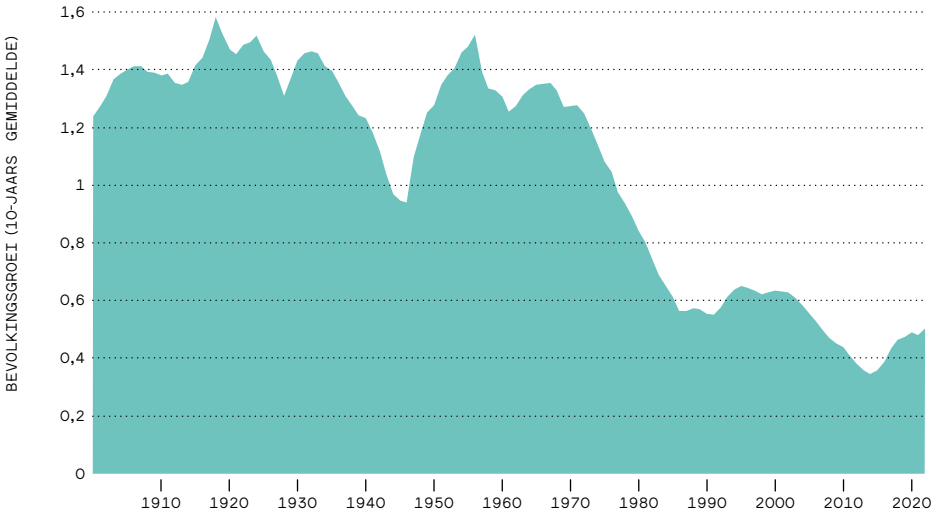
Om een indruk van het tempo van bevolkingsgroei te krijgen helpt het om de absolute en procentuele groei naast elkaar te zetten. In figuur 1.3 is voor de afgelopen eeuw de absolute bevolkingstoename per decennium in kaart gebracht. Men ziet dat voor de Tweede Wereldoorlog ieder decennium ongeveer 900.000 bewoners aan Nederland worden toegevoegd. Maar na de oorlog neemt de bevolking gelijkmatig toe per decennium, mede in gang gezet door de babyboom om in de jaren 60 een topaanwas te kennen van 1,4 miljoen inwoners. De zorgen van beleidsmakers in de jaren 60 worden ook concreet, omdat vanaf het begin van de 20ste eeuw de bevolkingstoename nagenoeg stijgt.



Figuur 1.3: Absolute toename van de totale bevolking per decennium, 1900-2019 (in miljoenen) / Bron: CBS

De nagenoeg stijgende lijn was een verrassing voor vele experts en commentatoren in de jaren 30 die vermoedden dat structurele bevolkingskrimp de nieuwe realiteit zou worden. Die verwachting was in Nederland duidelijk zichtbaar (zie figuur 1.4). De naoorlogse babyboom hield de structurele daling van de bevolking in Nederland een aantal decennia op. Dit fenomeen is overigens geen specifiek Nederlands verschijnsel: het heeft zich ook in tal van andere landen gemanifesteerd.[21]

De jaarlijkse bevolkingsgroei was in de naoorlogse jaren fors: tussen 1,0 en 1,4%. Echter manifesteerde zich rond 1970 een zogenoemde tweede demografische transitie.[22] Daarbij daalde het kindertal sterk en nam de bevolkingsgroei fors af. De groei varieert vanaf het midden van de jaren 80 rond 0,6%. De drijvende krachten achter deze tweede demografische transitie, in het bijzonder het dalende kindertal–worden toegeschreven aan een maatschappij waarin de individualisering, secularisering en de emancipatie van de vrouw een grote rol speelden. Aan het begin van de 21ste eeuw lijkt de krimp door te zetten. Veel experts hielden lang rekening met een structureel afnemende groei of zelfs krimp van de bevolking in Nederland. Maar onverwachts steeg de bevolkingsgroei rond 2015. Vragen zijn of deze opleving van de bevolkingsgroei structureel is en wat daarachter schuilt.



Figuur 1.4: Groeipercentage bevolking Nederland in de periode 1900-2022 (tienjaars voortschrijdend gemiddelde) / Bron: CBS

GEBOORTE- EN STERFTEONTWIKKELINGEN

De bevolkingsontwikkeling is het resultaat van onderliggende demografische factoren. Maar welke drijvende demografische krachten werkten achter een bevolkingstoe- of afname? Daarbij spelen twee definities een hoofdrol: de natuurlijke en de totale bevolkingsgroei. De eerste is niet meer dan de volgende identiteit die we 'natuurlijk' noemen omdat het getallen zijn die bij het natuurlijke leven horen:

natuurlijke bevolkingsgroei = geboorten - sterften (1)

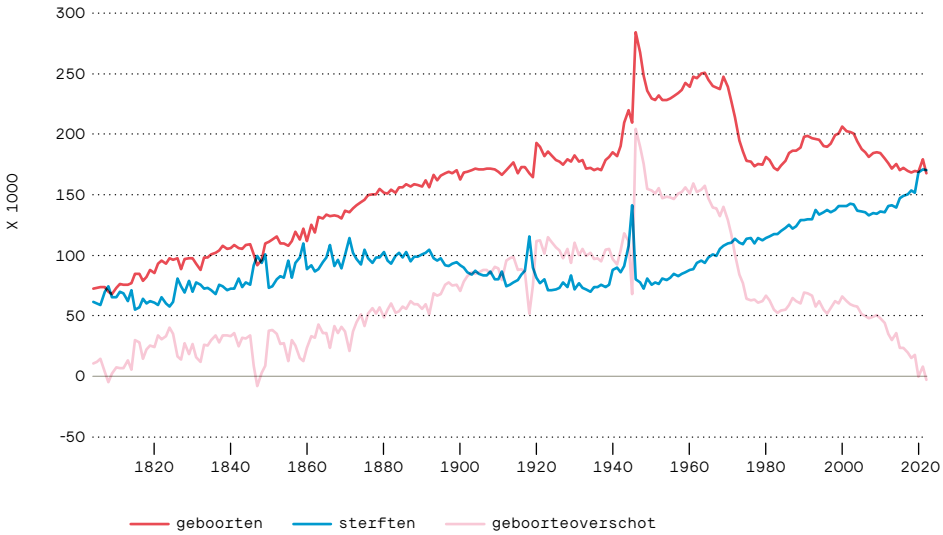
Het tweede kernbegrip, totale bevolkingsgroei, voegt daar het saldo van immigratie en emigratie aan toe. Migratie is het gevolg van een gedwongen dan wel vrije keuze, die het bevolkingsaantal van een land beïnvloedt. Daarom moet het ook meegenomen worden om het zicht op de totale bevolkingsontwikkeling helder te krijgen:

totale bevolkingsgroei =
natuurlijke bevolkingsgroei + immigratie - emigratie (2)

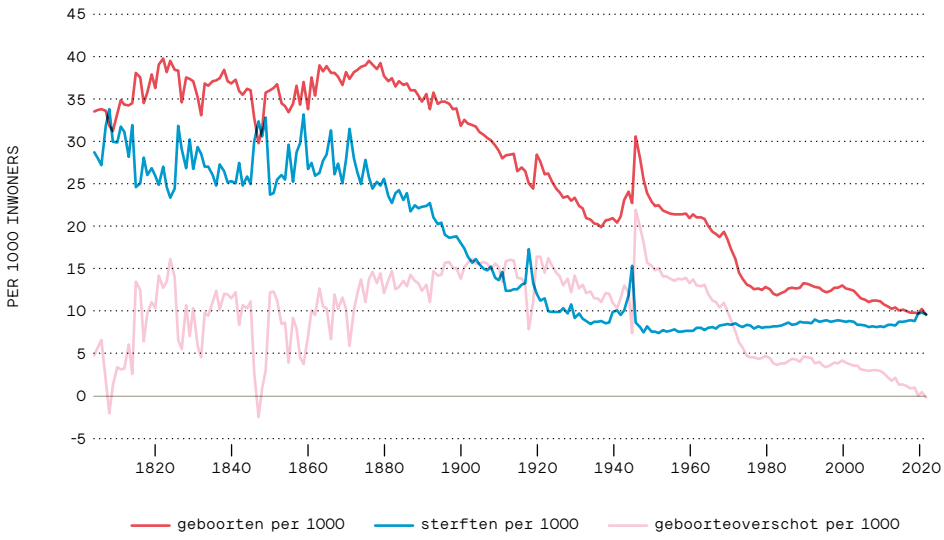
Het eerste begrip is van belang voor een gesloten samenleving of systeem (bijvoorbeeld de aarde). Het tweede is van belang voor een open

samenleving. Dat lijkt een triviaal verschil, maar vaak zorgt het voor misverstanden en potentieel verkeerde beoordelingen en beslissingen. De natuurlijke bevolkingsaanwas voor Nederland is afgebeeld in figuur 1.5. In een groot deel van de 19de eeuw zijn de geboorte- en sterfteontwikkeling beide stationair, hoewel het geboorteniveau het sterftecijfer enigszins overtreft en er een beperkt jaarlijks geboorteoverschot is. Vanaf ongeveer 1875 zien we een beperkte daling van het totale aantal sterfgevallen. Het geboortecijfer volgt de trend die al was ingezet tot de Tweede Wereldoorlog. Rond het einde van deze oorlog brak een ware babyboom uit, die weliswaar iets afvlakt. Tot ongeveer 1970 blijft het geboortecijfer op een hoog niveau liggen: ongeveer 140 à 150 duizend kinderen per jaar. Daarna daalt het kindertal sterk tot eind jaren 70. Die ontwikkeling is vooral een gevolg van de acceptatie en het gebruik van moderne voorbehoedsmiddelen, zoals de anticonceptiepil.[23]

Vanaf het einde van de 19de eeuw tot ongeveer de Tweede Wereldoorlog is een lichte daling van het totale sterftecijfer te zien. Dat is vooral het gevolg van het terugdringen van zuigelingen- en kindersterfte. Dat het totale sterftecijfer vanaf de Tweede Wereldoorlog gestaag stijgt, heeft ermee te maken dat de bevolking in omvang is toegenomen. Om dit soort ontwikkelingen in de tijd en naar plaats beter te begrijpen,



Figuur 1.5: Totaal aantal geboorten, sterften en geboorteoverschot, 1804-2021 Noot: Geboorteoverschot is geboorten minus sterften. / Bron: CBS



Figuur 1.6: Relatief aantal geboorten, sterfgevallen en geboorteoverschot (per 1000 inwoners), 1804-2021 / Bron: CBS

gebruiken demografen vaak ook een relatief cijfer waarmee rekening wordt gehouden met de bevolkingsomvang van een land of plaats. In een land waarin 18 miljoen mensen leven, vinden immers in absolute aantallen meer sterfgevallen plaats dan in een land met een gelijke gezondheid dat 10 miljoen mensen telt.

Als we de cijfers van figuur 1.5 vertalen van absoluut naar relatief (de sterften en geboorten per 1000 inwoners) dan vertelt figuur 1.6 een inzichtelijker verhaal. De zogenaamde (eerste) demografische transitie die in Nederland plaatsvond, was de overgang van een toestand met hoog geboorte- en sterftecijfer naar een laag geboorte- en sterftecijfer. Deze begon ergens eind 19de eeuw en leek eind jaren 30 af te lopen. Voor die tijd waren de schommelingen in sterfte groot. Deze schommelingen zijn deels ook terug te zien in de geboortereeks. Sterftecijfers werden in het verleden niet alleen gedreven door sterfte door ouderdom, maar vooral door zuigelingen- en kindersterfte. Door verbeterde leefomstandigheden en gezondheidszorg is die sterfte op jonge leeftijd sterk teruggedrongen. Met als implicatie dat, wanneer het geboortecijfer constant blijft, het terugdringen van kindersterfte een grote impact heeft op de totale bevolkingsontwikkeling.

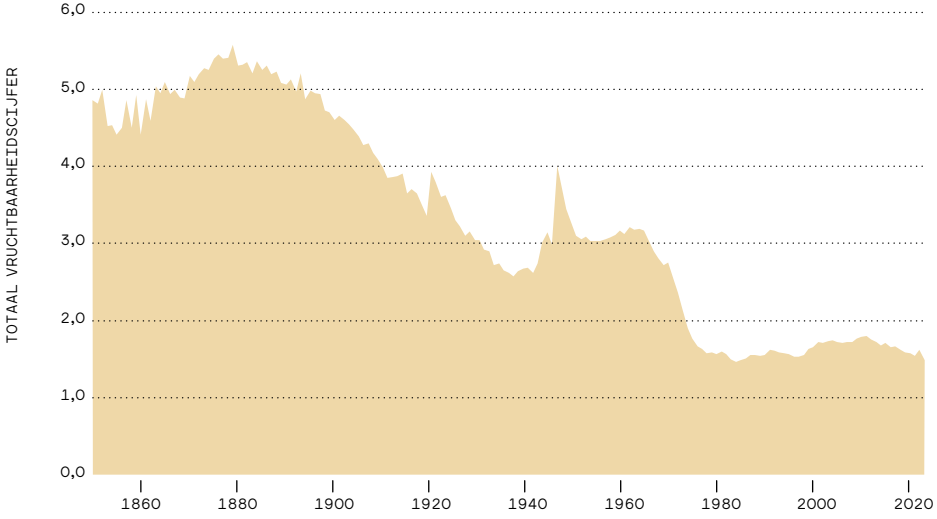
De opleving van het geboortecijfer na de Tweede Wereldoorlog was een onverwachte breuk met de dalende trend. De opleving bleef in Nederland nog redelijk lang hoog en vond eind jaren 70 een nieuw plateau. Deze tweede demografische transitie bestond uit de overgang

naar een substantieel lager kindertal. Die vond in vele Europese landen plaats en was gebonden aan het bieden van meer (keuze)vrijheid en verschuiving van normen;[24] een keuzevrijheid die mogelijk werd gemaakt door de toegang tot en verspreiding van voorbehoedsmiddelen.

Het natuurlijke groeicijfer van nul was destijds de eerste beleidsaanbeveling van de commissie Muntendam. Ruim 45 jaar na het formuleren van die staatscommissiewens is het dan zover. In figuur 1.5 (en 1.6) wordt een bijzonder moment zichtbaar: het geboorteoverschot anno 2021 is praktisch nul. Om een soortgelijke situatie aan te treffen moeten we teruggaan naar de 19de eeuw.

Gemiddelden zoals de jaarlijkse geboorte- en sterftecijfers zijn nuttig, maar kunnen ook het zicht ontnemen op wat er onder de demografische motorkap van de Nederlandse samenleving gebeurt. Daarom is het zinvol om ook de ontwikkeling op een niveau te bekijken dat dichter bij de realiteit staat. Figuur 1.7 toont het aantal levend geboren kinderen per vrouw vanaf 1850. Daarin ziet men het patroon terug van de demografische transities in de Nederlandse samenleving.

Vanaf 1875 tot 1940 is er een geleidelijke en constante daling in het kindertal per vrouw: van meer dan vijf kinderen naar 2,6. Vervolgens is een piek zichtbaar van vier kinderen in de naoorlogse jaren, gevolgd



Figuur 1.7: Levend geboren kinderen per vrouw (op periodebasis), 1850-2021 / Bron: CBS

door een daling naar drie kinderen per vrouw. Vanaf halverwege de jaren 60 daalt dit sterk naar ongeveer 1,6 à 1,7 kinderen per vrouw. In een gesloten samenleving met een constante levensverwachting zou de Nederlandse bevolking krimpen, als gevolg van deze daling van het vruchtbaarheidscijfer. Tabel 1.2 laat echter zien dat de veronderstelling van een constante levensverwachting het minst geldt. En ook: dat er een ongelijkheid naar geslacht is die niet snel verdwijnt. In deze tabel worden levensverwachtingen op verschillende leeftijden gepresenteerd per geboortegeneratie. Wie in 1850 werd geboren als vrouw, had een levensverwachting van 42,6 jaar. De generatie vrouwen die 100 jaar later werd geboren, had een levensverwachting van 81,3 jaar. Dat is bijna een verdubbeling. Zuigelingensterfte speelt in de levensverwachting een grote rol. Dit oefende lange tijd een grote invloed uit op de levenskansen

Tabel 1.2: Levensverwachting bij geboorte, op 65- en 80-jarige leeftijd, bij geboortegeneraties 1850-1970

	Levensverwachting (in jaren) van					
	mannen op de leeftijd van:			vrouwen op de leeftijd van:		
	0 jaar	65 jaar	80 jaar	0 jaar	65 jaar	80 jaar
Geboorte-generaties						
1850	40,8	12,5	5,4	42,6	13,1	5,7
1860	39,5	13,0	5,3	41,6	13,5	5,6
1870	41,6	13,4	6,1	43,9	14,1	6,5
1880	45,1	14,3	6,5	48,0	15,4	7,0
1890	49,3	14,7	6,6	53,1	16,9	7,6
1900	52,2	14,1	6,5	58,1	18,0	8,4
1910	57,6	14,2	6,6	64,8	19,1	8,7
1920	62,6	15,2	7,2	70,8	19,8	9,2
1930*	69,0	16,7	8,0	75,6	20,6	9,8
1940*	72,8	18,9	8,7	78,2	21,7	10,3
1950*	76,9	20,1	9,6	81,3	22,7	11,1
1960*	79,6	21,4	10,3	83,9	24,1	11,9
1970*	82,0	22,6	10,9	86,2	25,4	12,6

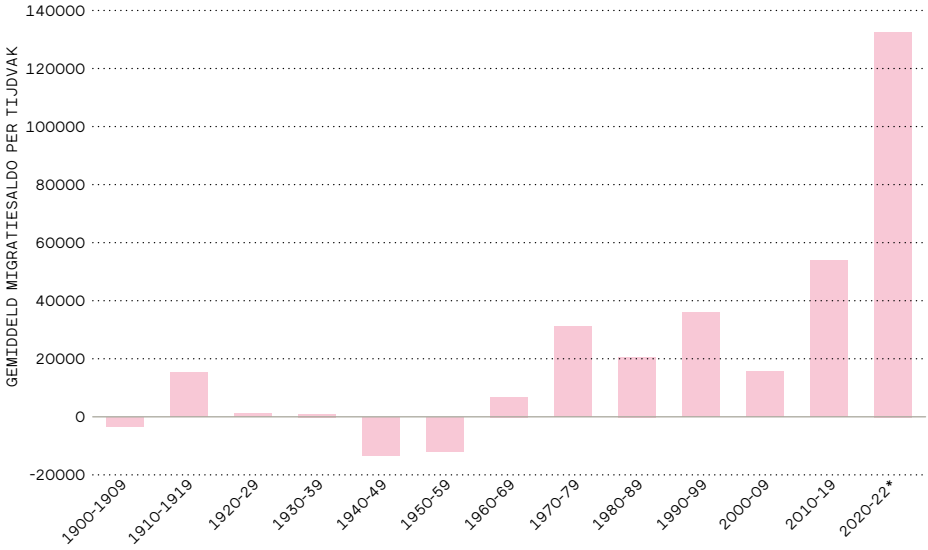
Noot: Waargenomen waarden gelden voor de generaties van 1850 tot en met 1920, en prognosewaarden (*) vanaf generatie 1930. / Bron: CBS Statline

van een pasgeborene. Vanaf 1850 heeft Nederland een redelijk constante groei van de levensverwachting meegemaakt, die hoogstens door oorlogen of pandemieën–zoals de Spaanse griep–werd onderbroken.

De levensverwachting op 65-jarige leeftijd in de tabel geeft aan dat iedere vrouw die een dergelijke leeftijd bereikt in 1850 nog 13,1 jaar te leven heeft. 100 jaar later is deze verwachting toegenomen tot 22,7. Kindersterfte speelt geen rol bij de levensverwachting van iemand die de leeftijd van 65 jaar bereikt heeft, men heeft die vroege, 'gevaarlijke' kinderjaren achter de rug. Het draait hier slechts om de verwachting van de selecte groep die de hoge leeftijd van 65 jaar al heeft bereikt.[25]

INTERNATIONALE MIGRATIE

Men krijgt pas goed zicht op de totale bevolkingsgroei als men de internationale component van bevolkingsgroei, het saldo van immigratie en emigratie, in het verhaal betrekt. De geschiedenis van migratie is echter zeer grillig. Niet alleen doordat uitschieters in migratie vaak een weerspiegeling zijn van economische en geopolitieke crises, maar ook doordat het registreren van migratie een moeizame exercitie is. Om een beeld te krijgen van de afgelopen eeuw is per decennium daarom het gemiddelde migratiesaldo vanaf 1900 uitgebeeld in figuur 1.9.[26]

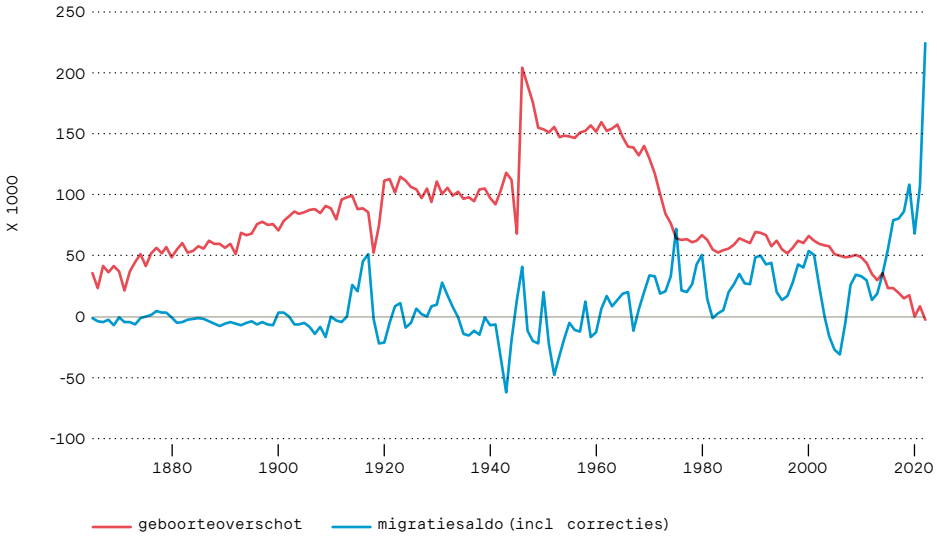


Figuur 1.9: Gemiddeld migratiesaldo (inclusief administratieve correcties) per decennium, 1900-2022 / Bron: CBS Statline

Om het verloop van het migratiesaldo te interpreteren, volstaat een aantal waarnemingen. Allereerst: oorlogen hebben een impact op migratiestromen. Dat merkt Nederland vandaag met de enorme vluchtelingenstroom vanuit Oekraïne. Aan het begin van de Eerste Wereldoorlog zochten 1 miljoen Belgen[27] hun toevlucht tot Nederland, dat op dat moment 6,2 miljoen inwoners telde. Tegenwoordig zou dit, omgerekend naar het huidige bevolkingsaantal, betekenen dat Nederland 2,9 miljoen vluchtelingen zou opvangen. Tijdens en na de Tweede Wereldoorlog was er sprake van een netto-emigratie uit Nederland. Het gebrek aan perspectief in het naoorlogse Nederland en het beleid van het kabinet Drees om Nederlanders aan te moedigen hun toekomst elders te zoeken, leidde tot een emigratiegolf richting landen als de VS, Canada, Brazilië, Australië en Nieuw-Zeeland. 'Nederland was vol', in de woorden van het kabinet.

Een tweede observatie is dat het perspectief op werkgelegenheid of welvaart ook sporen nalaat in migratiebewegingen en -politiek. Vlak na de oorlog was de vrees voor hoge werkloosheid groot. Na 1945 werd de Vreemdelingenarbeidswet (uit 1934) gehandhaafd. Die wet was gericht op de beperking van de toegang voor arbeidsmigranten. Vanaf de jaren 50 kwam werving vanuit Zuid-Europese landen op gang, maar deze begon pas behoorlijk toe te nemen vanaf de jaren 60. In 1964 werd de Vreemdelingenarbeidswet 1934 vervangen door de (minder restrictieve) Wet arbeidsvergunningen vreemdelingen. Het een en ander is ook terug te zien in de immigratiecijfers vanaf die tijd.[28] De immigratiestroom richting Nederland nam echter ook toe in tijden waarin het arbeidsmarktperspectief, zoals in de jaren 80, laag was. In dit geval bestond immigratie met name uit gezinsmigratie, die volgde op eerdere arbeidsmigratie. Kenmerkend voor het decennium 2000–2009 waren crises en het maatschappelijk ongenoegen, dat vooral onder Nederlandse inwoners aanleiding gaf tot een emigratiegolf. Op het hoogtepunt van deze golf in het jaar 2006 vertrokken 80.000 Nederlanders. De emigratie in die jaren is te verklaren uit onvrede met de kwaliteit van het publieke domein, niet zozeer uit private zaken als werk, inkomen en wonen. De onvrede over 'publieke' zaken betrof onderwerpen als veiligheid, de mentaliteit van de Nederlanders, maar vooral onvrede met de bevolkingsdruk en het gebrek aan ruimte.[29] Ook het afgelopen decennium 2010–2019 is bijzonder in historisch perspectief: nog nooit was het migratiesaldo zo hoog als in de afgelopen jaren. Daar had ook de vluchtelingenstroom vanuit Syrië vanaf 2015 mee te maken. En vanaf 2022 is de oorlog in Oekraïne een belangrijke oorzaak voor de sterk toegenomen stroom vluchtelingen.

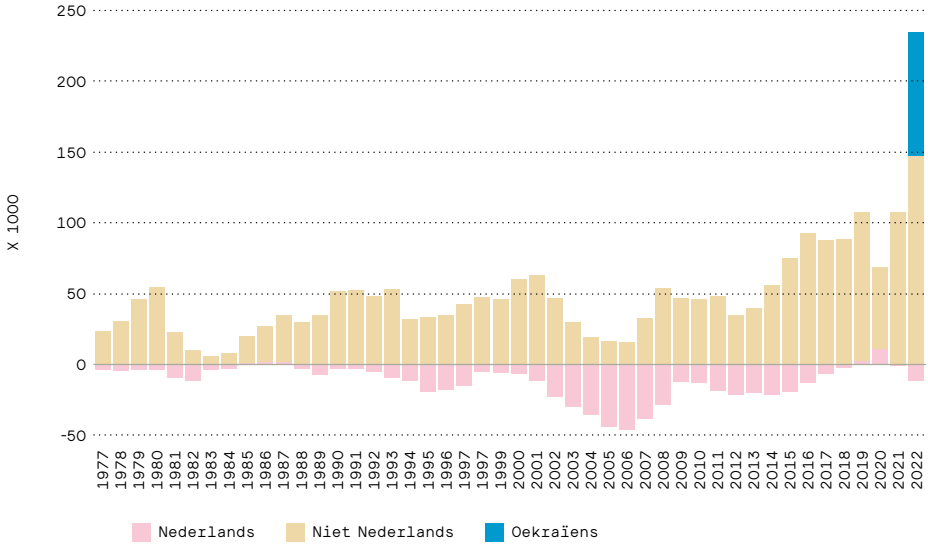
Als men anderhalve eeuw aan migratiegeschiedenis overziet, dan tekent de grootschalige en structurele immigratie zich vooral af in de



Figuur 1.10: Totaal verloop van geboorteoverschot en migratiesaldo (inclusief administratieve correcties vanaf 1977), 1865-2022 / Bron: CBS.

21ste eeuw. Dit geldt vooral voor absolute aantallen; als aandeel van de bevolking kent het migratiesaldo al langere tijd een fluctuerende ontwikkeling met afwisselend grotere en kleinere percentages.[30] Dat inzicht krijgt meer gewicht als we het geboorteoverschot (het saldo van geboorte en sterfte) vergelijken met het migratiesaldo (het saldo van immigratie en emigratie) in de totale demografische boekhouding (zie figuur 1.10).

Het toegenomen belang van het migratiesaldo voor de bevolkingsgroei is nog beter te zien als we inzoomen op de meer recente geschiedenis, waar we ook de samenstelling van het migratiesaldo naar nationaliteit nader onder de loep nemen (figuur 1.11). Het belangrijkste inzicht is dat het migratiesaldo over de jaren voor het grootste deel wordt bepaald door de netto-instroom van niet-Nederlanders. De netto-emigratiestroom van personen met een Nederlandse nationaliteit verkleint het totale migratiesaldo in enige mate en, zoals hierboven ook verteld, was er na 2002 sprake van een kleine emigratiegolf door vertrekkende Nederlanders, waaronder ook een deel met een tweede generatie herkomst. Zij zorgden voor een negatief totaal migratiesaldo over een aantal jaren.

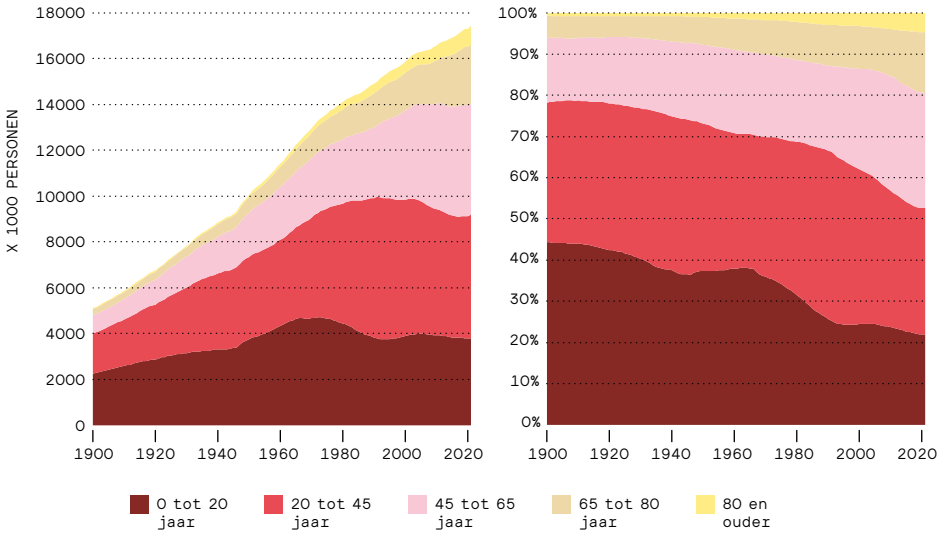


Figuur 1.11: Migratiesaldo (inclusief administratieve correcties), naar nationaliteit, 1977-2022 / Bron: CBS Statline

Een andere uitschieter is van recente datum. Het hoge aantal Oekraïense burgers dat voor de oorlog in Oekraïne gevlucht is, domineert het migratiesaldo cijfer in 2022. Van het totale migratiesaldo van 224.000 personen bestaat 39% uit vluchtelingen met een Oekraïense nationaliteit (87.075 personen).[31] Dus zelfs als deze Oekraïense groep niet wordt meegerekend, ligt het migratiesaldo van 2022 nog (ruim) boven de 100.000. Dat geldt sinds 2019 (met uitzondering van COVID-19 jaar 2020). In hoofdstuk 3 gaan we in op de vraag hoe het migratiesaldo zich mogelijk kan ontwikkelen in de toekomst.

BEVOLKINGSSTRUCTUUR: GRIJZER EN DIVERSER

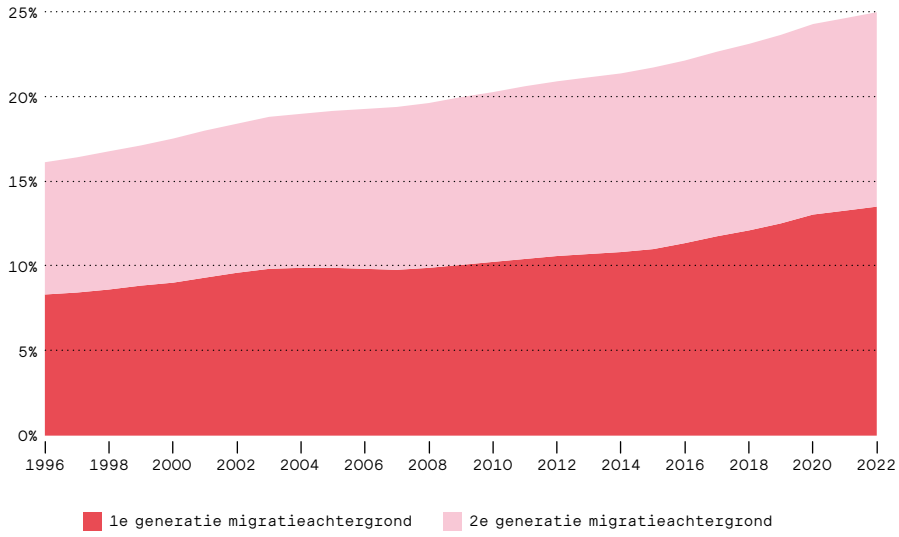
De resultaten van de hierboven gepresenteerde ontwikkelingen in geboorte, sterfte en migratie zijn terug te vinden in de leeftijdsstructuur van de Nederlandse bevolking en in alle implicaties die dergelijke veranderingen hebben voor de verzorgingsstaat, zoals de economische ontwikkeling en het ruimtegebruik. In de latere hoofdstukken komen we hier verder op terug. Voor nu is het kennisnemen van hoe de bevolkingsstructuur is veranderd voldoende. Figuur 1.12 toont voor een aantal leeftijdsgroepen van jong tot oud de ontwikkeling vanaf 1900 in absolute en relatieve termen.



Figuur 1.12: Bevolkingsstructuur naar leeftijdsgroepen in Nederland (aantallen), 1900-2021 in absolute (links) en relatieve termen (rechts) / Bron: CBS Statline

Veel van de demografische ontwikkelingen, zoals de *babyboom* en de stijging van de levensverwachting, zijn deels zichtbaar in deze figuur. De *babyboom* zien we in de groei van het aantal jongeren tussen 1946 en eind jaren 60. Vervolgens vertaalt die *babyboom* zich ook weer door in de opeenvolgende leeftijdsgroepen. De stijgende levensverwachting zien we vooral terug in de toename van het aantal 65-plussers en in het bijzonder het aantal 80-plussers. In absolute termen zien we veel leeftijdsgroepen in omvang toenemen, zeker tot de jaren 70, daarna werkt de daling van de vruchtbaarheid door in de verschillende jongere leeftijdsgroepen. De relatieve verhouding–tussen percentages jong en oud–is echter net zo belangrijk, omdat dit aangeeft hoe de verhoudingen tussen leeftijdsgroepen veranderen. In figuur 1.12 (rechts) wordt zichtbaar hoe dominant de groep jongeren (0-20 jaar) is in 1900: 45% van de bevolking. Terwijl in 2021 die zichtbaarheid is gehalveerd naar 22%. De relatief grootste groep is die van de oudere werknemers 45–65 jaar met 28% in 2021, terwijl deze groep in 1900 met 16% minder opvallend aanwezig was.

Tot slot is er nog de invloed van migratie op de samenstelling van de bevolking naar migratieachtergrond (figuur 1.13). De netto immigratiestromen hebben, afhankelijk van hoelang zij in Nederland blijven,

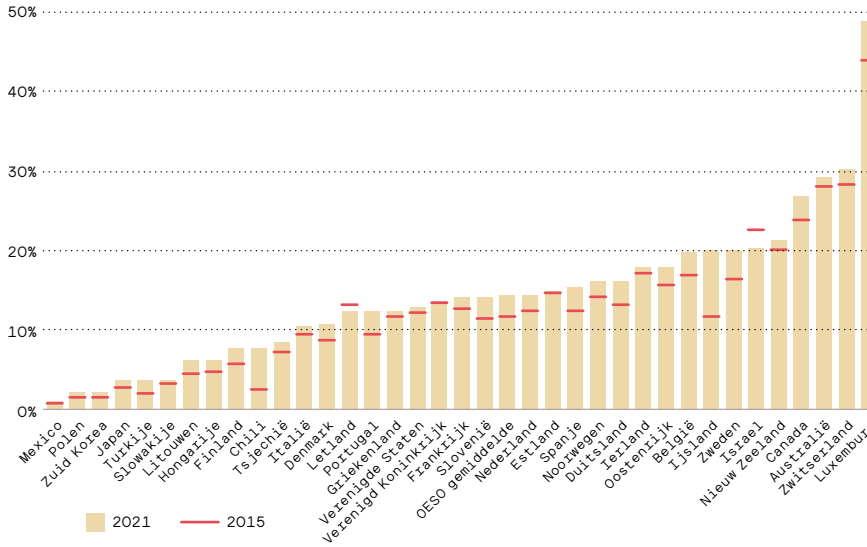


Figuur 1.13: Percentage inwoners met een migratieachtergrond, eerste en tweede generatie, 1996-2022 / Bron: CBS Statline

invloed op de populatie met een migratieachtergrond. De eerste generatie bestaat uit personen die in het buitenland zijn geboren, met ten minste één ouder die in het buitenland is geboren. Zij omvatten in 2022 13% van de totale bevolking.

De tweede generatie bestaat uit personen die in Nederland zijn geboren, met ten minste één ouder die in het buitenland is geboren. Zij omvatten in 2022 12% van de totale bevolking. Met andere woorden: een kwart van de Nederlandse bevolking heeft een migratieachtergrond. In figuur 1.13 is de omvang van beide generaties ongeveer gelijk. Dit is een brede definitie, maar het helpt bij het verbeelden van de omvang van de groeiende groep met een migratieachtergrond. Deze data zijn niet voortdurend verzameld door het CBS. Cijfers van de eerste generatie schommelen rond de 2% vanaf 1850 tot 1910/1920. Pas vanaf de jaren 60 zien we het percentage van inwoners met een migratieachtergrond (eerste generatie) langzaam stijgen van 4% tot 8% in 1996.

Het percentage eerste en tweede generatie laat zich moeilijk vergelijken, omdat niet ieder land migranten naar generaties indeelt. Het percentage eerste generatie is het beste te vergelijken met de definitie die de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) hanteert in haar analyses van de migrantenpopulaties. Figuur 1.14 laat op eenvoudige wijze zien hoe groot de verschillen tussen OESO-landen zijn, waar het gaat om het deel van de bevolking dat in het buitenland geboren is. Van Mexico, waar 1% van de bevolking in het



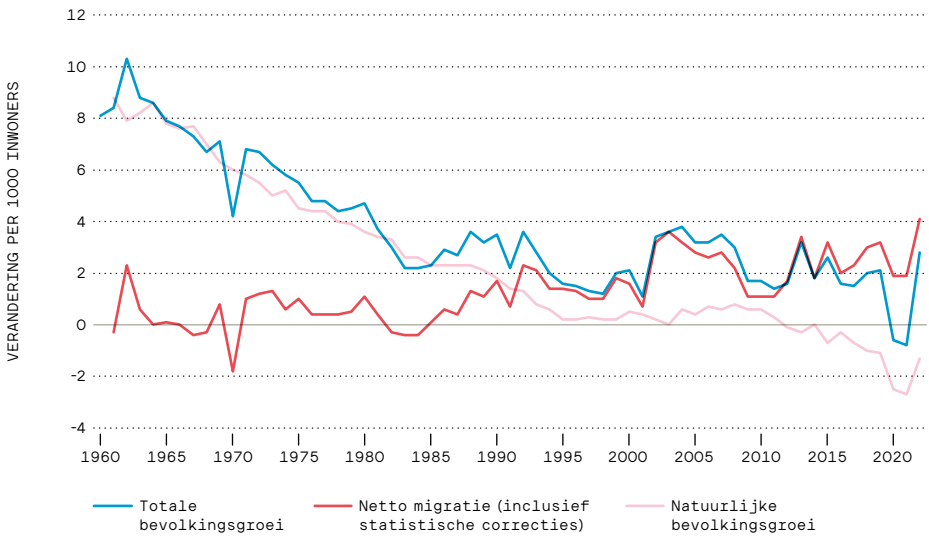
Figuur 1.14: In het buitenland geboren deel van de bevolking (percentage van totale bevolking), 2015-2021 / Bron: OESO (2022).

Noot: Het in buitenland geboren deel van de bevolking omvat alle mensen die ooit zijn geëmigreerd vanuit hun geboorteland naar het land waar ze nu wonen. Dit percentage omvat mensen die in het buitenland geboren, maar nu met de nationaliteit van hun huidige woonland. Het verschil tussen landen, tussen de omvang de in het buitenland geboren groep en de groep buitenlanders aanwezig in een land, kan verschillen door de regels waarmee men de nationaliteit van een land kan verkrijgen.

buitenland geboren is, tot Nederland met 14%, tot Luxemburg, waar bijna de helft van buitenlandse afkomst is, geeft de spreiding goed weer in OESO-landen. Traditionele immigratielanden zoals Canada (21%), Nieuw-Zeeland (27%) en Australië (29%) hebben een veel hoger percentage dan het gemiddelde.

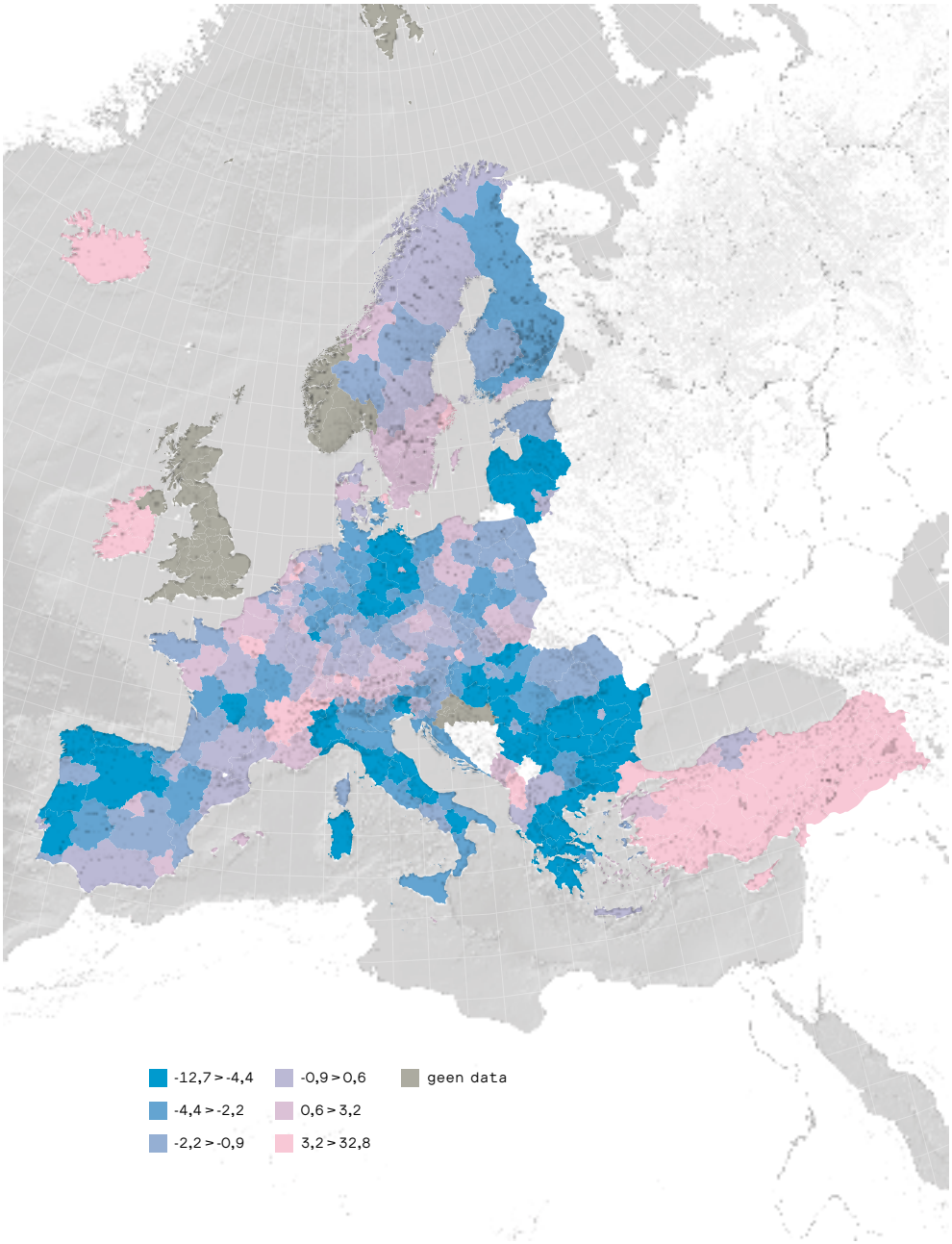
1.3 NEDERLANDSE DEMOGRAFIE IN EEN EUROPESE VERGELIJKING

De bevolkingsontwikkeling in Nederland krijgt extra perspectief door een blik over de grens. Zien we dezelfde patronen, zoals de invloed van internationale migratie op de bevolkingsontwikkeling, ook in andere Europese landen? De Europese Unie (EU), bestaande uit 27 landen, groeide van 354,5 miljoen inwoners in 1960 tot 448,4 miljoen op 1 januari 2023.

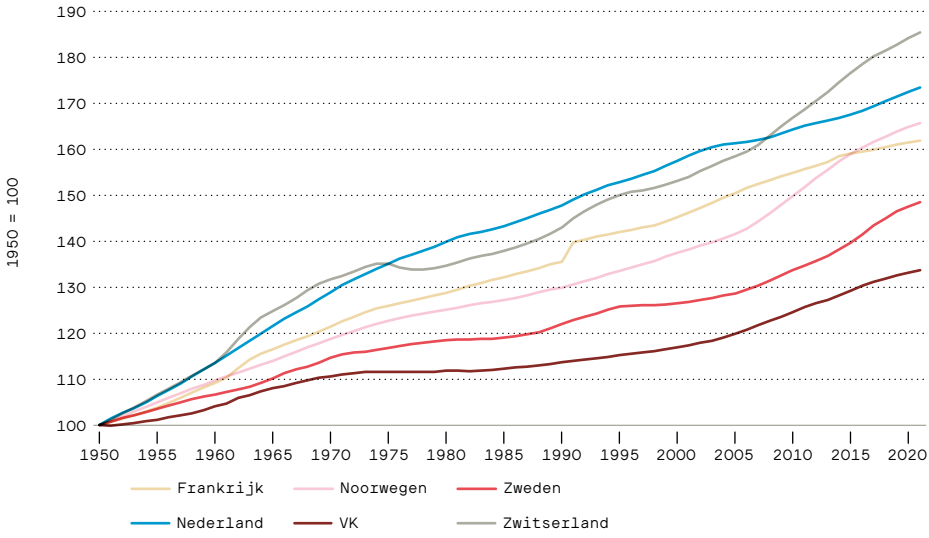


Figuur 1.15: Natuurlijke, totale bevolkingsgroei en netto migratie in EU, 1960-2022 / Bron: Eurostat (2023)

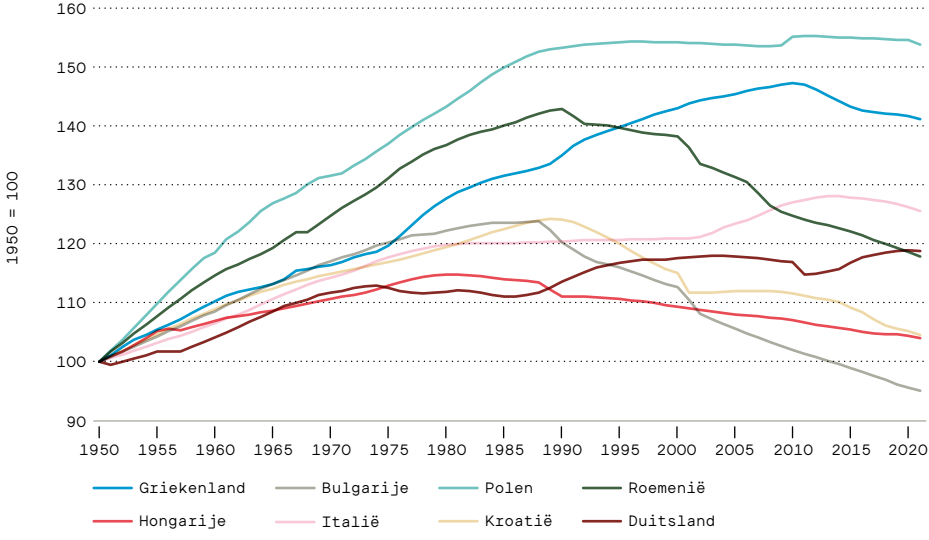
De demografische ontwikkelingen die we voor Nederland noteerden, zijn er ook op Europees niveau. In de jaren 60 was er nog sprake van een positieve natuurlijke groei, met een aantal geboorten dat in hoge mate het aantal sterfgevallen overtrof: in 1961 werden 6,7 miljoen kinderen geboren en bedroeg het aantal sterfgevallen 3,5 miljoen. Vanaf 2011 is er sprake van een negatieve natuurlijke bevolkingsgroei. Dit is ook in figuur 1.15 terug te zien. Het is alleen een gevolg van het positieve migratiesaldo dat de totale bevolking op Europees niveau nog toeneemt. Alleen tijdens de coronajaren (2020–2021) is er sprake van negatieve totale bevolkingsgroei. Tot op zekere hoogte is het Nederlandse verhaal dus ook het Europese verhaal, met één groot verschil: veel Oost-Europese landen kennen al veel langer dan West-Europese landen een negatieve natuurlijke bevolkingsgroei. Dit laatste is goed zichtbaar in figuur 1.16; het aantal sterftes is hier groter dan het aantal geboortes. In deze figuur wordt op regionaal niveau de natuurlijke bevolkingsgroei voor Europese regio's getoond. De regio's met een positieve natuurlijke bevolkingsgroei (geboortecijfer is hoger dan sterftecijfer) zijn vooral terug te vinden in Turkije, IJsland en Ierland. De regio's die een natuurlijke krimp kennen zijn vooral in Midden-, Zuid en Oost-Europa te vinden. Maar ook is in Duitsland duidelijk zichtbaar dat in voormalig Oost-Duitsland de geboorte- en sterfteontwikkelingen verschillen van de andere delen van Duitsland.



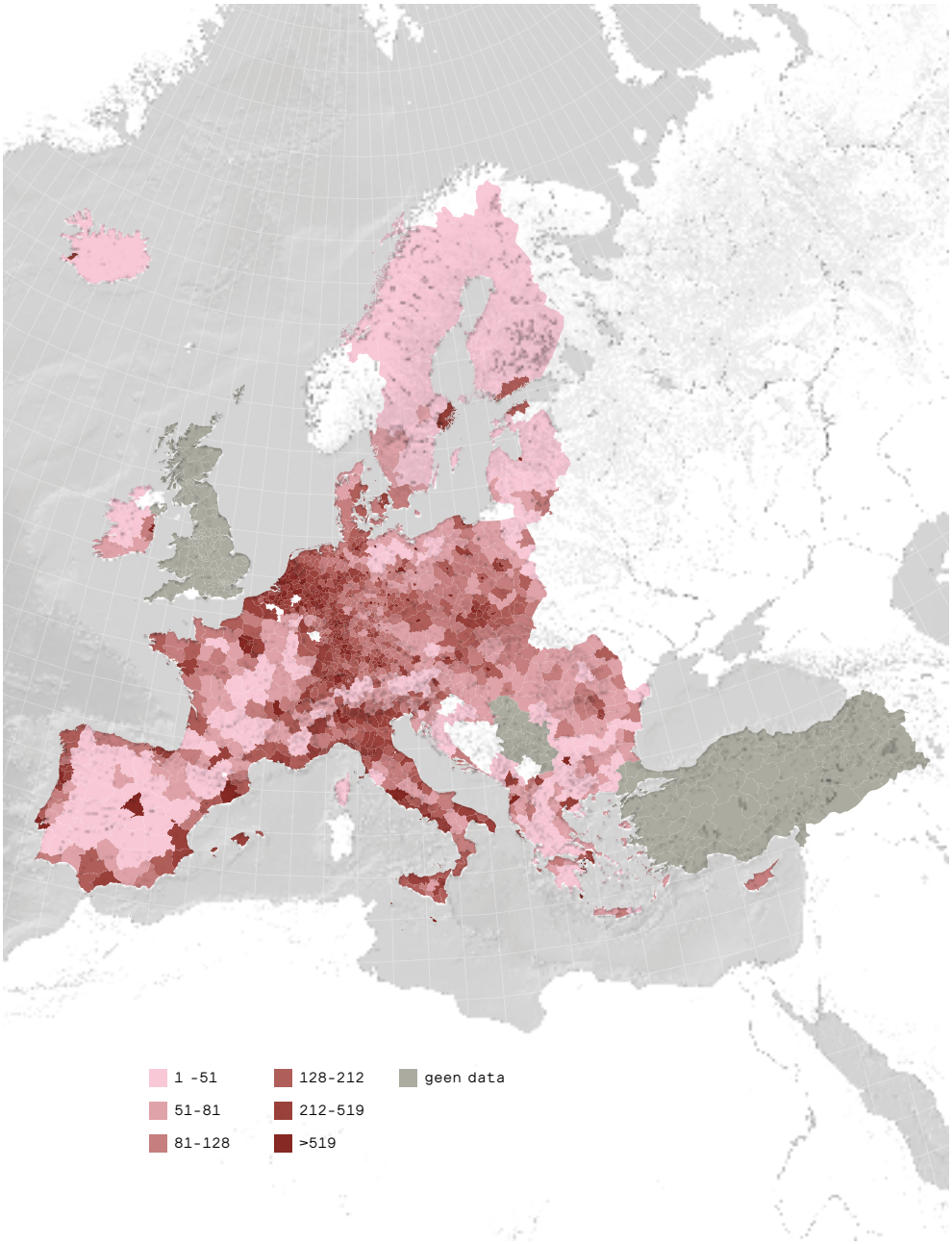
Figuur 1.16: Natuurlijke bevolkingsgroei op regionaal niveau in Europa, 2019 / Bron: Eurostat (2022) Natuurlijker bevolkingsgroei wordt hier uitgedrukt per 1000 personen.



Figuur 1.17: Bevolkingsgroei in groep van 'groeiende' landen, 1950-2021 (bevolkingsniveau 1950 = 100) Bron: OESO (2022)



Figuur 1.18: Bevolkingsgroei in groep van 'krimpende' of 'stagnerende' landen, 1950-2021 (bevolkingsniveau 1950 = 100) / Bron: OESO (2022)



Figuur 1.19: Bevolkingsdichtheid (aantal bewoners per km²) in Europa (gemeten op NUTS3 niveau), 2022 / Bron: Eurostat (2021)

Om een completer beeld van de totale bevolkingsgroei (dus inclusief migratie) over de tijd te krijgen, bieden figuren 1.17 en 1.18 een blik op hoe de bevolkingsomvang zich vanaf 1950 heeft ontwikkeld. Daarbij is de bevolkingsomvang van alle landen gelijkgeschaald op 100. Nederland behoort tot een van de sterke groeiers in Europa. Alleen Zwitserland overtreft Nederland in zijn groei: in 2021 was de bevolking van Zwitserland een factor 1,85 groter dan in 1950; voor Nederland had deze factor de waarde 1,73. De groep van groeiende landen heeft een gemengd karakter: het omvat zowel een Zuid-Europees land (Spanje) als Scandinavische landen (Noorwegen en Zweden). Wat verder opvalt in het groeipatroon is dat er, met uitzondering van Frankrijk en Nederland, sinds het begin van de 21ste eeuw bij deze groep groeiers een beperkte versnelling is opgetreden.

Bevolkingsdruk

Een ander gevolg van bevolkingsgroei (dat niet direct benoemd is maar wel een rol speelt in de beleving van bevolkingsgroei) is de bevolkingsdruk. Figuur 1.19 biedt een overzicht van de bevolkingsdruk in EU- en kandidaat-lidstaten. In Nederland leefden in 2022 522 personen per km². [32] Zoals men in de figuur ziet is Nederland geheel rood dan wel donkerrood, waarmee Nederland praktisch gesproken de status of beleving van een stad heeft. In internationaal opzicht behoort Nederland tot een van de dichtstbevolkte landen ter wereld. [33]

Nederland wijkt sterk af van het Europese gemiddelde van 109 personen per km², en zelfs het dichtbevolkte België (met 384 personen per km²) of Duitsland, waar grote delen van het land (denk aan het Roergebied) dezelfde Nederlandse intensiteit bereiken, is over het geheel genomen–met 224 personen per km²–toch aanzienlijk minder druk. Als land loopt Nederland als gevolg hiervan sneller tegen grenzen van ruimtegebruik aan dan andere Europese landen. In hoofdstuk 4 wordt dit nader toegelicht.

Nederland in perspectief

De Nederlandse bevolking behoort binnen Europa tot de sterk groeiende landen. Een gestaag groeiend deel van de bevolking heeft een migratieachtergrond. Momenteel betreft dit een kwart van de bevolking. Wat de Nederlandse casus extra bijzonder maakt, is dat de bevolkingsgroei wordt gekoppeld aan een status van een van de dichtstbevolkte landen in de wereld. Net als vele andere landen heeft Nederland met bevolkingsvergrijzing te maken. Dat komt door een dalend kindertal en gestegen levensverwachting. De komende decennia zal deze vergrijzingsdruk nog verder oplopen. Dit komt in latere hoofdstukken aan de orde. Voor ieder land zal de opdracht om met deze

vergrijzingsdruk om te gaan er net wat anders uitzien door de context van economie en samenleving en de manier waarop de bevolking daarmee omgaat.

1 Sen (1997)
2 Zie Van der Woud (2008, 2020)
3 Tinbergen (1942, p. 4)
4 Hardin (1968)
5 Notestein (1945)
6 Cohen (1995, p. 342) noemt Antoni van Leeuwenhoek die als eerste in de wereld de draagkracht van de aarde heeft benaderd in een brief (gedateerd 16 april 1679) aan een Engelse collega van de Royal Academy. Dat is helaas bij nadere bestudering van de bron niet juist: Van Leeuwenhoek had als gewaagde bewering dat er meer beestjes leven in de hom van een kuit, dan er mensen op aarde leven. Omdat er toen geen statistische informatie was over de wereldbevolking en hij deze bewering toch wilde ondersteunen, maakte hij voor zijn eigen plezier een ruige berekening hoeveel mensen er op dat moment op aarde leefden. Hij kwam toen uit op het getal van 13,4 miljard inwoners, een getal dat achteraf bezien er ver naast zat, omdat naar de huidige inzichten er toen ongeveer 0,6 miljard inwoners leefden.
7 In Cohen (1995, p. 342) wordt hier gedoeld op de mediane waarde van 65 schattingen van auteurs die zowel een onder- als een bovenwaarde berekenen van de draagcapaciteit van de aarde. Naar zijn zeggen komen deze mediane waarden uit op een ondergrens van 7,7 miljard mensen en een bovengrens van 12 miljard mensen.
8 In de ogen van de commissie Muntendam leek deze alleen maar toe te nemen gezien het feit dat zij een wereldbevolkingsgroei noteerden voor 1960 van 1,8% en in 1973 2,1% (zie tabel III.1 in Staatscommissie Bevolkingsvraagstuk, 1976, p. 9).
9 NRC, 20 september 1986.
10 Zie tabel V.12 Staatscommissie Bevolkingsvraagstuk (1977, p. 48)
11 Staatscommissie bevolkingsvraagstuk (1977, p. 1)
12 Van de Kaa (2017), maar zie ook Pen (2013, p. 142)
13 Dekker (2021, p. 3)
14 Tinbergen (1975, p. 30)
15 Staatscommissie Bevolkingsvraagstuk (1977, p. 20)
16 Pen (2013, p. 144)
17 Zoals de minderheidsleden verwoordden in het rapport: “Onze keuze gaat uit naar een daling van de bevolking en het stabiliseren op een lagere bevolkingsomvang. Voor deze keuze is evenwel een stijging van de vruchtbaarheid tot ten minste 1,9 vereist (vervangingsniveau eist 2,1).” (Staatscommissie Bevolkingsvraagstuk 1977, p. 255.)
18 Van de Kaa (2017, p. 7)
19 Tweede Kamer (1979)
20 Cf. Le Bras (2008)
21 Teitelbaum en Winter (1985) en Van Bavel en Reher (2013)
22 Van de Kaa (1987)
23 Marie en Zwiers (2021)
24 Van de Kaa (1987)
25 De levensverwachting op 65-jarige leeftijd heeft echter door de AOW-hervormingen nog wat extra gewicht gekregen, doordat de AOW-leeftijd vanaf 2023 gekoppeld is aan deze specifieke levensverwachting. Indien deze omhoog gaat, dan wordt deze stijging

met een factor 8/12 vertaald in een hogere AOW-leeftijd. Hoewel bij de voorbereiding van de AOW in 1956 nog wel werd geopperd om de AOW-leeftijd met één maand per jaar te verhogen om de betaalbaarheid van de AOW te garanderen, is daar toen van afgezien. Wellicht ook omdat het aspect van vooruitgang van de levensverwachting op hoge leeftijden niet als een reëel probleem werd gezien (Van Dalen et al., 2006)

26 Migratiecijfers moeten overigens met meer voorzichtigheid worden behandeld dan geboorte- of sterftecijfers, omdat de registratie van migratie veel minder 'hard' is (Kraler en Reichel, 2022). Een van de moeilijkheden waar statistische bureaus mee kampen, is dat mensen hun land verlaten en bewust dan wel onbewust dit niet melden bij hun gemeente. Om daar rekening mee te houden corrigeert het CBS vanaf 1977 de emigratiecijfers op administratieve wijze. Het CBS geeft op het vlak van de administratieve correcties de volgende toelichting: "Migranten zijn personen die zich vanuit Nederland in het buitenland vestigen. Men wordt als emigrant uit de Gemeentelijke Basisadministratie (GBA) uitgeschreven indien de verwachte verblijfsduur in het buitenland in het jaar volgend op het vertrek ten minste acht maanden bedraagt. Het gaat hier om emigranten die hun vertrek bij de gemeente melden. Daarnaast zijn er emigranten die verzuimen de gemeente in te lichten over hun vertrek. Als de gemeente na een onderzoek vaststelt dat een persoon niet meer in de gemeente aanwezig is, en er ook geen bericht van inschrijving van een andere gemeente is ontvangen, dan wordt deze persoon als administratieve afvoering uit de GBA uitgeschreven. Een persoon die ooit administratief is afgevoerd, kan in het algemeen slechts door middel van een administratieve opneming (vestiging met onbekende herkomst) of door een immigratie (herkomstland is bekend) weer in de bevolkingsregistratie worden opgenomen. Het saldo van de administratieve opnemingen en afvoeringen betreft personen die administratief zijn afgevoerd zonder dat daar een opneming tegenover staat. In de statistieken van de buitenlandse migratie wordt dit saldo geïnterpreteerd als niet-gemelde emigratie en als zodanig bij de 'echte' (namelijk: geregistreerde) emigratie geteld om zo het totale vertrek uit Nederland in beeld te brengen."

27 Obdeijn en Schrover (2008)

28 Hoewel de onafhankelijkheid van Suriname in 1975 een gebeurtenis is die een zelfstandige impuls voor immigratie richting Nederland is geweest.

29 Van Dalen en Henkens (2007, 2008)

30 De Haas (2020)

31 In de jaren daaraan voorafgaand was de Oekraïense instroom verwaarloosbaar, deze worden niet getoond in de figuur.

32 CBS (2023a)

33 Voor deze vergelijking zijn landen met een oppervlak kleiner 10.000 per km² buiten beschouwing gelaten.

HOOFDSTUK 2

BEVOLKINGS-PROGNOSES

Samenvatting

Dit hoofdstuk staat stil bij de ontwikkeling van het maken van bevolkingsprognoses. Bij het maken van beleid—maar ook in de praktijk—zijn vooruitberekeningen over bevolkingsomvang en -structuur zeer nuttig vanwege de grote rol van demografie in een samenleving.

Sinds 1950 maakt het CBS officiële bevolkingsprognoses die de staat van de Nederlandse demografie (in termen van kindertal, sterfteontwikkelingen en migratie) voorspellen. Terugkijkend op die prognoses constateren we dat de Staatscommissie Bevolkingsvraagstuk (de commissie Muntendam), die in de jaren 70 een prognose uitbracht, zowel de daling van het kindertal als de stijging van de levensverwachting onderschatte. Ook speelden migratiestromen toen nog niet de rol die deze factor vandaag de dag heeft als het gaat om bevolkingsgroei.

Het maken van bevolkingsprognoses is in de basis vooral een technische exercitie. Die leunt sterk op aannames over de factoren geboorte, sterfte en migratie. Omdat op de lange termijn al deze drie factoren sterk kunnen veranderen, vraagt dit van prognosemakers óók om de hierdoor veroorzaakte onzekerheid duidelijk te maken. En het vraagt van de gebruikers van prognoses vanwege diezelfde onzekerheid het besef dat de puntvoorspellingen zelden precies uitkomen. Het denken in scenario's kan hierbij helpen.

2.1 DE KUNST VAN HET VOORSPELLEN

Het maken van voorspellingen is niet alleen een *wetenschap* maar vooral een *kunst*, zeker wanneer de onzekerheid groot is. Het vergt van de maker de vaardigheid om kantel- of omslagpunten te zien in het functioneren van een maatschappij én om deze voorstelbaar te maken binnen een (denk)model. Het is, kortom, verbeelding gekoppeld aan het pragmatisme van het kijken, interpreteren en leren.

De valkuil van voorspellen – of het nu om demografische, economische of politieke gebeurtenissen gaat – ligt in het te veel leunen op één alomvattend gesloten systeem van denken. Dit betreft vooral (te) stellige uitspraken als: "als X zich voordoet dan gebeurt Y." In een open systeem van denken ligt die uitspraak niet vast. Dat laatste kenmerk is onlosmakelijk verbonden aan de sociale wetenschappen. Ook demografie is ten diepste een menswetenschap. Dat brengt met zich mee dat uitkomsten – dus ook de uitkomsten van prognosemodellen – met de nodige voorzichtigheid moeten worden behandeld. Een formeel, wiskundig model is weliswaar heel transparant, maar er zijn altijd elementen die buiten beschouwing worden gelaten. Het abstraheren van de werkelijkheid is onlosmakelijk verbonden met de kunst van het modelleren van economieën of samenlevingen. Zolang de wereld van gisteren een goede blik op het heden geeft, kan het model redelijk zicht bieden op de wereld van morgen. Maar zodra bepaalde variabelen helemaal niet vastliggen, is het verleden een slechte leidraad voor de toekomst. Denk daarbij aan sterk veranderende normen over man/vrouw-verhoudingen of het vergroten van arbeidsmarktonzekerheid onder jongvolwassenen (denk aan het kindertal). Ontwikkelingen kunnen ook jarenlang voortkabbelen maar dan plotseling gaan afwijken onder invloed van oorlogen of pandemieën (denk aan migratie of levensverwachting). Wie zich aan een rapport over langetermijnontwikkelingen waagt, zal daarom altijd deze fundamentele onzekerheid op een of andere manier in de analyse moeten betrekken.[1]

Bevolkingsprognoses zijn belangrijk omdat de belangen die ermee gemoeid zijn groot zijn. Zo leunen gemeenten bij het maken van hun plannen over grondgebruik, dienstverlening en infrastructuur zwaar op de berekeningen van het CBS. Pensioenfondsen en verzekeringsmaatschappijen hebben er veel belang bij dat sterftekansen en levensverwachtingen goed worden ingeschat om pensioenuitkeringen duurzaam te kunnen garanderen. De onderwijssector gebruikt de cijfers voor het inschatten van de capaciteit van het aantal leraren en de NS gebruikt ze voor het berekenen van investeringen in treinstellen. De lijst van gebruikers van CBS-prognoses is dan ook omvangrijk.

Om te weten hoe het voelt als prognoses niet uitkomen of fors worden bijgesteld, moeten we een kleine vijftig jaar teruggaan in de tijd. "Bevolkingsgroei kleiner: toekomstdromen wankelen," luidde de kop boven een artikel in *Trouw* (13 april 1973). In 1965 had het CBS nog berekend dat er in het jaar 2000 21 miljoen inwoners zouden zijn. Daarna kwam (al in 1967!) een prognose dat de toekomst al iets minder druk zou zijn, met 17 miljoen inwoners. Schrijver Jan Brokken (toen nog journalist) rapporteerde over de aankomende CBS-prognose in 1973. Het CBS had al een vooraankondiging gegeven dat de prognose voor het jaar 2000 belangrijk lager zou liggen dan de twee vorige prognoses. De geschetste beelden van deze nieuwe CBS-prognose doen "veel plannenmakers, bestuurders en ambtenaren [..] de schrik dan opnieuw om het hart slaan."

> "De gevolgen van de nieuwe prognose, die waarschijnlijk rond de vijftien miljoen inwoners ligt, zullen groot zijn. Veel plannen, die nog uitgaan van een groter bevolkingsaantal in het jaar 2000, moeten «bijgesteld» worden. Berichten dat er minder wegen, minder nieuwe steden, minder woningen, minder onderwijzers, minder artsen, en minder scholen nodig zijn, zullen de komende maanden de indruk bevestigen, dat Nederland het in de toekomst wat rustiger aan kan doen. Binnen acht jaar is het toekomstbeeld ingrijpend veranderd. Zeven jaar geleden begonnen planologen een Nederland op de tekentafel te zetten, dat–volgens de CBS-prognose–aan twintig miljoen mensen werk en huisvesting moest bieden. Nu verwacht het hoofd van de afdeling bevolking van het CBS, drs. R. Verhoef, dat de Nederlandse bevolking over vijftig jaar, wellicht eerder, stationair draait; dat wil zeggen dat de bevolking niet meer toeneemt. Grootse plannen, zoals de bouw van de stad Almere, de ontwikkeling van Noord-Holland, de industrialisatie van de Hoekse Waard en de aanleg van een twintigbaansweg tussen Den Haag en Rotterdam zullen niet meer nodig zijn."

Inmiddels zijn de bevolkingsprognoses weer groot nieuws nu er sprake is van een hoge immigratie die de bevolkingsgroei stimuleert. Slechts 15 jaar geleden maakten we ons zorgen om de periode van krimp die Nederland tegemoet zou gaan.[2] In het heden zijn er juist zorgen over een snelle bevolkingsgroei die wordt aangejaagd door arbeidsmigratie en asielmigratie.[3] En hoewel de kwaliteit van het maken van bevolkingsprognoses sinds de beginjaren van het CBS sterk is verbeterd, kan men uitschieters–zoals de prognose van 1965–nog steeds niet voorkomen.

KORTE GESCHIEDENIS VAN PROGNOSES MAKEN

Wie de toekomst op systematische wijze wil verkennen kan niet om het gebruik van wiskundige modellen heen. Zo ook in het geval van bevolkingsprognoses. Nederland kent een redelijk lange traditie in het maken van bevolkingsprognoses.[4] Daarbij hebben een veelheid van technieken – van rudimentaire rekensommen tot complexe vooruitberekeningen – de revue gepasseerd. Een van de meest rudimentaire voorspellingen was die van honderd jaar geleden van de econoom Verrijn Stuart.[5] Om de onhoudbaarheid van de bevolkingsgroei aan te tonen gebruikte hij de gemiddelde jaarlijkse groei van dat moment (1,42%) als uitgangspunt om de toekomstige bevolkingsomvang te berekenen. Nederland zou volgens zijn methode in 2020 27,5 miljoen inwoners tellen en nog een eeuw later 110 miljoen. Als een volger van het gedachtegoed van Malthus bepleitte hij daarom een daling van het geboortecijfer. Die moest uitkomst bieden uit dit "benauwende probleem". Zijn nogal ruwe berekening stuitte tegen de borst van de directeur van het CBS, Methorst, die in reactie op Verrijn Stuart een berekening maakte. Hij stelde dat de Nederlandse bevolking in de toekomst een maximum van 15,5 miljoen inwoners zou bereiken.[6] In die jaren ging het maken van prognoses vooral over het maken van een inschatting van de vorm van de bevolkingsgroeicurve, waarbij Verrijn Stuart – die trouw bleef aan het gedachtegoed van Malthus – een exponentiële functie gebruikte terwijl Methorst de mogelijkheid openhield dat bevolkingsgroei óók zou kunnen afnemen in de tijd.

De eerste echte bevolkingsprognose op basis van een prognosemodel – uitgevoerd door het CBS – kwam in 1950 tot stand. Het initiatief tot het maken van een prognose zal ongetwijfeld ook te maken hebben gehad met de planningsgeest van de wederopbouwjaren: het motto van de Franse filosoof en socioloog Auguste Comte was "Savoir pour prevoir, prevoir pour pouvoir", oftewel "weten om te voorspellen, voorspellen om te beheersen." De econoom Jan Tinbergen was met eenzelfde instelling al in de jaren 30 op het CBS bezig om aan de hand van een economische barometer de stand van de conjunctuur te voorspellen. Een activiteit die de inspiratiebron was voor een groot macro-econometrisch model dat hij in 1936 presenteerde voor zijn internationale vakgenoten. Dat 'rekenmodel' werd door zijn collega Goudriaan als "een nachttrein." betiteld: je stapt in op het moment dat het nacht begint te worden en stapt de volgende ochtend uit op een perron, waarbij je geen idee hebt waar je bent en hoe je er bent gekomen. Het model (of zoals deze toen werd betiteld 'machine') werd gezien als een grote 'black box' en voor de oude garde was de dagtrein toch een veiliger en realistischer middel om door de tijd te reizen. Later zou de beroemde econoom John Maynard Keynes het werk van Tinbergen betitelen als "zwarte magie" en

"hocus pocus," wat ook wel iets zegt over de scheiding der generaties in de wetenschap en hoe een methodologische innovatie soms in een vakgebied wordt ontvangen.

Hoewel de beoefenaren van de demografie in de jaren 30 van de vorige eeuw zich niet zo sterk uitlieten over modelmatige prognoses, kon men in die tijd her en der enige weerstand proeven om de toekomst in cijfers te vangen. De soep werd bij demografen niet zo heet gegeten als die onder economen, wellicht omdat demografen toch altijd dichter bij de cijfers en hun boekhoudkundige regels blijven.

Toch werd het maken van prognoses door sommigen als een onwetenschappelijke activiteit beschouwd. De Amsterdamse statisticus Van Zanten kon bijvoorbeeld in zijn leerboek statistiek uit 1938 zijn ongenoegen niet onderdrukken wanneer hij het over de opkomst van bevolkingsprognoses had. Strikt genomen, zo vond hij, behoort het maken van prognoses niet tot de statistiek: "deze immers zoekt slechts naar werkelijk bestaande gegevens."[7] Van Zanten vond de cijfers die uit vooruitberekeningen rolden dan ook maar kunstmatig, hoewel hij de kern van het maken van bevolkingsprognoses wel degelijk snapte. De moderne wijze van bevolkingsprognoses maken was in zijn ogen ook overbodig, omdat de demografen al een kerngetal hadden waarmee zij de toekomst enigszins konden voorspellen: het netto reproductiecijfer: als het kindertal onder een kritieke waarde[8] daalt, krimpt de bevolking; komt het daarboven dan groeit de bevolking.

Het tekent de tijd waarin bevolkingsgroei sterk werd geïdentificeerd met het kindertal. De opvattingen van Van Zanten werden niet opgevolgd door statistici en demografen. De 'moderne' opvattingen over het maken van prognoses wonnen terrein en werden overgenomen door het CBS. In 1950 kwam zo de eerste officiële bevolkingsprognose van het CBS tot stand, met het jaar 1980 als eindpunt. In de daarna volgende decennia vonden, op onregelmatige tijdstippen en vanaf de jaren 90 met regelmaat, diverse bevolkingsprognoses plaats. Hoe betrouwbaar deze prognoses waren, zien we als we de ramingen door de jaren heen van het CBS vergelijken met hoe de bevolking zich wérkelijk ontwikkelde.

2.2 EEN TERUGBLIK OP VERSCHIL TUSSEN RAMING EN REALISATIE

"Een prognose is een door de prognosemaker gemaakte, met feiten onderbouwde, inschatting." Met deze eenvoudige definitie zet het CBS[9] de huidige kijk op prognoses neer. Het laatste wat het CBS zou zeggen over de eigen toekomstbespiegelingen is dat zij de waarheid in pacht heeft en 'voorspellingen' kan maken. Op de vraag van een journalist van *De Tijd* (12 augustus 1972) of "de deskundigen van het CBS, die voor een

ONVERWACHTE GEBEURTENISSEN TIJDENS DE CORONAEPIDEMIE SLUITEN OP DE AMSTERDAMSE WALLEN DE PROSTITUTIERAMEN EN SEKSCLUBS (OUDEZIJDS ACHTERBURGWAL 7 NOVEMBER 2020)

OTIC
regen
10

belangrijk deel verantwoordelijk zijn voor de prognose, zich bezwaard voelen wanneer ze steeds weer hun eigen berekeningen zo drastisch moeten herzien," antwoordde het hoofd van de hoofdafdeling bevolkingsstatistiek van het CBS enigszins wrevelig:

> "...dat dit allerminst het geval is. Dat zou ik wel zijn wanneer ik me als waarzegger zou uitgeven. Wat wij doen is het vooruit berekenen van de consequenties van aan de gang zijnde demografische ontwikkelingen voor de bevolkingsgroei en voor de toekomstige bevolkingssamenstelling. Dat gebeurt door gebruik te maken van een rekenmodel waarin met de meest essentiële factoren rekening wordt gehouden."

Wie de geschiedenis van bevolkingsprognoses bekijkt, komt talloze malen deze verdediging van demografen–nationaal en internationaal–van hun prognosewerk tegen. Hoewel het CBS uiteraard niet de status of pretentie heeft om als waarzegger dienst te doen, willen we wel met een open blik terugkijken naar de CBS-bevolkingsprognoses die sinds 1950 zijn gemaakt. Vooral om hiervan te leren onder welke condities de blik op de toekomst een scherp of juist een onscherp beeld geeft. Met andere woorden: welke demografische grootheden zijn redelijk goed te voorspellen en welke zijn omgeven met veel onzekerheid?

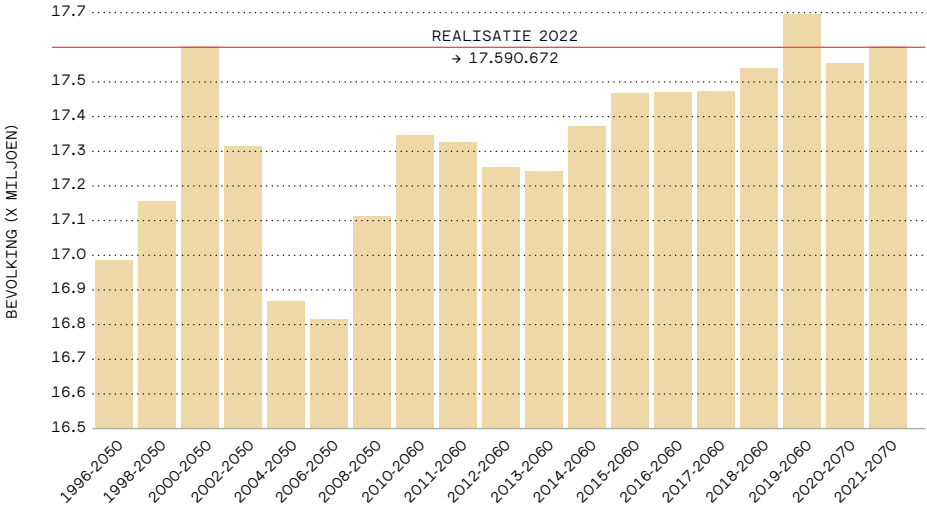
In een terugblik op de trefzekerheid van 50 jaar CBS-prognoses noemden CBS-onderzoekers[10] de prognoses over sterfte uit de jaren 50, 60 en 70 de slechtste uit de historie van het CBS. Duidelijk is dat in die jaren de mogelijkheid van een daling van het geboortecijfer sterk onderschat is binnen de burelen van het CBS.[11] Over de trefzekerheid van geboorte- en sterftecijfers van de latere jaren is men veel positiever. De foutenmarges zijn dan ook veel kleiner geworden in vergelijking met de beginjaren van het prognosebedrijf van het CBS.

Om een beeld te krijgen van de prognoses die in de loop der jaren zijn gemaakt, presenteren we hier de prognoses zoals die vanaf 1996 zijn gemaakt en concentreren we ons uitsluitend op de bevolkingsomvang van het jaar 2022, omdat dit het meest recente jaar is waarvoor een realisatie beschikbaar is: op 1 januari 2022 waren er 17.590.672 inwoners. Wat uit figuur 2.1 blijkt is dat hoe dichter men in de buurt komt van het punt van interesse (in dit geval de bevolking van 2022), hoe beter of accurater de prognose wordt.

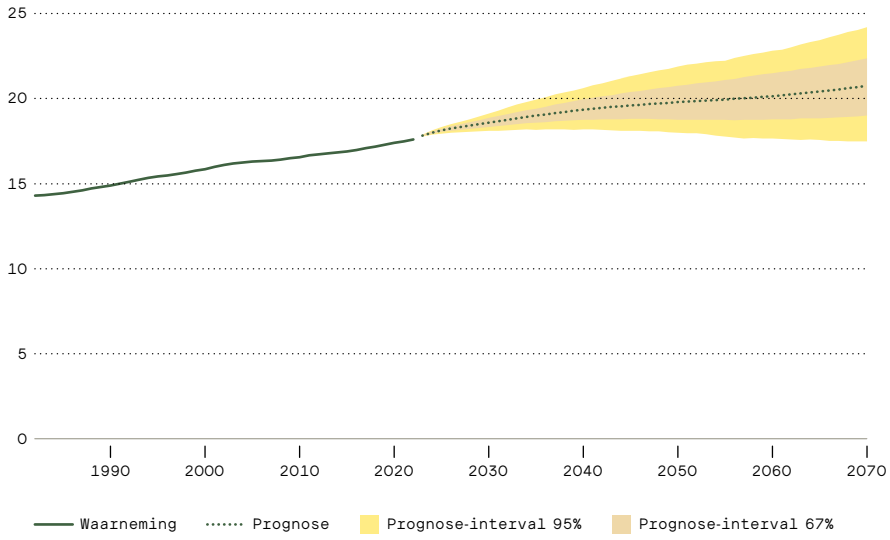
Door de tijd heen zien we een grote variatie in de schattingen: in 1996 werd een schatting gemaakt van bijna 17 miljoen en er was in 2000 zelfs één prognosemaker die het precies bij het juiste eind had! Maar die accuratesse verdwijnt weer in de jaren erna wanneer de migratie zijn

grilligheid tentoonspreidt (zie voorgaand hoofdstuk): in 2006 schat men de bevolking op 16,8 miljoen, een verschil van 800.000 inwoners. Is dat verschil nu groot of klein?

Om hierover een goed oordeel te geven moeten we terugkeren naar het jaar van de prognose en bekijken met welke onzekerheidsmarges die raming was gemaakt. Want ook die mate van onzekerheid berekent het CBS sinds het begin van de 21ste eeuw. Dat doet zij door de onzekerheid aan de hand van betrouwbaarheidsintervallen (een weergave van het gemiddelde van de schatting, plus of min de variatie in die schatting) te berekenen. Een en ander kunnen we illustreren aan de hand van de meest recente CBS-prognose, waarbij de puntvoorspelling is aangegeven met een stippellijn (zie figuur 2.2). De prognose voor de jaren 2050 en 2070 is een bevolkingsomvang van 19,6 respectievelijk 20,6 miljoen inwoners. Als men een hogere trefzekerheid eist van de voorspeller–bijvoorbeeld 67% dat men het goed heeft en 33% fout–dan wordt de bandbreedte waarbinnen de toekomstige waarde van de bevolking ligt groter naarmate men verder vooruitkijkt (zie het lichtbruine interval). In 2050 en 2070 ligt de ondergrens dan bij 18,6 miljoen respectievelijk 18,8 miljoen inwoners en de bovengrens bij 20,6, resp. 22,8 miljoen.[12] En wenst men nog meer zekerheid–95 procent en 5 procent fout–dan wordt de bandbreedte nog groter (geel). Anders geformuleerd: hoe meer



Figuur 2.1: Prognoses van de bevolkingsomvang in het jaar 2022, van de jaren 1996 tot en met 2021 en de realisatie in 2022, in miljoenen / Bron: CBS Statline



Figuur 2.2: Bevolkingsprognose 2022-2070, puntvoorspelling en betrouwbaarheidsintervallen / Bron: CBS (2022)

zekerheid men wil hebben over de toekomstige bevolkingsontwikkeling, hoe groter de bandbreedte waarbinnen het toekomstige bevolkingsaantal zich naar het berekende inzicht van het CBS zal bevinden.

VERSCHIL TUSSEN PROGNOSES EN WAARNEMING

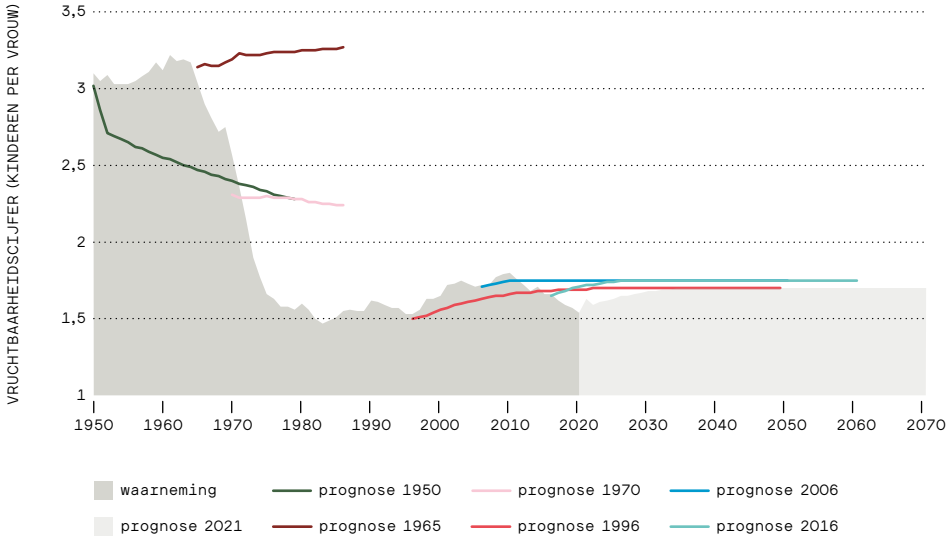
Figuur 2.2 toont de onzekerheid *vooraf* ten aanzien van de bevolkingsontwikkeling. Men kan echter ook terugkijken op de prognoses die ooit gemaakt zijn en deze confronteren met de werkelijke loop van demografische grootheden. Op grond van deze *achteraf*blik kan men een idee krijgen waar de onzekerheden vroeger schuilgingen. We tonen hier de CBS-prognoses en de blinde vlekken die men in het verleden had. Maar wel met de kanttekening dat deze blinde vlekken op precies dezelfde tijd óók terug te vinden zijn in andere landen.[13] De terugval in het kindertal in de jaren 60 en 70 werd bijvoorbeeld ook in andere landen, van het Verenigd Koninkrijk tot Singapore, niet goed onderkend. In dat opzicht zijn de blinde vlekken tamelijk universeel en hebben ze wellicht meer te maken met hoe demografen of statistische bureaus in het algemeen te werk gaan dan hoe het CBS specifiek de prognoses maakt.

Hieronder geven we een overzicht van de mate waarin de prognoses van het CBS voor de demografische kerndomeinen een goed beeld van de toekomst hebben gegeven.[14]

Geboortes

De belangrijkste drijvende kracht achter het fenomeen van bevolkingsvergrijzing–het kindertal–wordt getoond in figuur 2.3. Het laat ook zien hoe het komt dat de commissie Muntendam afgaande op de oude prognoses van het CBS op het verkeerde been is gezet.

De prognose van 1965 ging uit van de veronderstelling dat het hoge kindertal van de voorafgaande jaren gecontinueerd zou worden. Deze specifieke aanname leidde tot het beeld dat Nederland in het voorspelde jaar 2000 21 miljoen inwoners zou hebben. Het aantal kinderen per vrouw daalde echter vrij snel eind jaren 60, maar vooral na 1970. Er werden geen mededelingen gedaan over wat er na het jaar 2000 zou gebeuren, maar in een evaluatie van deze prognose werd een bevolkingsomvang van 50 miljoen inwoners voor het jaar 2050 niet uitgesloten.[15] Vijf jaar later, toen het CBS in 1970 een nieuwe prognose maakte, werd de wonderlijke prognose van 1965 flink gecorrigeerd: nu werd een bevolking van 17 miljoen inwoners in 2000 verwacht, maar zoals te zien is in figuur 2.3 was de vrije val van het kindertal per vrouw in 1970 nog niet uitgewerkt. Ook de aanname van een cijfer dat iets boven het



Figuur 2.3: Enkele prognoses versus waarneming op het terrein van het totale vruchtbaarheidscijfer, 1950-2022 / Bron: CBS en Keilman (1990)

vervangingsniveau van 2,1 schommelde bleek niet correct. Pas toen het vruchtbaarheidscijfer begin jaren 80 zakte naar het niveau van 1,5 à 1,6, zien we een stabilisatie optreden. Sinds die tijd vormt het kindertal niet langer de verstorende factor in het maken van prognoses.

Levensverwachting

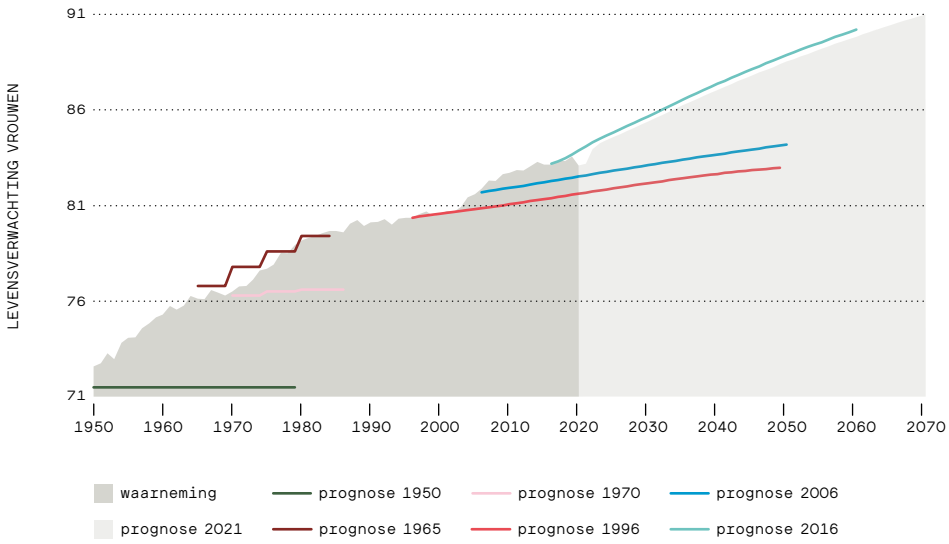
De levensverwachting bij geboorte is een andere belangrijke factor in het begrijpen van bevolkingsvergrijzing. En lange tijd werd het belang hiervan onderschat. Dat blijkt ook wel als we naar de prognose uit het beginjaar 1950 kijken (zie figuur 2.4), waarin de levensverwachting verondersteld werd constant te blijven (voor mannen 69,4 jaar en voor vrouwen 71,5 jaar). De onderschatting van dit belang is helemaal saillant als men bedenkt dat deze prognose (en updates daarvan in 1951 en 1959 met dezelfde levensverwachtingsprognoses) een belangrijk uitgangspunt was bij de totstandkoming van de AOW (Algemene Ouderdomswet).

Dat een prognose vrij goed kan aansluiten bij de werkelijkheid toont de prognose van 1965. Tussen 1950 en 1965 steeg de levensverwachting vrij sterk. Die verhoging werd in de prognose van 1965 doorgetrokken. Echter, tussen 1965 en 1970 stagneerde de groei van de levensverwachting en bleek de prognose iets te hoog te zijn. Bij de prognose van 1970 werd daarop gereageerd door een pessimistische prognose uit te brengen: het CBS ging daarbij uit van een bijna constante, dus zeer vlakke, ontwikkeling van de levensverwachting. Daarna bleek de levensverwachting toch weer te stijgen en was de prognose van 1965 achteraf veel accurater dan die van 1970.

Voor de prognoses van 1996 en later is het besef dat de levensverwachting constant zal blijven wél definitief verdwenen. De levensverwachting toont bij alle prognoses (en die daarna volgen) een stijgende lijn, hoewel men ook ziet in de figuur dat na 2006 de prognoselijnen een nog sterkere verhoging van de levensverwachting indiceren.

Internationale migratie

De laatste factor die in de boekhouding van demografen niet mag ontbreken betreft de internationale migratie. Ook deze werd jarenlang behandeld als een element dat weliswaar reëel was (in 1950 was Nederland immers getuige van een ware emigratiegolf) maar de veronderstelling voor de lange termijn was dat emigratie en immigratie elkaar in balans zouden houden (zie figuur 2.5).

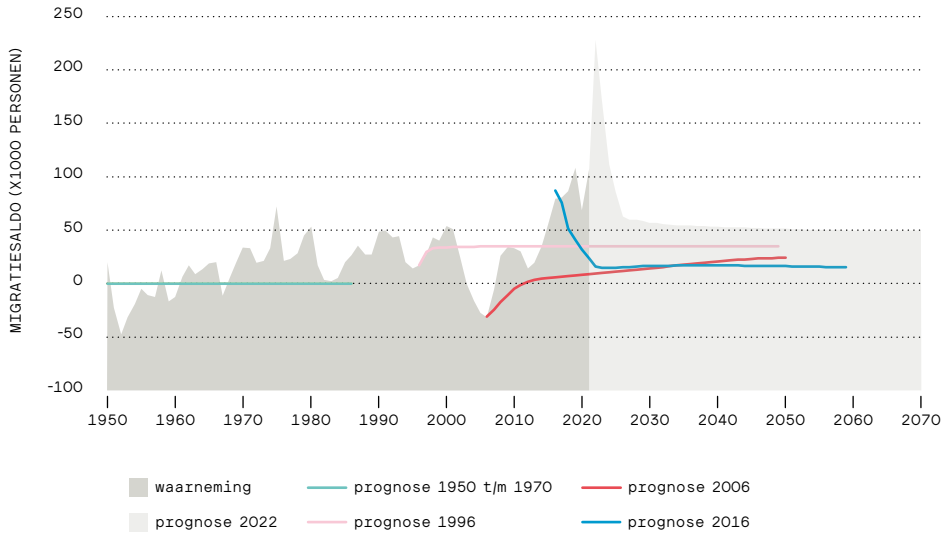


Figuur 2.4: Enkele prognoses versus waarneming op het terrein van de levensverwachting van vrouwen, 1950-2022 / Bron: CBS en Keilman (1990)

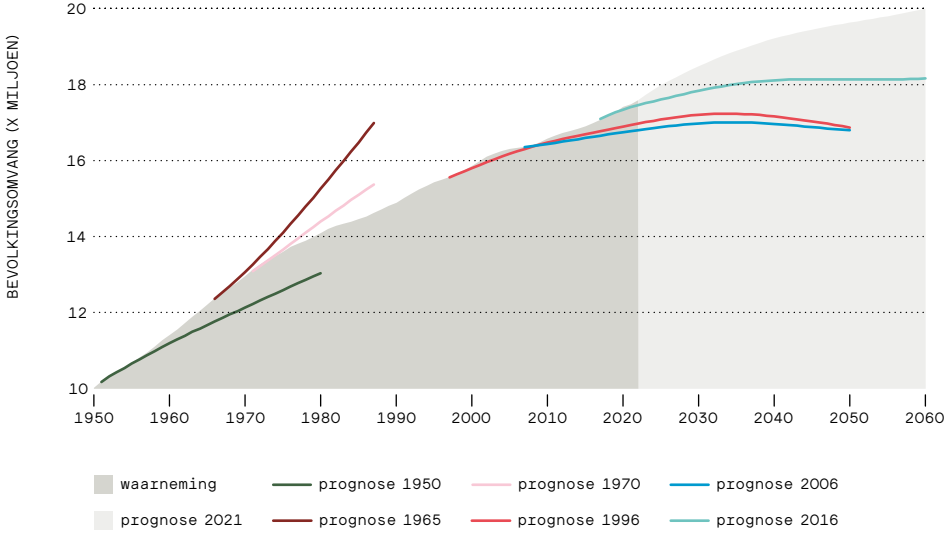
Dit was van toepassing op de prognoses van 1950, 1965, 1967, 1970 en 1972. Alleen in de bijstellingen van de prognose 1950 (in 1951 en 1959) werd de grootschalige emigratie toch als een relevante ontwikkeling gezien die enige bijstelling nodig maakte: in 1951 werd het migratiesaldo op -50.000 vastgeprikt tot het jaar 1981 en in 1959 werd dit saldo iets bijgesteld tot -20.000 (tot 1981).[16] Vanaf de jaren 90 zien we een tendens om Nederland als een immigratieland op lange termijn in te schatten, zelfs in de periode waarin Nederland in de jaren 2003-2007 een kleine emigratiegolf meemaakte.

Bevolkingsomvang

De slotsom van al deze onderliggende demografische componenten komt uiteraard tot uiting in de prognose van de totale bevolking (figuur 2.6). De prognoses in de beginjaren behoorden bij de eerste pogingen van het CBS om een toekomstbeeld van de Nederlandse bevolking te geven. De eerste prognose van 1950 had een aantal tendensen juist, zoals de daling van het kindertal per vrouw, waardoor de voorspelde stijging van de totale bevolking aanzienlijk afwijkt van de prognose van 1965. In latere jaren zijn de prognoses verbeterd. Dit komt deels doordat de demografische transitie is afgerond en verrassingen over de sterke



Figuur 2.5: Enkele prognoses versus waarneming op het terrein van het migratiesaldo, 1950-2022 / Bron: CBS en Keilman (1990)



Figuur 2.6: Enkele prognoses versus waarneming op het terrein van de bevolkingsomvang (in miljoenen), 1950-2022 / Bron: CBS en Keilman (1990)

daling van het kindertal per vrouw (zoals die bij de Commissie Muntendam) niet meer erg waarschijnlijk zijn. De onzekerheid schuilt tegenwoordig vooral in de volatiliteit van migratie en in mindere mate in de levensverwachting, maar ook daarbij is het zaak verrassingen niet uit te sluiten.

De staat van kennis over het maken van prognoses die samengevat is in de bovenstaande figuren laat zien dat in de loop van de tijd gemaakte veronderstellingen wisselend accuraat zijn. Waar het CBS in de periode van de commissie Muntendam nog worstelde met de ontwikkeling van het geboortecijfer, lijkt de belangrijkste onzekerheid nu te zitten in migratieaantallen. Dat is niet een typisch Nederlands probleem en ook niet een probleem van vandaag, maar dit is een kennisfeit dat al langer onder ogen wordt gezien door de demografengemeenschap. In een wereldwijde enquête onder demografen[17] uitgevoerd in 2009 werd gevraagd hoe waarschijnlijk het volgens hen was dat de bevolkingsprognoses die gemaakt worden in hun (woon)land de komende 20 jaar gerealiseerd worden. De onderstaande tabel 2.1 geeft in het kort weer hoe demografische experts en non-experts op de verschillende terreinen hun inschatting maken van de trefkans van prognoses op het terrein van vruchtbaarheid, sterfte en internationale migratie.

Experts schatten over het algemeen de kwaliteit van prognoses iets hoger in dan non-experts. Dat is uiteraard niet opvallend, maar wat wél opvalt is dat migratie van de drie kerndomeinen het minst accuraat zal zijn volgens de vakspecifieke experts: 52% van de migratie-experts schat dat de migratieprognoses (zeer) waarschijnlijk worden gerealiseerd. De kennis over de andere twee domeinen, sterfte en vruchtbaarheid, wordt aanzienlijk hoger ingeschat. Die inschattingen waren nog van ver voor de hoge instroom van asielzoekers in 2015, maar het geeft wel aan dat migratie van alle terreinen het moeilijkst valt te voorspellen. In dat opzicht moeten de migratieprognoses met de nodige terughoudendheid worden behandeld.

2.3 OMGAAN MET ONZEKERHEID

Onzekerheid is een woord dat te pas en te onpas wordt gebruikt bij het maken van prognoses, maar de ervaring leert dat iedereen er verschillende beelden bij heeft en er verschillende termen voor gebruikt. De een vertaalt het begrip onzekerheid als een risico of een kans dat een gebeurtenis zich voordoet, een ander noemt het fundamentele onzekerheid, of zoals voormalig minister van defensie van de Verenigde Staten Donald Rumsfeld het onder woorden bracht: “There are known knowns.

Tabel 2.1: Mening van demografen over de waarschijnlijkheid dat prognoses over geboorte, sterfte en migratie de komende 20 jaar in hun land worden gerealiseerd

Niveau van expertise over onderwerp[a]:	Geboorte	Sterfte	Internationale migratie
	Percentage dat aangeeft dat prognoses (zeer) waarschijnlijk gerealiseerd worden		
Expert	69%	76%	52%
Non-expert	64%	71%	42%

(a) Het niveau van expertise is een zelf-gerapporteerde maatstaf op de vraag "Hoe zou u zelf uw kennis waarderen op het terrein van [specialisaties binnen de demografie]? In de tabel gaat het om specialisaties (1) vruchtbaarheid en reproductieve gezondheid; (2) Mortaliteit en gezondheid; (3) migratie. Experts zijn personen die hun kennis waarderen als 'hoog', non-experts met als waardering 'laag' tot 'gemiddeld'. / Bron: IUSSP survey (2009)

These are things we know that we know. There are known unknowns. That is to say, there are things that we know we don't know. But there are also unknown unknowns. There are things we don't know we don't know." Deze typering sluit enigszins aan bij hoe economen de begrippen risico en onzekerheid van elkaar willen scheiden.[18] Naast een onzekerheid die men op voorhand weet (zoals: de kans op een uitkomst met een zuivere dobbelsteen is 1/6) of die in redelijke mate gemeten kan worden en uitgedrukt in een waarschijnlijkheid (bijvoorbeeld: op basis van de tijdreeksen van de afgelopen 50 jaar kunnen we zeggen dat er een x% kans is dat de huizenprijs volgend jaar zal dalen) bestaat er ook niet-reduceerbare of fundamentele onzekerheid: er bestaat geen enkele rationele basis om enige waarschijnlijkheid toe te kennen aan een specifieke gebeurtenis. Met andere woorden, 'we weten het gewoon niet'. En dit terrein bestrijkt de grote gebeurtenissen in de geschiedenis: van oorlogen, epidemieën, revoluties tot beurscrashes, natuurrampen en ook radicale innovaties.

Fundamenteel onzekere gebeurtenissen worden vaak niet meegenomen in bevolkingsprognoses omdat het in hoge mate speculatief is en niet eenvoudig in een model 'gevangen' kan worden. Maar in werkelijkheid is de demografische geschiedenis natuurlijk bezaaid met dit soort gebeurtenissen. De *babyboom* die in vele landen direct na de oorlog op gang kwam, kan men niet los zien van het einde van de oorlog. En

oorlogen vergroten ook de onzekerheid doordat migratiestromen op gang komen die de demografie van landen van bestemming én herkomst fundamenteel kunnen veranderen. De oorlog in Oekraïne is daarvan een actueel voorbeeld. De seksuele revolutie van de jaren 60, de secularisering van het leven, de uitvinding van de pil zijn drie simultane ontwikkelingen die voldoende krachtig waren om het kindertal in twee decennia in een vrije val te brengen. En meer recentelijk is natuurlijk de coronapandemie een voorbeeld van een gebeurtenis die op wereldschaal niet alleen de sterfte sterk beïnvloedde maar ook het dagelijks leven bijna twee jaar lang ontwrichtte. Kortom, het maken van bevolkingsprognoses is niet vrij van 'onzekerheid' maar het maakt wel uit wát voor type onzekerheid dat is. Dat kan variëren van de zuiver kwantificeerbare soort onzekerheid, zoals de sterftekansen van jaar op jaar in normale tijden, tot kwalitatieve onzekerheid: we weten dat de globalisering van de arbeidsmarkt meer migratiebewegingen teweegbrengt, maar in welke mate is gissen. En dan zijn er nog ontwrichtender vormen van fundamentele onzekerheid zoals het tempo van de klimaatverandering of de uitbraak van een oorlog en de effecten die dat kan hebben op migratie of het krijgen van kinderen. Een bredere kijk op onzekerheid kan meerwaarde hebben in het nadenken over dit soort langetermijnontwikkelingen.[19]

Binnen de bevolkingsafdeling van het CBS hanteert men drie manieren om de onzekerheid van toekomstige ontwikkelingen in kaart te brengen: (1) de scenariobenadering, (2) de variantenbenadering en (3) de stochastische benadering. Al deze benaderingen hebben gemeen dat de input van de prognose wordt gevarieerd om te zien hoe de uitkomsten van prognoses veranderen; het zijn een soort gevoeligheidsanalyses. Het zijn *mogelijke* uitkomsten en uitdrukkelijk *niet* de *meest waarschijnlijke* uitkomsten. Die worden immers door het CBS gerapporteerd als haar kernprognose: de meest waarschijnlijke uitkomst omgeven door een groeiende onzekerheid naarmate we verder in de tijd kijken.[20]
De drie verschillende benaderingen houden het volgende in:

→ De *scenariobenadering*. Hierin wordt een klein aantal verhaallijnen opgesteld voor de toekomstige ontwikkeling; deze verhaallijnen kijken breder dan alleen de demografische ontwikkeling en ieder scenario vormt een samenhangend verhaal. Waar prognoses trachten de meest waarschijnlijke ontwikkeling te beschrijven, zetten de scenario's een aantal mogelijke ontwikkelingen naast elkaar. In het algemeen is niet aan te geven hoe waarschijnlijk ieder scenario is.

→ De *variantenbenadering* lijkt op de scenariobenadering, maar dan zonder uitgebreide verhaallijnen. In deze benadering wordt meer systematisch verkend welke invloed een andere keuze van uitgangspunten voor elk van de demografische kerncijfers op de gesimuleerde bevolkingsontwikkeling heeft. Een variantenanalyse heeft meer het karakter van een gevoeligheidsanalyse om te zien hoe een centrale prognose kan veranderen als voor één variabele alternatieve waarden worden gehanteerd.

→ De *stochastische benadering*. Met behulp van de tijdreeksmodellen worden willekeurige tijdpaden voor vruchtbaarheid, sterfte en migratie gegenereerd. Deze worden vervolgens gebruikt om 1.000 varianten van een prognose te berekenen, elk met een andere combinatie van veronderstellingen voor de componenten. Iedere variant staat voor een mogelijke toekomstige ontwikkeling van de Nederlandse bevolking. Voor elke gewenste grootheid kunnen vervolgens onzekerheidsintervallen worden berekend uit de verdeling van de waarden over deze steekproef en dit wordt in beeld gebracht door een 'pluim' rond een puntvoorspelling, die in feite het resultaat is van de bovengenoemde 1.000 varianten die gegenereerd worden.[21]

2.4 SCENARIO'S

Demografische processen ontwikkelen zich veelal langzaam en worden in de loop van de tijd zichtbaar. Wie de toekomst wil verbeelden en navenant beleid wil vormen, kan zich flink vergissen. Om daarvan rekenschap te geven moet men zich bewust zijn van de fundamentele onzekerheid die inherent is aan een dergelijke exercitie. De geschiedenis van bevolkingsprognoses en -realisaties zoals in dit hoofdstuk uiteengezet, illustreert dat.

Waar de omgeving en het werk van de huidige staatscommissie verschilt van de vorige staatscommissie, is dat die onzekerheid zich niet alleen op de lange termijn voordoet maar óók op de korte termijn. Zo werd de factor migratie door de vorige staatscommissie nog enigszins weggeduwd–lees: Nederland behoort geen immigratieland te zijn–maar de realiteit is dat migratie niet meer weg te denken is in een globaliserende economie en een wereld die geopolitieke spanningen kent en waarschijnlijk ook de spanningen zal voelen van klimaatverandering. Waar geboorte- en sterfteontwikkelingen nog als langetermijnprocessen te kenschetsen zijn, kunnen de ontwikkelingen op terrein van migratie wisselvalliger worden. Gegeven de fundamentele onzekerheid is het daarom van belang om naast de bevolkingsprognoses die het CBS produceert ook over scenario's of varianten na te denken die de demografische onzekerheid vertalen. Het CBS heeft daarom een aantal varianten doorgerekend, om zo te kunnen zien hoe de kernprognose van het CBS verandert als afgeweken wordt van een aantal

kernveronderstellingen (zie het hiernavolgende hoofdstuk 3). In dit rapport zijn daarom demografische scenario's op twee manieren gebruikt: als verbeelding van onzekerheid en als stresstest.

SCENARIO'S ALS VERBEELDING VAN ONZEKERHEID

Allereerst laten scenario's mogelijke 'toekomsten' zien die afwijken van de meest waarschijnlijke prognose (in de ogen van de prognosemaker). Nogmaals benadrukt: scenario's zijn *geen* voorspellingen. Door scenario's te maken kunnen we beter anticiperen op ontwikkelingen die zich *mogelijk* voordoen. Een scenario maakt een toekomst concreet in termen van cijfers en wellicht helpt dat om beslissingen of plannen te maken die erop aansturen een dergelijke uitkomst te vermijden of juist te bereiken. Het vergt echter veel verbeeldingskracht om de toekomst concreet te maken. Uit onderzoek[22] op het niveau van individuen weten we dat een concrete verbeelding van een vergrijsde toekomst aanzet tot meer anticipatie en eventueel corrigerende actie, zoals meer sparen voor pensioen, dan zonder die verbeelding tot stand zou zijn gekomen. Dezelfde reacties kunnen zich natuurlijk ook voordoen bij het verbeelden van het huidige Nederland en het Nederland van 2050, met als grootste verschil dat de moeilijkheidsgraad helaas sterk toeneemt. Nederland is geen persoon maar een land, of beter gezegd: een collectief. Iedereen binnen dat collectief kan andere beelden en andere oordelen of verwachtingen over de toekomst hebben. Het besef van mogelijke toekomstige ontwikkelingen is in dat opzicht een bijdrage van het denken in scenario's.

SCENARIO'S ALS STRESSTEST

Een scenario kan ook doelbewust de onaangename kanten van een ontwikkeling in beeld brengen, wanneer grote veranderingen in de maatschappij het bereiken van doeleinden sterk onder druk zetten. Nederland is al een dichtbevolkt land en in het geval van een structurele verhoging van immigratie worden wellicht sommige problemen, zoals bevolkingsvergrijzing, (tijdelijk) opgelost maar komen ook vele zaken onder druk te staan. Dit betekent de facto dat, bijvoorbeeld, de overheid *niet* de meest waarschijnlijke uitkomst van bijvoorbeeld het CBS met de omliggende betrouwbaarheidsintervallen als uitgangspunt neemt, maar dat men juist situaties *buiten* de betrouwbaarheidsintervallen opzoekt en visualiseert. Fundamentele onzekerheid valt immers niet te vangen in een waarschijnlijkheid. En de belangrijkste bijdrage van zo'n vooruitblik is een vorm van een stresstest. Banken en andere financiële instellingen wordt vaak een spiegel voorgehouden door de toezichthouder,

BELEVING
MATRIXBORD OP DE
ERTSKADE IN AMSTERDAM
(19 DECEMBER 2019)

hte
tie

die via het uitvoeren van zogenaamde 'stresstests' wil zien of het stelsel wel bestand is tegen schokken.[23] Vragen doemen dan op als: wat als bijvoorbeeld wereldwijd alle beurzen instorten en klanten van de bank failliet gaan, hebben banken dan genoeg geld en vermogen om zo'n klap te weerstaan? Een '*perfect storm*'-scenario in feite; de term waarmee binnen de meteorologische wereld een storm wordt aangeduid die voortkomt uit een zeldzame combinatie van ongunstige weersomstandigheden. Maar dezelfde term wordt sinds de val van Lehman Brothers in 2008 ook in de financiële wereld gebruikt.

Een maatschappij kan natuurlijk ook 'stresstests' uitvoeren op het vlak van demografische ontwikkelingen. Hoe moet een samenleving omgaan met een demografische '*perfect storm*', bijvoorbeeld als de klimaatopwarming in kracht toeneemt? Brengt dit wellicht een emigratie van Nederlanders op gang naar droge, hoger liggende landen omdat ze de kans op overstroming te groot vinden? Of leidt het tot meer binnenlandse migratie naar droge provincies? In welke mate leiden hete zomers tot hogere sterfte onder ouderen? Of een andere situatie: Nederland wordt een relatief aantrekkelijke en veilige vestigingsplaats binnen Europa, die een grote toestroom van vluchtelingen en arbeidsmigranten oproept, waardoor het gebruik van faciliteiten onder druk kan komen te staan. De kernvraag is dan of een samenleving voldoende voorbereid is op dergelijke gebeurtenissen. Het is een vorm van doordenken die maar ten dele door bevolkingsprognosemodellen kan worden ondersteund en kennis vergt van de vele domeinen die geraakt worden door bevolkingsontwikkelingen. Kortom, het vergt een brede kijk op bevolkingsontwikkelingen. Niet alleen omdat de interactie met de maatschappij complex is, maar ook omdat men bij het beslissen onder demografische onzekerheid zowel bedacht moet zijn op de gevolgen van krimp als van groei.

1 Wellicht dat het instellen van een staatscommissie op het snijvlak van bevolking en samenleving al een teken aan de wand is dat er fundamentele veranderingen op til zijn en dat er ook een bereidheid is in de maatschappij op alle niveaus de toekomst recht in het gezicht te kijken.
2 Zie Van Nimwegen en Heering (2009)
3 Waarbij aangetekend moet worden dat Oekraïense vluchtelingen een speciale status hebben en niet als asielmigranten kunnen worden gezien.
4 De Gans (1994)
5 Verrijn Stuart (1921)
6 Methorst (1922)
7 De Gans, (2008, p. 159)
8 Binnen de demografie worden twee vervangingsfactoren vaak gehanteerd: de vervangingsvoet (*replacement rate*, oftewel het aantal levend geboren kinderen per vrouw) en de netto vervangingsvoet (net *replacement rate*, NRR zoals in de tekst gedefinieerd). Een bevolking die zichzelf vervangt heeft voor ontwikkelde landen de waarde 2,1 en niet 2,0 omdat niet alle kinderen tot volwassen leeftijd overleven. In ontwikkelingslanden kan het zo zijn dat de vervangingsfactor bijvoorbeeld 3,5 is omdat de kindersterfte hoger is en dat een vrouw meer kinderen moet krijgen als men de bevolking wil vervangen. Met de NRR wordt gedoeld op het gemiddelde aantal dochters dat een vrouw baart gedurende haar leven. Wanneer dit cijfer precies één is wil dit zeggen dat iedere vrouw vervangen wordt door één vrouw, met andere woorden een bevolking houdt zich in een gesloten systeem precies in stand. Is dit cijfer groter dan één, zal de bevolking groeien en, omgekeerd, bij een cijfer kleiner dan één, krimpen.
9 Van Duin en De Jong (2017)
10 Gjaltema en Broekman (2002)
11 Gjaltema (2003)
12 CBS (2022a)
13 Dorling en Gietel-Basten (2018)
14 Alle CBS-prognoses doornemen is voor een deel niet inzichtelijk door de veelheid van prognoses en het is soms ook niet mógelijk doordat de bronnen van de oude CBS-prognoses van vòòr 1996 niet online beschikbaar zijn. Cijfers voor de oude prognoses komen dan ook uit het proefschrift van Keilman (1990).
15 Gjaltema (2003, p. 5)
16 Gjaltema (2003)
17 Van Dalen en Henkens (2012)
18 Keynes (1921) en Knight (1921)
19 Zie werk Tetlock (1998).
20 Van Duin en De Jong (2017)
21 De Beer en Alders (1999)
22 Hershfield et al. (2011)
23 Dent et al. (2016)

HOOFDSTUK 3

DRIJVENDE KRACHTEN DEMOGRAFIE

Samenvatting

In dit hoofdstuk gaan we in op de drijvende krachten achter de twee belangrijkste demografische ontwikkelingen waarmee Nederland nu en in de nabije toekomst te maken heeft: migratie en vergrijzing.

Mensen hebben verschillende motieven om te migreren. Die motieven hangen vooral samen met omstandigheden in de landen van herkomst en bestemming, in combinatie met hun persoonlijke situatie. Migratie wordt in Nederland beleidsmatig ingedeeld naar regio van herkomst (binnen of buiten de EU) en naar motief: werk, studie, asiel en gezinsvorming en -hereniging. In de praktijk kunnen deze motieven uiteraard overlappen. Over de totale periode 1999-2020 was gezinsmigratie het belangrijkste motief (35%), gevolgd door arbeidsmigratie (23%). Studiemigratie is de afgelopen 20 jaar sterk toegenomen: van 7% naar 20%. Asielmigratie fluctueerde in de afgelopen 20 jaar sterk: tussen de 4% en 30%. De verwachting is dat asielmigratie door aanhoudende geopolitieke en regionale instabiliteit de komende jaren substantieel blijft, ook

gelet op de sociaaleconomische en klimatologische omstandigheden in – met name – Afrika en het Midden-Oosten.

De gemiddelde verblijfsduur van migranten neemt af. Meer dan 60% van de in 2010 aangekomen migranten was binnen tien jaar weer vertrokken, waarbij er tussen de groepen duidelijke verschillen zijn. Voor een belangrijk deel komt deze doorloop door de intra EU-migratie, die het gevolg is van het recht van vrij verkeer en verblijf van personen in de EU. De Nederlandse vraag naar arbeidskrachten oefent een belangrijke aantrekkingskracht uit op EU-migranten, die hier vaak laagbetaald werk doen en tijdelijk blijven. Verdere EU-uitbreiding kan dan ook zorgen voor een toename van EU-migranten in Nederland. Arbeidsmigratie van buiten de EU bestaat vooral uit kennismigranten. Vergeleken met andere landen is Nederland geen koploper in het aantrekken en behouden van (kennis)migranten. Nederland is wél een populaire bestemming voor studiemigranten van zowel binnen als buiten de EU. Gezinsmigratie hangt vaak samen met arbeidsmigratie en deels ook met asielmigratie.

Vooruitberekeningen met verschillende aannames over het gemiddelde migratiesaldo in de periode tot 2050 laten zien dat variaties in het migratiesaldo cumulatief aanzienlijke gevolgen kunnen hebben: een jaarlijkse toe- of afname van 20.000 personen in het migratiesaldo betekent een corresponderende uiteindelijke toe- of afname van 700.000 mensen in 2050. De diversiteit van de bevolking naar migratieachtergrond (in 2022: 25%) kan ook sterk uiteenlopen: in het geval van netto emigratie van gemiddeld 20.000 gaat dit naar 26% in 2050, maar onder een zeer omvangrijke (netto) immigratie van gemiddeld 150.000 kan dit percentage oplopen tot 45% van de bevolking.

Een demografisch fenomeen waarmee Nederland al tijden te maken heeft – en de komende decennia nóg pregnanter mee te maken krijgt – betreft bevolkingsvergrijzing. Hiermee bedoelen we zowel de stijging van de gemiddelde leeftijd van een bevolking als de toename van het aandeel ouderen in de

samenleving. Een direct gevolg van deze veranderende bevolkingssamenstelling is toename van de zogeheten 'grijze druk': de druk van de afhankelijke, oudere bevolking op de (potentieel) werkende bevolking. De belangrijkste drijvende krachten achter deze vergrijzing zijn het dalende kindertal én de toegenomen levensverwachting. Netto immigratie heeft een beperkt dempende invloed op de vergrijzende leeftijdsstructuur van een bevolking. Dit komt doordat migranten veelal op jonge leeftijd (20-35 jaar) komen, maar vaak slechts tijdelijk in een land verblijven. Vooruitberekeningen voor het jaar 2050 laten zien dat een stijging of daling van de levensverwachting in het Nederlandse pensioensysteem een asymmetrisch effect heeft op de relevante grijze druk, doordat de AOW-leeftijd is gekoppeld aan de levensverwachting. Alleen een stijging van de levensverwachting wordt (deels) vertaald naar een hogere AOW-leeftijd; bij een daling vindt er geen aanpassing van de AOW-leeftijd plaats. Hierdoor wordt de toename van de vergrijzingsdruk geneutraliseerd ten opzichte van de situatie van vóór de pensioenhervorming. Zonder deze hervorming zou de vergrijzingsdruk de komende decennia wel sterk gaan stijgen.

3.1 MIGRATIE EN VERGRIJZING

In de vorige hoofdstukken zijn de demografische ontwikkelingen door de jaren heen geschetst. Nederland wordt grijzer, gemengder en drukker. In dit hoofdstuk bieden we een overzicht van de drijvende factoren van demografische ontwikkelingen, en de oorzaken die daarachter zitten. Verder worden varianten van migratie en vergrijzing gepresenteerd met een doorrekening van de ontwikkeling van de bevolkingsomvang en -samenstelling voor 2050. Uitgangspunt hierbij zijn verschillende veronderstellingen voor wat betreft de invloedrijkste factoren.

Er zijn drie hoofdfactoren van invloed op de bevolkingsomvang en -structuur, namelijk veranderingen in: (1) sterfte, (2) kindertal en (3) het migratiesaldo (immigratie minus de emigratie). Achter deze ontwikkelingen staan oorzaken waardoor Nederlanders steeds ouder worden, waardoor er in Nederland minder kinderen worden geboren en waardoor er meer mensen naar Nederland migreren dan er vertrekken. Met inzicht in deze oorzaken kan de staatscommissie een actueel beeld geven van de demografische veranderingen en de effecten ervan op waarde schatten in de hoofdstukken die hierna volgen. Ook zal grondig inzicht in de drijvende krachten van demografische ontwikkelingen bijdragen aan het formuleren van handelingsperspectieven voor de overheid en de samenleving.

Tegelijkertijd zijn deze factoren moeilijk te voorspellen. Hoewel het verleden een goede bron is om te raadplegen, laten de afgelopen hoofdstukken ook zien dat kennis over het verleden niet altijd inzicht in de toekomst garandeert. Een analyse naar de oorzaken van demografische veranderingen behelst daarom ook een grondige analyse van actuele ontwikkelingen. Dat geldt in de eerste plaats voor een analyse van de drijvende krachten van (internationale) migratie; deze zijn in vergelijking tot sterfte en kindertal het moeilijkst te voorspellen als gevolg van grote dynamiek. In de tweede plaats is voor een goede analyse naar de oorzaken van demografische ontwikkelingen ook een inschatting nodig van de ontwikkelingen op het gebied van kindertal en de levensverwachting van verschillende groepen in de samenleving.

Dit hoofdstuk begint met een analyse van de oorzaken van immigratie (paragraaf 3.2), die ervoor zorgen dat de Nederlandse bevolking groeit en gemengder wordt. Daarna worden een zestal varianten met betrekking tot het migratiesaldo verkend, die lopen van lichte krimp naar sterke groei (paragraaf 3.3). Daarna volgen de oorzaken van vergrijzing (paragraaf 3.4), die zorgen voor een hogere levensverwachting en een lager kindertal. Op basis hiervan geeft de staatscommissie ten slotte een aantal varianten op het gebied van migratie, levensverwachting en kindertal. Alles met als doel beter inzicht te krijgen in de langetermijngevolgen van zulke variaties voor de vergrijzing (paragraaf 3.5).

3.2 EEN ANALYSE VAN DE OORZAKEN VAN MIGRATIE

Om zicht te krijgen op toekomstige migratie naar Nederland is het van belang om de motieven voor migratie en de factoren die migratiebewegingen beïnvloeden in kaart te brengen.

Mensen migreren om verschillende redenen. Motieven kunnen samenhangen met de context in het land van bestemming of herkomst, in combinatie met persoonlijke omstandigheden.[1] Contextuele factoren zijn onder meer de politieke situatie, economische ontwikkeling en perspectief, familierelaties, demografische ontwikkelingen en klimatologische omstandigheden in landen van aan- en herkomst. Deze kunnen bijdragen aan de beslissing om te migreren. Daarnaast zijn oorlog, vervolging, natuurrampen en gebrek aan economisch perspectief belangrijke redenen voor mensen om een regio of land te verlaten. Nederland is een bestemmingsland; juist vanwege de sterke economie en arbeidsvraag, maar ook (politieke) veiligheid en studiemogelijkheden spelen een rol.

Of en wanneer mensen ook daadwerkelijk de stap zetten om te migreren, is niet alleen afhankelijk van deze structurele *push*- en *pull*-factoren, maar ook van hun persoonlijke doelen, competenties en omstandigheden; die van sleutelfiguren in landen van bestemming spelen ook een rol. Zo spelen werkgevers en uitzendbureaus in Nederland een belangrijke rol in het aantrekken van migranten. Mensen hebben verschillende doelen en financiële, sociale en fysieke mogelijkheden om deze te realiseren. Personen met lage inkomens hebben meestal niet de mogelijkheden om te migreren. Ook hebben niet alle mensen goede toegang tot sociale netwerken, zoals gezin en/of familie of diasporanetwerken in het beoogde bestemmingsland. Zulke sociale netwerken spelen een belangrijke rol in migratiekeuzes. Migratie is veelal een collectieve strategie van een familie of groep. Persoonlijke en structurele redenen om te migreren worden daarnaast beïnvloed door de internationale, Europese en nationale beleidscontexten en wetgevende kaders. Deze kunnen zowel faciliterend als beperkend zijn.

Het vervolg van deze paragraaf biedt een overzicht van de motieven voor migratie naar Nederland en de belangrijkste structurele oorzaken en verwachtingen ten aanzien van migratie. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen migratie vanuit andere lidstaten van de EU naar Nederland en vanuit landen buiten de EU (zogenoemde derde landen) naar Europa en in het bijzonder Nederland.

CATEGORIEËN MIGRATIE NAAR NEDERLAND

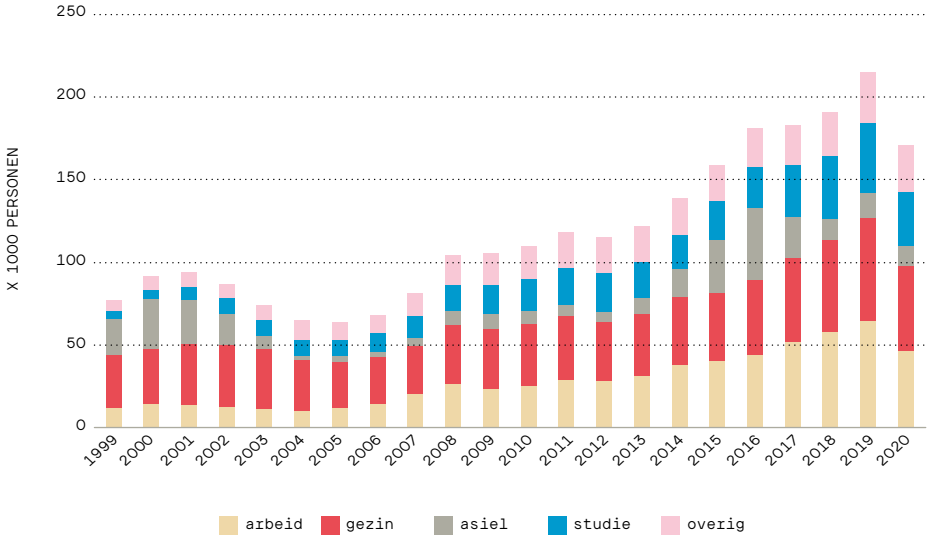
Migratie wordt in Nederland beleidsmatig ingedeeld naar regio van herkomst en naar motief.[2] Mensen die naar Nederland migreren zijn te groeperen naar twee hoofdregio's: migratie vanuit EU of landen vanuit

de Europese Vrijehandelsassociatie (EFTA-landen) en vanuit niet-EU/EFTA-landen. In de periode van 2013 tot 2022 kwam 53% van de migranten uit EU/EFTA-landen. Wat betreft arbeidsmigratie uit de EU/EFTA-landen gaat het zowel om migranten die werken in de laagbetaalde sectoren van de arbeidsmarkt, alsook om mensen die juist in hoog gekwalificeerde functies een baan vonden in diverse sectoren.

Vier hoofdmotieven voor migratie die worden geregistreerd zijn: werk, studie, asiel en gezinsvorming en -hereniging. De geregistreerde motieven hoeven niet een-op-een overeen te komen met daadwerkelijke (combinaties van) motieven die mensen hebben: iemand kan vanwege een gebrek aan economisch perspectief naar Nederland willen vertrekken in de hoop op werk en een betere toekomst, maar vanwege de beperkte mogelijkheden om hier een werkvergunning te krijgen geen andere mogelijkheid zien dan asiel aan te vragen. Ook iemand die wegvlucht uit een oorlogsgebied kan tegelijkertijd economische motieven hebben. Iemand uit een andere EU-lidstaat kan samen met een partner naar Nederland komen om hier beiden te werken, maar worden gezien als ofwel een arbeidsmigrant of een gezinsmigrant, et cetera. Toch is een overzicht van de verschillende migratievormen behulpzaam: hoe groot zijn deze groepen en hoe hebben deze zich door de tijd ontwikkeld? De groepen verschillen namelijk in verblijfsduur, verblijfsrechten, sociaal-conomische positie en gebruik van voorzieningen.

Over de totale periode 1999-2020 was de categorie groep gezinsmigratie het grootst (35%) gevolgd door arbeidsmigratie (23%). Figuur 3.1 laat zien hoe die ontwikkeling is verlopen over de tijd, waarbij asielmigratie sterke fluctuaties kent en vooral studiemigratie een sterke opmars laat zien binnen de totale groep immigranten: van 7% in 1999 naar 20% in 2019.[3] Het aandeel van arbeidsmigratie neemt ook fors toe: in 1999 was nog maar 16% van de immigranten arbeidsmigrant, in 2019 was dat aandeel gestegen naar 30%. Arbeids- en studiemigratie zijn sterk toegenomen als gevolg van het vrije verkeer van personen in de Europese Unie en de internationalisering van het Nederlandse onderwijs.

De meeste gezinsmigratie (27% van de totale gezinsmigratie) komt doordat een Nederlander zonder migratieachtergrond of statushouder een partner of andere gezinsleden naar Nederland laat komen.[4] Voor elke tien arbeidsmigranten volgen zes gezinsmigranten (voor kennismigranten is dat zelfs een-op-een). Studiemigranten kennen daarentegen nauwelijks gezinsmigratie. Vanuit demografisch perspectief op lange termijn is het van belang dat arbeidsmigratie gepaard gaat met veel gezinsmigratie.



Figuur 3.1: Verloop van immigratie naar immigratiemotief, 1999-2020 / Bron: CPB (2023a). Noot: In deze figuur is de grootste groep immigranten-Nederlanders die terugkeren naar hun land en dus reïmmigreren-buiten beschouwing gelaten.

Naast deze geregistreerde migranten is er een populatie migranten in Nederland niet geregistreerd. Deze groep onrechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen bestaat uit irreguliere migranten, mensen wiens verblijfspapieren zijn verlopen en niet teruggekeerde, uitgeprocedeerde asielzoekers. De omvang van deze populatie wordt geschat op (afhankelijk van de methode) rond de 23.000 en rond de 58.000. Mede als gevolg van de laatste uitbreiding van de EU is het aantal onrechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen de laatste jaren afgenomen.[5]

Vanuit een demografisch perspectief op 2050 is ook relevant of en hoelang de verschillende groepen migranten in Nederland blijven en in hoeverre ze op de langere termijn bijdragen aan de bevolkingsgroei van Nederland. De groepen blijken daarin aanmerkelijk te verschillen.[6] Als bekeken wordt welke immigranten na 10 jaar nog in Nederland zijn, dan blijkt van de arbeidsmigranten bijna driekwart weer uit Nederland vertrokken te zijn en van de studiemigranten meer dan 80%. Van de asielmigranten daarentegen is nog driekwart aanwezig en van de gezinsmigranten nog ruim de helft. Van deze laatstgenoemde groepen vestigt zich dus een veel groter deel blijvend in Nederland. De arbeids- en zeker de studiemigratie is vlottender.[7] De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) heeft vastgesteld dat de gemiddelde verblijfsduur van migranten in Nederland afneemt. Waar van de in 1995

aangekomen migranten 40% binnen tien jaar was vertrokken was dit in 2010 meer dan 60%. Voor een belangrijk deel komt dit door intra EU-migratie.[8]

MIGRATIE UIT EU-LANDEN

Het vrij verkeer van personen, diensten, goederen en kapitaal vormt de basis van de samenwerking tussen EU-lidstaten en de kern van de interne markt. Het grootste deel van de migranten in Nederland dat afkomstig is uit andere EU-lidstaten is hier om te werken (32%), is een meereizende partner of kind (27%), of is hier om te studeren (17%).[9] Doordat deze groep zich niet hoeft te registreren en doordat het afgeleide migratiedoel niet per se overeenkomt met de daadwerkelijke motivatie, zijn deze cijfers niet heel nauwkeurig. Deze migratiebewegingen tussen EU-lidstaten hebben met name economische oorzaken.

Vraag naar arbeid trekt migranten aan

Het concurrentievermogen van een aantal sectoren van de Nederlandse economie – in het bijzonder de (glas)tuinbouw, de voedingsindustrie en de distributiesector – is deels gezocht in het aantrekken van goedkope arbeidskrachten uit (met name) andere EU-landen. De structuur van de Nederlandse economie vormt daarmee een belangrijke aantrekkingskracht voor migratie. Volgens de Jaarrapportage Arbeidsmigranten en de Migrantenmonitor van het CBS zijn er 554.500 EU-arbeidsmigranten in Nederland (data uit 2020).[10] Veel arbeidsmigranten vinden in Nederland werk via uitzendbureaus: zo laten data van de Algemene Bond Uitzendondernemingen (ABU) uit 2019 zien dat van de 767.571 arbeidsmigranten er 374.200 werkten als uitzendkracht.[11] Ongeveer de helft van alle arbeidsmigranten is dus werkzaam in de uitzendsector; 90% hiervan is afkomstig uit Midden- of Oost-Europa (MOE-landen).[12]

De structuur van de Nederlandse economie en de arbeidsmarkt zoals die zich de afgelopen jaren hebben ontwikkeld, speelt hierbij ook een rol.[13] Zo trekken open economieën en flexibele arbeidsmarkten (zoals in Nederland, de VS en het VK) meer immigranten aan dan meer gesloten economieën en strakker gereguleerde arbeidsmarkten (zoals in Japan en Korea). Vanwege verminderingen van de wet- en regelgeving (deregulering) kregen wervers en uitzendbureaus meer mogelijkheden om arbeidskrachten te werven. Naast het vrij verkeer van personen heeft de aanwezigheid van arbeidsmigranten uit de EU in Nederland dus ook te maken met hoe de arbeidsmarkt en arbeids- en verblijfomstandigheden (in brede zin) zijn gereguleerd. Dit heeft voordelen voor werkgevers en consumenten, maar kent ook schaduwzijden.[14] Volgens de Arbeidsinspectie heeft ongeveer 50% van de EU-arbeidsmigranten in Nederland een onvoldoende of

laag inkomen. Deze groep staat relatief vaak bloot aan fysieke belasting en gevaarlijke stoffen én kent een verhoogde instroom in een werkloosheids-, bijstands-, of arbeidsongeschiktheidsuitkering.[15]

De mogelijkheid van vrij verkeer lijkt daarnaast wel aan te sluiten bij het vaak circulaire karakter van migratie. In het geval van de 'gastarbeiders' in de jaren 70 doorbraken beleidskeuzes deze circulariteit, wat leidde tot permanente vestiging en volgmigratie.[16] Nu is er veel meer sprake van fluctuerende immigratieniveaus, die samenhangen met de economische conjunctuur doordat migranten vrij in en uit kunnen reizen. Hoewel een substantieel deel van de migranten uit andere EU-landen zich voor langere tijd vestigt in Nederland, verblijft het grootste deel hier nog altijd kort.

Het is onzeker hoe migratie binnen EU-landen zich de komende decennia verder zal ontwikkelen. Onder andere de WRR wijst op de mogelijke toekomstige ontwikkeling dat intra-EU migratie vanwege vergrijzing in alle lidstaten de komende jaren aanhoudend minder kan worden.[17] Daarbij is niet in beschouwing genomen dat nieuwe landen mogelijk zullen toetreden tot de EU.

Met EU-uitbreiding meer immigratie

Sinds de grootschalige Russische invasie in Oekraïne en de aanvraag voor het EU-lidmaatschap van Oekraïne, Moldavië en Georgië raakten de gesprekken over verdere uitbreiding van de EU in een stroomversnelling. Naar verwachting zal een verdere uitbreiding van de EU met de Westelijke Balkan (Albanië, Bosnië en Herzegovina, Macedonië, Noord-Macedonië, en Servië), Oekraïne en Moldavië (en op termijn mogelijk Georgië) leiden tot meer migratie naar Nederland;[18] deze verwachting is met name gebaseerd op ervaringen met de vorige uitbreidingen. Zo was het verschil in economische ontwikkeling tussen West-Europese en de Midden- en Oost-Europese (MOE) lidstaten een belangrijke oorzaak van grootschalige (arbeids)migratie vanuit de laatstgenoemde landen na hun toetreding tot de EU in 2004 en 2007. Dit zette ook migratiebewegingen in gang richting Nederland, waar bovendien grote behoefte was aan goedkopere arbeidskrachten, bijvoorbeeld in de glastuinbouw. In 2004 luidde de prognose van het Centraal Planbureau (CPB) dat tussen 1 mei 2004 en 1 mei 2006 per jaar tussen de 5.000 en 10.000 arbeidsmigranten zich in Nederland zouden vestigen vanuit de nieuwe lidstaten.[19] Dit werden er snel veel meer. In 2007 werd de arbeidsmarkt voor acht MOE-landen geopend. Toen kwamen bijna 20.000 migranten uit deze landen naar Nederland (bijna de helft van alle EU-migranten in Nederland). In 2014 werd de Nederlandse arbeidsmarkt geopend voor Bulgaren en Roemenen; toen bedroeg het aantal MOE-immigranten in Nederland bijna 42.000 (meer dan de helft van

NOODOPVANG
SLAAPCABINES VOOR
ASIELZOEKERS IN DE OPSLAG
(TER APEL 20 SEPTEMBER 2023)

53
54
55
56
49
50
51
52
SPOKOYNOY NOCHI
DOBRANOC
GUTE NACHT
SELAMAT
TIDUR
DORMI BENE

alle EU-migranten in Nederland).[20] In 2020 waren er inmiddels 262.000 Polen, 62.000 Roemenen en 50.000 Bulgaren in Nederland.[21]

Nu de EU aan de vooravond staat van een mogelijke uitbreiding met Oekraïne, Moldavië en de vijf kandidaat-lidstaten in de Westelijke Balkan, is een toename van de migratie uit deze landen op middellange termijn een realistisch scenario. De huidige lidstaten van waaruit migranten naar Nederland komen, zijn aan het vergrijzen; dit kan zorgen voor een afname van deze migratie. Maar de economische verschillen tussen de EU en de kandidaat-lidstaten zijn erg groot. Dat geldt ook voor Oekraïne. Het is onzeker hoe Oekraïense economie uit de oorlog zal komen, maar nu al draagt ook de economische situatie bij aan ontheemding. In de andere genoemde EU-lidstaten is de economische situatie evenmin goed. Bovendien hebben deze landen te maken met een bevolkingskrimp en een daarmee gepaard gaande verschraling van de publieke voorzieningen. Daardoor worden deze landen ook steeds minder aantrekkelijk om in te wonen, met name voor jongeren. Hoewel dit – op Oekraïne na – landen zijn met een laag inwonertal, moet het effect van een EU-toetreding op migratiebewegingen richting West-Europa niet worden onderschat.

MIGRATIE UIT LANDEN BUITEN DE EU

Arbeidsmigratie

Een deel van de migratie naar Nederland vanuit landen buiten de EU bestaat uit arbeidsmigratie. De afgelopen tien jaar kwamen er jaarlijks tussen de 9.000 (2013) en 29.000 (2022) arbeidsmigranten van buiten de EU naar Nederland, waarvan telkens 80 tot 95% kennismigrant (hoog-opgeleide immigrant) was.[22] Het Nederlandse arbeidsmigratiebeleid is er voor een belangrijk deel op gericht om onze internationaal concurrerende kenniseconomie in stand te houden. Dat geldt in het bijzonder als het gaat om de toelating van arbeidsmigranten van buiten de EU. Het Nederlandse beleid voor migratie van buiten de EU is restrictief in het geval van laaggeschoold werk. Uit onderzoek blijkt dat er potentieel vraag is naar arbeidsmigratie in het middensegment (mbo-3 en hoger), bijvoorbeeld in de zorg en technische beroepen, maar daar is op dit moment geen regeling voor.[23] Een onderlinge afwijking tussen de vraag naar arbeidskrachten die het gevolg is van de structuur van de Nederlandse economie en de mogelijkheden om hier op legale manier in te voorzien, kan leiden tot irreguliere migratie.[24]

Werkvergunningen worden over het algemeen verstrekt aan (hoog) opgeleide migranten die voldoen aan een (relatief hoge) salariseis. Een aanzienlijk deel komt daarbij in aanmerking voor een specifieke

vrijstelling in de loonbelasting (de zogenaamde 30%-regeling).[25] Dergelijk beleid, dat bepaald wordt door keuzes over de structuur van de Nederlandse economie, is er nadrukkelijk op gericht om buitenlandse werknemers aan te trekken die een bepaalde deskundigheid hebben die in Nederland schaars is. Met de introductie van de procedure 'erkend referent' in 2013 ligt de verantwoordelijkheid voor de werving van deze arbeidskrachten anders dan in de jaren 50 en 60. Toen speelde de Nederlandse overheid hier een belangrijke rol in, terwijl de werving nu bij werkgevers ligt, die dit in toenemende mate uitbesteden aan uitzendbureaus.[26] Vergeleken met andere landen is Nederland geen koploper in het aantrekken en behouden van (kennis)migranten.[27] Naast bekendheid van Nederland onder migranten en de persoonlijke netwerken die zij hebben, speelt het kunnen aarden en participeren in de Nederlandse samenleving hierin een belangrijke rol. Dit geldt in het bijzonder voor meereizende partners, die over het algemeen beperkte loopbaanmogelijkheden hebben. Dit kan een belangrijke factor zijn in het aantrekken en behouden van kennismigranten voor de Nederlandse economie, met het oog op initiatieven in andere EU-lidstaten om meer arbeidsmigranten van buiten de EU te werven.

Studiemigratie

Nederland is een populaire bestemming voor legale studiemigranten van buiten de EU. In 2021 kwamen 18.465 studiemigranten uit niet-EU/EFTA-landen en 21.125 studiemigranten uit EU/EFTA-landen.[28] Het Nederlandse hoger onderwijs staat goed aangeschreven; met name het universitaire onderwijs is sterk geïnternationaliseerd. 40% van de eerstejaarsstudenten op de universiteit komt momenteel uit het buitenland.[29] Volgens cijfers van het Nuffic kwam in het studiejaar 2021-2022 van alle internationale studenten 72,1% uit EU/EFTA-landen en 27,9% van buiten de EU/EFTA. Het relatief hoge percentage studies dat in het Engels wordt aangeboden faciliteert de instroom van internationale studenten. In het studiejaar 2021-2022 werd 28% van de bacheloropleidingen in het Engels aangeboden. Voor de masteropleidingen lag dit percentage veel hoger: maar liefst 77% werd in het Engels aangeboden.[30]

Gezinsmigratie

Het belangrijkste motief achter migratie uit landen buiten de EU is gezinshereniging of -vorming. Bij gezinsvorming gaat het om het tot stand brengen van een gezinsband van een persoon die in Nederland verblijft; bij gezinshereniging komen de partner en kinderen van een reeds bestaand gezin van een migrant naar Nederland. Zoals in het begin van dit hoofdstuk beschreven, is deze categorie ook vanuit het

demografisch perspectief op lange termijn van belang, omdat een relatief groot deel van deze mensen zich blijvend vestigt in Nederland.[31] De Europese gezinsherenigingsrichtlijn heeft als doel om gezinshereniging te faciliteren, maar geeft lidstaten de mogelijkheid om voorwaarden te stellen. Daarom zijn er belangrijke verschillen tussen de EU-lidstaten. Een belangrijk verschil tussen Nederland en andere lidstaten is dat in Nederland ook niet-gehuwde en niet-geregistreerde partners voor gezinshereniging in aanmerking komen. Tegelijkertijd komen ouders van meerderjarigen niet in aanmerking, in tegenstelling tot de meeste andere lidstaten. Een ander belangrijk verschil is dat Nederland een van de weinige lidstaten is waar gezinsleden voorafgaand aan de komst naar de EU een inburgeringsexamen moeten afleggen. Nederland heeft daarmee op Denemarken na de strengste inburgeringsvoorwaarden in de EU.[32] Deze voorwaarden gelden echter niet voor gezinsleden van erkende vluchtelingen.

Asielmigratie

Er is grote dynamiek in de immigratiedruk vanuit niet-EU landen. Dat is een gevolg van structurele migratiedruk in regio's rond Europa. Deze migratiedruk manifesteert zich onder andere in de vorm van (irreguliere) asielmigratie.[33] De asielmigratie naar Nederland varieerde in de periode van 1999 tot 2020 het sterkst van alle vormen van immigratie: tussen de 4 en 32% van de jaarlijkse instroom. Vanwege de onzekere toekomst en grote dynamiek van asielmigratie verkennen we een aantal factoren die mogelijk kunnen bijdragen aan een toename van asielmigratie.

TOENEMENDE MIGRATIEDRUK

Geopolitieke instabiliteit

Een verslechterde politieke situatie, oorlog, geweld, of kans op religieuze, etnische, sociale of politieke vervolging zijn belangrijke redenen voor mensen om een land of regio te verlaten. Het aantal internationale vluchtelingen is in absolute zin de afgelopen tien jaar verdubbeld, van ruim 10 miljoen in 2012 tot ongeveer 22 miljoen in 2021.[34] In relatieve termen (het aantal vluchtelingen als percentage van de wereldbevolking) heeft asielmigratie decennialang geschommeld tussen de 5 en 10% van de totale internationale migratie. De afgelopen tien jaar laten echter een stijging zien, nadat er sinds de jaren 1990 sprake was van een forse daling.[35] Asielaanvragen in Europa lijken op de lange termijn een stijgende trend te vertonen. Naast nabijheid van conflicten kan dat ook te maken hebben met verbeterde infrastructuur en toenemende welvaart. In 2022 lag het aantal vluchtelingen fors hoger, met name door de

oorlog in Oekraïne. Door de huidige geopolitieke instabiliteit is het te verwachten dat het aantal mensen op de vlucht zeker het komende decennium blijvend hoog zal zijn.

Omdat de meeste vluchtelingen in de regio worden opgevangen, heeft niet elk conflict in de wereld logischerwijs impact op de vluchtelingenaantallen richting Europa of Nederland; volgens de *United Nations High Commissioner for Refugees* (UNHCR) verbleef in 2017 zo'n 80% van de vluchtelingen in buurlanden. Vanuit demografisch perspectief voor Nederland is met name de regio rond Europa van belang. Vooral de oorlog in Oekraïne zal een belangrijke doorwerking hebben. Hoewel landen als Polen, Duitsland en Tsjechië de meeste Oekraïense vluchtelingen opvangen, moet ook Nederland de komende jaren rekening houden met komst en verblijf van ontheemden uit deze regio, vooral naarmate de oorlog langer zal duren. Ook kunnen Rusland en Belarus weer druk uitoefenen op de EU-lidstaten door de bewuste inzet van migratie, zoals Belarus in 2021 al heeft gedaan.[36]

Een belangrijk–relatief nabij–herkomst- en transitland is Tunesië. Toegenomen politieke instabiliteit, een repressieve regering en een algeheel gebrek aan perspectief maakt dat steeds meer Tunesische jongeren uit dit land willen vertrekken richting Europa. Ook is Tunesië een belangrijk transitland voor met name West-Afrikaanse migranten. Voor deze groep is een verblijf in Tunesië, vanwege de economische situatie en de verharde en racistische houding tegenover hen, steeds minder een optie. Hoewel deze (voornamelijk) jongeren in Nederland vrijwel geen kans maken op een verblijfstatus, proberen ze asiel aan te vragen. Vanwege tekortschietend asiel- en terugkeerbeleid in de EU vormen deze zogenaamde 'veiligelanders' een zware belasting van de asielketens in met name Zuidelijke EU-lidstaten.[37] In Nederland behoort momenteel een krappe 5% van de mensen in de asielopvang tot deze groep. Het is in deze context dat de EU tracht tot migratie-afspraken te komen met Tunesië.

De komende jaren zullen naar alle waarschijnlijkheid ook de politieke instabiliteit en escalaties in de Hoorn van Afrika migratiebewegingen in gang zetten. Vooral in de regio zelf, maar waarschijnlijk ook daarbuiten. Met name de huidige oorlog in Soedan maakt veel slachtoffers; er bestaat een aanzienlijke kans dat de conflicten zich uitbreiden in de toch al kwetsbare regio. De uiteindelijke impact hiervan op de demografie in Nederland hangt af van hoelang de politieke onrust in de regio blijft aanhouden en van het aantal nareizende familieleden.

Door het oplaaiende conflict in de Gazastrook zijn ongeveer 1,5 miljoen mensen in de Gazastrook ontheemd, maar kunnen niet vertrekken uit het afgesloten oorlogsgebied. Zowel Egypte als Jordanië willen geen nieuwe Palestijnse vluchtelingen opnemen. Mochten toch grote

aantallen Palestijnen worden verdreven uit Gaza, dan is het niet onwaarschijnlijk dat deze landen deels doorverwijzen naar Europa.

Economische ontwrichting

Werkloosheid en een algeheel gebrek aan economisch perspectief zijn belangrijke redenen om een land te verlaten, in de hoop op een betere toekomst elders. Inadequaat bestuur, slecht functionerende instituties en klimaatverandering werken economisch ontwrichtend in veel regio's rond Europa. Deze kunnen worden versterkt door demografische ontwikkelingen. De *African Youth Survey* 2022 liet zien dat 52% van de Afrikanen plannen had om de komende drie jaar te migreren[38], wat overigens niet overeenkomt met het daadwerkelijke vermogen om dat ook te doen.[39] Maar ook vergrijzing en bevolkingskrimp kunnen juist een aanleiding zijn om een land te verlaten. Omdat dit vaak gepaard gaat met een verschraling van publieke voorzieningen, is het voor veel mensen, met name jongeren, niet meer aantrekkelijk om er te wonen.

Een belangrijke conclusie is dat economische ontwrichting in alle onderzochte regio's rond Europa een belangrijke reden voor mensen is om te willen migreren. Of mensen daadwerkelijk kunnen en zullen vertrekken en of Europa als bestemming kan worden gekozen, hangt af van de kosten van de migratieroutes–die vaak zo hoog zijn dat de allerarmsten de reis niet kunnen betalen–en het beleid dat landen in de regio (bijvoorbeeld grenzen- en visabeleid) en Europa voeren. De hoge kosten en risico's van de migratieroute naar Europa vanuit de Sahel vormen belangrijke oorzaken waardoor migranten uit die regio nochtans niet op grote schaal, en niet in de eerste plaats, in Europa en Nederland terechtkomen. Zij komen eerder terecht in Noord-Afrika en het Midden-Oosten. Of dit in de toekomst anders zal zijn, hangt af van de duur en ernst van de politieke en economische ontwrichting in de regio. Hoe langer deze aanhoudt, hoe groter de kans dat de druk op transitlanden te hoog wordt; dat geldt nu al voor Tunesië. Ook zal een groeiende diaspora (door geboorte en nareis) in de toekomst bij kunnen dragen aan een toename van het aantal migranten uit de regio naar Europa en Nederland.

Een belangrijke observatie om rekening mee te houden is dat een dergelijk samenspel van economische malaise, politieke instabiliteit en negatieve gevolgen van klimaatverandering zich met name afspeelt in transitlanden, zoals Turkije en landen in Noord-Afrika. Daar worden disproportioneel veel vluchtelingen en migranten opgevangen die geen middelen hebben om door te reizen naar Europa. Een verslechtering van de situatie in deze landen en de afwezigheid van legale migratieroutes tussen deze landen en de EU, vormen een verhoogd risico dat deze mensen via irreguliere routes proberen de EU te bereiken.

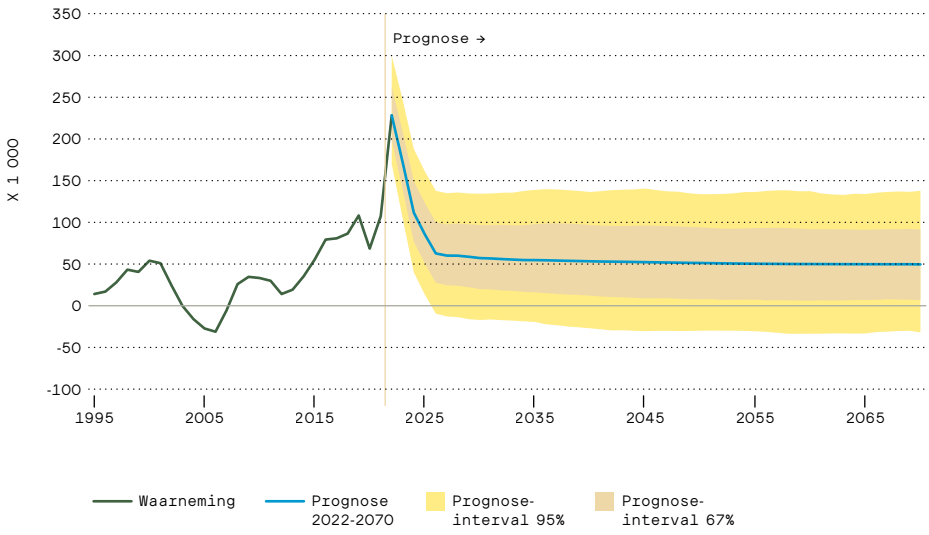
Klimaatmigratie
Klimaatverandering gaat gepaard met extreme weersomstandigheden zoals droogte of overstromingen en hongersnoden. Dat heeft in vele regio's in de wereld mensen in beweging gezet: onderzoek laat zien dat klimaatverandering tussen nu en 2050 ongeveer 216 miljoen mensen tot migratie zou kunnen aanzetten, maar hoofdzakelijk binnen hun eigen land.[40] Zogenoemde 'klimaathotspots' zijn landen die het hardst getroffen worden door de effecten van klimaatverandering. Dit zijn dikwijls landen die al veel langer gebukt gaan onder armoede of gewapend conflict. Sterker nog, meer dan 70% van alle vluchtelingen en ontheemden ter wereld komen uit de meest klimaatkwetsbare landen. Dit percentage zal de komende jaren naar verwachting alleen maar toenemen.[41]

Dergelijke hotspots bevinden zich vooral in het Midden-Oosten, de Sahel, de Hoorn van Afrika en Noord-Afrika. Door droogte, waterschaarste, voedselonzekerheid en een algehele verslechtering van de leefomstandigheden door extreme temperaturen zullen steeds meer mensen zich verplaatsen naar koelere regio's, maar niet per se naar Europa.[42] De kosten van de reis naar Europa zijn hoog en de routes zijn gevaarlijk. Bovendien worden vaak de armste mensen die de hoge kosten van de reis naar Europa niet kunnen opbrengen het hardst getroffen door klimaatverandering. Dit verklaart waarom klimaatmigratie van de bovengenoemde regio's vanuit het dichterbij gelegen Noord-Afrika vooralsnog het meest aannemelijk is. Echter zal klimaatverandering op langere termijn ook bijdragen aan internationale migratiestromen vanuit andere regio's en mogelijk ook binnen Europa.

3.3 MIGRATIEVARIANTEN 2050

Migratie speelt momenteel een dominante rol in de verklaring van de bevolkingsgroei: het migratiesaldo—het verschil tussen immigratie en emigratie—verklaart vrijwel de gehele Nederlandse bevolkingsgroei in de afgelopen jaren. Migratie is echter ook een zeer onzekere factor; en de vraag is hoe Nederland zich met een blik op 2050 hier het beste op kan voorbereiden. Gegeven het belang en de onzekerheid heeft de commissie ervoor gekozen om een zestal varianten die deze onzekerheid reflecteren, variërend van beperkte netto-emigratie tot zeer hoge netto-immigratiecijfers, door te laten rekenen door het CBS. De focus van deze berekeningen ligt op de uitwerking van de prognoses ten aanzien van bevolkingsomvang en leeftijdsstructuur in 2050.

Bij de varianten die de staatscommissie heeft laten doorrekenen wordt in grote lijnen het prognose-interval van 95% die het CBS hanteert op gebied van migratie gevolgd (zie figuur 3.2). Dat is de gele ruimte in de figuur, die met een waarschijnlijkheid van 95% laat zien



Figuur 3.2: CBS-prognose migratiesaldo Nederland, 2022-2070 / Bron: CBS (2022)

welke omvang de bevolking zal hebben. Voor de periode van 2022 tot 2050 komt die ongeveer neer op een ondergrens van gemiddeld jaarlijks -8.000 en een bovengrens van +149.000. Dat wil zeggen: de -20.000 en +150.000 die we hier als uiterste varianten gebruiken, vallen daar iets buiten: zowel naar beneden als naar boven.

Van krimp tot sterke groei

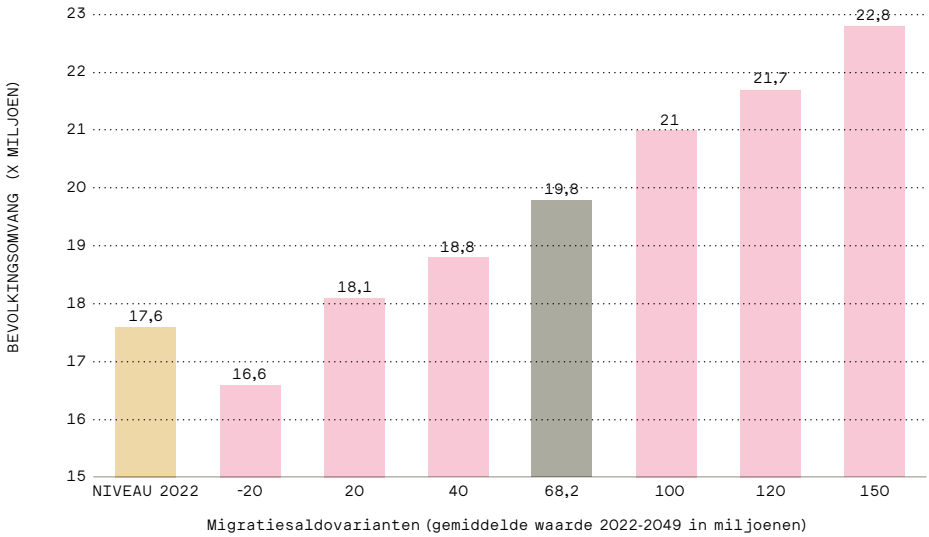
De Nederlandse bevolkingsomvang kan sterk variëren, afhankelijk van welke aannames men maakt over het migratiesaldo voor de komende 27 jaar. Figuur 3.3 toont de bevolkingsomvang in het jaar 2050 voor verschillende migratiesaldovarianten. De varianten gebruiken dezelfde veronderstellingen die in de kernprognose van het CBS uit 2022 zijn gehanteerd ten aanzien demografische grootheden over de tijd, zoals het toekomstig verloop van kindertal[43] en levensverwachting. Deze werkwijze en vergelijkingsbasis is vooral van belang omdat men scherper ziet hoe de officiële CBS-prognose verandert als men een andere veronderstelling hanteert.

Het uitgangspunt van de CBS-kernprognose van 2022 was een migratiesaldo van 68.200 (gemiddelde per jaar over de periode van 2022 tot 2049), met als uitkomst een bevolkingsomvang van 19,8 miljoen inwoners (zie grijze balk in figuur 3.3). De varianten die de staatscommissie heeft laten doorrekenen lopen uiteen van een migratiesaldo van -20.000, met als uitkomst een bevolking van 16,6 miljoen, tot +150.000,

waarbij de bevolking van Nederland in 2050 uitkomt op 22,8 miljoen inwoners. De tussenliggende migratiesaldi zien er als volgt uit: bij 20.000: 18 miljoen, bij 40.000: 18,8 miljoen, bij 100.000 21 miljoen en bij een migratiesaldo van 120.000: 21,7 miljoen.

De ruimte tussen de varianten is groot: tussen een licht negatief migratiesaldo van -20.000 en een hoog positief saldo van 150.000 gaat een verschil schuil van 6,2 miljoen (= 22,8 - 16,6) inwoners in Nederland in 2050. Kleine verschuivingen in het migratiesaldo van bijvoorbeeld 40.000 naar 20.000 hebben aanzienlijke effecten: 700.000 mensen tot 2050. Daarom is het nuttig om de gevolgen van zulke verschuivingen in beeld te brengen.

Met een licht negatief migratiesaldo van -20.000 krimpt de bevolking tot 2050 met meer dan een miljoen mensen. Die krimp zou in een scenario van een nog negatiever migratiesaldo hoger uitvallen–een krimp met 2 of 3 miljoen mensen. In de snelle groeiscenario's met een migratiesaldo van 100.000 of meer, zou een bevolkingsgroei tot stand komen die de twee decennia van de hoogste groei in de 20e eeuw–de jaren 50 en 60–overtreft door drie decennia met 3 tot 5 miljoen nieuwkomers (zie figuur 3.3).



Figuur 3.3: Migratiesaldovarianten en hun effect op de bevolkingsomvang in Nederland 2050 / Bron: CBS in opdracht van de staatscommissie (2023).

Noot: de grijze balk geeft de kernprognose van het CBS weer uit het jaar 2022. De roze balken verbeelden de varianten die het CBS op verzoek van de staatscommissie heeft berekend.

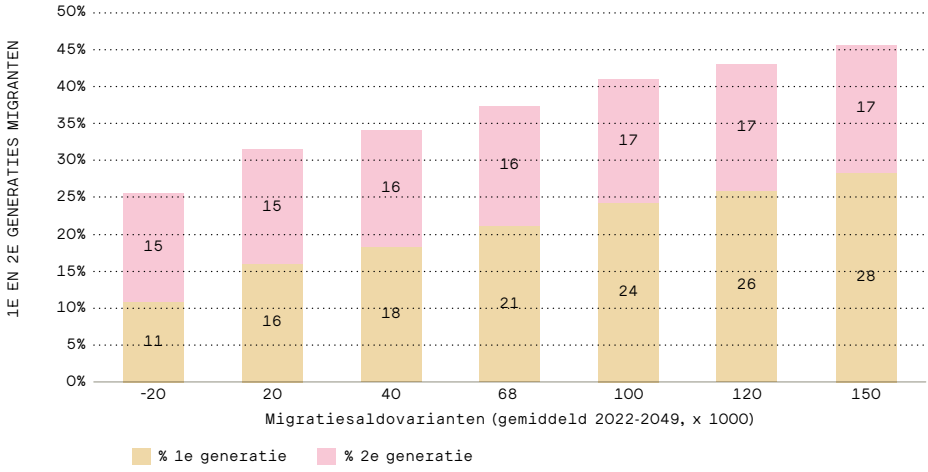
De betekenis van deze vooruitberekeningen voor de Nederlandse economie en samenleving kan groot zijn. Maar die betekenis is ook afhankelijk van de vraag over welk domein in de samenleving men spreekt. Wat een dragelijke of houdbare bevolkingsgroei is, ligt niet eenduidig vast. Waar het gaat om eindige hulpbronnen, zoals ruimte of natuur, zal de bevolkingsomvang of de absolute toename van de bevolking van belang zijn. Iedere toename van de bevolking maakt een dergelijke hulpbron immers schaarser. Als het om publieke voorzieningen gaat is het goed om te wegen dat bij groei zowel de uitgaven als de inkomsten stijgen. De samenstelling van de bevolking doet er echter met name toe omdat dan bijvoorbeeld de balans tussen werkenden en ouderen van belang is (zie verder hoofdstuk 6).[44]

Om een idee te krijgen over de omvang van de bevolkingsgroei in het verleden en de toekomst toont tabel 3.1 het daadwerkelijke verloop in het verleden van de Nederlandse bevolking en voor de toekomst de bevolkingsgroei bij de verschillende migratievarianten.

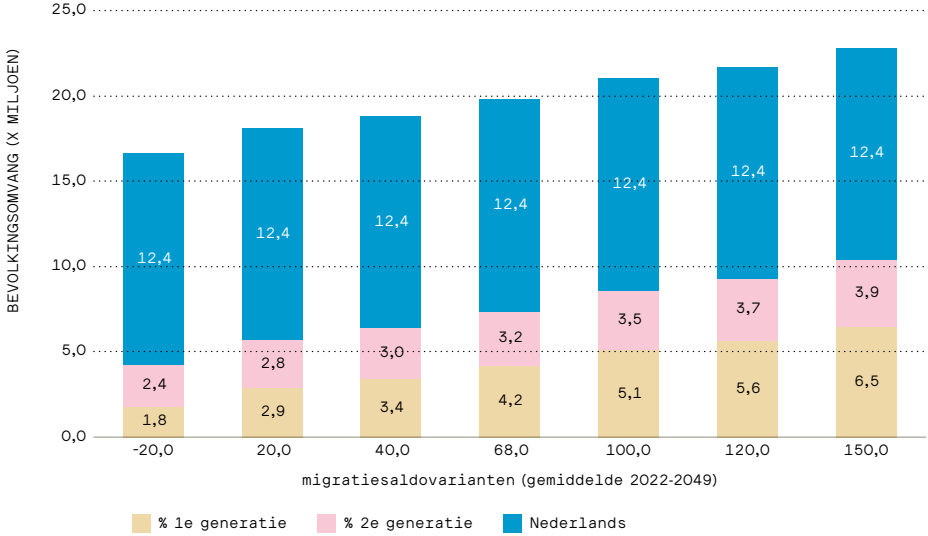
Tabel 3.1: Verloop van gemiddelde bevolkingsgroei en bevolkingsomvang, naar tijdvakken

	Gemiddelde bevolkingsgroei[a]	Bevolkingsomvang in het jaar:	in miljoenen
1804-1899	0,9	1899	5,0[b]
1900-1949	1,4	1949	9,9
1950-1979	1,2	1979	14,0
1980-1999	0,6	1999	15,8
2000-2022	0,5	2022	17,6
Migratiesaldovariant[c] voor periode 2022–2050			
-20.000	-0,2	2050	16,6
20.000	0,1	2050	18,1
40.000	0,2	2050	18,8
68.000	0,4	2050	19,8
100.000	0,6	2050	21,0
120.000	0,8	2050	21,7
150.000	0,9	2050	22,8

Noot: (a) Voor de toekomstige bevolkingsgroei is gebruik gemaakt van een samengestelde groeivoet. (b) Ter herinnering: de Nederlandse bevolking bedroeg 2,2 miljoen in 1804; (c) NB: de migratiesaldovarianten betreffen een gemiddelde over de periode tussen 2022 en 2049.



Figuur 3.4: Aandeel personen met een migratieachtergrond, uitgesplitst naar eerste en tweede generatiea in de totale bevolking in 2050 naar verschillende migratiesaldovarianten / Bron: CBS (2023). / Noot: Iemand met een migratieachtergrond is een persoon van wie ten minste één ouder in het buitenland is geboren. Er wordt onderscheid gemaakt tussen personen die zelf in het buitenland zijn geboren (de eerste generatie) en personen die in Nederland zijn geboren (de tweede generatie).



Figuur 3.5: Aantallen eerste- en tweedegeneratiemigranten in het jaar 2050 naar migratiesaldovarianten / Bron: CBS (2023)

De langetermijngevolgen van de verschuivingen in migratiesaldi kunnen ook in kaart worden gebracht door te kijken naar het aandeel van eerste en tweede generatie migranten in de verschillende varianten. Bij een negatief migratiesaldo van -20.000 zal het aandeel personen met een migratieachtergrond[45] in de bevolking 26% zijn in 2050. Bij een middenvariant van 68.000 gaat het om 37% van de bevolking, bij een saldo van 100.000 om 41% van de bevolking en in het hoogste scenario van 150.000 zou het gaan om een aandeel van iets meer dan 45% van de bevolking in 2050 (zie figuur 3.4 en voor de aantallen zie figuur 3.5).

In alle varianten – met uitzondering van de krimpvariant van -20.000 – is de eerste generatie groter dan de tweede generatie doordat er elk jaar nieuwe immigranten bij komen. Dat is van belang omdat inburgering, en met name taalverwerving, vooral aan de orde zijn bij de eerste generatie. Nieuwkomers hebben vanzelfsprekend tijd nodig om hun weg te vinden. In de hogere scenario's zal ongeveer een kwart van de bevolking bestaan uit 'eerstegeneratiemigranten'. De groei van de tweede generatie zal met een zekere vertraging doorwerken in de bevolkingsstructuur, doordat immigranten vaak jong zijn en nog geen gezin hebben.

Er zijn wel aanmerkelijke verschillen te noteren tussen de migratiesaldovarianten: bij een migratiesaldo van 20.000 gaat het om een aandeel eerste generatie dat ongeveer even groot is als de tweede generatie, respectievelijk 16 en 15%. De huidige prognose van het CBS is een saldo van 68.000. Daarbij vormt een eerste generatie 21% en een tweede generatie 16% van de bevolking. Bij het hoogste migratiesaldovariant van 150.000 gaat het respectievelijk om een eerste generatieaandeel van 28% versus een tweede generatieaandeel van 17% van de totale bevolking. Ten slotte kijken we kort naar de herkomstlanden van migranten in de CBS-prognose van 2022, die dus uitgaat van een gemiddeld migratiesaldo van 68.000. Dan valt op dat het aantal personen uit Suriname en Indonesië langzaam in omvang afneemt (zie tabel 3.2). De sterkst groeiende groep van personen met een migratieachtergrond is volgens deze prognose afkomstig uit de EU-lidstaten van Midden- en Oost-Europa, Azië, Latijns-Amerika en Afrika. Uiteraard moet men dit niet belangrijker maken dan het is, omdat in snellere groeivarianten de samenstelling van de migratie kan wijzigen (zie de analyse van de drijvende factoren in de vorige paragraaf). Maar in de prognoses vormen de inwoners met een Europese migratieachtergrond onmiskenbaar met 2,5 miljoen personen een belangrijke groep (36% van het totaal).

Tabel 3.2: CBS-prognose van personen met migratieachtergrond naar herkomstland/regio, 2021-2050 (in duizenden)

	2021	2030	2040	2050	Groeivoet 2021-50
West-Europese landen in de EU[a]	839	959	1.063	1.165	1,1%
Turkije	422	466	501	527	0,8%
Marokko	414	446	480	504	0,7%
Midden- en Oost-Europese landen (EU)	365	570	763	946	3,3%
Suriname	358	366	364	350	-0,1%
Indonesië	352	319	273	214	-1,7%
Aziatisch Midden-Oosten	330	488	639	787	3,0%
Afrika	317	448	571	686	2,7%
Oostelijk Azië	292	440	585	718	3,1%
Overig Europa (niet-EU)	203	291	382	467	2,9%
(voormalige) Nederlandse Antillen, Aruba	171	194	218	239	1,2%
Latijns-Amerika	139	211	281	345	3,2%
Overig buiten Europa	98	128	155	181	2,1%
Totaal	4.299	5.324	6.274	7.127	1,8%

Bron: CBS statline op basis van de CBS bevolkingsprognose van 2020. Noot: Inclusief het Verenigd Koninkrijk. De groeivoet betreft een samengestelde groeivoet.

3.4 EEN ANALYSE VAN DE OORZAKEN VAN VERGRIJZING

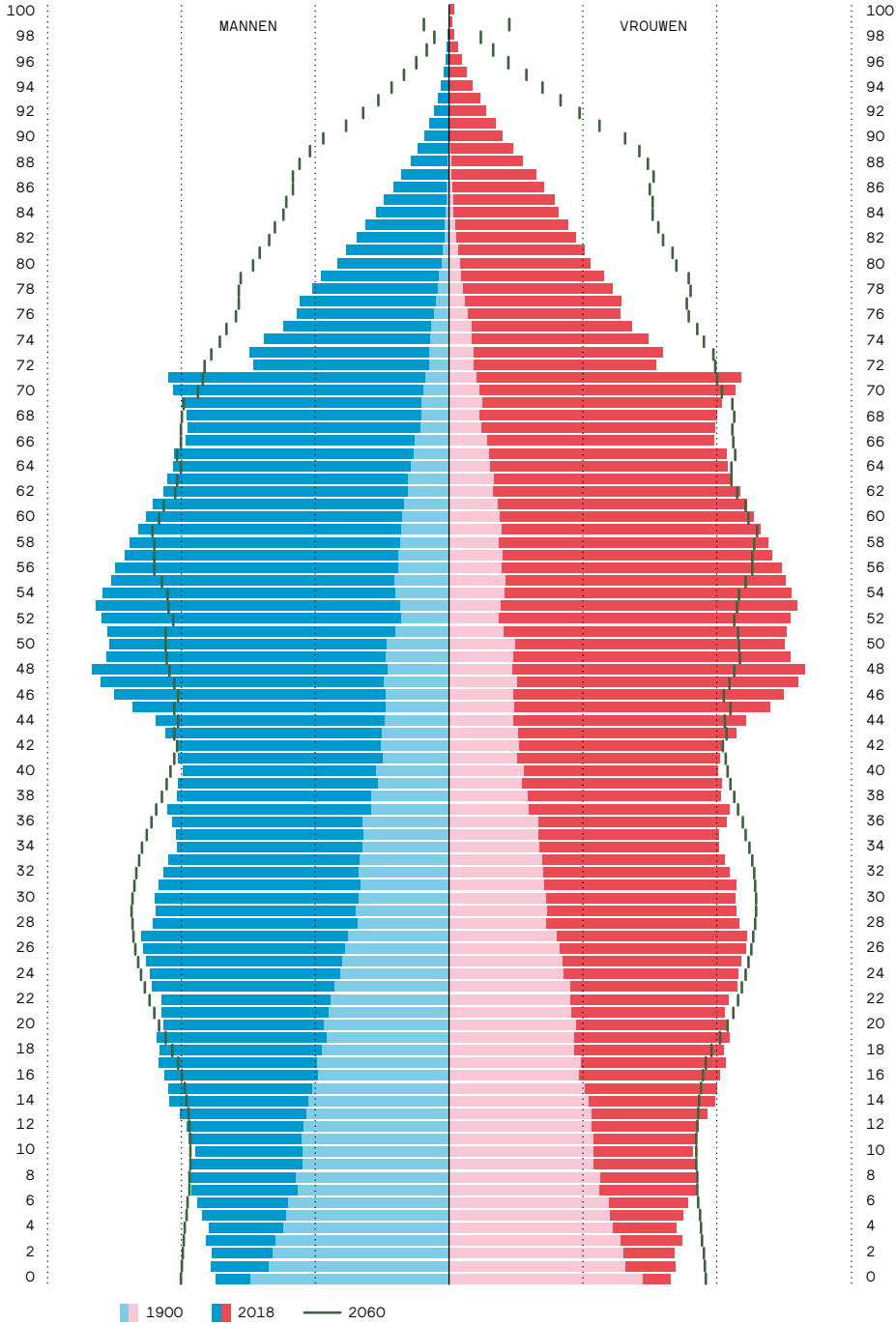
Vergrijzing lijkt een simpel begrip, maar als dit woord ter sprake komt, blijkt er toch veel verwarring over te bestaan. In algemene zin gebruiken we de term vaak in de betekenis van *individuele* vergrijzing: het proces van ouder worden waaraan niemand ontkomt en dat gepaard gaat met vreugden en ongemakken. Waar sociale wetenschappers–en demografen in het bijzonder–het vaak over hebben, betreft een ánder fenomeen, namelijk *bevolkingsvergrijzing*. Dit fenomeen kan tot uiting komen door een toename van de gemiddelde leeftijd van een bevolking of via een toename van het aandeel ouderen in de samenleving.

De bevolkingspiramide is de standaard voor het verbeelden van demografische ontwikkelingen (en van vergrijzing in het bijzonder). Deze bevolkingspiramide wordt gevormd door de leeftijdsopbouw van een bevolking, gestapeld per levensjaar naar geslacht. Figuur 3.6 toont

een drietal van deze bevolkingspiramides, waarbij de klassieke 'kerstboomvorm' duidelijk zichtbaar is in de piramide voor het jaar 1900; deze heeft inmiddels in 2018 een urnvorm. In de piramide van 2060 is het effect van de naoorlogse *babyboom* helemaal uitgewerkt en niet meer zichtbaar. De kracht van een bevolkingspiramide blijkt wanneer we een aantal piramides in de tijd volgen. Dan zien we hoelang veranderingen in het geboortecijfer doorwerken in de structuur van een bevolking. Ook de toename van de levensverwachting zorgt ervoor dat in de loop van de tijd de klassieke piramidevorm verdwijnt.

Uiteraard is er wel degelijk een verband tussen individuele en bevolkingsvergrijzing; bevolkingsvergrijzing is namelijk een optelsom van individuele levens over de tijd. Het belangrijkste verschil is echter dat bevolkingsvergrijzing een beschrijving en analyse betreft van een macrofenomeen. En op macroniveau draait het vooral om de vraag hoe een economie of een samenleving duurzaam kan functioneren onder de druk van vergrijzing. Denk hierbij aan de arbeidsmarkt, het stelsel van sociale zekerheid of het pensioenstelsel.

Het besef dat een bevolking kan vergrijzen – en dat dit forse consequenties heeft voor de economie – is een relatief jong inzicht dat overgewaaid is uit Duitsland. Daar werd begin jaren dertig een debat over 'Vergreisung' gevoerd en werd ook voor het eerst de grijze druk (onder de naam 'verzorgingsindex') uitgerekend als verbeelding van vergrijzing.[46] In veel rapporten en analyses wordt deze 'grijze druk' berekend als de verhouding van 65-plussers in relatie tot de potentiële beroepsbevolking: de 20-64-jarigen. Dit soort 'drukindicatoren' werpt maar een beperkt licht op de diepere vergrijzingsproblemen waarmee een samenleving te maken heeft. Dit komt doordat een drukindicator een rigide indeling heeft die bestaat uit mensen die actief zijn en mensen die inactief en afhankelijk zijn. De belangrijkste bijdrage van dit soort indicatoren is dat zij een eerste inschatting geven van hoe de verhouding is tussen de afhankelijke bevolking (65-plussers en jongeren onder de 15 of 20), en de (potentieel) werkende bevolking: 20-64-jarigen. Daarnaast bieden deze drukindicatoren de mogelijkheid om de mate van bevolkingsvergrijzing tussen regio's of landen te vergelijken. Sinds 2015 gebruikt het CBS de internationale definitie van de potentiële beroepsbevolking zoals vastgesteld door de *International Labour Organization* (ILO), waarbij de leeftijdsgrens van de actieve beroepsbevolking niet meer ligt bij 65 maar bij 75 jaar.[47] Sinds die tijd wordt iedereen tussen de 15 en 75 jaar dus als onderdeel van de potentiële beroepsbevolking beschouwd. Deze nieuwe indeling is een aanpassing aan de veranderde omstandigheden waarin burgers gemiddeld genomen



Figuur 3.6: Bevolkingspiramide van de Nederlandse bevolking in 1900, 2018 en 2060 / Bron: Ekamper (2018)

langer en gezonder leven dan voorheen. Tegelijk moeten we realistisch zijn en inzien dat ook nu de meeste mensen zelden doorwerken tot hun 75ste levensjaar.

In de loop van de tijd zijn er tal van verfijningen aangebracht om beter zicht te krijgen op wat bevolkingsvergrijzing werkelijk betekent. Zo brengen onderzoekers naar voren dat de traditionele drukindicatoren geen goed beeld van de afhankelijkheden van verschillende bevolkingsgroepen geven.[48] De groep 65-plussers is bijvoorbeeld behoorlijk heterogeen in zijn samenstelling. Maar eigenlijk wil je als beleidsmaker een beter beeld hebben van de zwakke en sterke ouderen binnen deze groepen. Sommige onderzoekers hebben 'cognitieve afhankelijkheidsratio's' ontworpen die meer recht doen aan de afhankelijkheid in een moderne maatschappij.[49] Andere onderzoekers hebben alternatieve afhankelijkheidsratio's ontwikkeld: van het incorporeren van de productiviteit van de actieve bevolking,[50] het aantal belastingbetalers over de levensloop in relatie tot de ontvangers van sociale voorzieningen en overheidsuitgaven over de levensloop,[51] of het gebruik van de vele variaties op het concept gezonde levensverwachting. In de ene survey over gezonde levensverwachting ben je nog gezond met een pacemaker, in de andere niet.[52] Allemaal zijn ze relevant, maar helaas weinig transparant, omgeven met veel onzekerheid, zeer bewerkelijk en soms ook afhankelijk van verschillende databronnen of bronnen die niet toegankelijk zijn of die bekendstaan als onbetrouwbaar. Daar komt bij dat de datakwaliteit van demografische variabelen niet overal in de wereld even uniform en betrouwbaar is. Kortom, de vergrijzingsdrukindicatoren die vaak worden gebruikt op basis van harde (sterfte)cijfers naar leeftijdsgroepen, zijn wellicht niet ideaal maar wél betrouwbaar. Zolang men de vergrijzingsdruk maar niet verabsoluteert en verheft tot beleidsdoelstelling kan deze indicator functioneren waarvoor een indicator bedoeld is: het helpen maken van een zo goed mogelijke diagnose in een imperfecte wereld.

KINDERTAL EN LEVENSVERWACHTING

Om zicht te krijgen op de toekomstige bevolkingsvergrijzing én de impact daarvan op de samenleving, is het van belang zicht te krijgen op de drijvende krachten erachter. In paragraaf 3.5 zullen we een kwantitatieve duiding geven van de manier waarop verschillende veronderstellingen over vruchtbaarheid en levensverwachting uitwerken op de bevolkingsomvang en -structuur.

In een gesloten economie–een samenleving waarin migratie een te verwaarlozen element van bevolkingsgroei is (denk aan Japan of Zuid-Korea)–is bevolkingsvergrijzing het resultaat van twee krachten: (1) een steeds hogere leeftijd waarop mensen sterven en (2) een afname in de mate waarin mensen kinderen krijgen. Een verhoging van de levensverwachting doet de gemiddelde leeftijd van een bevolking stijgen door een toename van het aantal jaren waarin ieder individu oud is ten opzichte van het aantal jaren dat men jong is. De scheidslijn tussen jong en oud is tot op zekere hoogte arbitrair, maar tot voor kort was de scheidslijn in de meeste landen de leeftijd waarop men gerechtigd is om een pensioen te ontvangen, vaak 65. De tweede factor–een dalend kindertal–draagt ook bij aan een hogere gemiddelde leeftijd van de bevolking, omdat het de verhouding verandert tussen het aantal recent geborenen (de jongeren) en het aantal mensen dat verder in het verleden is geboren (ouderen). Als we terugkijken naar demografische ontwikkelingen in de wereld in de afgelopen eeuw, dan is de daling van het kindertal duidelijk de belangrijkste oorzaak van de huidige bevolkingsvergrijzing. Zo laat onderzoek voor de VS zien dat twee derde deel van de bevolkingsvergrijzing–in termen van de verandering van het percentage 65-plussers–toe te schrijven is aan een dalend vruchtbaarheidscijfer.[53] Het is vooral de sterke daling van het totale vruchtbaarheidscijfer sinds de jaren 50 die voor de bevolkingsvergrijzing in ontwikkelde landen zorgt. En het feit dat het vergrijzingstempo in Nederland (zie figuur 3.6) zo eenvoudig valt te herleiden tot de *babyboom*-generatie (die zich over vele jaren uitstrekt), geeft aan dat de rol van vruchtbaarheid ook in Nederland dominant is.

Toegenomen levensverwachting

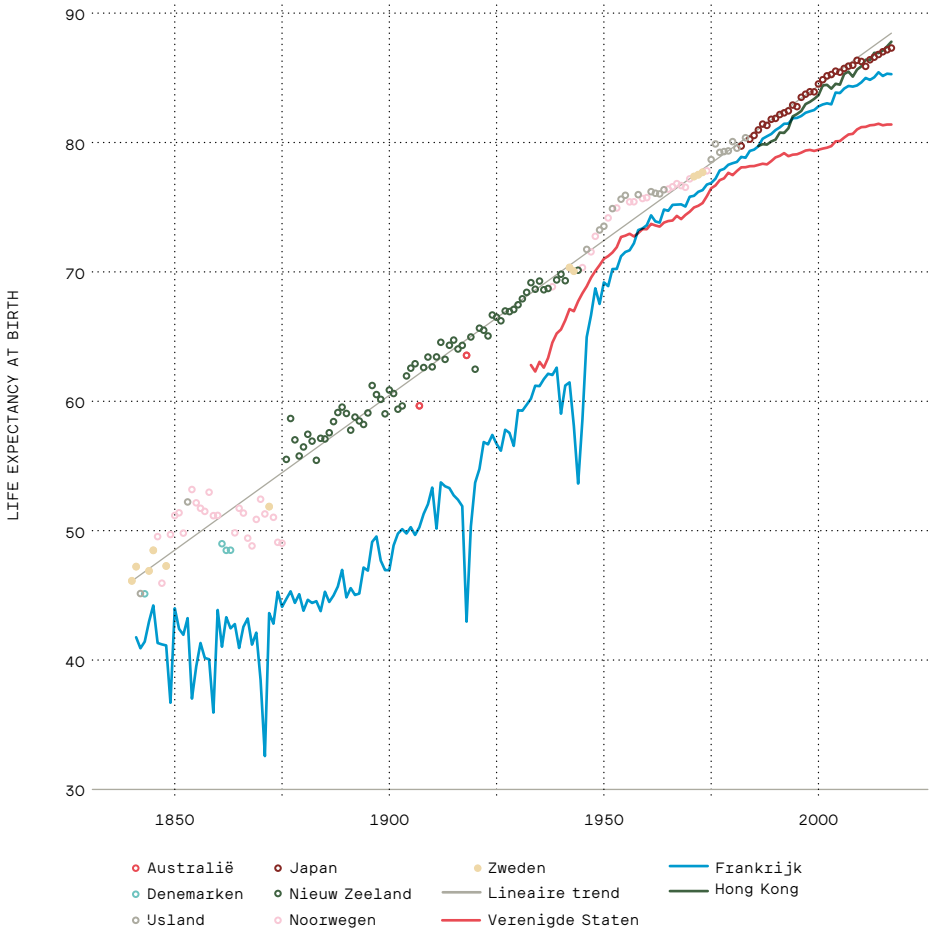
In bijna twee eeuwen tijd is de stijging van de levensverwachting zeer sterk geweest. Die stijging spreekt sterk tot de verbeelding. Kon men in Nederland in 1850 nog bij geboorte op een levensverwachting rekenen van 40 jaar (voor mannen en vrouwen), in 2022 is dat getal gestegen tot 80 jaar voor mannen en liefst 83 jaar voor vrouwen. Niet voor niets vormen de levensverwachting bij geboorte samen met het inkomen per hoofd van de bevolking en het aantal genoten onderwijsjaren de drie ingrediënten van de *Human Development Index*–het brede welvaartsbegrip van de Verenigde Naties.

Een lang leven is een graadmeter van welvaart. De wiskundige Condorcet werd nog in de 18de eeuw weggelachen om zijn 'verlichte' voorspelling dat de levensverwachting altijd zou toenemen. Maar tegenwoordig lijkt die visie meer voorstelbaar dan in de 18de eeuw. Althans, het werk van de

LEVENSVERWACHTING
DAGTOCHT VOOR OUDEREN
OP PASSAGIERSSCHIP RIVER
DREAM / DE ZONNEBLOEM
(NIJMEGEN 10 MAART 2008)

demograaf Vaupel suggereert dat er in de wereld voortdurend iets langer geleefd wordt.[54] Figuur 3.7 illustreert de stand van zaken op dit moment: op basis van de gegevens van alle landen in de wereld heeft hij de zogenaamde 'best-practice-levensverwachting in de wereld' in kaart gebracht. De regressielijn laat zien dat deze 'best-practice-levensverwachting in de wereld' elk jaar met een factor 0,24 toeneemt: oftewel de maximumleeftijdsgrens schuift ongeveer drie maanden per jaar op.

Het optimisme over de bereikte vooruitgang is groot. Toch kijkt niet iedereen met evenveel genoegen uit naar een 'eeuwig' dan wel heel lang leven. Nederlanders hebben in een onderzoek uit 2017 aangegeven dat



Figuur 3.7: Het opschuiven van de maximale grens van de levensverwachting van vrouwen, 1840-2017 / Bron: Vaupel et al. (2021)

zij 86 jaar als een 'mooie levensduur' zien, hoewel uiteraard de meningen hierover verschillen, afhankelijk van de ervaren gezondheid en in welke mate men ouder worden als een zegen ziet. Als men honderd jaar zou kunnen worden zonder gezondheidsklachten, zou een kleine meerderheid dit graag willen. De vraag of ouder worden een zegen is verdeelt echter de bevolking, en dit geldt vooral voor de vrouwen: als men de ouderdom positief inschat wil 80% van de vrouwen 100 jaar worden, maar als men het ouder worden als een vloek ziet, dan wil nog maar 20% de leeftijd van 100 bereiken.[55]

De realiteit is dat de ouderdom komt met gebreken. Om die reden wordt ook vaak de *gezonde levensverwachting* berekend, dat is het aantal jaren dat men in goede gezondheid leeft. Tabel 3.3 geeft een indruk van hoe de berekende en gezonde levensverwachting uiteen kunnen lopen voor verschillende inkomensgroepen in Nederland, en maakt duidelijk dat het ertoe doet hoe je die 'gezonde' levensverwachting meet. Op leeftijd 65 is de 'harde' levensverwachting voor mannen met de laagste inkomens 16,5 jaren. Echter als men de definitie van een goed ervaren gezondheid hanteert, daalt dit cijfer tot 8,1 jaar en als men de definitie van geen lichamelijke beperkingen gebruikt, heeft de gemiddelde man met dit inkomen nog 10,2 'gezonde' jaren in het vooruitzicht. En gaat men nog een stap verder door zich te beperken tot afwezigheid van psychische klachten, dan is de gezonde levensverwachting 14,3 jaren.

De meeste cijfers laten zien dat over de tijd vooruitgang is geboekt, maar ook dat de ongelijkheid groot is. Op dit punt moeten we dus voorzichtig zijn, en zeker oppassen voor het lichtvaardig gebruiken van deze cijfers voor beleidsdoeleinden. De onzekerheid in dit soort berekeningen is namelijk erg groot, omdat het meten van 'goede gezondheid' soms tot aanmerkelijke verschillen kan leiden, afhankelijk van de definitie en methodologie die men hanteert.

De vooruitgang die is weergegeven in figuur 3.7 is van toepassing op de wereld. Maar uiteraard valt er ook vooruitgang terug te zien op het niveau van landen. De levensverwachtingscurves tonen in alle ontwikkelde landen een voortdurende stijging over de jaren. En ook in prognoses naar de toekomst toe wordt deze stijging verondersteld door te gaan. Toch zijn er wel kanttekeningen te plaatsen bij deze voortgang. Die is deels ook in figuur 3.7 te zien voor de Verenigde Staten waar de levensverwachting duidelijk afwijkt van die van Frankrijk.

Tabel 3.3: Levensverwachting en gezonde levensverwachting in Nederland, verschillende definities (in jaren) op leeftijd 65, 2017-2020 / Bron: CBS Statline

	Levens-verwachting	Gezonde levensverwachting(a)		
		Goed ervaren gezondheid	Afwezigheid van lichamelijke beperkingen	Zonder psychische klachten
MANNEN OP LEEFTIJD 65				
Laagste inkomen 20%	16,5	8,1	10,2	14,3
Midden inkomen 20%	19,3	12,7	14,5	17,9
Hoogste inkomen 20%	20,5	15,8	17,8	19,5
VROUWEN OP LEEFTIJD 65				
Laagste inkomen 20%	18,8	9,7	10,4	15,0
Midden inkomen 20%	22,2	13,9	14,3	20,0
Hoogste inkomen 20%	22,6	16,3	16,6	20,6

(a) Gezonde levensverwachting is het aantal jaren dat een persoon van een bepaalde leeftijd naar verwachting (nog) in goede gezondheid zal leven, onder de aanname dat de huidige kansen op sterfte en ongezondheid gelijkblijven. Goede gezondheid wordt hier gedefinieerd als een als (1) goed ervaren gezondheid; (2) de afwezigheid van lichamelijke beperkingen, of (3) zonder psychische klachten.

Een groeiende ongelijkheid die tot uiting komt in doden uit wanhoop ('deaths of despair')–zelfmoord, verslavend medicijngebruik of overdosis drugs of drank–of obesitas en daaruit voortvloeiende ziektes en gebreken, worden als oorzaken gezien waarom de levensverwachting zich niet overal in de wereld in hetzelfde tempo ontwikkelt.[56]

Tabel 3.4, tot slot, bevat informatie waaruit blijkt dat er in 50 jaar tijd op verschillende leeftijden vooruitgang is geboekt in gezondheid, waarbij gezondheid is afgemeten aan de sterftekans op een bepaalde leeftijd. De tabel rangschikt de sterftekansen op een manier die wellicht ook wel aansluit bij hoe wij kijken naar onze eigen leeftijd in vergelijking met ouders of grootouders: vrouwen van 50 in Nederland 'voelen' zich tegenwoordig zo gezond als een 40-jarige. Het aardige van deze

tabel is echter dat deze gebaseerd is op sterftecijfers en niet op 'gevoelens': de sterftekans van een 50-jarige vrouw van nu in Nederland (2017) staat opvallend genoeg inderdaad gelijk aan de sterftekans van een 40-jarige vrouw in 1967. Voor Nederlandse mannen gaat die waarheid helaas niet (helemaal) op: zij hebben nu op hun 50ste dezelfde sterftekans als een 43-jarige man in 1967.

Tabel 3.4: De huidige leeftijd (2017) voor mannen en vrouwen en de vergelijkbare leeftijd met dezelfde sterftekans, vijftig jaar eerder (1967) / Bron: Vaupel et al. (2020) en voor de casus Nederland eigen berekeningen o.b.v. CBS Statline

	Vergelijkbare leeftijd in 1967 voor vrouwen				
Leeftijd in 2017	Nederland	Frankrijk	Japan	Zweden	VS
50 jaar	40	41	35	40	44
60 jaar	51	51	46	54	53
70 jaar	60	60	56	62	63
80 jaar	73	70	68	73	74
90 jaar	88	84	80	85	85
	Vergelijkbare leeftijd in 1967 voor mannen				
50 jaar	43	40	37	34	42
60 jaar	54	51	49	51	52
70 jaar	63	58	59	61	59
80 jaar	74	68	69	72	71
90 jaar	87	84	82	87	84

Lees: wie in 2017 50 jaar was als vrouw in Nederland zou in 1967 op basis van de sterftekans op die leeftijd 40 jaar zijn.

Een andere interessante bevinding is dat de vooruitgang in gezondheid (lagere sterftekans) op de zeer hoge leeftijden veel minder hard is gegaan en internationaal sterk verschilt. Om het voorbeeld van vrouwen te nemen: de Japanse vrouw van 90 heeft een sterftekans van een 80-jarige in 1967, maar in andere landen is de vooruitgang veel minder sterk zichtbaar. Een Nederlandse 90-jarige vrouw heeft bijvoorbeeld in 50 jaar tijd niet veel vooruitgang geboekt: zij heeft nu een sterftekans van een 88-jarige in 1967. De drijvende krachten achter dit soort ontwikkelingen hebben vooral te maken met vooruitgang in de medische wetenschap, de toegang tot gezondheidszorg, verbeterde hygiëne, verbeterde veiligheid (op het werk), het denken over gezonde leefstijlen,

maar ook de toegenomen welvaart waardoor gezinnen zich een betere en gezondere leefstijl kunnen veroorloven.

Afname kindertal

Veel landen, zo ook Nederland, hadden tot ver na de Tweede Wereldoorlog nog een vruchtbaarheidscijfer dat ruim boven het vervangingsniveau van 2,1 kinderen per vrouw lag. In de jaren 70 vond een omslag plaats in normen waarbij het totale vruchtbaarheidscijfer ruim ónder het vervangingsniveau van 2,1 kwam te liggen.[57] Voor velen was het onvoorstelbaar dat in ontwikkelde landen het vruchtbaarheidscijfer onder de norm van twee kinderen per gezin zou gaan zakken. Toch is dat in een razend tempo gebeurd in de jaren 60 en 70.

De afname van het kindertal is niet te herleiden tot één allesbepalende factor. Deze gaat schuil achter een aantal factoren die vaak met elkaar samenhangen, maar omwille van het overzicht worden ze hier los van elkaar gepresenteerd:

Veranderende sociale normen Traditionele gezinsstructuren zijn geëvolueerd onder invloed van ontkerkelijking en individualisering. Steeds meer mensen kiezen voor later trouwen of besluiten helemaal niet te trouwen. Daarnaast is er een gegroeide acceptatie van alternatieve levensstijlen en keuzes. De kracht van deze sociale normen liggen vooral ten grondslag aan wat demografen de tweede demografische transitie[58] noemen. Tijdens de eerste demografische transitie (eind 19de eeuw–halverwege de 20ste eeuw) stonden het gezin en nageslacht centraal, terwijl tijdens de tweede demografische transitie (die grofweg halverwege de jaren 60 begon) het individu centraal stond. Kinderen werden niet langer gezien als goedkope arbeidskrachten op het land of in de winkel. Als zij een kans in het leven wilden krijgen, dan was het noodzakelijk voor de ouders om in hen te investeren. Kinderen waren bovendien een oudedagsvoorziening. Met de opkomst van de moderne verzorgingsstaat verschoof het perspectief en werd er met andere ogen naar kinderen gekeken: zij waren niet langer de verzekering van een oude dag: die functie van kinderen werd vervangen door de AOW.

Toegang tot anticonceptie[59] De beschikbaarheid en effectiviteit van anticonceptiemethoden gaven paren meer controle over hun reproductieve beslissingen. Tegenwoordig klinkt dit als vanzelfsprekend, maar dat was het niet in de jaren 60. Pas na de afschaffing van de Zedelijkheidswet in 1970 kregen jonge vrouwen in Nederland veel betere toegang tot de anticonceptiepil.[60] Het heeft niet alleen veel ongewenste zwangerschappen voorkomen, maar het gaf en geeft

paren vooral de controle over het krijgen van kinderen, zowel in aantal als het gewenste moment in hun leven.

Veranderende carrières en arbeidsparticipatie vrouwen De toegenomen arbeidsparticipatie van vrouwen, hun toegenomen deelname aan het hoger onderwijs en ook de wens om een carrière op te bouwen vóór zij kinderen krijgen, heeft geleid tot uitstel van het moederschap. Opleiding en carrière kregen prioriteit. Dat ging niet vanzelf. Vrouwen in Nederland hadden voor lange tijd een achtergestelde positie op de arbeidsmarkt. Dit kwam bijvoorbeeld tot uiting bij het arbeidsverbod van gehuwde vrouwen. Zo moesten vrouwen in dienst van de overheid ontslag nemen zodra zij trouwden. Deze wet is pas op 1 januari 1958 afgeschaft. Met het afschaffen van een wet veranderden weliswaar de spelregels, maar de sociale normen die heersten over de positie van de vrouw bleken hardnekkig en speelden dan ook nog een lange tijd een rol in de arbeidsmarktpositie van vrouwen.

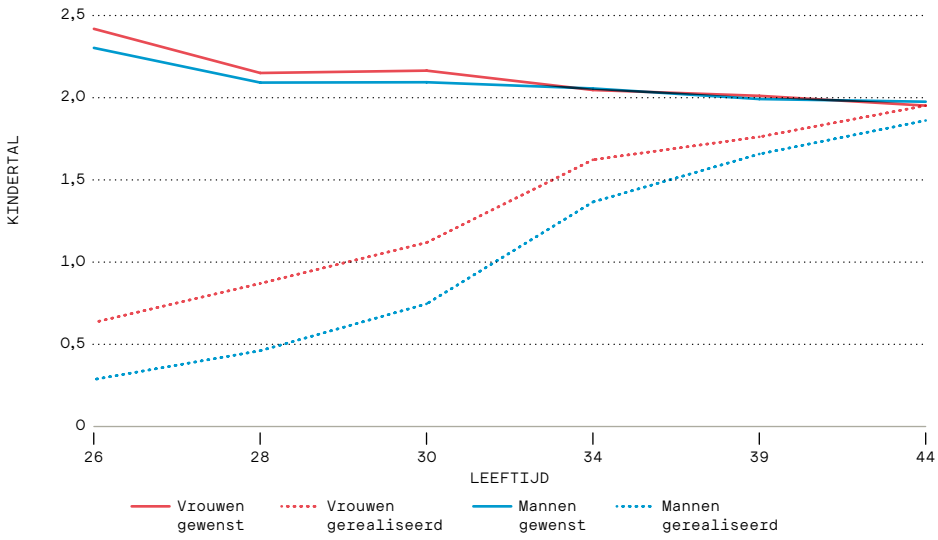
Kosten van een kind en economische onzekerheid Het opvoeden van een kind is niet goedkoop: volgens schattingen kost één kind 15% van het besteedbaar inkomen voor een tweeoudergezin, maar dit is al 23% van het besteedbaar inkomen voor een eenoudergezin. Financiële overwegingen spelen dus ook een rol als men een kind fatsoenlijk wil opvoeden. Veel zaken zijn onzekerder geworden in het leven van jonge paren, zoals kosten van levensonderhoud, kinderopvang en wonen. Maar vooral gebrek aan perspectief op een vast arbeidscontract maakt dat paren het krijgen van kinderen uitstellen vanwege dit soort financiële zorgen. Onzekerheid over de economische toekomst en de stabiliteit van banen kan sommige mensen terughoudend maken om aan kinderen te beginnen.[61]

Leefstijlkeuzes Een toenemend aantal mensen kiest bewust voor een kinderloos leven. Dit vanwege persoonlijke voorkeuren, milieuoverwegingen of andere redenen. Naast geld spelen ook sociale normen een rol in de dalende vruchtbaarheid, in het bijzonder de ongelijke verdeling van zorgtaken binnen het huishouden.[62] Dat thema komt ook terug in onderzoek dat laat zien dat in bijvoorbeeld Oost-Aziatische landen de kinderloosheid sterk is gestegen: een op de drie vrouwen is permanent kinderloos in Japan, Hong Kong en Singapore.[63] Ter vergelijking: in Nederland is 11% van de vrouwen van 60 jaar of ouder kinderloos. De oorzaken van deze trends in kinderloosheid in Oost Azië liggen vooral in de sterke toename in de deelname aan het hoger onderwijs door vrouwen. Daarnaast is de economische onzekerheid flink toegenomen ten aanzien van betaalbare woningen en een vaste baan. Verder: nu

vrouwen veel meer dan vroeger hoger opgeleid zijn en betere vooruitzichten hebben op een baan, begint de achterlopende emancipatie op te spelen. Van vrouwen werd verwacht dat zij binnen het huishouden (veel) meer taken op zich nemen dan mannen. Sociale normen hebben belangrijke gevolgen voor keuzes die partners maken ten aanzien van de mogelijkheden en onmogelijkheden rond het krijgen van kinderen. Binnen Europese landen spelen ook dit soort afwegingen maar niet in dezelfde mate: in Duitsland is 23% van de vrouwen kinderloos, in Spanje en Italië is dat 21%.

Tot slot is het belangrijk op te merken dat de daling van het vruchtbaarheidscijfer niet noodzakelijk negatief is. Er zijn immers ook brede welvaartsvoordelen, zoals een betere balans tussen werk en gezin voor ouders en een grotere nadruk op kwaliteit boven kwantiteit als het gaat om kinderen. De grote vraag is wanneer het gemiddelde kindertal te laag wordt. In veel landen die met bevolkingskrimp te maken hebben wordt al snel weer teruggegrepen op een beleid dat het kindertal kan stimuleren. Een eenduidig antwoord valt hier niet op te geven, hoewel experts weleens hebben aangegeven dat wanneer het gemiddelde kindertal van een land onder de waarde 1 zakt (dus gemiddeld één kind per vrouw), dan wordt dit door de meeste demografen als een kritieke waarde gezien om als overheid in te grijpen.[64] Het beoordelen van kindertalontwikkelingen moeten we echter met de nodige terughoudendheid doen, omdat de Nederlandse regering als standpunt heeft zich niet direct met dit soort privézaken te bemoeien.[65] Bemoeienis met het kindertal moet vooral gelegen zijn in het feit dat het hebben van kinderen het geluk of brede welvaart van mensen vergroot, en heeft vaak slechts een faciliterend karakter. Om te zien hoe moeilijk het is om hier een eenduidig oordeel over te hebben, bewijst onderzoek[66] dat veel jonge mensen meer kinderen willen dan ze uiteindelijk daadwerkelijk krijgen. Maar men ziet ook (figuur 3.8) voor mannen en vrouwen die geboren zijn in 1961 dat wens en realisatie uiteindelijk dicht bij elkaar liggen, maar dat men uiteindelijk eveneens iets minder kinderen krijgt dan gewenst. Het belangrijkste aspect van dit soort vergelijkingen heeft te maken met de achterliggende reden hiervan: de kinderwens wordt namelijk in de loop van hun leven vaak naar beneden bijgesteld. Realisaties over de levensloop – mede door de hoge leeftijd waarop men het eerste kind krijgt – worden nog enigszins benaderd.

De bijstelling van kindertalwensen heeft voor een deel te maken met de huishoudensamenstelling (denk aan alleenstaanden of gescheiden personen), opleiding en arbeidsmarktpositie, vooral wanneer men de leeftijd van 30 overschrijdt. Vóór hun 30ste verschillen mannen en



Figuur 3.8: Gewenst en gerealiseerd kindertal van mannen en vrouwen, geboren in 1961 / Bron: Liefbroer (2008)

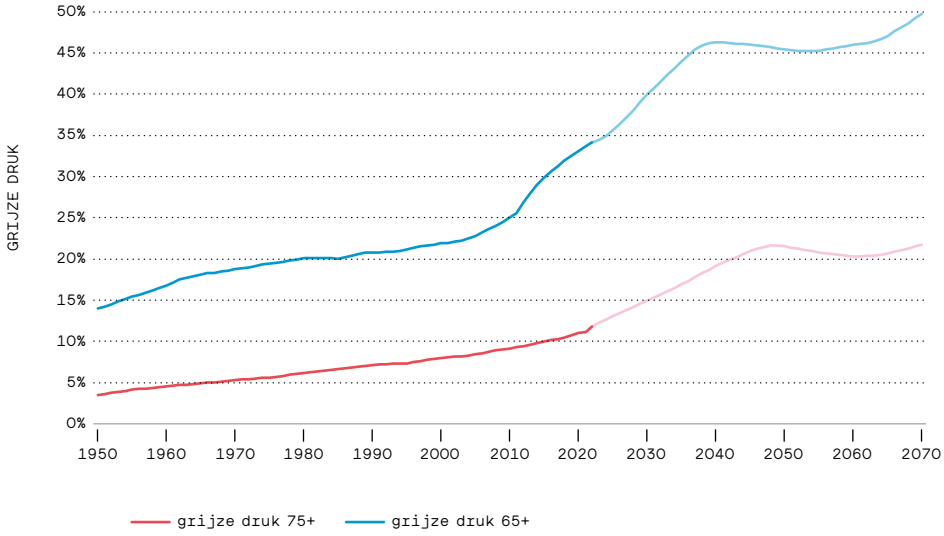
vrouwen niet in hun kinderwens, maar na hun 30ste krijgen mannen en vrouwen met een betaalde baan minder kinderen, hetgeen een aanwijzing kan zijn dat kinderopvangfaciliteiten knellend zijn. Recenter onderzoek naar vruchtbaarheid onder jonge gezinnen maakt duidelijk dat de onzekerheid van een vaste baan of gebrek aan woonruimte de kinderwens in de weg kan staan.[67] Kortom: aandacht voor vruchtbaarheid moet vooral voortkomen uit zorg voor het realiseren van een mogelijke kinderwens van mensen.

DE GRIJZE DRUK EN VERGRIJZINGSTEMPO IN NEDERLAND

De daling van de vruchtbaarheid in combinatie met een stijgende levensverwachting heeft in vele landen voor een sterke bevolkingsvergrijzing gezorgd. Zoals te zien is in figuur 3.9 neemt de grijze druk–gemeten als de verhouding 65-plussers ten opzichte van het leeftijdsgroepen 20-64 jaar–vanaf 2010 sterk toe, hetgeen niet zo verwonderlijk is omdat dat ongeveer het moment is waarop de eerste *babyboomers* (lichting 1945) 65 jaar worden. Pas rond 2040 (geboren vanaf 1975) neemt dit groeitempo af, omdat dan ongeveer de laatste *babyboomers* de leeftijd 65 hebben bereikt. Met andere woorden, het tempo van vergrijzing wordt in hoge mate bepaald door demografische gebeurtenissen uit het verleden.

Zoals hiervoor al is aangegeven kan men met enige relativering kijken naar de grijze druk. Ter verduidelijking daarvan hebben we ook de definitie van de *International Labour Organization* (ILO) van een potentiële beroepsbevolking en daarmee ook een definitie van 'oud' berekend, namelijk de verhouding 75-plussers en de leeftijdsgroepen van 15-74 jarigen. Wie de potentiële levensloop verlengt met 15 jaren (5 jaar naar beneden en 10 jaar naar boven) en de resterende levensloop inkort met 10 jaar, krijgt uiteraard een radicaal andere kijk op de bevolkingsvergrijzing. In plaats van dat er (bijvoorbeeld) in 2070 tegenover iedere (inactieve) oudere (65-plus) exact twee actieve werkenden staan ('grijze druk 65-plus'), staan er met de nieuwe definitie tegenover iedere oudere (75-plus) ongeveer vijf actieve werkenden ('grijze druk 75-plus').

Momenteel valt er nog veel op die brede ILO-definitie af te dingen, omdat de arbeidsdeelname van de jongere groep (15-20 jaar) en de oudere groep (65-75 jaar) vandaag de dag nog beperkt is. De gemiddelde pensioenleeftijd in 2022 was immers 66 jaar. Toch maakt dit eenvoudige voorbeeld duidelijk dat een verlenging van de arbeidscarrière een tweesnijdend zwaard kan zijn, iets dat al tot uiting komt via de verhoging van de AOW-leeftijd: wie langer werkt, draagt immers langer bij aan de arbeidsmarkt en aan de opbouw van een pensioen en beperkt de algemene uitkeringslast tijdens de pensioenfase door zelf later met pensioen te gaan en langer (en dus meer) bij te dragen.



Figuur 3.9: Grijze druk volgens twee definities: verhouding 75-plus/15-74-jarigen en 65-plus/20-64-jarigen, 1950-2070, vanaf 2022 betreft het prognoses / Bron: CBS (2022), Statline

In de rest van deze paragraaf wordt echter de 65-plusdefinitie van grijze druk gehanteerd. Niet alleen omdat deze goed aansluit bij de realiteit van dit moment, maar vooral ook omdat in internationale kringen deze definitie gehanteerd wordt. En voor een vergelijking van Nederland met andere landen die ook een vergrijsde toekomst gaan meemaken, is een uniforme definitie gewenst.

Tabel 3.5: Grijze druk (verhouding 65 jaar en ouder/20-64-jarigen) in aantal OESO-landen (1950-2080)

	1950	1960	1990	2020	2050*	2080*
	In percentages					
EU27	14,6	16,0	21,6	33,6	56,7	62,0
Verenigde Staten	14,2	17,3	21,6	28,4	40,4	51,1
Nederland	13,9	16,8	20,6	34,3	53,3	62,2
Zuid Korea	6,3	7,6	8,9	23,6	78,8	94,6
Japan	9,9	10,4	19,3	52,0	80,7	82,9

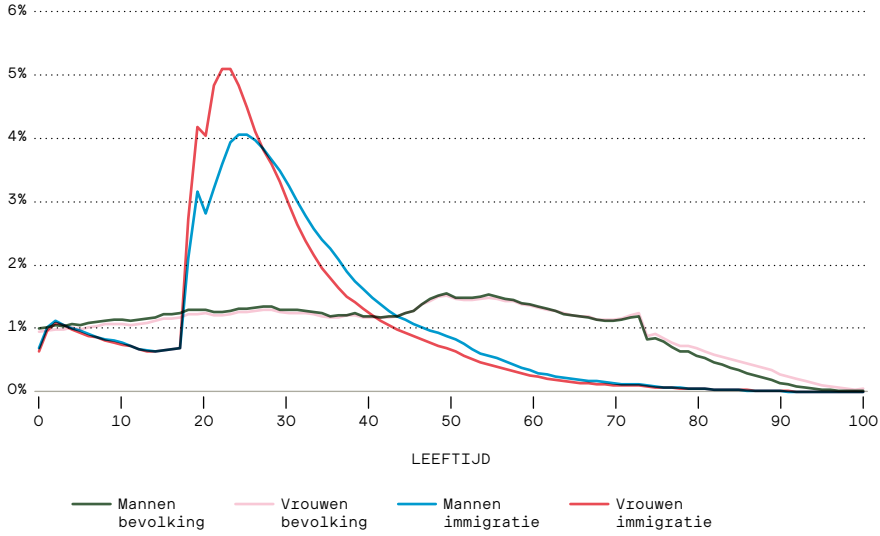
* Prognoses van de OESO. / Bron: OESO, Pensions at a glance 2021

Tabel 3.5 biedt een blik op een aantal landen binnen de OESO. In Nederland is de grijze druk vergelijkbaar met die in de EU als geheel. Het verschil met de VS na 2020 is daarentegen aanzienlijk, wat vooral toegeschreven moet worden aan de relatief jongere bevolkingsstructuur van de VS. Omdat veel (voormalige) ontwikkelingslanden een snellere transitie doormaken dan de meeste ontwikkelde landen, zullen deze landen een hoger vergrijzingstempo gaan meemaken dan de huidige ontwikkelde landen. De meeste ontwikkelde landen zullen een sterke toename van de vergrijzingsdruk zien in de komende 50 à 60 jaar. Maar in vergelijking met Japan en Zuid-Korea is die stijgende druk nog relatief zwak: beide landen krijgen waarschijnlijk te maken met een verhouding waarbij tegenover iedere 65-plusser bijna één potentieel werkende staat.[68]

DE ROL VAN MIGRATIE IN VERGRIJZING

Migratie is tot nu toe als demografische kracht buiten beschouwing gebleven in de analyse van bevolkings*vergrijzing*. In verhouding tot vruchtbaarheid en mortaliteit heeft migratie tot nu toe een veel minder sterke rol gespeeld. In het debat over immigratie speelt deze factor inmiddels vooral een grote rol door de invloed die netto-immigratie

heeft in de totale bevolkings*groei*, vooral wanneer de natuurlijke bevolkingsgroei (= geboorten - sterften) nul of ongeveer nul is (zie hoofdstuk 1). Het beïnvloeden van de bevolkingsvergrijzing is echter een ander verhaal. Allereerst moet de stroom van migranten continu en zeer omvangrijk zijn om de leeftijds*structuur* van een bevolking substantieel te kunnen veranderen.



Figuur 3.10: Leeftijdsprofiel van immigranten en de bevolking in Nederland, 2019 / Bron: CBS Statline

Gezien het leeftijdsprofiel van immigranten, dat over het algemeen jonger is dan van de bevolking van het land van bestemming (zie figuur 3.10), zal als resultaat van immigratie de bevolkingsvergrijzing minder sterk zijn. Immigratie vindt vaak op jonge leeftijd plaats: dit gebeurt vooral op een leeftijd tussen 18 en 40 jaar. Uiteraard vindt er ook emigratie plaats, maar de profielen van emigranten en immigranten verschillen niet veel, hoewel emigranten gemiddeld twee jaar ouder zijn dan de immigranten.[69]

In het debat over migratie wordt migratie soms als een instrument gezien dat een langetermijnoplossing kan zijn voor de bevolkingsvergrijzing van een land. Hoewel bekend is dat netto-immigratie geen structurele oplossing is voor bevolkingsvergrijzing[70]—vooral door de enorme aantallen die hiervoor nodig zouden zijn—wordt dit argument toch keer op keer ingebracht. Dit misverstand was ook een van de redenen voor de Verenigde Naties om in 2000 te laten zien wat in verschillende landen de consequenties zijn voor de uiteindelijke bevolkingsomvang van een

actief beleid gericht op 'vervangingsmigratie'. Dit soort beleid kan tot uiting komen in het doel om óf de bevolkingsomvang constant te houden, óf de potentiële beroepsbevolking (15-64 jaar), óf de vergrijzingsdruk (15-64/65 jaar en ouder).[71] Tabel 3.6 laat de uitkomsten zien van de berekeningen die de VN destijds maakte. Om een eenvoudig voorbeeld van de omvang die een politiek van 'vervangingsmigratie' vereist te noemen: Duitsland heeft 17,8 miljoen migranten nodig om de totale bevolking constant te houden. Echter, om in Duitsland de grijze druk constant te houden zijn maar liefst 188,5 miljoen migranten nodig. Zuid-Korea vereist in deze berekening wel een heel extreem aantal van enerzijds 1,5 miljoen migranten om de bevolking constant te houden, maar anderzijds 5,1 miljard (!) migranten om de grijze druk constant te houden. Dit laatste heeft vooral te maken met de relatief jonge bevolking in Zuid-Korea die in het uitgangsjaar (1995) voor de rekensom gold.

Dit soort exercities zijn ook wel eens gemaakt voor de Nederlandse situatie.[72] Om via vervangingsmigratie het percentage ouderen (65+) in onze bevolking op het niveau van 1997 te houden tot en met het jaar 2050, zouden er gemiddeld 300.000 immigranten *per jaar* nodig zijn. Dat zou resulteren in een totale Nederlandse bevolking van 39 miljoen in 2050. De onderzoekers wijzen er nog fijntjes op dat dit soort beleid een nooit eindigend proces zou zijn, omdat migranten ook ouder worden. Om het percentage ouderen constant te houden moet men dus steeds nieuwe migranten blijven aantrekken.[73]

Dit soort illustratieve berekeningen zijn uiteraard gebonden aan de grenzen van wat mogelijk is. Om hiervan een voorbeeld te geven: stel er zijn slechts twee landen in de wereld die allebei in een gelijk tempo vergrijzen. Dan kunnen deze landen onmogelijk allebei de vergrijzingsdruk stoppen via migratie. Immers, wanneer de vergrijzingsdruk in het ene land wordt stopgezet, zal dit als consequentie hebben dat de vergrijzing in het land van herkomst nog sterker wordt. De algemene indruk die uit vele studies over de invloed van immigratie op bevolkingsstructuur overblijft is dan ook dat men van immigratie als vergrijzingsdemper op z'n zachtst gezegd niet te veel moet verwachten.[74] De rekensommen van de VN maken volkomen duidelijk dat de vergrijzing simpelweg niet via migratie kan worden stopgezet. Sterker: het is erg onverstandig om te proberen de bevolking van een land op kunstmatige wijze jong te houden. Als een land vergrijst, dan moet een land zich daar ook op instellen; migratie als langetermijnoplossing voor vergrijzing is dus struisvogelgedrag en leidt slechts tot uitstel van de opdracht waarvoor vergrijzing deze landen stelt. Migranten aantrekken vergroot de problematiek op termijn zelfs omdat—aangenomen dat deze migranten blijven—zij ook verouderen en tot het afhankelijke deel van de bevolking gaan behoren.

Tabel 3.6: Netto aantal migranten, 1995-2050 nodig om (beroeps) bevolking en vergrijzingsdruk constant te houden, naar land of regio (in duizenden) / Bron: VN (2000), tabel IV.4

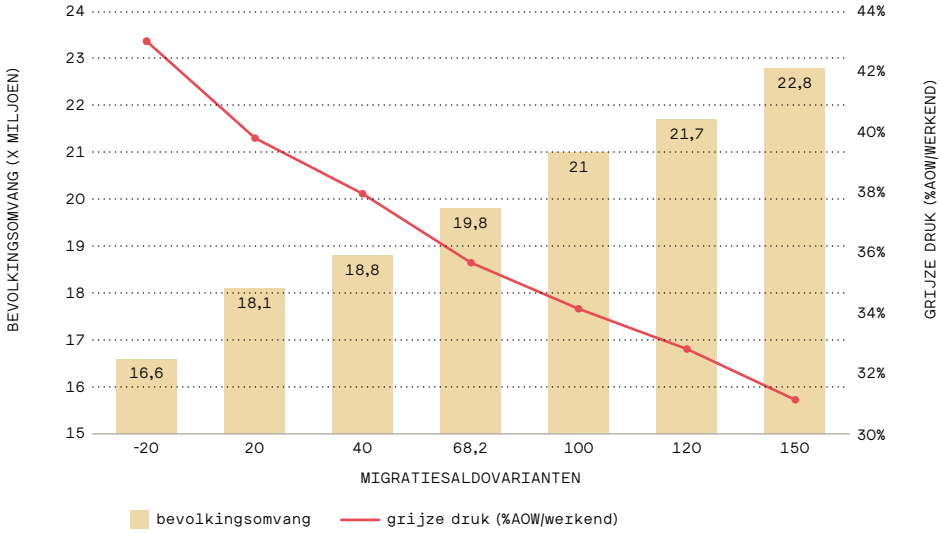
	Constante bevolking	Constante beroepsbevolking	Constante grijze druk
Frankrijk	1.473	5.459	93.794
Duitsland	17.838	25.209	188.497
Italië	12.944	19.610	119.684
Japan	17.141	33.487	553.495
Zuid Korea	1.509	6.426	5.148.928
Rusland	27.952	35.756	257.110
Verenigd Koninkrijk	2.634	6.247	59.775
Verenigde Staten	6.384	17.967	592.757
Europa	100.137	161.346	1.386151

3.5 VERGRIJZINGSVARIANTEN 2050

Maar wat kunnen we voor de toekomst tot 2050 verwachten ten aanzien van vergrijzingsdruk, gezien de huidige onzekerheid van demografische kernvariabelen? Om hierbij enig gevoel te krijgen laten we een aantal demografische varianten zien die het CBS heeft doorgerekend op verzoek van de staatscommissie. Om zo goed mogelijk aan te sluiten bij de feitelijke situatie in ons land, wordt de grijze druk uitgedrukt in termen van de langzaam opschuivende AOW-leeftijd en niet de oude, constante AOW-leeftijd van 65 jaar. Figuur 3.11 laat de bevolkingsomvang en vergrijzingsdruk zien voor een migratiesaldo dat varieert van -20.000 tot 150.000 (gemiddeldes over de periode 2022-2049). De grijze balk in de figuur toont de bevolkingsprognose van 2022 van het CBS waarbij het gemiddelde migratiesaldo op 68.200 is gezet. De bevolkingsomvang groeit zichtbaar naarmate het migratiesaldo hoger is: bij minus 20.000 (dus netto emigratie) is de bevolking in 2050 16,6 miljoen inwoners groot, terwijl bij een migratiesaldo van plus 150.000 de bevolking 22,8 miljoen inwoners telt. Ten opzichte van de kernprognose 2022 van het CBS voor 2050 van 19,8 miljoen betekent deze immigratieschok dat op er termijn drie miljoen inwoners bijkomen.

We zien echter ook dat voor het meetmoment 2050 de grijze druk daalt naarmate het migratiesaldo hoger is. De grijze druk is 36 procent voor de kernprognose van het CBS. Die grijze druk daalt naar 31% bij het migratiesaldo van 150.000 en stijgt naar 43% bij een migratiesaldo van minus 20.000. Overigens moet men oppassen met de interpretatie van deze varianten, omdat het eindpunt van de exercitie bij 2050 ligt.

De meeste migranten komen zo rond hun 30ste naar Nederland en dan zijn ze in 2050 nog niet AOW-gerechtigd; bovendien zal een groot deel van hen Nederland al hebben verlaten voordat zij de AOW-leeftijd bereiken.[75] Zoals de migratieschok nu is doorgerekend komen álle nieuwe migranten in de potentiële beroepsbevolking terecht. En dan is het een koud kunstje om de grijze druk te laten dalen. Kortom, wil men een gebalanceerd beeld van de consequenties van migratiestromen dan moet men dit soort exercities doorrekenen tot bijvoorbeeld het jaar 2100. Wanneer de eerste generatie migranten met pensioen gaat begint immers de grijze druk weer op te lopen; dat zien we nu niet terug in figuur 3.11.

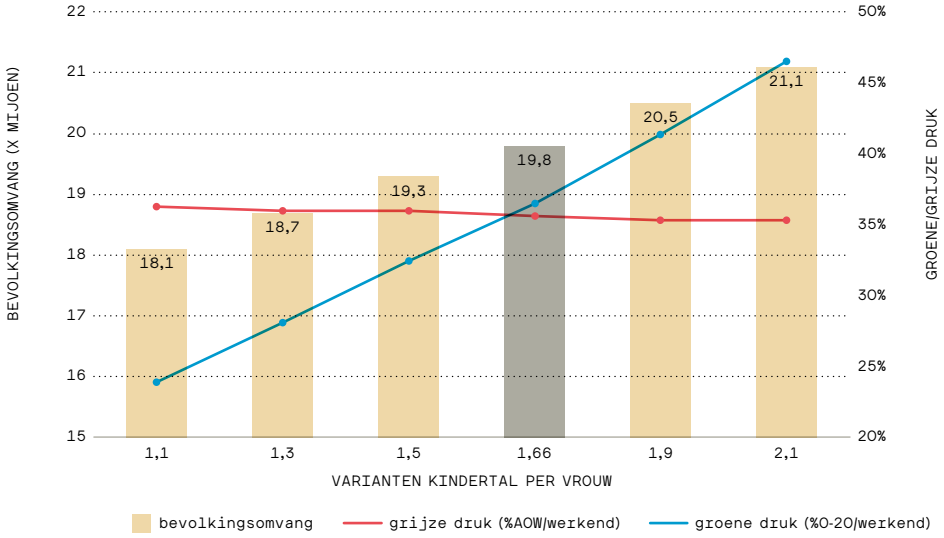


Figuur 3.11: De invloed van variaties in het migratiesaldo op de bevolkingsomvang en vergrijzingsdruk (% AOW'ers/potentiële beroepsbevolking 20 jaar-AOW-leeftijd) voor het jaar 2050 / Bron: data CBS-berekeningen op verzoek van de staatscommissie, 2023

Soortgelijke effecten (die dus te maken hebben met de beperkte horizon tot 2050) zijn ook waarneembaar als we varianten uitrekenen ten aanzien van een dalende of stijgende vruchtbaarheid. De kernprognose van het CBS van 2022 gebruikte een gemiddeld vruchtbaarheidscijfer van 1,66 (zie figuur 3.12). Als we het vruchtbaarheidscijfer variëren van 1,1 naar 2,1 kinderen per vrouw, wordt direct duidelijk dat de bevolkingsomvang eveneens in omvang toeneemt: van 18,1 miljoen naar 21,1 miljoen in 2050. Voor wie gunstige effecten verwacht van een pronatalistisch beleid–dus gericht op het verhogen van het aantal

geboorten–op de vergrijzingsdruk in 2050, komt dan ook bedrogen uit. De grijze druk is 36% bij een vruchtbaarheid van 1,1 en die blijft nagenoeg gelijk voor alle varianten. Om enig effect te zien van een hoger vruchtbaarheidscijfer op de grijze druk, moeten we immers wachten tot de nieuwgeborenen oud genoeg zijn om tot de beroepsbevolking toe te treden. De groene druk (dus kinderen van 0-20 jaar/20-AOW-leeftijd) wordt daarentegen wel duidelijk beïnvloed. Deze maatstaf geeft aan in welke mate de jonge bevolking (van 0 tot 20 jaar) drukt op de potentieel werkende bevolking. Wanneer het kindertal toeneemt zal dit doorwerken in de jongere bevolking en gegeven de beperkte horizon van 2050 de werkende bevolking maar beperkt beïnvloeden. Hierdoor kunnen veranderingen in het kindertal sterk de druk op de werkende bevolking beïnvloeden: in de CBS-prognose is deze 37%, maar bij een vruchtbaarheid van 1,1 is de groene druk 23%, en bij 2,1 is die druk 47%.

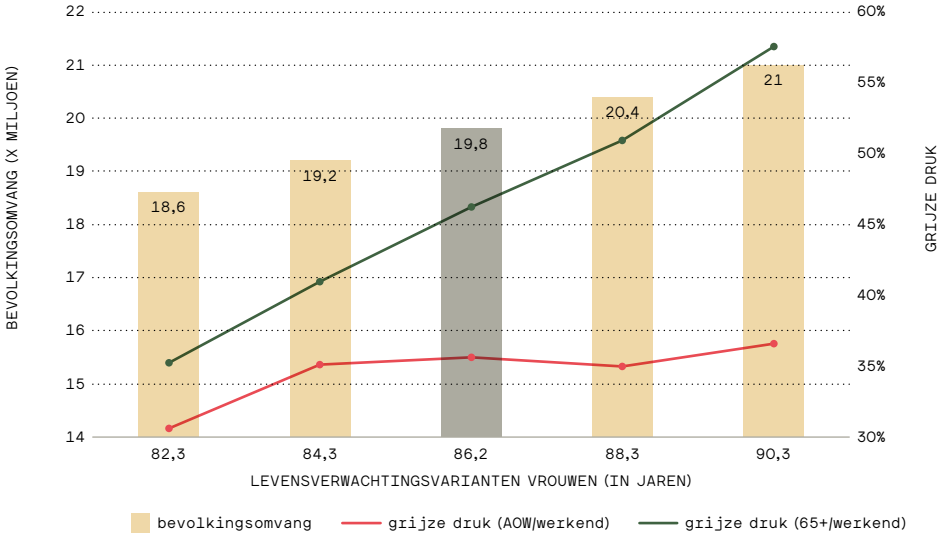
Tot slot laten we nog een laatste exercitie zien waarbij verschillende varianten worden doorgerekend voor de levensverwachting. Hierbij gelden variaties van 82,3 tot 90,3 jaar (voor vrouwen).[76] In figuur 3.13 is duidelijk te zien dat naarmate de levensverwachting hoger ligt, de bevolkingsomvang ook hoger zal zijn in 2050. Bij een levensverwachting



Figuur 3.12: De invloed van variaties in vruchtbaarheid op de bevolkingsomvang en vergrijzingsdruk (% AOW'ers/potentiële beroepsbevolking 20 jaar-AOW-leeftijd) voor het jaar 2050 / Bron: data CBS-berekeningen op verzoek van de staatscommissie, 2023

van 82,3 is de bevolkingsomvang 18,6 miljoen (dus een krimp van 1,2 miljoen ten opzichte van de kernprognose CBS) en bij een levensverwachting van 90,3 zijn er 21 miljoen inwoners. We zien echter ook een duidelijke knik in de 'grijze druk'-lijn: vanaf de levensverwachting 84,3 wordt de grijze druk nauwelijks beïnvloed: deze schommelt rond de 35 à 36%. Maar bij de variant van 82,3 jaar zien we een daling van de grijze druk met 5 procentpunten. Dit verloop van de grijze druk heeft echter vooral te maken met de wijze waarop de AOW-leeftijd wordt berekend. De AOW-leeftijd is namelijk gekoppeld aan de levensverwachting op de leeftijd van 65 jaar: zodra de levensverwachting *stijgt*, wordt deze voor twee derde verrekend met een hogere AOW-leeftijd, maar zodra de levensverwachting *daalt* gaat de AOW-leeftijd niet naar beneden! Deze blijft dan 'hangen' op de laatst aangepaste AOW-leeftijd. Kortom, in het geval van figuur 3.13 betekent een duidelijk lagere levensverwachting ook een duidelijk lagere grijze druk, Dit komt doordat de sterftekansen op hoge leeftijden hoger zijn, waardoor er als resultaat *veel* minder ouderen in verhouding tot *iets* minder werkenden zijn.

Om de situatie voor de hervorming van de AOW-leeftijd weer te geven is ook de conventionele grijze druk (65+/20-64-jarigen) weergegeven. Wie



Figuur 3.13: De invloed van variaties in levensverwachting (bij geboorte) op de bevolkingsomvang en de grijze druk (% AOW'ers/potentiële beroepsbevolking 20 jaar-AOW-leeftijd en 65+/20-64 jaar) voor het jaar 2050 / Bron: data CBS-berekeningen op verzoek van de Staatscommissie, 2023

de oranje en de zwarte lijn vergelijkt ziet direct hoe sterk de oude 'grijze druk'-indicator stijgt voor het jaar 2050: van 46% bij de centrale CBS-prognose tot 58% wanneer de levensverwachting doorstijgt naar 90,3 jaar. Echter, door de AOW-koppeling blijft deze onder normale omstandigheden – dus niet een dalende levensverwachting – redelijk stabiel rond 35%.

1 Zie voor een verdere toelichting onder andere: Sie Dhian Ho et al. (2021), De Haas (2021); Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (2018); Europese Commissie (2018), Scheffer (2018); Cummings et al. (2015); Czaika en Reinprecht (2022, p. 50 en 54).
2 Ministerie van Justitie en Veiligheid (2023)
3 Voor een redelijke vergelijking wordt hier gekozen voor 2019 omdat het coronajaar 2020 een atypisch beeld kan geven.
4 Van Winden (2023)
5 Van der Heijden et al. (2020)
6 Zie CPB (2023a) en Obermann (2023)
7 CPB (2023a) op cit.
8 WRR (2020) p. 62.
9 CBS (2023b)
10 Zie Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2022) en CBS (2022b)
11 ABU & NBBU (2021)
12 Heyma & Vervliet (2022)
13 De Haas et al. (2019); De Haas (2023)
14 Zie Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten (2020) en De Boer (2022).
15 Gesprek met Rits de Boer, Inspecteur-generaal Nederlandse Arbeidsinspectie, 20 januari 2023. Zie ook Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2019).
16 De Haas et al. (2019)
17 WRR (2020)
18 Zie Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen Clingendael (2023)
19 Zie de verwijzing naar de CPB-studie in de brief van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 20 mei 2005, p. 3.
20 CBS (2023b)
21 Ministerie van Justitie en Veiligheid (2022, p. 81)
22 CBS (2023b)
23 Cörvers et al. (2021), Adviesraad Migratie (2022)
24 De Haas et al. (2019); De Haas (2023)
25 Het huidige demissionaire kabinet is voornemens om de 30%-regeling te beperken.
26 ACVZ/Adviesraad Migratie (2021, 2022); De Haas (2023)
27 Buers et al. (2018)
28 CBS (2023b)
29 CBS (2022j)
30 Nuffic (2022a)
31 Adviesraad Migratie (2022, pp. 119-120)
32 Adviesraad Migratie (2022, p. 51)
33 Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen Clingendael (2023)
34 De Haas (2023, p.69)
35 Idem.
36 Zie Sie Dhian Ho en Wijnkoop (2022).
37 Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen Clingendael (2023)
38 Ichikowitz Family Foundation (2022)
39 Zie bijvoorbeeld Carling en Schewel (2018).
40 Clement et al. (2021)
41 UNHCR (2023)

42 Zickgraf (2023)
43 Aangenomen wordt tevens dat het kindertal van migranten overeenkomt met de Nederlandse bevolking, hetgeen redelijk overeenkomt met de huidige gemiddelde migrant. In de meest recente Rapportage Integratie en Samenleven (CBS 2022c) staat dat gemiddeld kindertal van eerste generatie in 2021 1,7 is voor zij die van buiten Europa komen en 1,5 voor zij die vanuit een Europees land komen. Dit is aanmerkelijk anders dan veertig, vijftig jaar geleden. In dit rapport wordt nog opgemerkt dat het gemiddeld aantal kinderen dat bijvoorbeeld vrouwen met een Turkse of een Marokkaanse herkomst krijgen sinds 1980 sterk is gedaald. Vrouwen uit Marokko kregen in de eerste helft van de jaren tachtig gemiddeld 7 kinderen, vrouwen uit Turkije bijna 5. Inmiddels is het gemiddeld kindertal van deze groepen gedaald naar 2,6 voor vrouwen met een Marokkaanse herkomst en 1,7 voor vrouwen met een Turkse herkomst.
44 Een nog bredere waardering van het belang van bevolkingsgroei zou een inschatting moeten maken van de ontwikkeling van de reële rente over de tijd. Bij de beoordeling van de herverdelings- en doelmatigheidseigenschappen van omslagstelsels en kapitaaldekkingsstelsels speelt de reële rente in verhouding tot de bevolkingsgroei een grote rol (en afhankelijk van aanwezigheid van indexering sociale uitkeringen ook de reële loongroei). Zie verder Van Ewijk en Meijdam (2020).
45 Ter herinnering: iemand met een migratieachtergrond is een persoon van wie ten minste één ouder in het buitenland is geboren. Er wordt onderscheid gemaakt tussen personen die zelf in het buitenland zijn geboren (de eerste generatie) en personen die in Nederland zijn geboren (de tweede generatie).
46 Zie Satter (2018, p. 90)
47 ILO (2013)
48 Skirbekk et al. (2012)
49 Skirbekk et al. (2012)
50 Zie Marois et al. (2020)
51 Lee et al. (2014) en Lee (2014)
52 Skirbekk et al (2012), en Villavicencio et al. (2021)
53 Weil (1997)
54 Vaupel et al. (2021)
55 Van Dalen en Henkens (2017)
56 Zie o.a. Case en Deaton (2022)
57 Van de Kaa (1987)
58 Van de Kaa (1987)
59 Goldin en Katz (2002)
60 Zie Zwiers (2023)
61 Zie Van Wijk (2023)
62 Han en Brinton (2022)
63 Sobotka (2021)
64 Zie Van Dalen en Henkens (2021)
65 Zie bijvoorbeeld het regeringsstandpunt uit 1983 (Tweede Kamer, 1983).
66 Liefbroer (2008)
67 Van Wijk (2023)
68 Wie de prognoses in tabel 3.4 vergelijkt met die in figuur 1, zal zien dat deze voorspellingen van instanties behoorlijk uiteen kunnen lopen. De prognoses van de OESO geven voor 2050 een grijze druk aan van 53 procent, terwijl deze volgens de recentste prognose van het CBS 45 procent bedraagt. Dat deze percentages zo sterk verschillen komt door een combinatie van een andere prognosetechniek en een ander startpunt van de prognose.
69 Een verklaring voor dit leeftijdsverschil is waarschijnlijk omdat de kans op remigratie onder immigranten (uit voorgaande jaren) groot is.
70 Zie ook Coleman (2002).
71 Als de natuurlijke groeivoet positief is (meer geboorten dan sterften), zal het migratiesaldo negatief zijn. En bij een negatieve natuurlijke groeivoet zal het migratiesaldo positief moeten zijn. Een constante grijze druk zal nog veel meer vereisen omdat immigratie op de lange termijn zowel de noemer als de teller beïnvloedt.
72 Van Imhoff en Van Nimwegen (2000)
73 Idem
74 Kerr en Kerr (2011)
75 Dit betekent echter wel dat deze migranten deels AOW-rechten hebben, alleen zullen zij maar een beperkte AOW-uitkering ontvangen zodra zij de AOW-gerechtigde leeftijd bereiken in het buitenland.
76 In deze varianten is de levensverwachting voor mannen op identieke wijze gevarieerd. Dit beïnvloedt dus de gehele bevolking.

DEEL II

DE GEVOL

DEMOGRAF

RUIMTE, E

EN PUBLI

VOORZIEN

GEN VAN
FIE VOOR
ECONOMIE
EKE
NINGEN

HOOFDSTUK 4

RUIMTE

Samenvatting

Nederland is een relatief klein en dichtbevolkt land. De gemiddelde bevolkingsdichtheid is op dit moment 522 inwoners per km². Dit is de op een na hoogste dichtheid in de EU, hoewel er veel regionale variatie is binnen Nederland. Gemeten naar gemiddelde dichtheid in bewoonde gebieden scoort Nederland rond het EU-gemiddelde. De ruimte is wel schaars in het licht van alle gebruiksdoeleinden en bijbehorende ruimtelijke claims: wonen en economische bedrijvigheid (12% van het landoppervlak), mobiliteit (4%), landbouw (66%) en natuur en recreatie (18%). Daarnaast zijn er duurzaamheidstransities en -opgaven, die zelf ook gevolgen hebben voor de ruimtelijke ordening. Zonder duidelijke keuzes schuren de wensen en de mogelijkheden in het ruimtelijk domein in Nederland fors.

Demografische ontwikkelingen werken op verschillende manieren op ruimtelijke vraagstukken door: de trends van vergrijzing, migratie en de toename van het aantal eenpersoonshuishoudens (huishoudensverdunning) hebben effect op de bevolkingsomvang, -samenstelling en daarmee samenhangend gedrag. Voor het thema ruimte in brede zin geldt overkoepelend dat demografische ontwikkelingen niet gelijk zijn verdeeld over het land. Vergrijzing en meer diversiteit brengen gemeentelijk en regionaal andere sociaal-maatschappelijke opgaven met zich mee. Daarnaast ontwikkelt de bevolking

zich ook in de tijd verschillend: groei en krimp kunnen elkaar opvolgen.

Specifiek voor de woonopgave leiden demografische ontwikkelingen niet simpelweg tot een lineaire stijging van de woonvraag maar ook tot andere woonbehoeften. Tussen de lage en hoge varianten van bevolkingsgroei is een bandbreedte van 2,5 miljoen huishoudens. Waar de verwachte bevolkingsomvang in 2050 onzeker is, staat wel vast dat de bestaande en geplande huisvesting in kwalitatieve zin onvoldoende aansluit bij de huidige en verwachte bevolkingssamenstelling. Op zo'n 5 miljoen eengezinswoningen in Nederland woont in 2,3 miljoen van deze woningen bijvoorbeeld geen gezin. Ook is er onvoldoende aandacht voor de toenemende zorgvraag, ongelijke posities op de woningmarkt tussen generaties, het stijgende aantal alleenstaanden en steeds tijdelijker verblijf van migranten. En voor de aan deze ontwikkelingen gerelateerde woonbehoeften en sociaal-maatschappelijke vraagstukken. Veranderingen in demografie op langere termijn en onzekerheden hierin vragen ook om aanpassingsvermogen in de huisvesting. De uitdaging ligt erin om de bestaande bouw beter te benutten en meer toe te spitsen op (de gevolgen van) demografische ontwikkelingen.

Demografie heeft daarnaast gevolgen voor de mobiliteit. De infrastructuur staat nu al onder druk, een snelle bevolkingsgroei in korte tijd zal deze druk stevig verhogen met afnemende bereikbaarheid als gevolg. Ook binnen de steden leidt een sterke groei van inwoners en banen mét de bijbehorende mobiliteitstoename tot bereikbaarheidsopgaven. In minder verstedelijkte gebieden kan de bereikbaarheid afnemen doordat bevolkingsgroei gepaard gaat met een beperkte groei van het aantal voorzieningen en banen of doordat deze afnemen bij een gelijkblijvende bevolking.

De precieze gevolgen van demografische ontwikkelingen voor energie- en watergebruik en voor landbouw en natuur zijn niet altijd eenduidig, omdat scenario's ook gebaseerd zijn op aannames over gedrag, beleid en standaarden. Het

welvaartsniveau en de consumptie zijn naast bevolkingsomvang belangrijke factoren in het bepalen van de toekomstige vraag naar energie, voedsel en water. Huidige systemen van energie- en watervoorziening kennen op dit moment echter al knelpunten. De uitdagingen zullen met een grotere bevolking en bij het huidige gebruiksniveau dan ook groter worden. Demografie is nauw verweven met duurzaamheidsopgaven en onze ecologische voetafdruk. Dit vraagt om het serieus nemen van ecologische vraagstukken, transities en ruimtegebruik (voor voedsel, natuur, water) en ook (ruimtelijke) gedragsaspecten, om tot een goed evenwicht te komen tussen mens en natuur.

4.1 INLEIDING

Demografische ontwikkelingen zijn onlosmakelijk verbonden aan ruimtelijke vraagstukken. Vergrijzing, internationale migratie en interne migratie vormen voor de toekomst een grote opdracht voor de inrichting van het ruimtelijk domein. Eerder onderzoek van het CBS en het NIDI laat zien dat het te verwachten is dat de bevolking groeit, ouder en diverser zal zijn. Maar ook dat het aantal eenpersoonshuishoudens nog verder zal toenemen. Dit vraagt om keuzes over hoe om te gaan met de (schaarse) ruimte. Er zijn immers directe implicaties voor wonen (waar, hoe en met wie), werken (zoals locatiekeuze bedrijven) en ruimtelijk gebruik. Indirect zijn er grote gevolgen voor verkeersinfrastructuur en de ruimtelijke keuzes wat betreft de energie-, voedsel- en watervoorziening. Zo konden fossiele brandstoffen voor ons onzichtbaar en soms ver van huis gewonnen worden, maar zal het opwekken van duurzame energie een zichtbaar ruimtebeslag met zich meebrengen, op land en ook op zee.

Dat de ruimtelijke inrichting van Nederland lastige vragen en moeilijke keuzes oproept is niet nieuw. De zorgvuldige afweging van strijdige belangen staat van oudsher aan de basis van de goede staat van ruimtelijke inrichting, die ons land hoog wil houden. Nieuw is wel dat de demografische ontwikkelingen steeds nadrukkelijker samenvallen met een aantal grote ruimtelijke transities. Juist op het moment dat de beschikbare ruimte door de toename van ruimteclaims van allerlei functionele basisvoorzieningen schaarser wordt, vragen ook klimaatadaptatie en natuurontwikkeling nadrukkelijk om meer ruimte. De komende decennia zal er daarom meer dan ooit vraag zijn naar heldere ruimtelijke ordeningsprincipes om de verwachte bevolkingsgroei goed

vorm te geven en daarbij oog te hebben voor de regionale verschillen.

In het beleid voor de ruimtelijke ordening in Nederland is sinds het begin van de twintigste eeuw in ieder decennium de sturingsambitie van de Nederlandse politiek af te lezen. Eén van de belangrijkste wetten was de woningwet uit 1901, waarmee de verkrotting van de binnensteden werd aangepakt en er een prachtige cultuur van volkshuisvesting ontstond.[1] Tijdens de wederopbouw na de Tweede Wereldoorlog konden, vanuit de daarmee opgebouwde kennis en ervaring, grootse plannen worden uitgevoerd. Deze waren gebaseerd op een sterke nationale sturing, vanuit onder andere het ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (VRO) en de Rijksplanologische Dienst (RPD). Beide instellingen ontstonden in 1965 uit hun respectievelijke voorlopers. De sturing vanuit het Rijk werd daarna neergelegd via Nota's Ruimtelijke Ordening en een keten aan gerelateerde beleidsnota's.[2]

Uit deze overheidsstukken spreekt een worsteling met keuzes over concentratie en spreiding, maar ook de aandacht voor mobiliteitsgroei als een kwetsbaar aspect van het overloopbeleid van groeikernen buiten de steden. Aan het begin van deze eeuw werd er echter een rem gezet op deze verregaande door het Rijk gestuurde ruimtelijke planning. In 2001 werd de RPD opgeheven en in 2010 onderging het ministerie van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM, zoals VRO sinds 1982 was gaan heten) hetzelfde lot. Er was een beeld dat de grote ruimtelijke vragen op nationale schaal overtuigend waren beantwoord. Het kabinet-Rutte IV kwam daar voor een deel op terug door een minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening aan te stellen, met als doel weer meer nationale regie op de ruimtelijke inrichting mogelijk te maken.[3]

Goed vorm geven aan de demografische veranderingen vraagt, naast de agenda van wonen, werken en de energieopwekking, ook wat van de voedselproductie die nu in een overgangsfase is beland. Ook deze activiteit heeft grote ruimtelijke consequenties; Nederland bestaat voor ongeveer twee derde van de oppervlakte (exclusief water) uit gronden met een agrarische bestemming. De nu ingezette landbouwtransitie heeft als doel de voedselproductie circulair en waar mogelijk ook natuurinclusief te maken. Dat zal een extensivering van de landbouw met zich meebrengen, omdat deze nieuwe benadering bij een gelijkblijvende productie eerder om meer dan om minder landbouwgrond vraagt. Dat extra ruimtebeslag geldt evenzeer voor de energietransitie en verdergaande verduurzaming, die nodig zijn om aan alle wenselijke en wettelijk vastgelegde natuur- en milieudoelstellingen te voldoen. Waar de keuzes rondom de bovengenoemde transities nog onderdeel zijn van een politiek domein waarin verschillende afwegingen gemaakt kunnen

worden, komt met de klimaatverandering en de daaruit voortkomende noodzakelijke klimaatadaptatie een nog veel dwingendere omwenteling naar voren. Dat zal, tussen alle andere ruimtelijke vragen, ook een toenemend ruimtebeslag met zich meebrengen.

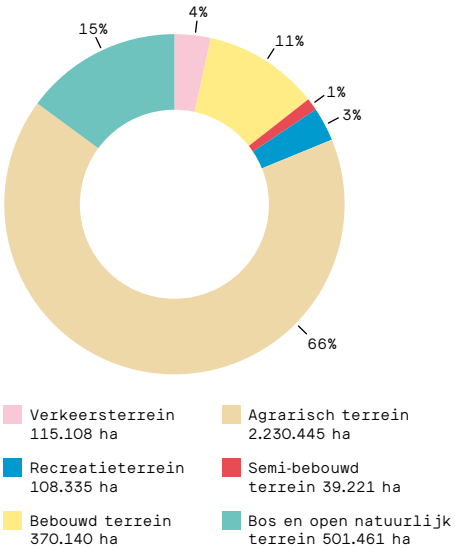
Het is niet vreemd dat, in het licht van deze overvloed aan urgente en ruimte vragende transities, Nederland al snel te klein lijkt. Daarbij komt de onzekerheid met betrekking tot de demografische ontwikkelingen wat betreft migratiesaldo, levensverwachting en kindertal. De omvang en aard van de vergrijzingsgolf is nog redelijk goed te voorspellen, maar er is veel onzekerheid en onrust over migratiebewegingen. Dat het eerder over een verdere toename dan over een afname van de bevolking zal gaan, is daarbij waarschijnlijk. Zoals gezegd is het opmerkelijk hoe al die ruimtelijke domeinen van wonen, werken, natuurontwikkeling, klimaatadaptatie, energie- en voedselvoorziening gelijktijdig in een even fundamentele als onzekere transformatie zijn beland. De komende decennia zal Nederland dan ook naar alle waarschijnlijkheid worden gekenmerkt door een hele keten van ruimtelijke ingrepen, die robuust genoeg moeten zijn om met deze onzekerheden te kunnen omgaan. Enerzijds kunnen de onzekerheid en onrust daarover, begrijpelijkerwijs, maatschappelijke weerstand en verzet oproepen. Anderzijds bieden deze noodzakelijke transities een ongekende kans om een aantal zaken gelijktijdig, in samenhang en fundamenteel aan te pakken en te verbeteren.

Dit hoofdstuk doordenkt de ruimtelijke gevolgen van de (verschillende varianten van) demografische ontwikkelingen binnen de huidige institutionele context. Daarbij gaat het ook over keuzes en dilemma's die dit met zich meebrengt. Paragraaf 4.2 geeft een beschrijving van het ruimtegebruik in Nederland. In paragraaf 4.3 volgt een analyse van de gevolgen die demografische ontwikkelingen hebben voor het ruimtelijke domein. Hierbij worden vier subdomeinen onderscheiden die we elk afzonderlijk behandelen: wonen, mobiliteit, energie en landbouw, natuur en water. Paragraaf 4.4 besteedt vervolgens aandacht aan de regionale verschillen in demografische trends en interne verhuisbewegingen. Dit wordt gevolgd door een beschrijving in paragraaf 4.5 van de opgaven en transities binnen het ruimtelijk domein (klimaatadaptatie, energietransitie, verstedelijking en verduurzaming, en voedselproductie) als cruciale context waarin demografische veranderingen plaatsvinden en wat dit vraagt van de ruimtelijke ordening.

WETGEVING
DE WONINGWET VAN 1901 PAKTE MET BOUWVERORDENINGEN DE VERKROTTING AAN / PLAGGENHUT VAN TURFSTEKERS (DRENTHE 1936)

4.2 DE BEPERKTE RUIMTE

Nederland is een relatief klein land, waarbij er verschillende belangen en ruimtelijke claims zijn. Ruimtelijke inrichting gaat over de vrijheidsgraden en bestuurlijke macht bij de afweging van die belangen en het maken van keuzes. Dit moet gebeuren in een context waarin ruimte nu al als schaars wordt ervaren. Figuur 4.1 geeft weer voor welke doeleinden het land op dit moment wordt gebruikt.



Figuur 4.1 Landgebruik naar doeleinde / Bron: CBS

Nederland ligt in een laaggelegen, vruchtbare rivierendelta. Van oudsher heeft de meeste grond in Nederland dan ook een agrarische bestemming. Vlak na de Tweede Wereldoorlog was nog 75% van het oppervlak in Nederland in gebruik voor land- en tuinbouw. Voor maar 3% bestond ons land uit bebouwd gebied en infrastructuur.[4] Sinds de Tweede Wereldoorlog is de agrarische oppervlakte afgenomen van 75% naar 66%, terwijl de opbrengst van de landbouw door schaalvergroting (modernisering, rationalisering en productieverhoging) in dezelfde periode enorm is gegroeid. Met het toenemend gebruik van kunstmest en bestrijdingsmiddelen werd het mogelijk om ook op de minder vruchtbare zandgronden de productie op te voeren. Deze ontwikkeling heeft economische welvaart en daardoor regionale ontwikkeling gebracht, maar had ook nadelige gevolgen voor de ecologie en biodiversiteit. Dat zijn aspecten waarvoor nu niet alleen veel meer aandacht is, maar waarvan het belang en de bescherming ook is gevat in nieuwe wet- en regelgeving.

In dezelfde periode na de Tweede Wereldoorlog is het verharde oppervlak toegenomen van 3% naar 12%. Tekenend voor het veranderende gebruik van de ruimte is in dat verband dat Nederland in 1945 9,2 miljoen inwoners telde. In 2023 is dat bijna verdubbeld tot 17,8 miljoen. Kortom: waar in 1945 3% van het land volstond om de bevolking te huisvesten, te laten werken en te reizen, gebruiken we nu 12% voor een bijna dubbel zo grote bevolking. Het geeft enerzijds aan dat we gewend zijn geraakt aan méér oppervlakte per persoon om te wonen. Anderzijds kenmerkt de verdergaande verstedelijking die er in dezelfde periode heeft plaatsgevonden zich door een afnemende stedelijke dichtheid.

De gemiddelde bevolkingsdichtheid is in Nederland op dit moment 522 inwoners per km², maar zoals is af te lezen uit tabel 4.1 zijn er grote verschillen tussen provincies.[5] In Europa en de ons omringende landen staat Nederland bovenaan waar het gaat over de gemiddelde bevolkingsdichtheid.[6] Naast deze landelijke gemiddelden is er uiteraard veel regionale variatie waarvoor een andere maat, namelijk stedelijke dichtheid, kan worden gebruikt. Utrecht is met 3.839 inwoners per km² de dichtstbevolkte stad van ons land. Maar dat is aanzienlijk minder dan bijvoorbeeld de stedelijke dichtheid van andere stedelijke gebieden in Europa en de wereld. Een andere manier om naar het aantal inwoners binnen een bepaald gebied te kijken, is de populatie gewogen dichtheid per km²; de gemiddelde dichtheid binnen bebouwd gebied.[7] Ofwel hoe druk het is rond een gemiddelde inwoner. Nederland scoort dan met een gewogen dichtheid van ruim 2.000 per km² ongeveer gemiddeld in Europa, waar België met bijna 3.000 per km² en Frankrijk met 3.500 per km² een stuk hoger scoren.

Tabel 4.1 Gemiddelde bevolkingsdichtheid. Bron: CBS, Eurostat, VN en Statbel

Gebied	Dichtheid
Nederland	522 inw/km²
Zuid-Holland	1.380 inw/km²
Friesland	195 inw/km²
Europa	109 inw/km²
België	384 inw/km²
Verenigd Koninkrijk	271 inw/km²
Duitsland	224 inw/km²
Frankrijk	105 inw/km²

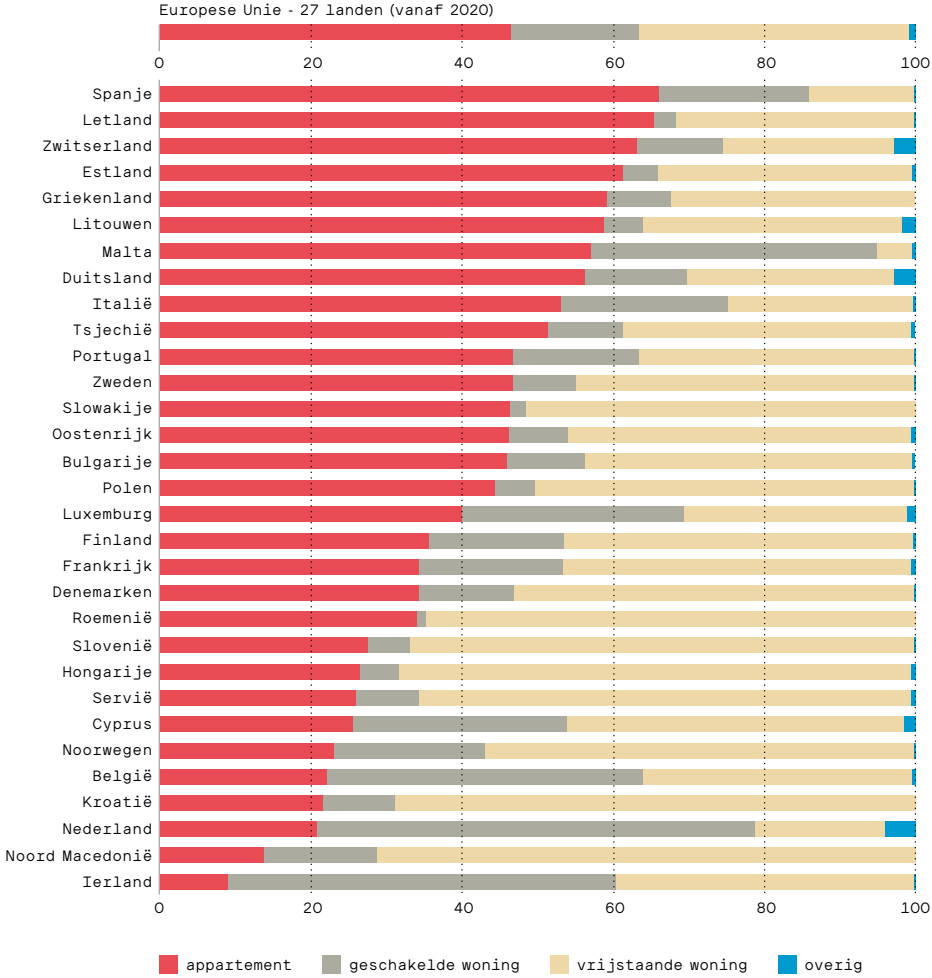
Stad	Dichtheid
Utrecht	3.839 inw/km²
Brussel	7.528 inw/km²
Hongkong	6.567 inw/km²
Singapore	8.672 inw/km²
Parijs (binnenstad)	20.400 inw/km²

Dit leidt tot de situatie dat, hoewel Nederland gemiddeld dus een dichtbevolkt land is en vaak ook als druk ervaren wordt, er internationaal vergelijkend gezien in lage dichtheden wordt gebouwd. Dat is vooral terug te zien in de naoorlogse uitbreidingswijken. Onze bouw- en wooncultuur kenmerkt tegenwoordig ook onze ruimtelijke inrichting. Zo staan er in dorpen gemiddeld 12 woningen per hectare, in Vinexwijken 31 en in hoogstedelijke gebieden (inclusief straten, parken, et cetera) 84. Het gemiddelde voor alle type woongebieden is ongeveer 21 woningen per hectare.[8] Daarnaast wonen Nederlanders ruim, in

vergelijking met de ons omringende landen. Zoals valt af te lezen uit figuur 4.2, leven relatief weinig Nederlanders in een appartement. Een Duitser of Vlaming heeft bijvoorbeeld gemiddeld 47 m2 woonoppervlak tot zijn beschikking, terwijl dit voor een Nederlander gemiddeld 53 m2 is. Ook hier is weer sprake van grote verschillen tussen de regio's.[9] In de grotere steden wonen mensen – zoals te verwachten – gemiddeld het kleinst. Ook zijn er duidelijke verschillen tussen het type huishoudens: kleinere huishoudens wonen gemiddeld per persoon het grootst; zo hebben alleenwonenden gemiddeld 88 m2 woonoppervlak tot hun beschikking. Op dit moment is reeds 40% van de huishoudens een eenpersoonshuishouden. Dat percentage zal in de toekomst toenemen. Bij een gelijkblijvend woonoppervlaktegebruik betekent dit dat er meer ruimte nodig is om al deze huishoudens te huisvesten. Overigens staat Nederland ook in vergelijking met de ons omringende landen bovenaan de lijst met het aantal eenpersoonshuishoudens; in het Vlaams gewest is dat 33% van alle huishoudens.[10] Dit heeft naast een vergrijzende bevolking ook te maken met individuele keuzes in de levensloop; jongeren gaan in Nederland bijvoorbeeld jonger uit huis om op zichzelf te wonen dan in ons omringende landen. Maar het is ook gerelateerd aan de manier van bouwen, wonen en de combinatie met zorg voor ouderen in de familie; Duitsland kent bijvoorbeeld veel Mehrfamilienhäuser, waarin meerdere gezinnen kunnen wonen.

Er is in heel Europa overigens regionale verscheidenheid in dichtheid en woonoppervlakte. Maar het afgelopen decennium is Nederland van alle 27 landen van de EU[11] relatief het meest verder verstedelijkt. Tussen 2000 en 2018 is er in Nederland liefst 64.000 hectare aan stedelijke bebouwing bijgekomen; niet alleen voor de woningbouw, maar ook voor bedrijven, bouwterreinen, infrastructuur, parken en recreatiegebieden. Dat komt neer op het iedere dag bebouwen van een oppervlakte van een kilometer bij 100 meter. Ter illustratie: de grote opslag- en distributieloodsen, met een oppervlak van soms meer dan 20.000 m2, nemen nu al 2,5% van alle bebouwde oppervlakte in.[12] Zoals verderop in dit hoofdstuk uitgebreider wordt beschreven, zullen daarnaast ook de andere grote transities een toenemende claim gaan leggen op de beschikbare ruimte en zullen landschappen daarmee veranderen. Dit betekent dat er keuzes gemaakt moeten worden in de context van beperkte ruimte. De ervaren schaarste in ruimte is geen objectief gegeven, maar naast de bestaande bouw- en wooncultuur is dit deels ook het gevolg van uitgestelde keuzes in een veranderende economische, demografische, ecologische en maatschappelijke context. Of Nederland vol is, hangt dus af van hoe je ernaar kijkt; het is in elk geval geen objectief vast te stellen feit. In Nederland wordt tot nu toe immers in lage dichtheden gebouwd en per inwoner is er relatief veel vierkante

meter woonoppervlak. In een context van een vergrijzingsgolf, een veranderende zorgvraag en de op termijn de nieuwe demografische realiteit van een oudere, diversere en grotere bevolking, vraagt dit om een andere ruimtelijke strategie. Daarbij kunnen andere keuzes ook tot heel andere bouwcultuur leiden, een die beter aansluit op de verschillende ruimteclaims en op een sterk veranderende maatschappij.



Figuur 4.2 Verdeling naar type woning EU-breed. / Bron: Eurostat

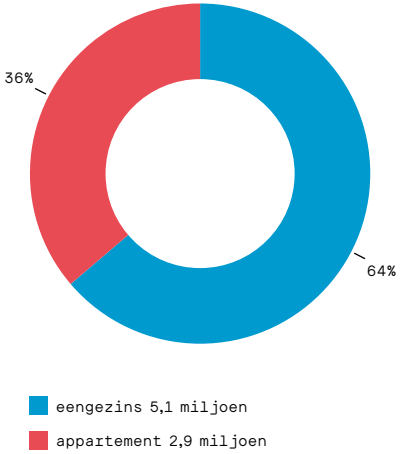
4.3 DOORWERKING VAN DEMOGRAFIE OP DE RUIMTE

De relatie tussen ruimte en demografie omvat naast de omvang ook de samenstelling en spreiding van de bevolking over het land. Het gaat in dit kader niet alleen om de persoon, maar ook om huishoudens en de manier waarop mensen met elkaar samenleven. Huishoudens zijn divers en worden gevormd op verschillende momenten in de levensloop. Voorheen was het gebruikelijk om op te groeien met twee ouders, het ouderlijk huis te verlaten om te huwen en samen te gaan wonen en kinderen te krijgen; vervolgens gingen die kinderen (in de derde levensfase) ook weer met een gehuwde partner uit huis, et cetera. Tegenwoordig is er een grotere mate van diversiteit in keuzes en levenslopen, waarin fases van alleen wonen worden afgewisseld met periodes van samenwonen (al dan niet gehuwd), met of zonder kinderen. Daarnaast worden Nederlanders ouder. Dat betekent dat mensen langer dan ooit met maar ook zonder partner leven, nadat eventuele kinderen het huis hebben verlaten. Deze diversiteit in de levensloop stelt ook andere wensen en eisen aan wonen en de combinatie hiervan met werk en zorg. Bij vragen over woonruimte is deze veranderende demografische context van huishoudenssamenstellingen dus essentieel om mee te nemen in beleid. Deze demografische veranderingen hebben effect op de verschillende ruimtelijke domeinen. Om de relatie tussen demografie en ruimtelijke vraagstukken bij zowel varianten met een hoge als met een lage bevolkingsgroei goed te kunnen analyseren, zijn daarbij de tijdspaden (2035 tot 2050) en de regionale verschillen belangrijk.

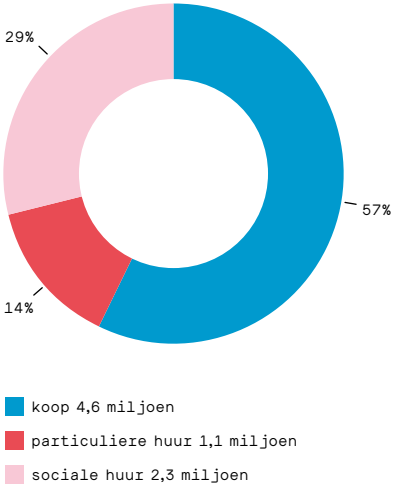
Toeristen zijn uiteraard geen ingezeten van Nederland en vallen daarmee buiten de Nederlandse bevolking zoals die in dit hoofdstuk wordt geanalyseerd. Toch doet toerisme wel degelijk een extra beroep op huisvesting, infrastructuur, energie en natuur. Ook kunnen toeristen het gevoel van ervaren drukte versterken. In Nederland verbleven in 2022 ongeveer 16 miljoen buitenlandse toeristen één of meer nachten achtereen in een logiesaccommodatie.[13] Daarnaast waren er zo'n 28,5 miljoen binnenlandse toeristen, die evenzeer tijdelijke huisvesting gebruikten. De verwachting is dat dit aantal de komende jaren verder groeit. Met de klimaatverandering met steeds hetere zomers is het denkbaar dat de grote toeristenstromen in Europa van richting veranderen en in de toekomst ook in belangrijke mate van zuid naar noord trekken. Er zijn voor zover bekend geen eenduidige landelijke cijfers beschikbaar over de gevolgen van toerisme voor het gebruik van huisvesting, infrastructuur, energie, water en voorzieningen. Nader onderzoek is wenselijk om beter inzicht te krijgen in de belasting van toerisme op het ruimtelijk domein, naast de economische baten die toerisme brengt via onder andere belastinginkomsten, werkgelegenheid en economische groei.

WONEN

Het feit dat de Nederlandse bevolking grijzer, gemengder en groter wordt en eenpersoonshuishoudens verder toenemen, heeft directe gevolgen voor wonen. Over het algemeen is de woningbouw nauw verweven met andere ruimtelijke vraagstukken. Er is uiteraard een directe relatie tussen de omvang en samenstelling van de bevolking en de huisvesting daarvan. Op dit moment is er sprake van een disbalans tussen de kwantitatieve en kwalitatieve woonvraag en het woningaanbod. Dit geldt voor verschillende levensfases; jongeren kunnen geen passende en betaalbare woningen vinden en ouderen hebben moeite om door te stromen en om wonen en zorg op een goede manier te combineren. Als context volgt eerst een cijfermatig inzicht in de bestaande woningvoorraad, zoals die in 2020 was opgebouwd: aantallen woningen naar verschillende types (figuren 4.3 en 4.4), gebruiksoppervlakte (tabel 4.2) en bouwjaar (tabel 4.3).



Figuur 4.3 Opbouw woningvoorraad naar type woning / Bron: Datawonen.nl



Figuur 4.4 Opbouw woningvoorraad naar koop/huur / Bron: Datawonen.nl

Tabel 4.2 Aantal woningen naar gebruiksoppervlakte. Bron: Datawonen.nl

Gebruiksoppervlakte	Aantal woningen	Aandeel
-50 m2	465.162	5,78%
50-70 m2	876.335	10,89%
70-90 m2	1.413.460	17,57%
90-120 m2	2.287.196	28,43%
120-150 m2	1.421.111	17,66%
150+ m2	1.580.849	19,65%

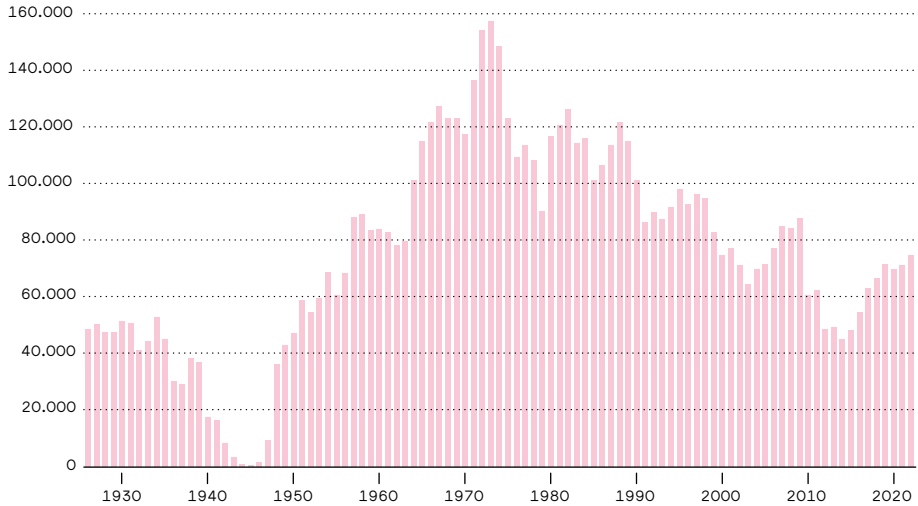
Tabel 4.3 Aantal woningen naar bouwjaar. Bron: Datawonen.nl

Bouwjaar	Aantal woningen	Aandeel
voor 1906	378.124	4,70%
1906-1930	705.714	8,77%
1931-1944	398.691	4,96%
1945-1959	704.118	8,75%
1960-1970	1.177.376	14,63%
1971-1980	1.238.662	15,40%
1981-1990	1.131.519	14,06%
1991-2000	915.296	11,38%
2000-2010	740.595	9,20%
vanaf 2011	591.766	7,36%

Deze informatie over het type woningen en de bouwperiode van de huidige woonvoorraad is relevant om ons een beeld te vormen van hoe deze aansluiten op de huidige bevolkingsomvang en -samenstelling en de verwachte ontwikkelingen hierin. Daarnaast zijn sommige oudere wijken toe aan sloop of renovatie, wat eventueel mogelijkheden biedt voor het gecombineerd oppakken van andere maatschappelijke vraagstukken rond bijvoorbeeld zorg, sociale cohesie en verduurzaming.

Het kabinet-Rutte IV heeft in de zomer van 2023 aangekondigd om tot en met 2030 981.000 woningen bij te bouwen (dit was oorspronkelijk 900.000), om zo bestaande tekorten in te lopen en om voorbereid te zijn op een verwachte toename van de vraag naar huisvesting.[14] Het is

belangrijk om te beseffen dat de toename van de woningvraag volgens ABF[15] tot en met 2030 voor 50% wordt bepaald door de verwachte toename van de bevolking van nu 17,8 miljoen naar straks 18,7 miljoen inwoners (ofwel 8,9 miljoen huishoudens), gevolgd door een verdere stijging naar 19,7 miljoen in 2050 (9,5 miljoen huishoudens). De toename van het aantal eenpersoonshuishoudens is evenzeer een belangrijke factor en is voor 29% van de woningvraag verantwoordelijk. Daarnaast wordt 8% van de woningbouwopgave bepaald door het inlopen van het huidige woningtekort en vormt vervangende nieuwbouw voor 13% de opgave. Overigens past de huidige bouwopgave in een golfbeweging van meer en minder woningbouwproductie en is de bouw van 100.000 woningen per jaar in aantallen gemeten historisch gezien niet uitzonderlijk hoog (zeker in relatieve zin in relatie tot de bevolkingsomvang), zoals te zien in figuur 4.5.



Figuur 4.5 Aantal nieuwgebouwde woningen per jaar (exclusief overige toevoegingen.) / Bron: CBS Statline

Maar daarbij moet in ogenschouw worden genomen dat er tegenwoordig kwalitatief gezien veel betere woningen worden gebouwd die bovendien ook groter geworden zijn. Het opvoeren van de productie zoals nu beoogd wordt, blijkt dan ook op meerdere manieren lastig. Niet alleen de beschikbare bouwlocaties zijn schaars maar ook is de milieuwetgeving bepalender geworden. Daarnaast is de prijs van bouwmaterialen hoog en neemt het aantal bouwvakkers af. Ook is de overheid afhankelijk van private partijen; wanneer welk type woningen waar

gebouwd worden is mede afhankelijk van de winstgevendheid van projecten. De door ABF (bij provincies) geïnventariseerde netto plancapaciteit voor woningen op te leveren in de periode 2023 t/m 2042 is 1,5 miljoen woningen.[16] Op dit moment is de plancapaciteit t/m 2030 125%, waar een plancapaciteit van 130% gewenst is om uitval van plannen op te vangen. Het is niet zeker of projectontwikkelaars de geplande woningen ook daadwerkelijk kunnen bouwen.[17] Daarnaast is niet alleen het aantal benodigde woningen in de zeer nabije toekomst belangrijk, maar zijn ook woontype en locatiekeuze essentieel om recht te doen aan de veranderende bevolkingssamenstelling en overige ruimtelijke opgaves.

Om het aantal benodigde woningen te bepalen, moeten het te verwachten inwoneraantal afgezet worden tegen het gemiddeld aantal personen per huishouden. Niet alleen het inwonertal verandert naar verwachting, maar juist ook de huishoudensomvang en -samenstelling. Zo is het aantal eenpersoonshuishoudens de afgelopen decennia al sterk toegenomen en wordt een verdere toename verwacht. Bij het in kaart brengen van de doorwerking van de verschillende demografische varianten op de vraag naar huisvesting is het daarom belangrijk om naar de ontwikkeling van het aantal huishoudens en de samenstelling daarvan te kijken. Overigens moet daarbij ook aandacht zijn voor de wooncultuur; hoe mensen (samen)wonen wordt onder andere bepaald door maatschappelijke normen, beleidscontext en woonvoorkeuren. De vraag naar woningen hangt, naast de aantallen, dus ook af van de aard van woonbehoeften en het aanbod van andere woonvormen. Hieronder volgt daarom niet alleen een gedetailleerde beschrijving van de verschillende factoren die bijdragen aan de verwachte toename van het aantal huishoudens, maar ook een uiteenzetting van de specifieke woonbehoefte als gevolg van de huidige demografische ontwikkelingen. De invloed van deze factoren verschuift in de tijd. Daarom is de fasering van deze trends op de middellange en langere termijn essentieel voor beleidsoverwegingen.

In algemene zin zal in het geval van hoge bevolkingsgroei de vraag naar woningen uiteraard substantieel hoger zijn dan in het lage groeiscenario. Waar het CBS en NIDI[18] in de lage bevolkingsvariant uitgingen van zo'n 8 miljoen huishoudens, wat min of meer gelijk is aan het huidige aantal, is de verwachting op basis van de CBS-bevolkingsprognose uit 2022 dat er, in geval van minder sterke bevolkingsgroei,[19] zo'n 9 miljoen huishoudens zullen zijn in 2050. De middenprognose (waarop ook de recente woonopgave zoals hierboven beschreven is gebaseerd) komt uit op 9,5 miljoen huishoudens en het hoge scenario gaat uit van ongeveer 10 miljoen huishoudens in 2050. Wanneer de hogere migratievarianten van de staatscommissie worden

bekeken, zal in 2050 er een bevolkingsomvang van 22,8 miljoen mensen zijn. Een snelle berekening laat zien dat dit bij een gemiddelde huishoudensgrootte van 2,1 een toename van ongeveer 2,5 miljoen huishoudens tot 10,8 huishoudens betekent. Dit zijn inschattingen waarbij nog geen specifieke aannames zijn gedaan over een mogelijk verder veranderende gemiddelde huishoudensgrootte. Het is bekend dat er meer eenpersoonshuishouden zullen gaan komen onder alle leeftijdsgroepen, óók door vergrijzing. Verder vormen migranten vaker een eenpersoonshuishouden. Al deze berekeningen gaan ervan uit dat woningen niet vaker worden gedeeld dan in de huidige situatie en dat de woonpatronen die bekend zijn voor de verschillende groepen hetzelfde blijven.

Wanneer de bevolking tot 2050 nauwelijks groeit zijn er ook weinig extra woningen nodig. In dat geval kan de bouw- en woningmarkt nagenoeg geheel op vervanging en renovatie van de bestaande woningvoorraad worden gericht. Dit is echter niet het meest waarschijnlijke scenario. Tussen deze lage en hoge variant van bevolkingsontwikkeling is een bandbreedte van 2,5 miljoen huishoudens. Vertaald naar de woningvoorraad gaat het over een kwart van de huidige woningvoorraad gerekend over een periode van minder dan 30 jaar. Wat dit betekent voor het beslag dat de woonopgave op de ruimte legt, is afhankelijk van de locatiekeuze en dichtheid waarin wordt gebouwd. Een toename van 1,3 miljoen huishoudens tot 2040 betekent bij een dichtheid van 50 woningen per hectare een ruimtevraag van 17.000 hectare en bij 30 woningen per hectare van 28.000 hectare.[20] Ook in de huidige bouwpraktijk hoeft een toename van het aantal woningen niet alleen ten koste van nog onbebouwd gebied te gaan. Een groot deel van de nieuwe woningen kan, afhankelijk van de gewenste dichtheid, ook binnen bestaand bebouwd gebied worden gerealiseerd. Naast het aantal huishoudens is de vraag hoe en waar en in welke dichtheid wordt gebouwd dus bepalend voor de ruimtevraag van de woningbouw. Daarin bestaan nog veel variabelen. In onderstaande analyse richten we ons eerst op de ontwikkeling in het aantal huishoudens als belangrijke factor in de woonopgave. Aan de groei van huishoudens dragen zowel migratie, een stijgende levensverwachting en huishoudingsverdunning bij. Deze factoren worden achtereenvolgens toegelicht.

Migratie

De bevolkingsgroei wordt in Nederland op dit moment geheel veroorzaakt door buitenlandse migratie. Volgens het onderzoek van het NIDI en het CBS zal bij hoge migratie de eerste generatie zorgen voor een groei met 1,5 miljoen huishoudens. Hoe dan ook leidt de groei van de tweede generatie (kinderen van migranten) tot een toename van het aantal huishoudens met 0,5 miljoen. Zoals in hoofdstuk 3 is beschreven,

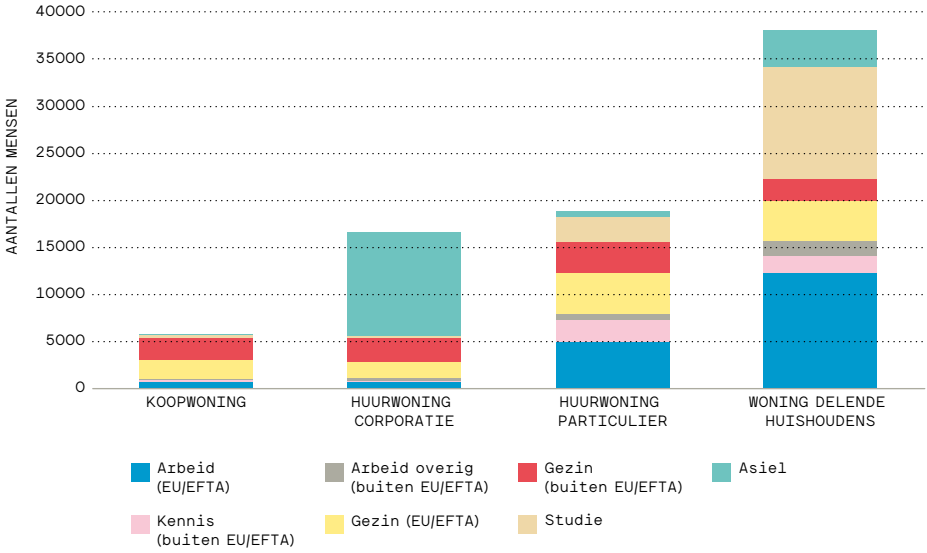
zouden de hogere migratievarianten die berekend zijn voor de staatscommissie leiden tot een groter aantal huishoudens. Daarbij is het niet zo dat de groei van het aantal huishoudens, als gevolg van migratie, zich één op één naar een stijging van de vraag naar woningen met dezelfde aantallen vertaalt. Dit komt onder andere doordat een aanzienlijk deel van de migranten tijdelijk in Nederland blijft (dat aandeel neemt volgens de WRR[21] naar verwachting toe) en dus tijdelijke huisvesting nodig heeft.[22] De verblijfsduur per migrantengroep is eerder beschreven in hoofdstuk 3. De tijdelijkheid brengt voor een deel van de migranten een andere woonbehoefte met zich mee dan een eigen (eengezins)woning.[23]

Met name studie- en arbeidsmigranten delen relatief vaker een woning of groepsaccommodatie.[24] Het beslag dat wordt gelegd op woonruimte door deze groepen is dus kleiner dan voor andere, meer permanente migrantengroepen en voor ingezetenen. De WRR benadrukt vanuit dezelfde gedachte de mogelijkheid van grootschalige huisvesting voor groepen migranten, omdat die relatief korte tijd in Nederland verblijven. Tegelijkertijd zijn er juist bij de huisvesting van tijdelijk verblijvende migranten die woningen delen relatief vaak misstanden, wat zowel voor de betrokken migranten als voor de leefomgeving negatieve consequenties heeft.[25] Als arbeidsmigranten afhankelijk zijn van werkgevers voor zowel werk als woonruimte, in combinatie met beperkte handhavingscapaciteit, maakt dat hen kwetsbaar voor uitbuiting. Bij alle beschikbare informatie moeten wel twee kanttekeningen worden gemaakt. Ten eerste zijn niet alle migranten, vooral uit de EU, goed geregistreerd en is het precieze aantal in Nederland verblijvende migranten onduidelijk. Ten tweede is in de prognose van de woonvraag ook niet duidelijk terug te vinden hoe rekening wordt gehouden met woningdelen door migranten.

Verschillende groepen migranten hebben daarnaast verschillende vestigingspatronen in Nederland.[26] De meeste migranten trekken naar de (grote) steden, wat past in een algemenere trend dat jonge mensen naar welvarende stedelijke gebieden trekken met relatief veel werkgelegenheid en agglomeratievoordelen, maar ook goedkope woningen. Overigens is er wel diversiteit en zijn er ook migranten die juist vanwege agrarisch werk naar de minder stedelijke/meer rurale gebieden gaan. Dat geldt in Nederland in het bijzonder voor migranten uit oostelijke EU-lidstaten. Ook asielmigranten worden vaak in eerste instantie ondergebracht in asielzoekerscentra in meer rurale gebieden. En ook het spreidingsbeleid, met de taakstelling die gemeenten hebben om vluchtelingen met een status te huisvesten, maakt dat zij vaker in de minder stedelijke regio's wonen.

De woningmarkt in Nederland bestaat uit zowel koop- als huurwoningen, waarbij vooral degenen in een betere sociaal-economische positie vaker een koopwoning bezitten. Het feit dat migranten vaker een lagere

sociaal-economische status hebben (en deels ook tijdelijk in Nederland zijn) maakt dat migranten vaker een huurwoning hebben dan niet-migranten.[27] Asielmigranten huren meestal een corporatiewoning, terwijl andere groepen en vooral hoger opgeleide kenniswerkers vaker huren in de vrije sector. Arbeidsmigranten en studenten delen vaker een woning. Gezien de grote verschillen in patronen naar migrantengroep is het voor een blik op de toekomst van belang om dit in ogenschouw te nemen. Recent onderzoek uit 2021 en 2022,[28] over migranten die tussen 2013 en 2016 in Nederland zijn aangekomen[29] laat zien dat er verschillende woonvormen zijn naar reden voor migratie (figuur 4.6). Van de ruim 81.000 migrantenhuishoudens die in 2016 zijn gevormd en waarvan het motief bekend is, wonen er 43.000 in een huur- of koopwoning en delen 38.000 huishoudens een woning. Factoren als inkomen, gezinssamenstelling en verblijfsduur spelen hierbij ook een rol.



Figuur 4.6 Woonvormen naar migrantengroep. Bron: Manting et al. (2022a)

Het is duidelijk dat gedetailleerdere informatie nodig is om de effecten op de woonvraag van de toekomst goed te kunnen beoordelen. Ondanks de hier geschetste ontwikkelingen is er nog relatief weinig zicht op de gevolgen van migratie op huisvesting. Meer kennis hierover zou wenselijk zijn. De gebruikte cijfers hebben betrekking op een specifieke periode en kunnen in de toekomst mogelijk veranderen, maar diversiteit blijft waarschijnlijk. Dit heeft niet alleen een effect op huisvesting,

maar ook op de leefomgeving in bredere zin. Een groter deel van de bevolking zal in de toekomst een migratieachtergrond hebben, uit een toenemend aantal herkomstlanden. Bovendien blijven steeds meer migranten een relatief korte periode in Nederland.[30] Deze diversiteit en "vlottendheid"[31] stellen de woonomgeving en de samenhang in de samenleving voor nieuwe uitdagingen. De relatie tussen sociale cohesie en de publieke ruimte komt in hoofdstuk 7 verder aan bod.

Vergrijzing

De Nederlandse samenleving vergrijst in rap tempo als gevolg van een laag geboorteaantal (dus gezinnen met minder kinderen) en de toegenomen levensverwachting. Ook door vergrijzing zal het aandeel eenpersoonshuishoudens toenemen. Deze stijging zal zich vooral tot 2035 voordoen, wanneer het grote cohort *babyboomers* oud wordt: een vergrijzingsboom zoals die niet eerder is voorgekomen. Daarna zal het aandeel oudere eenpersoonshuishoudens relatief groot blijven, ten opzichte van de jonge bevolking; vooral doordat er minder kinderen werden geboren. De huidige en aankomende generatie ouderen wonen vaker alleen, omdat zij op een bepaald moment in de levensloop zijn gescheiden en lang niet iedereen met een nieuwe partner gaat samenwonen. Bovendien heeft een deel van de ouderen al relatief vaker een partner verloren, hoewel dit mogelijk minder sterk toeneemt dan verwacht doordat de levensverwachting van mannen en vrouwen dichter naar elkaar toe groeit. Volgens de Primos-prognose van ABF Research[32] zal in 2050 zo'n 44% van de krap 4 miljoen eenpersoonshuishoudens bestaan uit huishoudens met personen van 65 jaar en ouder, terwijl 30% van de 5,4 miljoen meerpersoonshuishoudens bestaat uit deze oudere huishoudens.

Volgens de rijksoverheid bestond in 2021 bijna de helft van de 2,3 miljoen oudere huishoudens uit ten minste één persoon met lichamelijke beperking.[33] Gezien de dubbele vergrijzing (toename aandeel 80-plussers) in de oudere bevolking, valt te verwachten dat het aantal huishoudens waarin een van de leden een fysieke beperking heeft zal groeien. Aangezien andere woonruimte vaak ontbreekt (geen passende kleinere woonruimte, geen aanbod van verzorgingshuizen en zeer beperkte verpleeghuisplekken) blijft deze groep vaak in (voor hen te) grote eengezinswoningen wonen. Voor de toekomst is er dan ook veel behoefte aan (kleinere) woningen die passen bij de oudere levensfase, zoals gelijkvloerse appartementen, woningen met zorg, voorzieningen en winkels in de buurt.[34] Ook zijn er fiscale prikkels die een barrière kunnen vormen voor mensen om te verhuizen: de hoogte van uitkeringen (zoals de AOW en de bijstand) is afhankelijk van de huishoudsituatie; de eventuele overwaarde op een woning wordt belast bij verkoop en

verhuizen naar een niet-gekochte woning of een nieuwe hypotheek afsluiten is vaak duurder. Vanuit een oudere huurwoning naar een nieuw appartement verhuizen betekent vaak óók een fors hogere huur. Ook dat kan een barrière zijn om te verhuizen. Bij elkaar zorgt dit ervoor dat de doorstroming op de woningmarkt wordt belemmerd. De woningbouwvraag heeft naast de omvang van het aantal huishoudens dus ook te maken met de samenstelling van het huishouden, met financiële prikkels en belemmeringen door (fiscale) beleidsregels en met woonvoorkeuren.

Met het oog op de toenemende vergrijzing en de daaraan gerelateerde zorgvraag zullen deze zaken richting 2050 alleen maar belangrijker worden. Zoals ook wordt beschreven in hoofdstuk 6, zal het snijvlak tussen wonen en zorg de komende jaren een steeds belangrijker vraagstuk worden.[35] Zo zullen niet-medische vragen–die nu als zorgvraag worden opgepakt–voor een deel in de thuisomgeving (dus in woningen en publieke ruimtes) moeten worden geadresseerd. Daarbij is een relevant gegeven dat ouderen lang niet allemaal zo gemakkelijk de stap zetten om hun woning aan te passen aan zorgvragen.[36] Een ander belangrijk aspect hierbij is dat mantelzorg een knelpunt kan worden: zorgverlening doet in toenemende mate een beroep hierop, maar met het oog op beschikbare woonruimte, regionale spreiding en bereikbaarheidsvraagstukken (zie ook de volgende paragraaf) zal het steeds lastiger worden om mantelzorg dicht bij huis te organiseren. Zeker waar het om een ouder wordende bevolking gaat moet de woonopgave daarom niet alleen in termen van aantallen te bouwen woningen worden gedefinieerd, maar moet de oplossing ook nadrukkelijk worden gezocht in het verbeteren van de kwaliteit van de sociale woonomgeving. Naast mogelijke technologische ontwikkelingen zijn daarin veilige, toegankelijke en publieke ontmoetingsruimtes essentieel. De woonopgave is daarmee ook nadrukkelijk een sociaal-maatschappelijke vraag.

Mede vanuit dit oogpunt is het verder inzetten op de ontwikkeling van andere en mogelijk meer gemeenschappelijke woonvormen als aanvulling op de bestaande woonvoorraad bijna een randvoorwaarde voor volksgezondheid.[37] Binnen sommige gemeenschappen van mensen met een migratieachtergrond is het in hun herkomstlanden gebruikelijk om ouderen in huis op te nemen en te verzorgen (zoals dat tot een aantal decennia terug ook gebruikelijk was in Nederland).[38] Dit kan één van de manieren zijn om met vergrijzing om te gaan. Het verkennen van dit soort vraagstukken betreft daarmee ook de wijze waarop gekeken wordt naar gemeenschappen en hoe die een rol kunnen spelen in het omgaan met demografische ontwikkelingen. Eén van de vormen waarmee in dat verband al wordt geëxperimenteerd zijn de aanleunwoningen: een flexibel antwoord op tijdelijke maar urgente vragen. Een ander

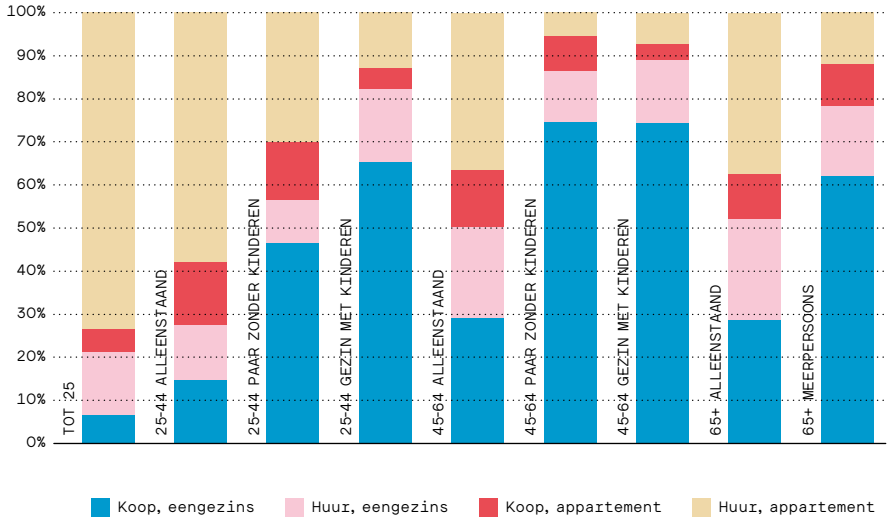
gerelateerd aspect is zoals hierboven al genoemd: de kwaliteit van de leefomgeving. Vergrijzing roept ook belangrijke vragen op over de leefbaarheid van wijken voor (kwetsbare) mensen. Dit hangt samen met de kwaliteit en toegankelijkheid van de publieke ruimte in bredere zin. Die staat juist steeds meer onder druk. Zowel in de stad als daarbuiten nemen openbare voorzieningen af en is er minder gelegenheid voor mensen om elkaar te ontmoeten.[39] Dit draagt niet bij aan de sociale cohesie van buurten en gemeenschappen. Dit effect is in verschillende regio's nog versterkt aanwezig, gelet op bevolkingskrimp en vermindering van voorzieningen én een bovengemiddelde vergrijzing.

De mogelijkheden die de gebouwde omgeving aan inwoners biedt om elkaar te ontmoeten, worden dan ook steeds belangrijker bij het (her) ontwerpen van wijken. Een vergelijkbaar punt geldt voor groen in stedelijke omgevingen. In het kader van verduurzaming en klimaatadaptatie moeten stedelijke omgevingen steeds natuurinclusiever worden.[40] Dit is niet alleen wenselijk vanuit het oogpunt om bijvoorbeeld om te kunnen gaan met hittestress en droogte, maar draagt ook bij aan het algehele welbevinden en aan de mogelijkheden om te recreëren.[41] Bouwopgaven hangen dus nauw samen met andere sociaal-maatschappelijke vraagstukken, zoals ook blijkt uit de trend van individualisering en huishoudensverdunning.

Verdunning

Zoals gezegd heeft de vraag naar meer woningen maar voor de helft te maken met de groei van de bevolking. Een groot deel van de vraag naar meer woningen ligt ook in de verdunning van de huishoudens, ofwel de ontwikkeling dat huishoudens uit minder personen bestaan dan voorheen. De totale verwachte toename van 916.000 huishoudens in 2037 t.o.v. 2023 bestaat uit 601.000 eenpersoonshuishoudens, 149.000 paren zonder kinderen, 89.000 gezinshuishoudens en 76.000 eenoudergezinnen.[42] Ter illustratie: de afgelopen 15 jaar is het aantal huishoudens met 14,5% gegroeid, terwijl het aantal inwoners met 8,6% is toegenomen. In 2021 was de gemiddelde huishoudgrootte ongeveer 2,1 personen per huishouden. Een huishouden wordt door het CBS (2022)[43] gedefinieerd als "één of meer personen die samen een woonruimte bewonen en zichzelf, dus niet-bedrijfsmatig, voorzien in de dagelijkse levensbehoeften." In Nederland is nu ongeveer 40% van alle huishoudens een eenpersoonshuishouden: 3,2 miljoen van de 8,1 miljoen. Daarnaast bestaat 29% van de huishoudens uit stellen met kinderen en 25% uit stellen zonder kinderen. De mismatch met de woningvoorraad wordt zichtbaar omdat er per saldo in Nederland ongeveer 8 miljoen woningen zijn, waarvan circa 5 miljoen eengezinswoningen terwijl er ongeveer 2,6 miljoen gezinnen met kinderen zijn (inclusief eenoudergezinnen).[44]

Zoals hierboven beschreven is zowel onder ouderen als bij de bevolking met een migratieachtergrond het aandeel eenpersoonshuishoudens bovengemiddeld groot.[45] Verdunning wordt daarnaast veroorzaakt door een toenemende individualisering; meer mensen wonen alleen, bijvoorbeeld voordat ze gaan samenwonen of na een scheiding.[46] Maar ook steeds meer mensen wonen (bewust) alleen, vooral in grote steden.[47] Los van de ontwikkeling van het aantal huishoudens (dat per scenario verschilt), is het dus zeker dat de samenstelling van de huishoudens zal veranderen: het aandeel eenpersoonshuishoudens neemt toe. De algemene aanname is dat richting 2050 de omvang van het gemiddelde huishouden zal afnemen naar net iets meer dan 2 personen.[48] Dus ook als het aantal huishoudens niet sterk zou veranderen zal de aard van de woningvraag wel veranderen. De vraag naar gezinswoningen zal dus veel minder sterk toenemen dan naar woningen die geschikt zijn voor eenpersoonshuishoudens en dan vooral woningen voor oudere alleenwonenden. Verschillende berekeningen over het aantal te verwachten eenpersoonshuishoudens in 2050 variëren tussen de 3,2 en 4,3 miljoen. Figuur 4.7 laat zien hoe de misallocatie tussen woningtype en huishoudsituatie er nu al uitziet (in 2021). Eenpersoonshuishoudens hebben gemiddeld 88 m2 woonoppervlak tot hun beschikking[49], wat vooral komt door het grote aantal personen dat na het wegvallen van een



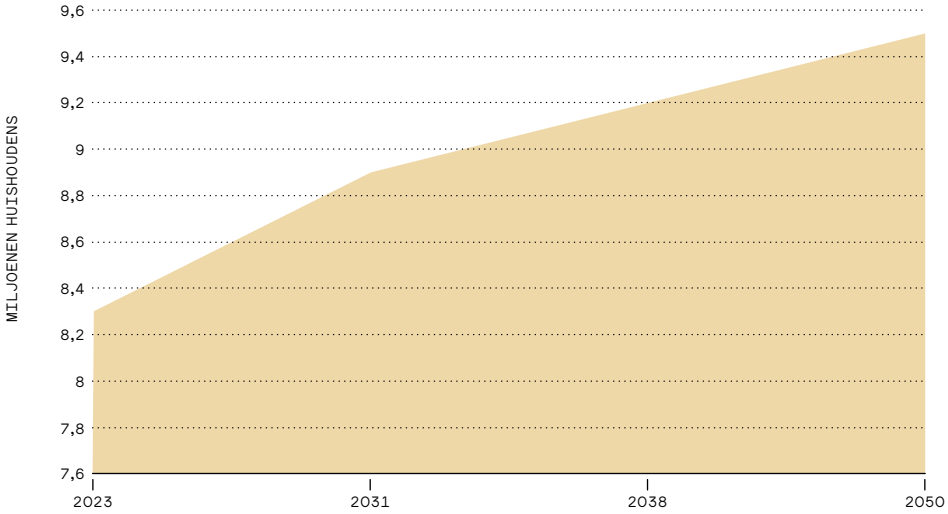
Figuur 4.7 Huisvesting naar type huishouden en woning /
Bron: ministerie van BZK

partner in het gezinshuis blijft wonen. In de steden hebben eenpersoonshuishoudens vaak minder woonruimte. Sociaal-maatschappelijk gezien kan individualisering leiden tot eenzaamheid, minder participatie, slechtere gezondheid (en in het verlengde daarvan extra zorgvraag) en teruglopende sociale cohesie. Ook dit zijn vraagstukken die in de gebouwde omgeving kunnen worden geadresseerd.

Verschillen in ruimte en tijd

De toename in het aantal huishoudens tot 2050 is niet lineair. Volgens het NIDI en het CBS[50] zal bijna twee derde van de totale groei van het aantal huishoudens in de komende 30 jaar zich voordoen in de periode tot ongeveer 2030; dus binnen minder dan tien jaar, daarna vlakt de groei af (figuur 4.8). Voor de woningbouw kan dit verregaande consequenties hebben; het vraagt tot 2038 om een enorme opschaling van de productie. Daarmee moeten in een kleine tien jaar ongeveer een miljoen woningen worden bijgebouwd, om dan tussen 2030 en 2050 sterk af te schalen en in de 20 jaar daarna nog maar zo'n 500.000 woningen bij te bouwen. Uitgaande van de doelstellingen van het kabinet is de verandering die dan plaatsvindt dat er van een decennium met ruim 100.000 woningen per jaar, naar twee decennia van 25.000 woningen per jaar wordt gegaan. In die decennia zal de afname hoogstwaarschijnlijk leiden tot een veranderende bouwcultuur; die zal zich meer moeten richten op de vervangings- en verduurzamingsvraag van de bestaande woningvoorraad. Bij al deze getallen moet worden opgemerkt dat prognoses onzeker zijn: hoe langer vooruit wordt gekeken, hoe groter de onzekerheidsmarge wordt. Ook moeten er aannames worden gedaan over onder andere woon- en verhuiswensen van mensen en de beschikbaarheid van leegstaande woningen. Daarmee kunnen de verwachte ontwikkelingen worden bepaald. Zoals de Algemene Rekenkamer[51] heeft aangegeven, worden scenario's of prognoses in het politieke debat vaak een zekerheid toegedicht, die ze niet hebben. Deze onzekerheid betreft niet alleen omvang van bevolking en huishoudens maar ook het realiseren van woningen, gelet op de eerder geschetste knelpunten in de bouwsector.

Wel is belangrijk te beseffen dat voor de woningbouwagenda beleidsmatig nu tot ongeveer 2035 wordt gekeken, terwijl de verwachting is dat er zich juist daarna grote demografische verschuivingen gaan voordoen. In de tweede helft van de vorige eeuw leidde de geboortegolf tot een enorme toename van de woningbouw. En de komende decennia zal de vergrijzing van de kinderen van deze geboortegolf een even grote rol spelen op de woningmarkt. Dat komt doordat er vanwege de dubbele vergrijzing een groeiende behoefte aan andere woonvormen zal



Figuur 4.8 Prognose huishoudensontwikkeling t/m 2050. / Bron: Gopal et al. (2023)

ontstaan. Als tweede-orde effect zal de enorme vergrijzingsgolf worden gevolgd door een precies even grote "verstervingsgolf", die juist na 2030 van steeds grotere invloed zal zijn. De locatie van bij te bouwen woningen kan worden gestuurd, maar waar woningen vrijkomen na overlijden van bewoners niet. Vervolgens komt tot aan 2050 een (steeds groter wordend) substantieel deel van de woningen beschikbaar als ouderen uitstromen.[52] Afhankelijk van welk toekomstscenario wordt gehanteerd, kan dit vérstrekkende gevolgen hebben. Na een periode van grote bouwproductie die nu wordt nagestreefd, kan na 2035 in bepaalde gebieden van het land juist leegstand gaan optreden. Ook zal er sprake zijn van huizen met een hoge hypotheeklast die 'onder water' komen te staan, et cetera.

Dit alles neemt niet weg dat juist op dit moment de woningprijs zó sterk gestegen is, dat starters op de woningmarkt er nagenoeg geen toegang meer tot hebben. Het levert veel schrijnende gevallen op, waarbij jongeren, juist op het moment dat ze hun leven en een gezin willen opbouwen, zich buitenspel gezet voelen. Het Internationaal Monetair Fonds (IMF)[53] waarschuwt dat er in Nederland een groot verschil is tussen de schaarste en de betaalbaarheid van woningen. In hun woorden wordt de prijs van woningen in Nederland niet alleen bepaald door de marktwerking van vraag en aanbod maar ook kunstmatig opgedreven door belastingmaatregelen, zoals de hypotheekrenteaftrek, en relatief ruime leenvoorwaarden. Het CBS en De Nederlandsche

Bank[54] komen tot een vergelijkbare conclusie: de huizenprijzen lijken meer samen te hangen met de financieringsruimte van kopers dan met het woningtekort. De starters op de woningmarkt zijn met name de dupe van die kunstmatig hoge huizenprijzen. Dat huisvesting steeds moeilijker toegankelijk wordt voor starters en ook voor middeninkomens, heeft ook gevolgen voor scheidslijnen tussen wijken en regio's. Delen van grote steden zijn onbetaalbaar geworden voor sommige groepen, terwijl andere delen kampen met toenemende achterstanden en teruglopende voorzieningen. Op regionale schaal is een vergelijkbare ontwikkeling te zien. Dit onderscheid tussen schaarste en betaalbaarheid van woningen zou beleidsmatig veel meer aandacht moeten krijgen, omdat juist dáár vanuit de overheid veel sturing mogelijk is.

De relatief sterkste bevolkings- en huishoudensgroei tot en met 2037 wordt verwacht in de regio's in het midden en westen van het Stedelijk Netwerk Nederland[55] (SNN).[56] Aan de randen van het land is de groei het kleinst en in enkele regio's, waaronder de regio's die ook nu al krimp kennen, wordt ook op langere termijn een verdere bevolkingskrimp verwacht. Dit zijn vaak regio's waar minder economische bedrijvigheid, voorzieningen en infrastructuur zijn. Nederland ontwikkelt zich per regio in verschillende snelheden en in verschillende richtingen. Ook hiervoor geldt dat waar het om de woonvoorkeuren gaat, ontwikkelingen soms een onverwachte wending laten zien. In de jaren 80 waren woningen in bepaalde wijken in de binnenstad van Amsterdam nog aan het verkrotten, terwijl diezelfde woningen nu voor gemiddelde inkomens al lang onbetaalbaar zijn geworden. Het laat zien dat waar en hoe gewoond gaat worden maar deels wordt bepaald door de manier van sturing hierop. Het gaat ook over het gedrag van mensen, al dan niet in samenhang met ontwikkelingen in bijvoorbeeld economie of ruimtelijke ordening. De gevolgen van demografische ontwikkeling voor huisvesting hangen ook af van keuzes die worden gemaakt over de ruimtelijke ordening vanuit andere agenda's. Gezien de klimaatverandering en de daaraan gepaard gaande zeespiegelstijging die wereldwijd vooral de laaggelegen kustzones bedreigt, is het niet ondenkbaar dat met een steeds heftigere en meer zichtbaar wordende klimaatverandering in de komende decennia het sentiment omslaat. Daardoor kunnen de woonvoorkeuren omslaan en bijvoorbeeld juist de hoger gelegen gebieden in Nederland als meer aantrekkelijke woongebieden worden gezien.

MOBILITEIT

Een toegenomen woonvraag brengt ook een toegenomen mobiliteitsvraag met zich mee. Tussen woning en werk, naar familie en vrienden, om te recreëren, op vakantie, enzovoort. Mobiliteit hangt nauw samen

met andere ruimtelijke thema's en vraagstukken; waar mensen willen wonen en werken hangt af van de bereikbaarheid van die plekken. De infrastructuur legt op zichzelf ook een beslag op de ruimte. Niet alles kan, bijvoorbeeld in het licht van eisen aan de luchtkwaliteit, overal. Bereikbaarheid wordt naast het volume van verplaatsingen ook beïnvloed door gedrag, economische ontwikkeling en ruimtelijke spreiding. Hieronder worden de verwachte gevolgen van een hoog en laag demografisch groeiscenario beschreven, op basis van de Welvaart en Leefomgeving (WLO) scenario's van het PBL[57] en analyses en (scenario) studies die daarop zijn gebaseerd.

In de WLO-scenario's zijn verschillende ontwikkelingen meegenomen: het scenario Laag gaat uit van een demografische groei tot 17,9 miljoen inwoners in 2050 en een economische groei van 1%, het scenario Hoog van een demografische groei tot 20,7 miljoen en een economische groei van 2%. Daarbij is ook rekening gehouden met (technologische) ontwikkelingen, zoals thuiswerken en elektrisch rijden. Waar het gaat over personenmobiliteit neemt het aantal reizigerskilometers voor alle vervoersvormen (auto, ov, fiets) toe.[58] In het hoge scenario van de WLO wordt een sterkere toename van personenmobiliteit verwacht dan in het lage. Het gaat om een toename van het aantal verplaatsingen in 2050 met 3% ten opzichte van 2018 in scenario Laag en met 17% in scenario Hoog. Voor de verschillende vervoersmodaliteiten gaat het om de volgende verwachte ontwikkelingen:

→ De sterkste toename wordt verwacht voor het aantal reizigerskilometers met de trein. Deze groeit in scenario Laag naar verwachting met 18% en in scenario Hoog tot 40%.

→ Voor het overig openbaar vervoer is dit respectievelijk 8% tot 23%.

→ Ten aanzien van het autogebruik wordt in scenario Hoog een flinke groei verwacht van het aantal gereden autokilometers met 32%. In scenario Laag wordt juist een beperkte daling van 6% verwacht ten opzichte van 2018.

De verschillen tussen de modaliteiten en mate van verwachte verandering worden ook verklaard door de concentratie van de bevolkingsgroei in stedelijke gebieden. Daarnaast spelen het stijgende opleidings- en welvaartsniveau en de dalende autokosten vanwege de elektrificatie van het wagenpark ook een rol. Hierbij wordt aangenomen dat, naast bevolkingsomvang en -samenstelling, ook economische welvaart, werkgelegenheid, beschikbare capaciteit en technologische ontwikkelingen bepalende factoren blijven voor mobiliteit. Belangrijk is te beseffen dat in de WLO-scenario's alleen is gerekend met bestaand

WEEKEND
LEGE BIERFLESJES VAN JEUGDHONK LYTS HOEKJE WORDEN INGELEVERD BIJ DE SUPERMARKT (BOKSUM 15 FEBRUARI 2005)

beleid.[59] Er worden echter verdergaande beleidsmaatregelen verwacht, juist op gebieden als verkeersmanagement, belasting en accijnzen. Tot 2030 zijn er nog grote verbeteringen voorzien in de infrastructuur, waarvan relatief veel in het SNN. In het scenario Laag blijft de filedruk daardoor op of rond het niveau van de afgelopen jaren liggen. In scenario Hoog loopt de filedruk na 2030 weer op, vooral in de Randstad, ervan uitgaande dat de huidige spreiding in woonplekken gelijk blijft.

In het SNN is op dit moment al sprake van congestie op drukke momenten, zowel op de weg als in het openbaar vervoer (ov). In scenario Hoog is de toename van het autoverkeer zó groot, dat gedurende grote delen van de dag verzadiging van een groot deel van het autonetwerk rond en tussen steden optreedt; er is overal een zeer grote kans op files. Ook ontstaan capaciteitsopgaven op het spoor tussen de stedelijke gebieden, vooral tijdens de spits. In scenario Hoog zal het mobiliteitssysteem, voor zowel de weg als het spoor, de mobiliteitsgroei niet kunnen bijhouden. Hoewel dit niet een-op-eeneffect hoeft te hebben op de bereikbaarheid van banen en voorzieningen, zoals hieronder verder toegelicht, geven de capaciteitsopgaven een verwachting van de uitdagingen met mobiliteit bij een grotere bevolking. Ook binnen de steden leidt de groei van inwoners en banen en bijbehorende mobiliteitstoename tot capaciteitsopgaven: in het stedelijk ov, op het fiets- en autonetwerk en de stallingen bij de stations. In minder verstedelijkte regio's zullen de congestieproblemen ook in het scenario Hoog toenemen, maar in minder hevige mate en zonder te leiden tot dezelfde hoeveelheid verzadiging. Verder gaat de WLO dus niet uit van een mogelijke variant van nog hogere bevolkingsgroei, zoals verklaard in hoofdstuk 3 van dit rapport. Hoewel het niet precies is doorgerekend, is te verwachten dat bij hogere migratievarianten, zoals de staatscommissie die heeft laten doorrekenen, de mobiliteitsuitdagingen nog groter zullen worden.

Zoals hierboven beschreven, bepalen ook andere factoren dan bevolkingsomvang en -samenstelling de mobiliteit. Verwachte veranderingen in economische en technologische ontwikkelingen, zoals (de prijs van) elektrisch rijden, en hiermee samenhangend gedrag zijn meegenomen in de scenario's. Dit in tegenstelling tot mogelijk grote transities op het gebied van duurzaamheid, mobiliteitsbeleid, energie, digitalisering of autonoom vervoer. Het aantal verkeersbewegingen (mobiliteit) is niet alleen afhankelijk van de infrastructuur, maar ook van waar mensen wonen en waar zij hoe vaak en op welke manier naartoe willen reizen voor werk, voorzieningen en ontspanning. Beleidsmatig wordt mobiliteit (als doelstelling) dan ook steeds meer vertaald naar bereikbaarheid. Dat wordt uitgedrukt in het aantal banen en voorzieningen dat men vanuit een bepaald punt kan bereiken, binnen een acceptabele reistijd.[60] Thuiswerken, andere werktijden of het

afnemen van werkgelegenheid kunnen dus invloed hebben op de bereikbaarheid tussen bijvoorbeeld Utrecht en Amsterdam tijdens de spits, zonder dat er iets is veranderd aan de infrastructuur.

Om preciezer te analyseren wat mogelijke gevolgen zijn van verwachte demografische ontwikkelingen op mobiliteit, is het relevant om ook te kijken naar wat de gevolgen zijn voor de bereikbaarheid. Volgens de WLO neemt deze op veel plekken af. In het centrale deel van het SNN zal de bereikbaarheid toenemen in het scenario Laag, omdat het aantal arbeidsplaatsen naar verwachting redelijk constant blijft en de reistijden iets afnemen vanwege geplande investeringen. In het scenario Hoog zal de bereikbaarheid in grote delen van dit gebied juist afnemen, vanwege de hierboven geschetste verzadiging van de infrastructuur. Deze wordt maar deels gecompenseerd door een toename in het aantal banen. Buiten het centrale deel van het SNN zijn de verschillen tussen de scenario's in termen van bereikbaarheid iets minder groot, maar nog altijd behoorlijk verschillend. Dat komt doordat de bereikbaarheid in scenario Laag hier vooral afneemt doordat er minder banen zijn. In scenario Hoog groeit het aantal banen niet of minder sterk, terwijl de mobiliteit met een groeiende bevolking wel toeneemt, al is er minder sprake van verzadiging dan in het SNN. Beide scenario's pakken voor dit gebied dus nadeliger uit voor de bereikbaarheid van arbeidsplaatsen.

Daarnaast nemen ook de ruimtelijke verschillen in mobiliteitsgedrag toe; in steden is er meer keuze in het aanbod en neemt de ontwikkeling richting duurzamere vervoerswijzen daardoor sterker toe dan daarbuiten.[61] Ook zijn er regionale verschillen bij mobiliteit en bereikbaarheid. In stedelijke gebieden heeft een groeiende mobiliteit vooral nadelige gevolgen voor de leefomgeving door onder andere verkeersdruk, geluidshinder en milieubelasting.[62] In rurale gebieden zal de auto de dominante vervoerswijze blijven en het gebruik van openbaar vervoer laag zijn. In stedelijke gebieden kunnen bepaalde gebieden, zoals bedrijventerreinen, minder goed bereikbaar zijn met ov of fiets. In rurale gebieden staat de bereikbaarheid van voorzieningen in bredere zin onder druk. Overigens blijkt er nauwelijks verschil te zijn in ervaren bereikbaarheid tussen bewoners van de stedelijke en rurale gebieden. Of verschillen in bereikbaarheid ook daadwerkelijk tot ongelijkheid leiden, is niet noodzakelijkerwijs het geval. Dat voorzieningen minder goed bereikbaar zijn kan in de ervaring van mensen worden gecompenseerd met voordelen die hun woonomgeving op andere manieren biedt. Maar dat geldt bijvoorbeeld niet voor de aanrijtijden van de ambulancedienst.

Een andere manier waarop demografie en ongelijkheid mogelijk samenhangen als het om mobiliteit gaat, is gerelateerd aan migratie. Uit onderzoek blijkt dat migratieachtergrond, gecorrigeerd voor andere variabelen, een factor is die bepaalde aspecten van het reisgedrag

beïnvloedt.[63] Over het algemeen zijn mensen met een migratieachtergrond minder mobiel dan inwoners zonder migratieachtergrond. Met name bij het al dan niet bezitten van een rijbewijs en bij hoe vaak de fiets wordt gebruikt, speelt migratieachtergrond een rol. Dat wil niet zeggen dat je kunt spreken van "het reisgedrag van de migrant", want zowel tussen migrantengroepen als binnen de groep Nederlanders zonder migratieachtergrond wordt mobiliteit gekenmerkt door grote verschillen. De mobiliteit van de zogenaamde tweede generatie is bijvoorbeeld anders dan die van de eerste generatie migranten; het reisgedrag van de tweede generatie verschilt minder van inwoners van wie beide ouders in Nederland zijn geboren, dan dat van de eerste generatie. In bredere zin kan migratieachtergrond samenhangen met algemenere hindernissen voor het gebruik van bepaalde vervoersvormen. Zo lijken de prijzen en kwaliteit van het openbaar vervoer een barrière te zijn om hiervoor te kiezen. Hierbij is het belangrijk te beseffen dat er nauwelijks onderzoek is gedaan naar de gevolgen van migratie op mobiliteit en de aard en omvang van deze gevolgen.

Mobiliteit wordt naast migratie ook bepaald door vergrijzing. Ouderen hebben een andere mobiliteitsvraag dan jongeren en werkenden.[64] Zo hoeven ouderen meestal niet te reizen om naar het werk te gaan en kunnen zij vaker buiten de spits reizen. Mobiliteit is meer gericht op recreatiedoeleinden en het bezoeken van familie en vrienden. Zoals in de vorige paragraaf over wonen al is beschreven, stijgt met leeftijd vaak ook de zorgvraag en neemt de mobiliteit af. Als voorzieningen niet dichtbij zijn, worden hulpbehoevende ouderen voor hun bereikbaarheid afhankelijk van derden. Voor een ouder wordende en zorgafhankelijke bevolking is de concentratie van woonvoorzieningen dan ook erg belangrijk, om te voorkomen dat er een enorme extra mobiliteitsvraag voor zorgverleners en mantelhulp ontstaat. Uit onderzoek van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) blijkt bijvoorbeeld dat 30% van de ouderen met een laag- tot middeninkomen niet binnen 30 minuten een ziekenhuis kan bereiken met het openbaar vervoer.[65] Een ander aspect is de veiligheid. Met de toename van mobiliteit van (gezonde) ouderen en het grote aandeel oudere weggebruikers in de toekomst, kan ook het aantal ernstige verkeersgewonden (zonder aanvullende maatregelen) toenemen van ruim 21.000 in 2019, naar een verwachte 42.000 in 2050.[66] Dit gaat vooral over fietsers en brom- en snorfietsen.

Ook hebben demografische veranderingen gevolgen voor het goederenvervoer. Volgens de WLO-scenario's groeit dit in termen van vervoerd gewicht in zowel het scenario Laag als Hoog bij alle mogelijkheden: over de weg met respectievelijk 5% en 27%, per spoor met 32% en 55% en via de binnenvaart met 6% en 20%. Hoewel dit in relatieve zin nog meer wordt bepaald door economische ontwikkeling dan door

demografie alleen, zorgt een grotere bevolking ook voor een grotere vraag naar goederen en (dus) naar meer vervoer daarvan. Daarnaast zijn deze ontwikkelingen relevant, omdat het goederenvervoer voor een deel ook beslag legt op dezelfde infrastructuur als waar personenvervoer gebruik van maakt. Het is daarom belangrijk om zo breed mogelijk aandacht te hebben voor alle vormen van vervoer.

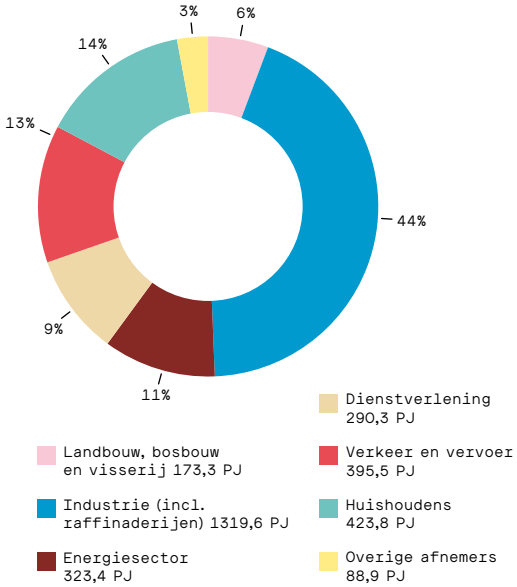
Kortom, de WLO-scenario's laten zien dat de demografische ontwikkeling grote consequenties kan hebben voor de mobiliteit en bereikbaarheid. Bij een gelijkblijvende bevolking van 18 miljoen is de capaciteit van de verschillende vervoersmodaliteiten, inclusief de uitbreidingen die er met de huidige investeringsplannen tot 2030 gepland staan, min of meer voldoende. Als de bevolking groeit tot 20,7 miljoen zullen de huidige knelpunten en capaciteitsproblemen sterk toenemen. Dan zijn keuzes nodig; niet alleen ten aanzien van de infrastructuur, maar ook van gedrag en bereikbaarheidsnormen. Dat de verwachte mobiliteitsgroei op verschillende plekken samenvalt met opgaven op het gebied van veiligheid, ruimtelijke kwaliteit, klimaat, lucht- en geluidskwaliteit, maakt dit nog urgenter. Keuzes over regionale spreiding kunnen ook worden gemaakt. De meeste congestie vindt nu al plaats (en zal als gevolg van bevolkingsgroei nog meer gaan plaatsvinden) in het centrum van het SNN. In andere regio's is de verwachte belasting van de huidige infrastructuur minder knellend, al zal door het afnemen van voorzieningen en banen de bereikbaarheid ook daar verminderen. De effecten van demografische ontwikkelingen op mobiliteit hangen samen met keuzes die worden gemaakt ten aanzien van de ruimtelijke ordening. In samenhang met het ontwikkelen van woningen, werkgelegenheid en voorzieningen kan mobiliteit worden gebruikt om bredere ontwikkelingen in welvaart en economie mogelijk te maken.

ENERGIE

Bij een ongewijzigd energieverbruik betekent een toename van de bevolking een evenredige toename van het energieverbruik, zowel door huishoudens, als indirect via consumptie, transport, mobiliteit en industrie. Figuur 4.9 geeft aan hoe het energieverbruik in 2021 over verschillende sectoren was verdeeld. Van de totaalvraag naar energie komt dus 14,3% van huishoudens. Er zijn echter geen recente doorrekeningen waarin wordt gekeken naar de doorwerking van demografische ontwikkelingen als zodanig (dus niet in samenhang met andere ontwikkelingen) op energieverbruik. De WLO-scenariostudie van het PBL en het CPB uit 2015 rekent een hoog en laag demografisch scenario door in samenhang met economische en technologische ontwikkelingen.[67] Hierin is ook energiebesparing meegenomen. Het totale binnenlandse

energiegebruik (dus voor alle sectoren) zal volgens de WLO in 2050 gedaald zijn van 2.185 petajoule (PJ) in 2013, naar 1.830 PJ in scenario Hoog en 1.640 PJ in scenario Laag, een onderling verschil van ongeveer 10%. Dit relatief kleine verschil komt doordat de veronderstelde daling van de energie-intensiteit (ofwel de besparing) in het WLO-scenario Hoog, als gevolg van technologische ontwikkelingen en beleid, sterker is dan in het WLO-scenario Laag. Hoewel een grotere bevolking bij gelijkblijvend omstandigheden zal leiden tot een hoger energiegebruik, is de verwachting dat het energiegebruik ook af zal nemen als de bevolking groeit. Dit komt omdat de bevolkingsgroei wordt gecompenseerd door een toename van de energie-efficiëntie en een verdere introductie van schone en zuinige energietechnologie, zoals ook de afgelopen decennia de trend is geweest.[68]

Deze ontwikkeling wordt voor een belangrijk deel ingegeven door (dwingende) internationale regelgeving en afspraken. Het ontbreekt vooralsnog aan recentere of gedetailleerdere cijfers over de gevolgen van demografische ontwikkelingen voor de energievraag. In de Klimaat- en Energieverkenning 2022[69] wordt het energieverbruik van huishoudens meegenomen. Dit is gebaseerd op een prognose van de bevolking en aantal huishoudens tot en met 2030, van respectievelijk 18,5 miljoen en 8,7 miljoen. Het gaat dus niet om meerdere demografische scenario's. Huishoudelijk verbruik is relatief beperkt ten opzichte van energieverbruik door (elektrificatie van) industrie.[70] Wel kan worden gesteld dat, ook in geval van verduurzaming en energiebesparing de energie-infrastructuur moet worden aangepast op een groter aantal huishoudens. Het verbruik zal naar verwachting de komende decennia niet voor alle huizen volledig naar nul gaan (volledig zelf opgewekte energie); voor die huishoudens is ook op piekmomenten voldoende capaciteit nodig. Dit staat nog los van de verhoogde energievraag van industrie, wegverkeer, transport en landbouw, als gevolg van een grotere



Figuur 4.9 Energieverbruik per sector (in petajoule). Bron: Compendium voor de Leefomgeving (2022)

bevolking. Het aanleggen van de benodigde energie-infrastructuur, om het huidige overbelaste netwerk uit te breiden, kent echter serieuze knelpunten.[71] De ontwikkeling van energienetwerken lijkt nu in de richting te bewegen waarbij er meervoudige bronnen zijn, zoals zonnepanelen op particuliere daken. Om de energie-infrastructuur niet te overbelasten is het zinvol om lokaal opgewekte stroom ook zoveel mogelijk lokaal te gebruiken. Een ontwikkeling waarbij via slimme techniek apparaten alleen stroom vragen op het moment dat er ook veel elektriciteit wordt opgewekt, kan ook een enorme efficiëntieslag teweegbrengen.

Met de doelstelling om in 2030 een CO2-reductie van 55%, ten opzichte van 1990 te behalen wordt er beleidsmatig al zwaar ingezet op het verduurzamen van de energievoorziening. Daarbij wordt niet alleen gestreefd naar het zo snel mogelijk afbouwen van het gebruik van fossiele brandstoffen, maar ook op besparende maatregelen. Zo is het beleid erop gericht om de komende 30 jaar alle woningen in Nederland van het gas af te halen en warmtepompen en warmtenetten te installeren. De hele woonvoorraad zal daarbij nog verder verduurzaamd en geïsoleerd worden, om een beter energielabel te behalen. Dat zijn maatregelen die een enorme besparing kunnen opleveren. Naast de woningen maken ook de industrie en het vervoer een dergelijke op besparing gerichte transitie door. Komend vanuit een cultuur waar een lage gasprijs de afgelopen decennia geen enkele prikkel leverde om energiezuinig te zijn, is de huidige cultuur er een waarin alle instrumenten met een toenemend succes juist op besparing zijn gericht. Bij het voortzetten van dit beleid is het volgens de experts mogelijk dat ook bij een groeiende bevolking er sprake kan zijn van een afnemend energiegebruik.[72]

Dit betekent niet dat er op energiegebied bij een groeiende bevolking geen problemen zijn te verwachten en dat een bijbehorende extra energievraag eenvoudig kan worden voorkomen of sterk kan worden beperkt. Dat zal alleen mogelijk zijn als het nu ingezette beleid ook daadwerkelijk wordt volgehouden en uitgebouwd. In alle betreffende onderzoeksrapporten wordt er dan ook nadrukkelijk op gewezen dat het huidige transitietempo nog fors moet worden opgevoerd. Ook hier geldt dat nieuwe technologieën van grote invloed kunnen zijn. Enerzijds is het opmerkelijk hoe snel de kosten van door zon en wind opgewekte energie nu dalen; anderzijds is het al even opmerkelijk hoeveel extra energie nodig is, voor bijvoorbeeld de snel opkomende datacentra. Als altijd is het te verwachten dat onverwachte ontwikkelingen van grote invloed zullen zijn. Zo is in 2023 de zogenoemde “Urgenda-norm” voor het terugdringen van die emissies verrassend genoeg gehaald. Waarschijnlijk vooral doordat de oorlog in Oekraïne in de winter van

2022 tot een fors hogere gasprijs leidde en er een breedgedragen gevoel van noodzaak ontstond, waarin besparing de norm werd. De vraag daarbij is hoe bestendig een dergelijk gevoel van urgentie is. En ook of die besparing gehaald is doordat vooral de armere huishoudens, letterlijk, in de kou hebben gezeten. Een beleid gericht op besparing zal een beleid gericht op solidariteit moeten zijn om rechtvaardig te kunnen zijn.

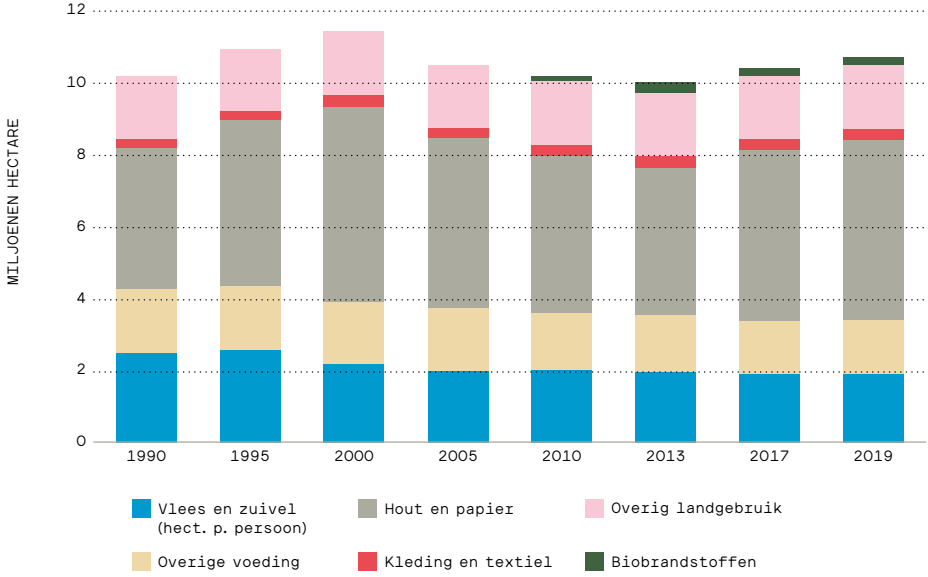
LANDBOUW, NATUUR EN WATER

Demografische ontwikkelingen worden vaak in verband gebracht met de draagkracht van de aarde of van een land (de ecologische voetafdruk), in relatie tot een grotere bevolking. Uiteraard hangt veel ook af van gedrag en mogelijk innovaties. Maar enigszins lineair doorgedacht betekent een grotere bevolking een evenredig groter verbruik van voedsel, water, energie, grondstoffen en brandstoffen. Dat heeft impact op het gebruik van de ruimte via landbouw, natuur en water, maar ook de duurzaamheidstransities die in paragraaf 4.5 worden beschreven. Het welvaartsniveau is daarbij bepalender dan het aantal inwoners. Over het algemeen geldt: hoe hoger het inkomen, hoe hoger de ecologische voetafdruk. Publicaties over bijvoorbeeld de voedsel- en watervoorziening, biodiversiteit of verduurzaming, lijken echter weinig expliciete aandacht te hebben voor de effecten van verschillende demografische scenario's op deze domeinen. Het is vooralsnog niet duidelijk wat precies het verband is tussen een veranderende bevolkingsomvang en -samenstelling en de (ecologische) draagkracht van Nederland. Naast een verwachte relatie tussen bevolkingsomvang en de vraag naar voedsel, water en grondstoffen als gevolg van bevolkingsgroei, is er in de aankomende periode ook een ontwikkeling van besparing te voorzien. Zo zal het inzetten op circulaire economie (grondstoffenstromen) en landbouw gevolgen hebben voor de consumptie, ongeacht de demografische ontwikkelingen die plaats gaan vinden. Hieronder is op basis van bestaande bronnen beschreven wat bekend is over de relatie tussen demografie en ecologische voetafdruk voor de subdomeinen natuur, landbouw en water.

De huidige voetafdruk van Nederland (oftewel de hoeveelheid land die nodig is om in de Nederlandse consumptie (van burgers en overheid) te voorzien) wordt op dit moment geschat op ruim drie keer het landoppervlak van Nederland; 80% van het benodigde land ligt in het buitenland.[73] Zoals valt op te maken uit figuur 4.10, is de voetafdruk sinds het jaar 2000 afgenomen door minder gebruik van hout en door opbrengstverhogingen in de landbouw. Sinds 2013 is de voetafdruk weer iets toegenomen, vanwege een toename van de bevolking en het gestegen hout- en papiergebruik. Biobrandstoffen vormen een relatief nieuw

element in de voetafdruk. Per persoon is sinds 2005 de voetafdruk ongeveer gelijkgebleven. In 2019 (de meest recente cijfers) bedroeg deze 0,62 hectare per persoon. Het meeste land wordt gebruikt voor het verbouwen van voedsel (32%), hout (32%) en papier (15%). In internationaal perspectief ligt het landgebruik per inwoner in Nederland relatief laag, ondanks ons relatief hoge welvaart- en consumptieniveau. Dit komt met name door de hoge productiviteit van de landbouw. Het wereldwijd gemiddelde bedroeg in 2018 circa 0,65 hectare per persoon.[74] Het Europees gemiddelde ligt op ongeveer 0,9 hectare land per persoon. Wereldwijd geldt dat in welvarende en dunbevolkte regio's, zoals Noord-Amerika, het landgebruik veel hoger is dan in armere en dichtbevolkte regio's, zoals India. Voor de beschrijving van de effecten die demografische ontwikkelingen specifiek hebben op het ruimtegebruik in Nederland is het relevant om verder in te zoomen op het beslag dat onze consumptie legt op het binnenlandse gebruik van land.

Er zijn geen eenduidige cijfers beschikbaar over de mogelijke gevolgen van demografische ontwikkelingen op de vraag naar voedsel en de productie daarvan. Volgens de *Food and Agricultural Organization of the United Nations* (FAO) zijn, naast de bevolkingsomvang, vooral ook economische welvaart, de verdeling daarvan, handel, beleid, voedselvoorkeuren en klimaatverandering bepalende factoren bij voedsel(on)



Figuur 4.10 Landgebruik wereldwijd door Nederlandse consumptie.
Bron: Compendium voor de Leefomgeving (2022)

zekerheid.[75] Volgens de FAO heeft ook de bevolkingssamenstelling invloed op de voedselconsumptie: wereldwijd hebben jongeren een ander consumptiepatroon dan ouderen en zijn er ook verschillen tussen rurale en stedelijke gebieden, die onder andere samenhangen met het soort werk en leefomstandigheden. Gerelateerde ontwikkelingen in inkomensgroei en urbanisatie leiden, naast technologische ontwikkelingen, tot een hogere consumptie per persoon. Bestaande scenario's ten aanzien van natuur en landbouw in Nederland worden dan ook sterk bepaald door veranderingen in beleid en gedrag. Zo houden het CPB en PBL in de WLO-scenario's[76] in het bepalen van de vraag naar producten rekening met demografie, economische ontwikkelingen en aannames over levensstijl. Economie (meer welvaart leidt tot meer en luxere consumptie) en beleid (duurzaamheidsdoelstellingen en regelgeving) lijken meestal de dominante factoren te zijn.

Uitgaande van het huidige beleid en de huidige consumptiepatronen betekent een grotere bevolkingsomvang naar verhouding een grotere vraag naar voedsel. Daarbij is zichtbaar dat het niet alleen gaat om omvang en samenstelling. Het gedrag is een grote en medebepalende factor in hoezeer (ruimtelijke) belangen alleen maar meer gaan knellen, of beter op elkaar kunnen worden afgestemd. Het is niet duidelijk wat een al dan niet hogere vraag naar voedsel als gevolg van sec demografische ontwikkelingen voor invloed heeft op de voedselvoorziening; dus: wat een grotere bevolking zou doen met de productie in het eigen land en/of de landen waaruit wordt geïmporteerd. Er wordt in Nederland veel voedsel geproduceerd, wat een beslag legt op de ruimte; maar een relatief groot deel hiervan wordt nu geëxporteerd, zij het dat veel van die export naar onze buurlanden gaat.[77] Daarnaast wordt ook veel van ons voedsel geïmporteerd. Op gebied van de voedselvoorziening is het niet logisch om alleen de situatie binnen Nederland te bekijken. Het is echter niet gemakkelijk te onderscheiden welke delen van de productie en import zijn bedoeld voor binnenlandse consumptie en welke voor export.[78] Simpelweg zou kunnen worden gesteld dat een grotere bevolking leidt tot een verschuiving van export naar binnenlandse consumptie; Nederland zou indien nodig in hoge mate zelfvoorzienend kunnen zijn in het voeden van de eigen bevolking, maar dan wel met minder luxe, wat vooral minder vlees betekent.[79] Nederland hóeft echter niet zelfvoorzienend te zijn en is onderdeel van het voedselsysteem van de EU, dat vanwege de eigen landbouwproductie en een hoge koopkracht om voedsel in te kopen, als robuust wordt gezien.[80]

Volgens de *Wageningen University & Research* (WUR) en de WRR[81] is het probleem eerder een overvloed aan voedsel en daarmee de samenhangende (gezondheids)effecten en ecologische houdbaarheid. De productiviteit van de landbouw is de afgelopen decennia flink gestegen

als gevolg van verkaveling, kunstmest en bestrijdingsmiddelen. Dat heeft veel welzijn en welvaart gebracht, maar heeft ook gevolgen gehad voor de biodiversiteit, ecologische draagkracht en volksgezondheid. De verschillen tussen regio's zijn schijnbaar verkleind (landbouw werd ook op zandgronden beter mogelijk), maar wel met inzet van onder meer de genoemde middelen. Stijgende opbrengsten zijn gebruikt om de prijzen laag te houden en bijvoorbeeld niet om biologische landbouw te stimuleren. Verdergaande ontwikkelingen, waaronder technologische ontwikkeling en robotisering, maar ook meer heterogene teelt en precisielandbouw, leiden tot steeds meer besparing op het gebruik van kunstmest en bestrijdingsmiddelen.

Ook op het gebied van de voedselproductie zijn grote technologische ontwikkelingen te verwachten. Toen in de negentiende eeuw plantaardige margarine werd uitgevonden, vroegen mensen zich af wat het nut daarvan was omdat er toch al dierlijke boter bestond. Toch heeft het een volwaardige plek in het voedselaanbod verworven. Een soortgelijke ontwikkeling is goed voorstelbaar met de snelle opkomst van kweekvlees en een heel scala aan vleesvervangende producten. Het ruimte- en milieubeslag van de vleesproductie is enorm. Als de technologische ontwikkeling en consumptie van alternatieve producten wereldwijd doorzet, kan dat een enorme invloed hebben op de voor andere functies beschikbaar komende ruimte. Maar zolang deze technologische ontwikkelingen niet op grote schaal zijn doorgevoerd, legt een grotere landbouwproductie vooralsnog vooral een groter beslag op de natuur en leefomgeving. Er bestaan echter geen doorrekeningen over wat de invloed van demografie hierop is en hoe die zich verhoudt tot de consumptie per hoofd van de bevolking, alsook de impactverschillen tussen regio's waarin in landbouw wordt voorzien, ondanks de verschillen in de ondergrond.

In het verlengde hiervan werkt demografie ook (zonder tussenkomst van landbouw) door op de natuur, biodiversiteit, emissies, het grondstoffengebruik en natuurbehoud. Maar ook hier zou preciezer moeten worden doorgerekend wat de gevolgen van demografische ontwikkelingen zijn. Dit geldt ook voor het effect van demografie op transities, vooral ten aanzien van biodiversiteit en energie, en op duurzaamheidsopgaven, zoals die in paragraaf 4.5 worden beschreven. Los van de bevolkingsomvang als zodanig, hangt de ecologische impact van de bevolking ook af van keuzes die worden gemaakt over de ruimtelijke ordening (zie ook het rapport van de Commissie Remkes en publicaties van het PBL[82]). Zo zijn er scenario's[83] waarin wordt gevarieerd op de verschillende doelen waarvoor de grond kan worden gebruikt, ook in het licht van verschillende bevolkingsgroottes. Er zijn bijvoorbeeld verschillende opties voor de ruimte die nodig is voor verstedelijking, of

voor het ruimtegebruik voor landbouw en natuur. Ook hier heeft internationale regelgeving (zoals de EU-richtlijnen voor biodiversiteit, natuurbehoud en waterkwaliteit) een sturende werking als het gaat om het slim(mer) gebruikmaken van de ruimte.

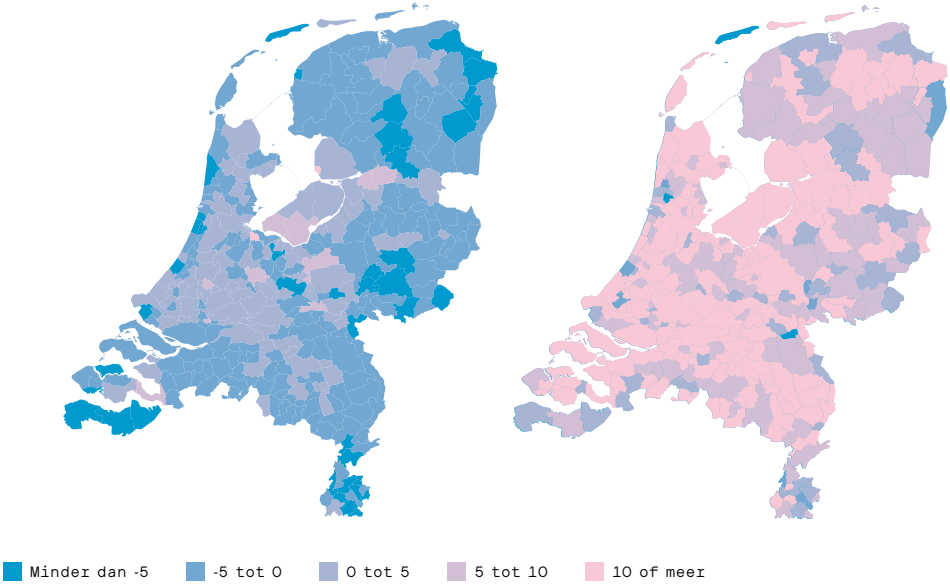
Voor water geldt dat demografische ontwikkelingen niet alleen gevolgen kunnen hebben voor de mogelijkheid om aan de (wettelijke verplichte) kwaliteitseisen van het oppervlaktewater te voldoen, maar ook voor de beschikbaarheid van drinkwater. In verschillende toekomstverkenningen[84] is demografie één van de factoren die wordt meegenomen, in de vorm van de CBS-prognose[85] en die wordt gecombineerd met prognoses van het huishoudelijk gebruik per persoon. Naar verwachting zal het huishoudelijk gebruik, dat met bijna 70% van het totaal drinkwatergebruik het grootste is, toenemen van 831 miljoen m^3 in 2021 tot 899 miljoen m^3 in 2040 bij 19,2 miljoen inwoners (middenscenario), maar afnemen tot 764 miljoen m^3 bij 18 miljoen (krimpscenario) en juist toenemen tot 1.019 miljoen m^3 bij 20,6 miljoen inwoners in 2040 (groeiscenario). Prognoses van het drinkwatergebruik door nijverheid (o.a. industrie, energievoorziening en bouw), de agrarische sector en overig niet-huishoudelijk gebruik (o.a. handel, vervoer, horeca en dienstverlening) zijn niet gebaseerd op bevolkingsprognoses maar vooral op verwachte economische ontwikkelingen.

Drinkwaterbedrijven en het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) waarschuwen dat er al op korte termijn onvoldoende reserves drinkwater kunnen zijn om op piekmomenten iedereen te kunnen voorzien. Dat drinkwater schaarser wordt is duidelijk. Dat heeft ook te maken met de manieren waarop water nu gebruikt wordt en met de mogelijkheden om hierop te besparen; sinds 1990 neemt het drinkwatergebruik van huishoudens bijvoorbeeld af, ondanks bevolkingsgroei. Zoals ook bij de hierboven beschreven sectoren geldt, zijn consumptie en gedrag belangrijke aspecten in de ecologische voetafdruk. Dat neemt niet weg dat een grotere bevolking een grotere vraag naar drinkwater zal betekenen, wat tot een vergroting van het aantal huidige knelpunten kan leiden. Zeker tegen de achtergrond van klimaatverandering en (aanstaande) regelgeving ten aanzien van natuurbescherming en waterkwaliteit, vraagt dit om keuzes in het waterbeheer. Wet- en regelgeving kan hier van grote invloed op zijn. Zo kent bijvoorbeeld Vlaanderen een gestaffeld watertarief; het gebruik van water boven een bepaalde basisbehoefte wordt hoger geprijsd. Saillant daarbij: de gemiddelde Vlaming gebruikt aanzienlijk minder water dan een gemiddelde Nederlander.[86]

4.4 BINNENLANDSE VERHUISBEWEGINGEN EN DEMOGRAFISCHE VERSCHILLEN

Hoewel Nederland een klein land is, zijn er toch aanzienlijke regionale verschillen in zowel de omvang als samenstelling van de bevolking en in de gerelateerde bevolkingsdynamiek. In de afgelopen tien jaar groeide de bevolking harder dan ervoor, vooral als gevolg van migratie. Maar er zijn duidelijk verschillende patronen te zien per regio; waar de bevolking in met name de Randstad en grote steden nog vooral groeit, ervaren diverse regio's al bijna twee decennia een duidelijke bevolkingskrimp. Het gaat hier om de regio's aan de randen van het land, van Noordoost-Groningen, Drenthe en Twente tot (Zuid) Limburg en Zeeland. Niet alleen krimpt de bevolking daar, er vindt ook een vergrijzing plaats. Dat komt vooral doordat jongeren uit deze gebieden wegtrekken. Ook naar de toekomst toe is het daarom van belang om te realiseren dat, óók in een groeiscenario, er gebieden in Nederland zijn die met (sterke) krimp te maken krijgen. Het betekent dat er binnen Nederland verschillende demografische realiteiten merkbaar worden: een oudere en in aantal krimpende bevolking in de randen van Nederland, en een groeiende (jongere) bevolking met diverse migratieachtergronden in de grote steden en de Randstad. Voor 2022 valt op dat als er geen internationale migratie had plaatsgevonden en er enkel wordt gekeken naar de natuurlijke aanwas (verschil tussen geboorten en sterften), de bevolking in grote delen van het land zou zijn gekrompen. Andere gebieden groeien in aantal inwoners weliswaar licht, maar veel minder sterk dan met internationale migratie en binnenlandse verhuizingen. Dan blijkt feitelijk dat er maar op een klein aantal plekken een krimp plaatsvindt (figuren 4.11 en 4.12).

Waar tegenwoordig dus vrijwel overal de bevolking toch nog groeit (doordat er meer internationale migranten naar Nederland komen dan dat er mensen vertrekken) was dit beeld anders aan het begin van dit decennium. Zoals figuur 4.13 laat zien (in donkerblauw) werden grote delen van het land al in de periode 2000 tot 2005 geconfronteerd met een krimpende bevolking. Als gevolg van de krimpende bevolking in het recente verleden is er juist in deze gebieden in 2023 een ouder wordende bevolking, die in de nabije toekomst mogelijk meer zorg nodig heeft. De voorzieningen en het personeel om aan deze vergrijzing het hoofd te bieden, is in deze grensgebieden van het land niet altijd aanwezig. Voor de toekomst valt te verwachten dat deze regionale diversiteit blijft bestaan en nóg verder geaccentueerd wordt. De huidige infrastructuur en voorzieningen, in met name de regio's aan de randen van het land, maken dat daar met de ouder wordende bevolking uitdagingen ontstaan rondom zorg, sociale cohesie en in algemene zin het behouden van de brede welvaart. Dit maakt dat ook de brede welvaart (bij gelijkblijvend beleid) onder druk komt te staan.[87]

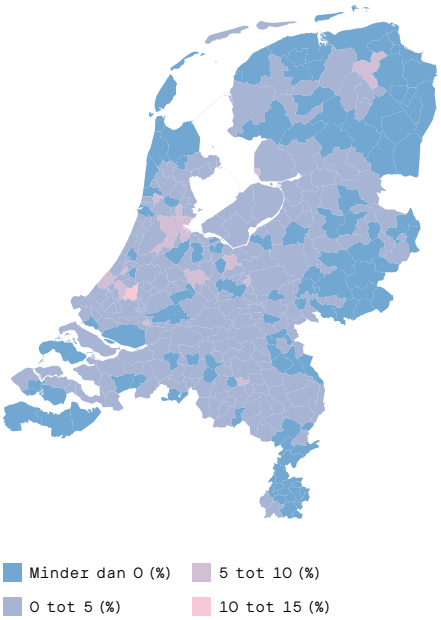


Figuur 4.11 Bevolkingsontwikkeling per 1000 inwoners (natuurlijke aanwas) 2022 / Bron: CBS

Figuur 4.12 Bevolkingsontwikkeling per 1000 inwoners 2022 / Bron: CBS

Verhuisbewegingen zijn dus essentieel voor het begrijpen van de omvang en samenstelling van de toekomstige bevolking. In de G4 (Den Haag, Utrecht, Rotterdam en Amsterdam) maar ook Eindhoven en Groningen trekken mensen weg uit de stad; toch groeien deze steden door internationale migranten die zich er vestigen. Een stad als Almere groeit door alle drie de componenten: natuurlijke aanwas (meer geboorten dan sterften), binnenlandse vestiging en buitenlandse migratie. Het aantal huishoudens groeit in de verschillende regio's en steden ook door deze verschillende onderliggende drijvende factoren; waar vergrijzing leidt tot meer eenpersoonshuishoudens in bijvoorbeeld Groningen, komen er in Flevoland meer huishoudens bij vanwege echtscheidingen bij jonge gezinnen.

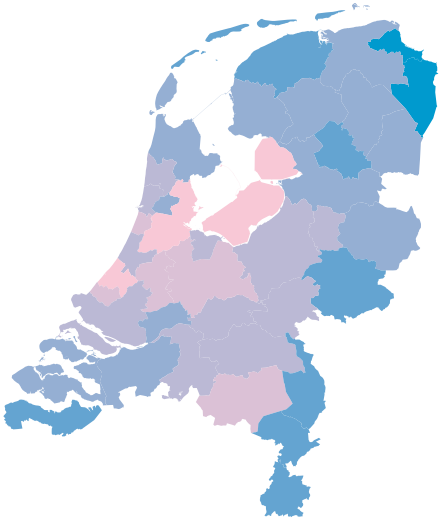
De huidige spreiding van de bevolking over Nederland is geen vast gegeven; interne verhuizingen maken dat jongeren wegtrekken om in de grotere steden te gaan studeren of te werken. Binnenlandse migratiebewegingen hebben een duidelijk leeftijdsprofiel; de piek is vooral onder jongvolwassenen tussen de 20 en 30, waarna het aanhoudend daalt tot beperkte aandelen voor mensen van 50 jaar en ouder. Er is dan slechts weer een toename vanaf 80 jaar, die veelal betrekking heeft op een verhuizing naar een zorginstelling. Het is ook goed om te realiseren dat

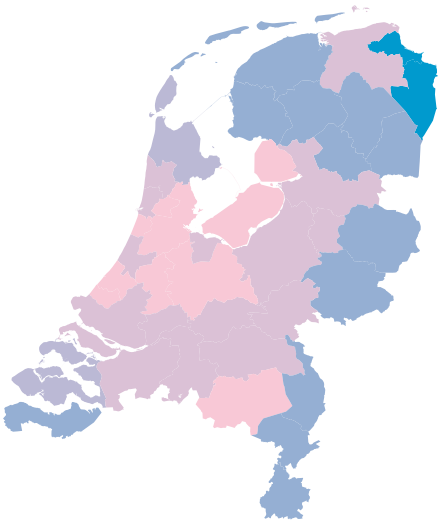


Figuur 4.13 Bevolkingsgroei 2000-2005.
Bron: CBS

het merendeel van alle verhuizingen plaatsvindt binnen de gemeente. En ook het deel dat naar een andere gemeente vertrekt, verhuist vaak binnen de regio. Net als in andere Europese landen vindt het merendeel van de binnenlandse migratie over korte afstand plaats. De richting van de verhuizingen heeft ook een duidelijk patroon; waar jongeren vooral naar de steden en de Randstad trekken, is er bij gezinnen (tussen de 30 en 40 jaar) en 60-plussers een tegengesteld patroon. Deze laatste groep vertrekt uit de Randstad en vestigt zich rondom de Randstad en in het oostelijk deel van het land (van Brabant, naar delen van Utrecht, Gelderland en Drenthe). Dit patroon is al zeker vijf jaar zichtbaar, maar vooral de trek weg van de Randstad is sinds de coronapandemie verder gegroeid. De groei van het aantal huishoudens wordt, naast de Randstad en de grote steden, dan ook vooral in deze regio's voorzien. Zoals eerder genoemd, is de achtergrond van de huishoudensgroei echter verschillend; eenpersoonshuishoudens komen meer voor onder migranten, jongeren, mensen die zijn gescheiden en ouderen. In figuren 4.14 en 4.15 is de verwachte bevolkingsontwikkeling per COROP-regio te zien.[88]

Met een groter aandeel internationale migranten is het ook relevant om de verhuisbewegingen van deze groep te bekijken. Over het algemeen trekken internationale migranten naar de grote steden, vanwege de economische activiteiten in deze gebieden. Hoewel asielzoekers in eerste instantie vaak in meer rurale gebieden worden gehuisvest, verhuizen ook zij na het verkrijgen van een asielstatus vaak naar de grotere gemeenten. Dat is de afgelopen decennia een constante, zowel in Nederland als in veel andere Europese landen. Tegelijkertijd is er in Nederland in het afgelopen decennium ook sprake van migratie naar meer rurale regio's, van vooral Oost-Europese migranten die in de tuinbouw werken. Wanneer de economische activiteiten in Nederland zich niet heel anders gaan spreiden, zijn dezelfde verhuisbewegingen ook voor de toekomst te verwachten. De grootste opgave die in de





Minder dan -5 (%)
-5 tot -2,5 (%)
-2,5 tot 2,5 (%)
2,5 tot 5 (%)
5 tot 10 (%)
10 of meer (%)

Figuur 4.14 Bevolkingsgroei per COROP-regio 2021-2035. Bron: CBS

Figuur 4.15 Bevolkingsgroei per COROP-regio 2035-2050. Bron: CBS

afgelopen jaren al speelde en die naar de toekomst toe nog belangrijker zal worden, betreft de huisvesting van migranten. Het gaat dan zowel om de grote steden (studenten, arbeidsmigranten) en om de meer rurale gebieden (voornamelijk arbeidsmigranten). Over het algemeen huren migranten vaker een woning dan dat zij een huis bezitten, ook omdat een groot deel slechts tijdelijk in Nederland is. De opgave zal dus vooral ook zitten in het voorzien in voldoende passende huurwoningen.

Als gevolg van de beschreven verhuisbewegingen zal het aandeel 65-plussers tot 2035 vooral groeien aan de randen van ons land. Dat betekent dat juist ook in deze delen van het land behoefte zal zijn aan zorg, voorzieningen en levensloopbestendige woonvormen voor ouderen. Vanuit dit perspectief betekent het ook dat jongeren daar hard nodig zijn om in de behoefte op de arbeidsmarkt te voorzien. Gezien de vergrijzing van de babyboomgeneratie, die leidt tot een vergrijzingsboom tot aan 2035, zal het juist in die periode aan belang winnen. Tegelijkertijd zal de periode tussen 2035 en 2050 een nieuwe fase betekenen, waarin een permanente oudere, vergrijsde samenleving ook in de stedelijke gebieden in het westen de nieuwe realiteit zal worden. Gezien de huidige

spreiding over het land en de hierboven beschreven binnenlandse migratiebewegingen zal dit ook aan de randen van het land nog zichtbaarder worden dan in de Randstad en midden van het land.

Demografische ontwikkelingen hebben dus per regio een ander karakter en zorgen daarmee voor verschillende opgaven, bijvoorbeeld als het gaat over huisvesting, zorgverlening, werkgelegenheid en het in stand houden van voorzieningen. In combinatie met investeringen door de rijksoverheid kan dit ertoe leiden dat mensen zich in bepaalde delen van het land niet erkend voelen en afhaken van de landelijke politiek.[89] Dit vraagt om een nationale visie om demografische ontwikkelingen op lokaal niveau te kunnen begeleiden, met oog voor brede welvaart in alle regio's van het hele land.[90]

4.5 RUIMTELIJKE OPGAVEN EN TRANSITIES

Het mag duidelijk zijn dat voor het ruimtelijk domein de beweging naar verduurzaming en klimaatadaptatie een cruciale en bepalende context is. Daarbinnen zullen de eerder in dit hoofdstuk geschetste belangen op elkaar moeten worden afgestemd. De spanning tussen de verschillende belangen en ruimteclaims hebben concreet te maken met het ruimtebeslag, dat deze ontwikkelingen ook zullen hebben in de aankomende periode. Gelet op de complexe ruimtelijke puzzel wordt de noodzaak om ook een nationale regie te voeren nu weer beseft,[91] na een periode waarin er nadrukkelijk werd ingezet op een decentraal beleid. De terugkeer naar enige nationale regie past in de lang bestaande, sterke cultuur van ruimtelijke ordening zoals deze in Nederland is ontwikkeld. Daarin staat de zorgvuldige afweging van juist strijdige belangen aan de basis van een goede ruimtelijke inrichting.

In Nederland worden de transities van verduurzaming en klimaatadaptatie voor een belangrijk deel in EU-regelgeving gevat; maar ze roepen in het verlengde daarvan ook vragen op over de relatie tussen demografie en de ecologische voetafdruk. Zoals gezegd is het opmerkelijk in hoeverre deze grote transitievragen (die feitelijk energie, klimaatadaptatie, natuur en de voedselproductie omvatten) allereerst ruimtelijke vragen zijn, maar ook een sterk sociaal-maatschappelijke lading hebben. Het zijn urgente vragen, met grote ruimteclaims, die een hele keten van structurele veranderingen oproepen. En het zijn vragen die alleen hanteerbaar zijn als ze over de langere termijn en in samenhang worden bekeken. Daarbij moeten demografische ontwikkelingen expliciet worden meegenomen, om goed te zijn voorbereid op de veranderingen die nu en in de komende decennia zullen plaatsvinden. Het beleid van een zich terugtrekkende overheid heeft, zoals in de inleiding van dit hoofdstuk is benoemd, zijn sporen nagelaten. Dat valt nu samen

met een aanzienlijke toename van ruimtelijke vragen, die juist met veel urgentie om sturing vragen. De afgelopen decennia leren dat ruimtelijke ontwikkeling als optelsom van decentraal georganiseerd ruimtegebruik gekoppeld aan een op marktwerking gericht beleid geen volwaardig alternatief vormt voor een goede ruimtelijke inrichting die door de rijksoverheid op publieke waarden is gestuurd.

Er is wat te kiezen. Daarvoor is het nodig om doelen te stellen en daarop te sturen. De Nieuwe Omgevingswet biedt daar wellicht handvatten voor.[92] Die wet biedt burgers de mogelijkheid tot meer betrokkenheid bij ruimtelijke inrichtingsvragen. Echter: deze nieuwe wet zou het ook mogelijk moeten maken om de verschillende overheidslagen beter op een intelligente manier te laten samenwerken. Daarmee kan een sturende logica, gericht op een integrale afweging van belangen en gericht op de lange termijn, in de ruimtelijke ordening worden teruggebracht. Ordenen en bestemmen gaat vóór inrichten. Het nu voorzichtig ingezette beleid om bodem en water sturend te maken, is daarbij een even revolutionaire als relevante benadering, die in deze komende tijd kan worden gehanteerd.[93] Het dwingt namelijk tot het maken van fundamentele, structurerende keuzes in de ruimtelijke ordening, met als doel om ook in de toekomst veilig in Nederland te kunnen blijven leven, wonen en werken. Door in gebiedsgerichte processen bodem en water écht sturend te maken, kan de sleutel worden gevonden om een heel scala aan schijnbaar tegenstrijdige belangen in een noodzakelijk en coherent ruimtelijk verband te brengen. Daarbij leiden gebiedsgerichte processen alléén tot effectieve verbetering als ze kunnen worden geijkt aan duidelijke, nationale en concrete doelstellingen en langetermijnvisies: een planningscultuur dus die na de decentralisatie nu weer opgebouwd moet gaan worden.

Voor een effectieve sturing op de ruimtelijke ontwikkeling in Nederland zijn daarnaast, ook met het oog op de internationale context, de samenhang en ontwikkelingsmogelijkheden van de verschillende regio's in Nederland belangrijk.[94] Ons land is in een dertigtal regio's in te delen, elk met specifieke geografische en morfologische kenmerken en daarmee ook specifieke opgaven. Die regio's vormen een uitzonderlijk rijk scala aan historisch gegroeide identiteiten en landschappen. Nederland is een klein maar uitermate divers land, met gelijktijdig regio's die qua bevolking groeien en regio's die krimpen. Centrale sturing, kortom, moet niet worden gezien als *top down* besturen door de rijksoverheid, maar als het beter organiseren van de samenwerking tussen de verschillende overheidslagen. Het behalen van de doelen kán niet zonder directe betrokkenheid van medeoverheden en burgers. Sturing houdt dan in dat grote hoofdstructuren als ordenende principes worden ontwikkeld, zoals bodem en water, maar ook

energie-infrastructuur en bedrijvigheid. Het Rijk maakt keuzes op hoofdlijnen over de inrichting van het land. Ook creëert het de voorwaarden om hier regionaal en gebiedsgericht invulling aan te geven, zodat de uitwerking op lokaal niveau ook aan lokale bestuurders kan worden overgedragen. Provincies zijn hierbij een essentiële schakel tussen (het beleid van) de rijksoverheid en de gemeenten die dat beleid op lokaal niveau uitvoeren.

Kortom, een aantal grote opgaven en transities, die samenhangen met ontwikkelingen op EU-, nationaal en regionaal niveau, vormen een belangrijke context voor de manieren waarop er grip kan ontstaan op de interactie tussen de te verwachten demografische ontwikkelingen en het ruimtelijk domein.

KLIMAATADAPTATIE

Wat steeds duidelijker begint te worden, is dat klimaatverandering niet een geleidelijk proces is waarvoor nog ruim de tijd kan worden genomen om stapsgewijs maatregelen te treffen. Verdroging, hittestress en de piekbelasting van hevige regenbuien vormen de tastbare en urgente uitingen van klimaatverandering die zich nu al voordoen. Ons land is hiervoor enerzijds erg kwetsbaar, omdat onze steden en landschappen niet op deze klimaatschokken zijn ingericht. De cultuur van waterschappen, die oorspronkelijk was gericht op ontwateren en snelle afvoer naar de zee, zal nu ook moeten worden gericht op het juist vasthouden en infiltreren van water in de bodem. Wat de Nederlandse waterhuishouding kenmerkt (en anderzijds, juist in deze context, uitermate robuust maakt) is dat niet het *vechten* tegen het water de leidraad vormt. Juist *met* het water leven en werken, vormt de beste garantie voor robuuste systemen. Klimaatadaptatie vraagt ruimte zoals voor de aanleg van waterretentiegebieden.[95] Het is van essentieel belang dat klimaatadaptatie en klimaatmitigatie een sturende rol in de ruimtelijke agenda innemen. Dat belang wordt steeds duidelijker merkbaar: met steeds vaker optredende weersextremen, een zeer schadelijke verdrogingsproblematiek en een op de langere termijn alsmaar verder stijgende zeespiegel. Op dit moment is er nog ruimte om op die gebieden keuzes te maken, maar die keuzevrijheid neemt snel af.

In het lage groeiscenario van de bevolking kan de ruimtelijke ontwikkeling zich richten op het klimaatrobuust maken van onze landschappen en stedelijke gebieden. Een heel scala aan ingrepen is op komst, waarbij er ook zonder een grote bevolkingsgroei al volop lastige keuzes moeten worden gemaakt. De zeespiegel stijgt en in het westen van het land zakt de bodem. Volgens de Deltacommissaris kan de zeespiegel voor het eind van deze eeuw met ruim één meter stijgen,

waarbij een stijging van twee meter niet kan worden uitgesloten.[96] Volgens het KNMI stijgt de zeespiegel in een scenario van lage uitstoot van CO_2 tot 2100 redelijk sterk, met 26 tot 73 cm.[97] Bij een scenario van hoge uitstoot zal dit nog sterker stijgen, met 59 tot 124 cm, wat op kan lopen tot 2,5 meter als nu nog onzekere processen (versneld) optreden. Maar de zeespiegelstijging zal na de eeuwwisseling onherroepelijk verder gaan. Steeds grotere delen van het landschap zullen daarop moeten worden ingericht, om water vast te houden en op te vangen. In het hoge groeiscenario van de bevolking zullen nog scherpere keuzes moeten worden gemaakt over woningbouwlocaties en -vormen. Hoe belastend en ingrijpend deze noodzakelijke ingrepen ook zijn, door de inrichting van deze waterlandschappen zal Nederland ook beter aan de gestelde eisen voor natuurontwikkeling kunnen voldoen en daarbij een mooier land worden.

Uit noodzaak geboren, vragen de toelaatbare functies daarom om afstemming op de draagkracht van water- en bodemsystemen. Het grote voordeel van het voeren van een dergelijke agenda is dat daarmee ook de langeretermijnbelangen gaan meewegen. Er is een heel palet beschikbaar aan mogelijke en doelgerichte keuzes: van het herstel van watersystemen en waterlandschappen tot het laten toenemen van het organisch stofgehalte in de bodem. Deze kunnen onze landschappen robuuster maken tegen klimaatschokken en ervoor zorgen dat de drinkwatervoorziening ook na 2030 op peil kan worden gehouden. Juist een waterrijk land als Nederland beschikt al lange tijd over de kennis en het juiste organisatievermogen, dat ook nu weer kan worden ingezet om deze watergerelateerde thematiek aan te pakken. Ook hier kan het nadenken over een andere bouwcultuur nieuwe wegen openleggen zoals het ontwikkelen van verplaatsbare woningbouw in laaggelegen gebieden die mogelijk in de toekomst in het kader van de klimaatadaptatie water moeten gaan bergen.

De ruimte die het water vraagt is direct gerelateerd aan de morfologie van het landschap: het complexe natuurkundige samenspel van hoogteverschillen, stroomgebieden, kwelstromen en bodemsoorten. Watergerelateerde vraagstukken zijn daardoor vaak plaatsgebonden en laten zich niet in alle gevallen zomaar, op bestuurstechnisch handiger gelegen gebieden, oplossen. Dat is van belang, omdat daarbij in beeld komt dat er wel degelijk grenzen zijn aan de maakbaarheid van Nederland; die worden niet alleen bepaald door veranderingen in de natuurlijke omstandigheden, maar ook door (internationale) regelgeving die eisen stelt aan het gebruik van de ruimte. Voorbeelden hiervan zijn de Vogel- en Habitatrichtlijn, de Kaderrichtlijn Water, het Klimaatakkoord en de (voorgestelde) Bodemgezondheidswet.[98]

ENERGIETRANSITIE

Een andere belangrijke nieuwe opgave die zowel in de bebouwde als in de nog onbebouwde ruimte gaat spelen, ligt in een veelomvattende energietransitie. De Europese Commissie werkt aan voorstellen om EU-wetgeving aan te passen aan klimaatdoelen; het 'Fit for 55-pakket' is bedoeld om in de EU een emissiereductie van 55% van broeikasgassen in 2030 te verplichten en, uiteindelijk, klimaatneutraal te zijn in 2050.[99] Nu de omschakeling naar niet-fossiele brandstoffen al enige tijd stevig op de agenda staat, heeft het daarvoor nodige onderzoek een enorme stimulans gekregen. Het is opmerkelijk hoe snel daarmee het rendement van zonnepanelen en van windmolens is toegenomen. Zo zijn windparken op zee, veel sneller dan verwacht, nu al zonder subsidie rendabel geworden. En hebben de snel aan rendement winnende zonnepanelen op woonhuizen een grote vlucht genomen nu de energiekosten stijgen.

In het kader van de Regionale Energie Strategieën is het land in 30 regio's verdeeld, die allemaal een specifieke opgave voor de energietransitie hebben gekregen. Bij de uitwerking daarvan blijkt dat de ruimtelijke impact van de energietransitie nog veel maatschappelijke weerstand oproept. Windmolens op land worden vaak als een onacceptabele aantasting van het landschap gezien, terwijl weilanden als zonneakkers inzetten sneller als een wel-begaanbare weg wordt gekozen. Gezien alle andere ruimtelijke keuzes, is dit echter niet een vanzelfsprekend betere keuze. Uit deze verkenningen en uitwerkingen blijkt ook weer hoe belangrijk en sturend de ruimtelijke kwaliteit is in de acceptatie en besluitvorming.

Ook gedragsverandering is een belangrijk aspect van de daarbij benodigde beleidsplannen: inzetten op besparing en een groeiende bevolking samen laten vallen met een afnemend energieverbruik. Dat lijkt alleen op het eerste gezicht een al te hoog gegrepen ambitie, het beleid om alle woningen en bedrijven van het gas te halen en verder te verduurzamen, biedt hierin zeker mogelijkheden. Daarnaast kan wet- en regelgeving ook hier van belang zijn; van veel kanten wordt bijvoorbeeld gepleit voor een dakenwet, vanuit de gedachte eerst daken vol te leggen met zonnepanelen voordat hier goede landbouwgrond voor wordt ingezet. Hetzelfde geldt voor CO_2-belasting. Kortom, er zijn genoeg invalshoeken om na te gaan of, en zo ja, welke sturing hierin wenselijk zou zijn. En—in dit verband niet onbelangrijk—ook in de nabije toekomst zal de energie-infrastructuur een belangrijke vestigingsplaatsfactor zijn. Daarmee heeft de overheid een belangrijke troef in handen om ontwikkelingen te sturen.

VERANDEREND KLIMAAT
LAGE WATERSTAND DOOR AANHOUDENDE DROOGTE IN EEN ZIJGEUL VAN DE WAAL (NIJMEGEN 8 JULI 2023)

VERSTEDELIJKING EN VERDUURZAMING GEBOUWDE OMGEVING

Juist de huisvestingsproblematiek van de groeiende bevolking is voor de gemiddelde burger het meest herkenbare en voelbare onderdeel van de vastlopende systemen. Bovendien wordt dit nu al gevoeld en wordt het probleem het komende decennium steeds urgenter. Een steeds meer zichtbare woningnood, waarbij met name de starters op de woningmarkt buiten de boot vallen, trekt diepe sporen van maatschappelijke onrust en verontwaardiging. Huisvesting is vooral een stedelijke ontwikkelingsvraag, maar geschikte bouwlocaties worden al langer vooral buiten de stad gezocht. De buitenstedelijke zoeklocaties voor de benodigde woningbouw lijken daarmee nog een extra claim op de toch al overbelaste buitengebieden te leggen.[100] Tot nu toe is de aandacht daarbij ook nog steeds gericht op de klassieke gezinswoning, die niet aansluit bij de veranderende demografische samenstelling van de bevolking: naar leeftijd en type huishouden.

Daarbij is er de doelstelling die in EU-verband is overeengekomen om vanaf 2050 geen stedelijke uitbreiding meer toe te staan: "No Net Land Take", waarover overigens nog veel onduidelijk is. Verdere verstedelijking lijkt in ieder geval lastig te verenigen met het doel om bodemkwaliteit te behouden en verbeteren.[101] Ook dat laatste beleidsdoel verwijst naar de noodzaak om een fundamentele omslag in de ruimtelijke ordening in te zetten. Een omslag die zich overigens nu al wel voorzichtig begint af te tekenen met het nieuwe woningbouwbeleid, dat erop is gericht om de 981.000 nieuw te bouwen woningen zoveel mogelijk in bestaand stedelijk gebied op te nemen. De eerdergenoemde nieuwe omgevingswet schrijft nadrukkelijk voor dat er in alle omgevingsvisies ook de omgevingskwaliteit wordt benoemd en beschermd. Niet alleen de natuurwaarde van open gebieden is van belang, ook de landschappelijke kwaliteit. Ook hier kan deze nieuwe wet een belangrijke rol gaan spelen om een omslag in de ruimtelijke planning en inrichting mogelijk te maken.

Daarnaast is er de ambitie en noodzaak om de gebouwde omgeving te verduurzamen. Andere mogelijkheden liggen in het verduurzamen van de bouw zelf, door bijvoorbeeld tijdens bouwwerkzaamheden minder uit te stoten en meer met natuurlijke materialen zoals hout te bouwen. Een punt dat hier, tot slot, aan raakt is de inzet op klimaatadaptatie in stedelijke gebieden. Om beter om te kunnen gaan met, onder andere, hitte, droogte of juist wateroverlast, zijn er steeds meer lokale initiatieven om de gebouwde omgeving groener en leefbaarder te maken.[102] Dit raakt ook aan de eerder beschreven ontwikkeling, dat groen in en rond steden ook vanuit het oogpunt van recreatie en zorgpreventie zinvol is.

VOEDSELPRODUCTIE

Ruim de helft van Nederland bestaat uit landbouwgrond. In deze tijd van gemiddeld genomen grote welvaart en efficiënte bedrijfsprocessen wordt de voedselproductie inmiddels als volkomen vanzelfsprekend beschouwd. De supermarkten liggen vol met goedkoop, veilig en altijd beschikbaar voedsel, afkomstig uit landen in alle delen van de wereld. Wat uit de rapporten van het *Intergovernmental Panel on Climate Change* (IPCC) blijkt, is dat er een sterke relatie is tussen klimaatverandering, landgebruik en voedselzekerheid.[103] Zo zijn de wereldwijde voedselsystemen medeverantwoordelijk voor CO2-uitstoot. Door menselijk toedoen is sinds 1961 de grond wereldwijd telkens 1% droger geworden. Nederland vormt daarop geen uitzondering. Dit heeft grote gevolgen voor de landbouw en biodiversiteit. Het IPCC heeft ervoor gewaarschuwd dat er tussen 2050 en 2100 een wereldwijd voedseltekort dreigt als de klimaatverandering niet wordt beperkt. Ook onze nationale voedselproductie is toe aan een herziening. Vanuit die verantwoordelijkheid stuurt de regering nu aan op een circulaire vorm van landbouw.[104]

Ruimtelijk gezien heeft de cultuur van voedselproductie in Nederland al lange tijd prachtige productielandschappen opgeleverd. Inwoners voelen zich vaak vanzelfsprekend en sterk verbonden met deze landschappen, die een rijke diversiteit aan landschapstypes bieden. De landschappen op de hoge zandgronden zijn totaal anders dan die op de kleigronden, de veenweidegebieden of op de zeeklei. De naoorlogse grootschalige ruilverkaveling, gecombineerd met de inzet van steeds krachtiger wordende machines, bestrijdingsmiddelen en kunstmest, hebben die verfijnde verbinding tussen landschap en voedselproductie veel minder zichtbaar gemaakt. Het beleid was volkomen gericht op schaalvergroting en op het zoveel mogelijk produceren, voor zo min mogelijk geld. Die aanpak heeft ons veel welvaart en ook veilig, beschikbaar en goedkoop voedsel gebracht. Tussen alle andere grote veranderingen, komt nu ook daaraan langzaam een eind. De bestaande productiesystemen vragen om herziening door de genoemde ruimtelijke ontwikkelingen. Met onder andere de stikstofdiscussie krijgt de opgelegde transitie een steeds dwingendere toon. In 2027 wordt ook de Kaderrichtlijn Waterkwaliteit van kracht. Het zal een volgende dwingende golf van fundamentele aanpassingen vragen: een noodzakelijk transformatieproces maar een waarbij het boerenland in zijn voegen kraakt en waarbij ook de verontwaardiging en de protesten groeien.

Wat daarbij uit beeld lijkt te blijven, is in hoeverre de voedselproductie als een collectieve verantwoordelijkheid moet worden gezien. Zoals ook opgemerkt door de Commissie Remkes heeft de overheid een belangrijke rol gehad in het ontwikkelen van dit systeem en is het nodig

om tot een breed gedragen perspectief voor de boeren te komen.[105] Volgens recent onderzoek leeft ongeveer de helft van de boeren nu onder de armoedegrens.[106] De boeren zijn, vreemd genoeg, vrij machteloze prijsnemers in een hele lange voedselketen. Daarin hebben veevoederbedrijven, de inkoopbureaus van de supermarkten, de banken en uiteindelijk ook het koopgedrag van de consumenten een bepalende invloed. Zij hebben dus ook minstens zoveel verantwoordelijkheid voor de transitie als onze boeren. Onze kruideniers verkochten in de jaren 60 een paar honderd producten, nu biedt een supermarkt er 30.000, waarvan 80% sterk is bewerkt door de levensmiddelenindustrie. Wetenschappers zijn het erover eens dat veel milieuproblematiek eenvoudiger kan worden aangepakt, als er minder dierlijke en meer plantaardige eiwitten worden geproduceerd en gegeten.[107]

De inzet is nu deels gericht op een extensivering van de landbouw. Dit houdt in dat voedsel wordt geproduceerd op een manier waarbij er meer grond nodig is, omdat er met minder inbreng van buiten, zoals veevoer, gewasbeschermingsmiddelen en kunstmest, wordt gewerkt. Hierdoor wordt de landbouw duurzamer, maar wordt ook per hectare landbouwgrond minder geproduceerd dan bij de intensieve akkerbouw. De combinatie van natuurontwikkeling en voedselproductie brengt dus met zich mee dat er straks minder opbrengst per hectare is.

Nu is het niet zo dat de Nederlandse boeren de wereld voeden. Het is logisch dat er, in de vruchtbare delta die het is, veel voedsel wordt geproduceerd, maar dat Nederland op voedselgebied het tweede exportland ter wereld is heeft voor een groot deel te maken met de voedseloverslag in de Rotterdamse haven. In het algemeen hebben voedselstromen een sterk internationaal karakter: ongeveer driekwart van het voedsel dat in Nederland wordt geproduceerd *gaat* naar het buitenland en ongeveer driekwart van het voedsel in onze supermarkten *komt* uit het buitenland. Dit is op zich geen teken van een scheefgegroeide voedselmarkt, maar een logisch gevolg van de internationalisering van deze voedselstromen. Veel van die internationalisering is daarbij gericht op de handel met buurlanden zoals Duitsland, dat daarin een belangrijke partner is.

Op dit moment bevindt de landbouw zich in een stevige transitie; na de stikstofdossiers komen de volgende dwingende afspraken van de Kaderrichtlijn Water, die in 2027 van kracht wordt. Afspraken die over de waterkwaliteit van oppervlaktewateren gaan, een terrein waarop Nederland, net als bij het stikstofdossier, het slechtste scoort van de hele Europese Unie. In Nederland voldoet maar ongeveer 1% van het oppervlaktewater aan die kwaliteitseisen.[108] Ook waar het de landbouw betreft, zullen water en bodem dus sturend zijn. En ook hier wordt duidelijk hoe weerbarstig het in de dagelijkse praktijk is om grote veranderingen te realiseren.

TRANSFORMATIEVE VERANDERING

De grote sectorale transities–klimaatadaptatie, natuurontwikkeling, energietransitie en de landbouwhervorming–vragen gelijktijdig, in een fundamenteel proces van veranderingen, om meer ruimte in een fysieke omgeving waar de beschikbare ruimte al erg beperkt is. Niet alles is maakbaar; lastige keuzes ten aanzien van ruimtelijke ordening zullen moeten worden gemaakt.[109] Het helpt daarbij om de verschillende ruimtelijke belangen niet langer als tegengesteld en strijdig te zien, maar als onderling verbonden schakels worden uitgewerkt in een samenhangende transitie. Heldere keuzes zijn alleen mogelijk als heldere doelstellingen worden gekoppeld aan een stevig langetermijn-commitment, waar ook randvoorwaarden zoals wet- en regelgeving en de benodigde uitvoeringskracht onderdeel van uitmaken. Dat zijn allemaal zaken waarin onze politieke systemen nog niet vanzelfsprekend uitblinken.

Wat wellicht de nodige afwegingen eenvoudiger maakt, is dat veel van deze transities niet *footloose* zijn. De klimaatadaptatie, met haar verdrogingsproblematiek en bescherming tegen piekbelastingen, vraagt om meer ruimte op heel bepaalde plekken in het landschap die daarvoor geografisch en morfologisch gezien geschikt zijn. Voor de benodigde ruimte voor de energietransitie zijn wat meer vrijheden te definiëren; deze zijn sterk afhankelijk van de gekozen vorm van opwekking. Maar ook dan nog geldt dat gebieden en landschappen met specifieke eigenschappen beter en logischer daarvoor kunnen worden ingezet. De belangrijke natuurgebieden, beschreven en beschermd in classificaties als de Natura 2000-gebieden en andere natuurnetwerken, zijn hoofdzakelijk plaatsbepaald. Voor de landbouwgebieden is dat in verregaande mate óók het geval. Niet overal in Nederland zijn er goede landbouwgronden en op het moment dat het gebruik van kunstmest en bestrijdingsmiddelen wordt afgebouwd, zal die bodemkwaliteit nóg meer van belang worden. Het IPCC[110] spreekt in dat verband van een 'Tranformative Change' die nodig is: een gelijktijdige en fundamentele verandering van de technologische, economische en sociale systemen. De huidige ontwikkelingen vormen het begin van al die veranderingen.

Dat roept vragen op over wat logische locaties zijn voor de verschillende ruimtelijk doeleinden en hoe besluitvorming over specifieke plannen onderdeel is van bredere ruimtelijke en maatschappelijke vraagstukken: niet alles kan overal.[111] Dat geldt zeker in een context van onzekere demografische ontwikkelingen. Beleid is vaak gericht op de kortere termijn en de sectorale belangen. Dat wat je in brede zin belangrijk vindt als samenleving, lijkt minder voorop te staan, terwijl dit wel een belangrijk uitgangpunt is bij het maken van keuzes, bijvoorbeeld als het gaat over de manier van wonen. In de Contourennotitie Nota

Ruimte worden de uitgangspunten geschetst van een meer samenhangende beleidsvisie voor de lange termijn.[112] Verschillende toekomstverkenningen[113] gaan daarnaast in op de vraag 'hoe we willen leven?' en gaan daarmee over wonen, werken, mobiliteit, voedselvoorziening, natuur en recreatie, samen met de infrastructuur en nutsvoorzieningen die daarvoor nodig zijn. Maar vaak zal het uiteindelijk meer gaan over de vraag hoe je goed omgaat met onzekerheid, dan om precieze doorrekeningen. Dit vraagt om een open houding, strategische kennis en de aanleg van robuuste netwerken. Het is de kunst om ook in de komende decennia de toegenomen druk als een motor in te zetten voor verandering, niet als zwaktebod maar vanuit het besef dat als de context zo sterk verandert, ook de achterliggende cultuur om verandering vraagt.

1 De Klerk en Van der Wouden (2021)
2 In 1960 kwam de Eerste Nota over de Ruimtelijke Ordening, waarin onder meer een evenwichtige relatie tussen de Randstad en de rest van het land geagendeerd werd en waarbij de vestigingstrends aan de orde kwamen. In 1965 kwam er een wet op de Ruimtelijke Ordening, gevolgd door een Tweede Nota Ruimte in 1966, waarin werd uitgegaan van de verwachting dat Nederland in het jaar 2000 maar liefst 20 miljoen inwoners zou hebben. Er werd daarom gestuurd op spreiding van de bevolking en het verplaatsen van banen vanuit steden naar groeikernen en perifere gebieden. Ook kwam voor het eerst de kwaliteit van de leefomgeving in de nota naar voren. In 1972 kwam de hele discussie Grenzen aan de groei en de zorg om de milieuvervuiling naar voren die ook weer in de verdere nota's aan bod kwamen. De Derde Nota Ruimte in 1976 (met daaraan voorafgaand de Oriënteringsnota in 1973); de Verstedelijkingsnota 1976; en de Nota Landelijke gebieden 1983. In de Vierde Nota Ruimte van 1988 en Nota Volkshuisvesting 1990 kwam marktwerking en concentratie van groei in compacte steden centraal te staan. De Vierde Nota kreeg nog een Extra aanvulling: de afkorting Vinex heeft het tot de soortnaam van de daarin toegewezen uitbreidingswijken gebracht.
3 VVD, CDA, D66 en ChristenUnie (2021); Tweede Kamer (2022a en 2023c)
4 Van Dam et al. (2019)
5 CBS (2023b)
6 Verenigde Naties (2022), Eurostat (2023a) Volgens Eurostat was Nederland in 2022 na Malta (1.657 inw/km²) het dichtstbevolkte land van de Europese Unie met 507 inw/km². Volgens de VN was dit in 2021 421 inw/km². De gemiddelde bevolkingsdichtheid in de EU is volgens Eurostat 109 inwoners per km² (meetjaar 2020).
7 Edwards et al. (2021). Het gaat om de verhouding tussen het aantal inwoners per km² woongebied en per km² gemeentegebied. Deze verhouding drukt de woondichtheid uit en geeft aan hoe druk het is in bewoonde gebieden. Een land als Frankrijk heeft bijvoorbeeld veel meer ruimte, maar ook veel meer gebieden die niet bewoond zijn.
8 Ritsema van Eck et al. (2009), Van Dam et al. (2019), Hamers (2020)
9 CBS (2022b en 2022c)
10 Statbel (2023)
11 Evers et al. (2023)
12 College van Rijksadviseurs et al. (2019a)
13 NBTC (2023). Het gaat hier om het aantal gasten dat alle Nederlandse

logiesaccommodaties gezamenlijk in 2022 ontvingen. Omdat veel gasten meerdere dagen verbleven en vaak langer dan voor corona, is het totale aantal overnachtingen vorig jaar nog harder gegroeid dan het aantal gasten.

14 Tweede Kamer (2022b en 2023b)
15 Gopal et al. (2023), p. 46
16 Groenemeijer (2023)
17 Diephuis et al. (2023)
18 NIDI & CBS (2021)
19 Gopal et al. (2023)
20 Van Dam et al. (2019)
21 WRR (2021)
22 Manting et al. (2022a)
23 NIDI & CBS (2021)
24 Ibid., Manting et al. (2022a en 2022b)
25 Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten (2020)
26 Star et al. (2021)
27 Manting et al. (2022a)
28 Star et al. (2021), Manting et al. (2022a)
29 Dit hangt samen met beschikbaarheid van de data die nodig waren voor de onderzoeken.
30 Uit de Staat van Migratie (ministerie van Justitie en Veiligheid 2023) blijkt dat rond de 80% van de kennismigranten en studiemigranten van buiten de EU binnen tien jaar weer is vertrokken (aankomstjaar 2011). Van de overige arbeidsmigranten is dit ongeveer 70%. Van de migranten die als partner van andere migranten zijn meegekomen, is dit ruim 50%, terwijl dit van gezinsvormende familiemigranten zo'n 20% was. Van de asielmigranten met een toegekende verblijfsstatus is na tien jaar zo'n 40% vertrokken. Voor migranten van binnen de EU zijn de vertrekpercentages na 10 jaar (aankomstjaar 2011): studiemigratie ruim 80%, arbeidsmigratie rond de 75% en gezinsmigratie iets minder dan 60%. Volgens de WRR (2020: 62) neemt de gemiddelde verblijfsduur van migranten af; waar van de in 1995 aangekomen migranten 40% binnen tien jaar was vertrokken, was dit in 2010 meer dan 60%. Voor een belangrijk deel komt dit door intra-EU migratie.
31 WRR (2020)
32 Gopal et al. (2022)
33 Rijksoverheid (2023)
34 De Groot et al. (2019), Daalhuizen et al. (2019), Raad voor Volksgezondheid en Samenleving et al. (2022)
35 Er is bijvoorbeeld een Aanjaagteam Wonen Welzijn Zorg voor Ouderen opgericht door de overheid om de ontwikkeling van woonzorgconcepten te stimuleren.
36 De Groot et al. (2019), Daalhuizen et al. (2019)
37 Raad voor Volksgezondheid en Samenleving & College van Rijksadviseurs (2022)
38 De Valk & Bordone (2019), Bordone & De Valk (2016)
39 Raad voor Volksgezondheid en Samenleving & College van Rijksadviseurs (2022)
40 Breman et al. (2022)
41 Berg & Van Winsum-Westra (2006)
42 Gopal et al. (2023)
43 CBS (2023c)
44 CBS (2023d)
45 NIDI & CBS (2021)
46 PBL & CBS (2022)
47 Brons et al. (2018), Van Voorst (2022)
48 NIDI & CBS (2021), Gopal et al. (2023)
49 Van Dam et al. (2019)
50 NIDI & CBS (2021)
51 Algemene Rekenkamer (2022)
52 Eskinasi & Ritsema van Eck (2018)
53 IMF (2021)
54 CBS (2022f), De Nederlandsche Bank (2020). Zie ook Korevaar (2022).
55 Het netwerk van steden, met als kern het gebied in de zeshoek Amsterdam, Utrecht, Zwolle, Arnhem/Nijmegen, Eindhoven, Breda, Rotterdam/Den Haag. Deze term wordt onder andere gebruikt in de Nationale Omgevingsvisie.
56 Gopal et al. (2023), PBL & CBS (2022)
57 Ritsema van Eck et al. (2020)
58 Ibid., ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (2021)
59 Het gaat over de uitbreidingen conform het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT), daarna blijft het netwerk zoals het is. Ook het effect van mogelijke vernieuwingen in het verkeersmanagement zijn buiten beschouwing gelaten. Daarnaast heeft beleid (zoals autobelastingen en accijnzen, parkeer- en ov-tarieven)

invloed op de prijs van reizen en wordt in de WLO aangenomen dat hier geen fundamentele veranderingen in optreden.

60 Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (2021)
61 PBL (2021)
62 Jorritsma et al. (2023)
63 Durand et al. (2023)
64 Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (2021), NIDI & CBS (2021)
65 Bastiaanssen & Breedijk (2022)
66 Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (2021)
67 CPB & PBL (2015)
68 Zie ook PBL et al. (2022, p. 84): "Dat het finaal energieverbruik ten opzichte van 2000 is gedaald terwijl de economie en de bevolking zijn gegroeid maakt duidelijk dat structuureffecten en energiebesparing samen de toename van activiteiten meer dan hebben gecompenseerd."
69 PBL et al. (2022)
70 Tennet (2023) gaat uit van een groei in het elektriciteitsverbruik van huishoudens (bij een bevolking van 18.4 miljoen) van negen gigawatt (GW): van 24 GW in 2019 naar 34 GW in 2050. De totale verandering in de vraag naar elektriciteit wordt geraamd op een groei van 118 GW naar 256 GW in 2050, vooral omdat industrie en transport in het kader van klimaatdoelstellingen moeten elektrificeren.
71 Netbeheer Nederland (2021 en 2023), Tennet (2023)
72 College van Rijksadviseurs et al. (2019b); het Expertteam Energiesysteem 2050 laat een verdere invulling zien van het behalen van klimaatdoelstellingen. Zie ook (PBL et al. 2022 p. 84): "Dat het finaal energieverbruik ten opzichte van 2000 is gedaald terwijl de economie en de bevolking zijn gegroeid maakt duidelijk dat structuureffecten en energiebesparing samen de toename van activiteiten meer dan hebben gecompenseerd."
73 CBS et al. (2022)
74 Dit cijfer is wel volgens een andere methode berekend dan de Nederlandse cijfers en is daarom niet helemaal gelijk.
75 FAO (2018), FAO et al. (2022)
76 CPB & PBL (2015)
77 WRR (2014b), PBL (2019)
78 Ongeveer driekwart van onze nationale landbouwproductie is voor de export bestemd en ongeveer driekwart van de producten in onze supermarkten komt uit het buitenland. Voor onze voedselvoorziening, en waarschijnlijk ook voor onze energievoorziening, is het logischer om de internationale/Europese context als referentiegebied te nemen. Veel export is overigens bestemd voor de EU-markt en meer specifiek buurlanden, wat het onderscheid tussen binnenlandse en buitenlandse consumptie relatief maakt. Het huidige beleid dat op circulaire vormen van landbouw wordt gericht gaat er wel voor zorgen dat we de voedselvoorziening weer meer op de draagkracht van onze bodem- en watersystemen zullen moeten richten. Geen veevoederstromen meer vanuit bijvoorbeeld Latijns-Amerika maar gesloten kringlopen.
79 Navarre et al. (2023)
80 Silvis et al. (2021), WRR (2014b)
81 Ibid.
82 Remkes (2022), PBL (2021 en 2023b)
83 Zie bijvoorbeeld de Ruimtelijke Verkenning (PBL 2023a), Breman et al. (2022)
84 Baggelaar et al. (2022), RIVM (2023), Royal HaskoningDHV (2021)
85 De prognoses voor drinkwatergebruik zijn gebaseerd op de bevolkingsprognose van CBS uit 2021.
86 Voor Nederland was dit in 2021 gemiddeld 129 liter (CBS 2022g), voor Vlaanderen 102 liter (Vlaamse Milieumaatschappij 2023).
87 Raad voor de leefomgeving en infrastructuur et al. (2023)
88 Omdat detailcijfers van de PBL/CBS Regionale bevolkings- en huishoudensprognoses tot 2050 (gepubliceerd in 2019 en 2022) onvoldoende betrouwbaar zijn, wordt in deze figuren de groei van de bevolking (in personen) weergegeven en niet de huishoudensgroei. De COROP-indeling is een regionaal niveau tussen gemeenten en provincies in en is rond 1970 op overwegend statistisch-inhoudelijke gronden ontworpen voor analytische doeleinden door de

COördinatiecommissie Regionaal OnderzoeksProgramma.
89 Raad voor de leefomgeving en infrastructuur et al. (2023), de Voogd & Cuperus (2021)
90 Thissen & Content (2022), Weterings et al. (2022), Raad voor de leefomgeving en infrastructuur et al. (2023)
91 Tweede Kamer (2022a)
92 Tweede Kamer (2021a)
93 Tweede Kamer (2022c)
94 Ibid.
95 Een gebied, structureel onderdeel van het watersysteem, waar tijdelijk, bij hevige regenval of hoge rivierafvoer, water kan worden geborgen. Het doel hiervan is om stroomafwaarts gelegen gebieden niet te laten overstromen.
96 Deltacommissaris (2021)
97 KNMI (2023)
98 PBL (2023b)
99 Zie deze website: https://www.consilium.europa.eu/en/policies/green-deal/fit-for-55-the-eu-plan-for-a-green-transition/
100 PBL (2023b)
101 Evers et al. (2023)
102 Hal et al. (2023), Breman et al. (2023)
103 Coninck, et al. (2018)
104 Tweede Kamer (2022d)
105 Remkes (2022)
106 Van der Boon & Kakebeeke (2023)
107 Sjerps (2022)
108 CBS et al. (2020)
109 Zie ook PBL (2023b): leefomgevingsvraagstukken zijn politiek, maar worden vaak niet zo benaderd; beleid loopt tegen grenzen aan op het gebied van klimaatverandering en energie, circulaire economie, natuur, landbouw en voedsel, en stad en regio, en gestelde doelen worden beperkt gehaald. Toekomstbestendige keuzes zijn nodig en vragen om visie, waarbij langetermijndoelen moeten worden afgewogen ten opzichte van kortetermijnkosten.
110 IPCC (2023)
111 PBL (2021 en 2023a), Kuiper (2023)
112 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2023)
113 Zie o.a. PBL (2023a), College van Rijksadviseurs (2018).

HOOFDSTUK 5

ECONOMIE

Samenvatting

Nederland staat aan de vooravond van een periode waarin, naast een aantal transities rond energie en klimaat, zich een nieuwe demografische transitie aandient: Nederland wordt niet alleen grijzer en drukker, maar ook diverser van samenstelling. Voor de Nederlandse economie kunnen deze demografische ontwikkelingen ingrijpende veranderingen hebben voor het dagelijks leven van iedereen, van jong tot oud. Twee kernproblemen doen zich nu en in de toekomst voor. Het eerste kernprobleem is stagnerende productiviteit. De belangrijkste bron van welvaart komt voort uit de groei van de productiviteit; deze staat al enige decennia onder druk. Dit is niet een specifiek Nederlands probleem, het is een verschijnsel dat zich in de gehele westerse wereld voordoet. Dit terwijl de welvaartsgroei vanwege de vergrijzing juist sterker afhankelijk wordt van productiviteitsgroei. Het tweede kernprobleem is hardnekkige arbeidsmarktkrapte. Op zich hoeft de krapte op de lange termijn niet een onvermijdelijke zorg te zijn, omdat de krapte vaak ook weer actie en reactie oproept die deze krapte uiteindelijk grotendeels tenietdoet dan wel laat verdwijnen. Voor sommige sectoren is de arbeidsmarktkrapte echter een langdurig probleem dat niet verdwijnt door te leunen op de krachten van vraag en aanbod. Arbeidsintensieve sectoren waar een publiek belang in het geding is, zoals

gezondheidszorg en onderwijs, zullen nog meer dan vandaag te maken krijgen met krapte. Arbeidsmigratie kan slechts tijdelijk en beperkt uitkomst bieden, mede omdat vergrijzing niet een specifiek Nederlands probleem is maar een probleem waarmee veel landen te maken hebben. Bovendien volgt uit arbeidsmigratie ook weer vergrijzing met een beroep op voorzieningen als gevolg.

Deze twee kernproblemen vragen om keuzes. Een aantal invalshoeken is daarbij belangrijk.

Het verhogen van het aantal gewerkte uren van de potentiele beroepsbevolking heeft in potentie een flinke invloed op de arbeidskrapte. In Nederland gaat het om het onbenutte arbeidspotentieel van onder andere deeltijders en het stimuleren van langer doorwerken door ouderen die nog in staat zijn om betaald werk te verrichten.

Hiernaast zal het verhogen van de arbeidsproductiviteit alle aandacht vergen. Investeringen in menselijk kapitaal en scholing zijn op dit vlak belangrijke instrumenten.

Verder staat de productiviteit van essentiële publieke diensten onder druk, in het bijzonder de zorg- en onderwijssector. Deze sectoren krijgen naar verwachting te maken met hardnekkige arbeidsmarktkrapte als er niets verandert in het beleid en de aanpak op dit gebied. Het belang van zorg en onderwijs is groot: het menselijk kapitaal is immers sterk afhankelijk van de kwaliteit en inzet van werkenden in deze sectoren. Het zijn echter óók de sectoren die te maken hebben met de zogenoemde ‘kostenziekte van Baumol’: een immer stijgende kostprijs. Er is dus veel aan gelegen om het probleem van productiviteit in de publieke sector aan te pakken. De factor innovatie is daarin belangrijk: ofwel beide sectoren leren van andere organisaties die wél een productiviteitsslag weten te maken (denk aan het ontmantelen van de complexiteit van het dienstenaanbod in de zorg of sociale zekerheid), óf door meer gebruik te maken van nieuwe technologieën (waaronder AI) binnen de zorg of onderwijs.

Tijden van hardnekkige krapte dwingen ook tot het stellen van prioriteiten. Dat betekent dat de overheid haar prioriteiten moet kiezen en weloverwegen moet vaststellen welke publieke belangen het waard zijn om te behartigen. Moeten bijvoorbeeld publieke organisaties in de zorg of het onderwijs alle variaties aan diensten aanbieden die we vandaag gewend zijn? Of beperkt men zich meer tot de kern? Maar ook moet de vraag worden beantwoord hoe de overheid ervoor zorgt dat de kwaliteit van de publieke voorzieningen zoals onderwijs, gezondheidzorg, veiligheid en de infrastructuur—digitaal en fysiek—voor iedereen toegankelijk zijn en het dagelijks werk en leven mogelijk maken en verbeteren. Vraag hierbij is ook: wat doet de overheid en wat doen anderen, zoals burgers en bedrijven?

Tot slot is migratie niet dé oplossing voor de fricties op de arbeidsmarkt die samenhangen met bevolkingsvergrijzing. Het is van belang om de maatschappelijke voor- en nadelen nuchter te wegen. Zeker, het oplossen van bepaalde knelpunten op de arbeidsmarkt en hoogwaardige kennismigratie genereren bepaalde maatschappelijke voordelen. Maar er zijn duidelijk ook maatschappelijke nadelen verbonden aan arbeidsmigratie, zoals (veelal tijdelijke) krapte op de woningmarkt en de instandhouding van sectoren die alleen kunnen bestaan bij de gratie van (te) laag betaalde arbeid.

5.1 INLEIDING

De economie en demografische ontwikkelingen zijn onderling stevig verbonden. Veel van de economische effecten van demografie zijn terug te voeren op de standaard levensloop van een persoon. Leren, werken, sparen, investeren en het genieten van pensioen kennen allemaal hun tijd in een mensenleven. Wie de effecten daarvan wil traceren op de economie van nu en in de toekomst, kan niet om de demografie heen. Net zo goed als de demografie niet om de economie heen kan. Technologische vooruitgang, globalisering en welvaart hebben keuzes mogelijk gemaakt over kindertal, het vooruitzicht van een lang leven en de mogelijkheden om te verhuizen, binnenslands én buitenlands. De vraag is hoe dit zich in de toekomst gaat voortzetten. De Nederlandse economie kent een lange geschiedenis waarin het op het wereldtoneel een toonaangevende rol in de handel heeft gespeeld, maar ook in wetenschap en kunst. Nederland heeft zich de afgelopen eeuwen ontwikkeld van een agrarische samenleving tot een industriële economie en vervolgens tot een economie waarin dienstverlening de boventoon voert.[1] Tezamen met die verandering is ook de rol en omvang van de overheid gegroeid, waarbij vooral de herverdelende rol van sociale zekerheid en het belang van de gezondheidszorg in de economie is toegenomen. Nederland is een kleine open economie, waarvan de internationale handel voor twee derde deel tot stand komt door handel met Europese landen. En met het groeiende belang van de Europese Unie is ook de wederuitvoer als percentage van de uitvoer sterk gegroeid: van 2% in 1950 tot 35% in 2020.

Het heden en de rijke historie van de Nederlandse economie kunnen wellicht tot tevredenheid stemmen, de toekomst roept gemengde gevoelens op die voor een groot deel te maken hebben met de thema's van dit rapport. De schaarste in ruimte als gevolg van een groeiende bevolking spoort aan tot het maken van scherpe keuzes in de fysieke inrichting van Nederland (zie het voorgaande hoofdstuk).[2] En ten aanzien van de economie in engere zin is de verwachting dat de stagnerende groei van de beroepsbevolking en de toenemende vergrijzing van de bevolking leiden naar vraagstukken van schaarste en ongelijkheid. Vier vragen staan centraal in dit hoofdstuk:

→ Op welke wijze en in welke mate beïnvloeden demografische ontwikkelingen de welvaart van Nederland (par. 5.2) en hoe zeker zijn die gevolgen? (par. 5.3)

→ Zal vergrijzing de onbalans tussen private en publieke sectoren vergroten en daarmee ook de economische vooruitgang vertragen? (par. 5.4)

→ Welke fricties doen zich voor op de arbeidsmarkt in een vergrijzend Nederland richting 2050 en welke ervaringen zijn er met het oplossen van dergelijke fricties? (par. 5.5)

→ Wat betekenen deze inzichten voor de toekomst van de Nederlandse economie, gegeven de demografische onzekerheden? (par. 5.6)

5.2 BELANG DEMOGRAFIE EN ECONOMISCHE GROEI

Economische groei is noodzakelijk om de brede welvaart op peil te houden. Dit inzicht geldt voor huishoudens, maar óók voor de betaalbaarheid van publieke voorzieningen, zoals zorg, onderwijs en veiligheid, en het behoud van sociale verzekeringen die de inkomensongelijkheid beperken. Om de brede welvaart te behouden of zelfs te versterken zal het publieke stelsel een periode van langdurige bevolkingsvergrijzing moeten doorstaan. Voorzieningen moeten worden gefinancierd door belastingen of premies en hoe breder het draagvlak (inkomen uit kapitaal of arbeid) hoe lager de last per hoofd van de bevolking. Duurzame economische groei, dus groei waarin rekening wordt gehouden met effecten op het milieu en klimaat[3], hangt nauw samen met het verbreden van dit draagvlak.

In dit hoofdstuk beperken we ons tot demografische effecten op economische groei zoals die traditioneel wordt gedefinieerd en gemeten via het bruto binnenlands product (bbp): de totale hoeveelheid goederen en diensten die in een land per jaar wordt geproduceerd via de inzet van arbeid in combinatie met kapitaalmiddelen (machines, software, gebouwen, et cetera). Het bbp-niveau is een belangrijk onderdeel van de maatschappelijke welvaart, maar geeft maar een gedeeltelijke kijk op de economische welvaart en de samenleving. Allereerst moet die welvaart vertaald worden naar het niveau van de burger: wat merken mensen ervan? Wanneer we ons afvragen of een land *welvarend* is, dan dient allereerst het bbp te worden uitgedrukt *per hoofd van de bevolking*. Ten tweede is een evenwichtige inkomensverdeling van belang, omdat achter een gemiddeld inkomensniveau een zeer scheve inkomensverdeling kan schuilgaan. Ten derde dient rekening te worden gehouden met brede welvaartseffecten. Als bbp-groei bijvoorbeeld ten koste gaat van het klimaat en uitputbare natuurlijke hulpbronnen, dan is er geen sprake van welvaartsgroei in brede zin. Vanuit een economisch perspectief is de belangrijkste opdracht voor een regering dan om deze negatieve effecten te internaliseren, mee te nemen in het beprijzen van deze ongeprijsde schaarste of, wanneer prijsprikkels niet werken, het stellen van regels en organiseren van toezicht.[4] In dit hoofdstuk wordt allereerst stilgestaan bij de relatie tussen demografie en bbp-groei. De relatie tussen demografie en de andere aspecten van de brede welvaart worden belicht in de andere hoofdstukken van dit advies.

RELATIE BEROEPSBEVOLKING EN BBP

Waar komt de rol van demografie terug in de groei van het bbp? In het kort, de groei van het bruto binnenlands product (bbp) is per definitie gelijk aan de som van (1) de groei van de arbeidsproductiviteit (productie per werkende) en (2) de groei van de fractie werkenden in de bevolking. Demografie beïnvloedt dus *direct* het aandeel werkenden in de bevolking en *indirect* kan het de productiviteit van de werkenden beïnvloeden. Als er bijvoorbeeld een verband is tussen productiviteit en de leeftijd of de samenstelling van opleidingsrichtingen van de groep werkenden.

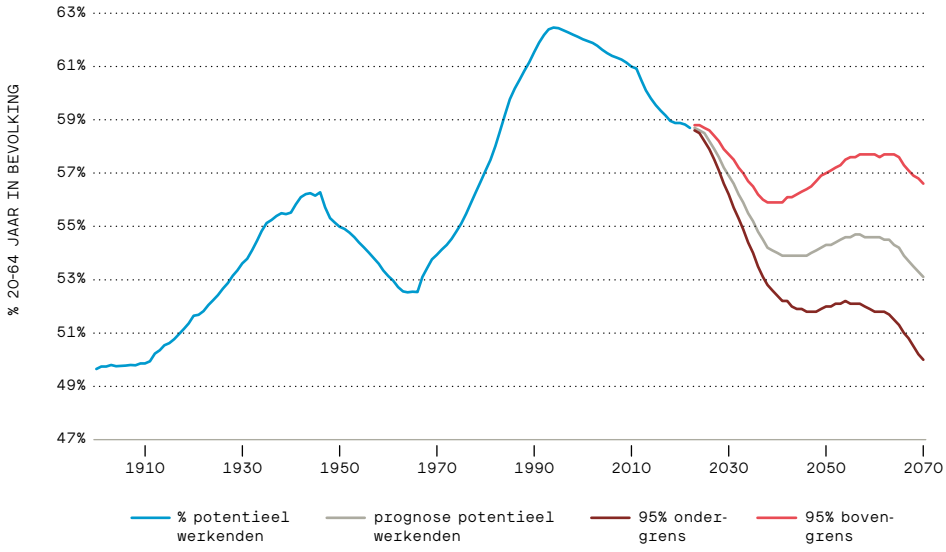
De vraag waar de groei van de welvaart vandaan komt draait in feite maar om één vergelijking[5]:

Groei bbp per capita=
Groei arbeidsproductiviteit+Groei fractie werkenden

Dit directe effect van demografie zien we terug in figuur 5.1 waar de ontwikkeling van het (potentieel) werkende deel van de bevolking is afgebeeld. Van 1900 tot aan het begin van de Tweede Wereldoorlog groeide de potentiële beroepsbevolking (20-64 jaar) van 50% tot ongeveer 56% van de totale bevolking. Daarna vindt de *babyboom* plaats en daalt dit percentage, totdat de eerste *babyboomer* 20 jaar wordt in 1966. Dan gaat het razendsnel en kent het Nederlandse arbeidsreservoir tot 1995 alleen maar groei en nog eens groei. Vanaf medio jaren 90 wordt een dalende trend ingezet en behoort een steeds groter deel van de Nederlandse bevolking niet meer tot de potentiële beroepsbevolking.

Om het belang van vergrijzing voor de welvaartsgroei te illustreren: stel dat de Nederlandse werkende vanaf 1966 (het laagste naoorlogse punt in figuur 5.1) geen vooruitgang kent in 'productiviteit', dan nog kan de groei van het bbp tussen 1966 en 1995 toenemen dankzij de toename van het aandeel werkenden in de bevolking.

Desondanks zien we vanaf 1995 juist een daling van dit aandeel en volgens de prognoses van het CBS zet die daling zich nog een flink aantal jaren voort. Met andere woorden, Nederland heeft volgens de bovenstaande definities al een tijd te maken met 'demografische tegenwind': een dalend aandeel werkenden in de bevolking. Dat zal in de toekomst niet anders zijn. In figuur 5.1 is weergegeven hoe het aandeel (potentieel) werkenden zich de komende decennia zal ontwikkelen. Tot ongeveer 2040 zal dit aandeel voortdurend blijven dalen. Deze prognose geeft de meest waarschijnlijke uitkomst weer voor de toekomst die omgeven is door een betrouwbaarheidsinterval die wordt aangegeven



Figuur 5.1: Percentage potentiële beroepsbevolking (20-64 jaar) in verhouding tot de omvang van de totale bevolking, 1900-2070 / Bron: CBS-statline, kernprognose CBS (2022).

met een onder- en een bovengrens. Als we de meest recente prognoses van het CBS (2022) nemen dan kan het aandeel (potentieel) werkenden in de bevolking dalen van 59% in 2023 naar 54% in 2050. Maar met een betrouwbaarheidsinterval van 95% kan die fractie werkenden variëren van 52% (ondergrens) tot 57% (bovengrens). Met andere woorden, de centrale prognose houdt een economische groeibeperking in van -0,3% (op jaarbasis voor de gehele periode 2023-2050), met in het geval van een sterke bevolkingsgroei een tegenwind die minimaal is (-0,1%), en in het geval van sterke bevolkingskrimp een tegenwind van -0,45%. Hoe groot de impact hiervan is, hangt af van hoe sterk de productiviteitsgroei is. Met een sterke productiviteitsgroei van 3% is dit vergrijzingseffect goed op te vangen. Maar als men weet dat de productiviteitsgroei de afgelopen jaren nul was, dan daalt het inkomen (bbp) per hoofd van de bevolking.

Het indirecte effect van de bevolkingsstructuur op de groei van de productiviteit is ook belangrijk, maar moeizamer te achterhalen, zo blijkt uit de literatuur.[6] Demografische veranderingen hebben gevolgen voor de economie. De individuele levensloop van mensen heeft daarbij een sterk effect op de mate waarin zij werken, sparen en belasting betalen. Wanneer je die ontwikkeling combineert met het feit dat de leeftijdsstructuur van de bevolking (zoals afgebeeld in figuur 5.1) de komende decennia naar alle waarschijnlijkheid fundamenteel gaat

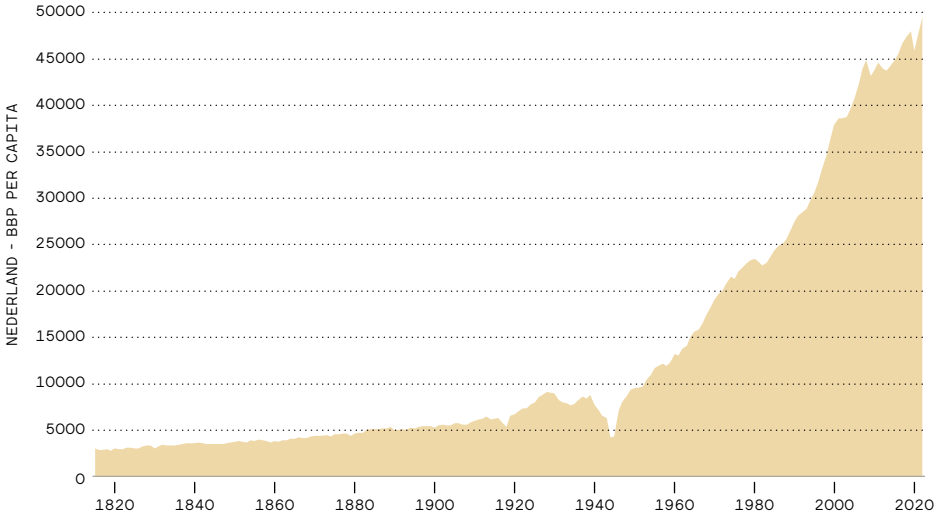
veranderen, zal dat ook macro-economische gevolgen hebben.

Een verhoogde economische groei per hoofd van de bevolking als gevolg van demografische transities staat in de wetenschappelijke literatuur bekend als het 'demografisch dividend'. Wanneer landen de overgang maken van een hoog niveau van vruchtbaarheid en sterfte naar een laag niveau, zal dit de bevolkingsgroei en leeftijdsopbouw danig beïnvloeden. In eerste instantie zijn er heel veel (afhankelijke) jongeren die de economische groei drukken. Pas wanneer zij tot de beroepsbevolking gerekend kunnen worden, zal de economische groei sterk toenemen, omdat deze groei van de beroepsbevolking (vaak) de productie doet toenemen, de productiviteit versterkt en ruimte biedt voor extra besparingen en investeringen. Deze macro-economische uitkomsten zijn echter niet gegarandeerd; ze zijn afhankelijk van de mate waarin economisch beleid ontwikkeld wordt dat gebruikmaakt van deze demografische 'meevallers'. De ervaring op dit terrein leert dat de groei van het werkzame deel zich bijna een-op-een vertaalt in economische groei per hoofd van de bevolking.[7] Het blijkt echter een tijdelijk dividend zodra de demografische transitie is afgelopen. Als alles bij het oude blijft krijgt de Nederlandse economie door de kracht van vergrijzing met demografische tegenvallers te maken. De kunst zal dan ook zijn om de kracht van die tegenvallers te overtreffen, via bijvoorbeeld meer arbeidsparticipatie, langer doorwerken of door de groei van arbeidsproductiviteit te stimuleren.

STRUCTURELE BBP-GROEI EN SAMENHANG PRODUCTIVITEITSGROEI

De productiviteitsgroei is in de geschiedenis altijd de belangrijkste drijvende kracht achter de welvaartsgroei (bbp per capita) geweest. Men kan wel een groeiend of dalend aandeel werkenden hebben, maar het is vooral van belang hoe productief dat aandeel werkenden is. In het begrijpen van die productiviteit speelt innovatie of – breder gedefinieerd – 'technologische vooruitgang' een belangrijke rol. Die vooruitgang zit verstopt in veel zaken: in de opleiding die mensen hebben genoten of ander menselijk kapitaal, in de machines of apparaten waarin we investeren, in de bescherming van eigendomsrechten. Maar ook bijvoorbeeld in de kwaliteit van het management[8], de wijze waarop het werk is georganiseerd en de kwaliteit van wetgeving. In het economisch domein wordt onder vooruitgang verstaan: hetzelfde produceren met minder middelen of meer produceren met dezelfde middelen.

Meer produceren was dé leus van de eerste industriële revolutie; het was de ontsnappingsroute uit de armoede waar grote delen van de bevolking in de 19de eeuw mee te maken hadden. Nederland was een



Figuur 5.2: Bbp per capita in Nederland (in constante prijzen 2011), 1815-2022 / Bron: Bolt en Van Zanden (2020), Maddison growth project en OECD-database.

laatkomer in de industriële revolutie, zeker in vergelijking met de leider Engeland. Figuur 5.2 laat zien dat er in de 19de eeuw sprake was van een bescheiden groei van het bbp per hoofd van de bevolking. Pas na de Tweede Wereldoorlog—wanneer de wederopbouw begint—tot het einde van de 20ste eeuw zien we de gouden wederopbouwjaren van de Nederlandse economie. De duidelijke richting die uitging van de wederopbouw als gezamenlijke opgave en de samenwerking tussen overheid, werkgevers en werknemers droegen hieraan bij.

PRODUCTIVITEITSGROEI STAAT ONDER DRUK

De groei van de arbeidsproductiviteit is al sinds de jaren 70 langzaam maar zeker gedaald. Het CBS[9] laat zien dat in het geval van Nederland die productiviteitsgroei in 1996-2001 nog 1,9% bedroeg, maar daarna is gedaald naar 1,3% voor de periode 2002-2008 en tijdens de Grote Recessie naar een magere 0,4% (voor de periode 2009-2016). Als die lage waarden blijven gelden voor de toekomst dan zal, met de demografische tegenwind die figuur 5.1 suggereert, de totale welvaartsgroei stagneren of zelfs dalen.

De dalende trend in productiviteit—en de belangrijkste motor achter die productiviteit: technologische vooruitgang—is niet een typisch

NIEUWE ECONOMIE
PAKKETBEZORGER OP
BLACK FRIDAY BIJ EEN
APPARTEMENTENCOMPLEX IN
AMSTERDAM (25 NOVEMBER 2022)

Nederlands fenomeen: ook andere landen hebben hiermee te maken. Veel macro-economische analyses laten zien dat wereldwijd economieën te kampen hebben gehad met negatieve effecten van de Grote Recessie (2008-2015) en hardnekkige naweeën daarvan. De technologische vooruitgang zoals die doorgaans wordt gemeten door het CBS is ineengeschrompeld (zie tabel 5.1) van 1,5 procentpunt bijdrage aan de groei (per jaar) voor de gehele commerciële sector in 1996-2001 naar 0,0% bijdrage aan de groei na de kredietcrisis (2009-2021). Macro-economische analyses van meer recente datum laten zien dat de stagnatie of vertraging in het tempo van technologische vooruitgang zich al voordeden ver vóór de Grote Recessie.[10]

Tabel 5.1: Bijdrage technologische vooruitgang aan totale groei van sectoren, Nederland, 1996-2021

	1996-2001	2002-2008	2009-2021
A-U Commerciële sector (a)	1,5	0,9	0,0
A Landbouw, bosbouw en visserij	-0,4	2,5	0,1
B Delfstoffenwinning	-1,9	-1,7	-4,4
C Industrie	2,5	2,3	1,0
D Energievoorziening	1,4	4,3	0,2
E Waterbedrijven en afvalbeheer	2,8	0,7	1,2
F Bouwnijverheid	-0,8	1,2	0,3
G Handel	2,9	0,9	1,4
H Vervoer en opslag	2,2	3,1	-0,2
I Horeca	2,4	-2,7	-2,3
J Informatie en communicatie	3,5	3,0	1,3
K Financiële dienstverlening	2,0	3,2	-0,4
N Verhuur en overige zakelijke diensten	0,9	-1,8	-2,2

Bron: CBS Statline, bijdrage multifactorproductiviteit volgens berekeningen CBS aan groei naar sectoren, berekeningen voor jaren 2020 en 2021 zijn voorlopige schattingen.
(a) exclusief sectoren L (Verhuur en handel onroerend goed), O (Openbaar bestuur en overheidsdiensten), P (Onderwijs), T (Huishoudens).

Een analyse die dieper gaat dan deze macro-economische berekeningen en afdaalt naar bedrijfs- of sectorniveau, wijst erop dat die vertraging van technologische vooruitgang gezocht moet worden in de afnemende productiviteit van onderzoekers. Er wordt met name gekeken naar private sectoren, waar die ontwikkeling al gaande is vanaf de jaren 60. Er zijn weliswaar veel meer mensen werkzaam in onderzoek en ontwikkeling, maar de opbrengst van het onderzoek per onderzoeker is dalend. Een interpretatie van dit feit is dat nieuwe, écht grote ideeën die de welvaart van een land substantieel versterken, klaarblijkelijk steeds moeilijker te vinden zijn.[11] Een alternatieve interpretatie zou kunnen zijn dat er een gebrek aan absorptiecapaciteit van nieuwe technologieën is, met als mogelijke bron dat de kwaliteit van het onderwijs achteruit gegaan is.

Een belangrijke vraag is hoelang deze stagnatie of daling van de technologische vooruitgang duurt. Een economisch historicus heeft ooit eens opgemerkt, ongetwijfeld buiten kerkelijke gehoorafstand: "Technologische vooruitgang is als God. Er wordt veel over gediscussieerd, het wordt aanbeden door sommigen, verworpen door anderen, maar slecht begrepen."[12] We hoeven maar aan de verwachte gevolgen van artificiële intelligentie (AI) en de toepassing van instrumenten als ChatGPT te denken om te zien hoe deze vooruitgang de meningen sterk verdeelt. De economische literatuur[13] brengt drie effecten van technologische vooruitgang naar voren die ieder op zich relevant zijn maar ook in samenhang moeten worden bekeken. Het gaat om de volgende effecten: (1) nieuwe technologie vervangt arbeid; (2) nieuwe technologie verhoogt de productiviteit van werkenden, waardoor de werkgelegenheid en ook de lonen stijgen; en (3) de nieuwe technologie verandert ook het karakter van werk: binnen banen verandert de inhoud van het werk, doordat sommige taken door nieuwe technologie worden overgenomen (waar weer andere taken voor in de plaats komen). Pessimistische inschattingen van nieuwe technologie komen vooral voort uit de concentratie op de eerste factor—vernietiging van banen—terwijl de meer gebalanceerde evaluaties die de voor- en nadelen meewegen om en nabij op een positieve inschatting komen.

Iedere innovatie heeft zowel bedoelde als onbedoelde effecten die op voorhand niet meteen duidelijk zijn. Sommige insiders zien geen reden voor pessimisme omdat we ons midden in een tijd bevinden van fundamentele technologische veranderingen. In het verleden waren dat uitvindingen als de stoommachine, elektriciteit, elektrisch licht, verbrandingsmotoren, computers en dan nu AI. En dat zijn precies de tijden van grote onenigheid en onzekerheid. Het zal volgens deze onderzoekers[14] ongeveer tien jaar duren voordat de bijdrage van AI in de statistieken concreet wordt en zich vertaalt in productiviteitsgroei. Dat is een onzekerheid waarmee rekening gehouden moet worden.

Daarnaast is er echter nog altijd het houvast dat de economische geschiedenis biedt. Daaruit blijkt dat technologische vooruitgang van groot belang is geweest in de creatie van welvaart. Maar ook: dat mensen bij de eerste kennismaking van een fundamentele technologische verandering deze keer op keer niet op waarde weten te schatten.

5.3 EFFECT DEMOGRAFISCHE KRACHTEN OP ECONOMISCHE GROEI ONGEWIS

Macro-economische verhalen kunnen verblinden omdat de demografische krachten op één hoop worden gegooid of juist versmald tot de factor bevolkingsgroei. Voor een beter zicht op Nederland waarin de bevolkingsomvang, de vergrijzing en de samenstelling van de bevolking naar migratieachtergrond toeneemt, is het daarom belangrijk om deze effecten los van elkaar onder de loep te nemen.

GROEIENDE BEVOLKING KENT VOOR- EN NADELEN

De verwachting volgens de CBS-bevolkingsprognose[15] is dat tussen nu en 2050 de bevolking zal groeien naar een aantal van 19,8 miljoen inwoners, waarbij – gegeven de onzekerheid van prognoses – nog wel de mogelijkheid bestaat van een krimptraject (waarbij Nederland in 2050 18 miljoen inwoners telt) dan wel een sterke groei (naar 21,9 miljoen). Aan het slot van dit hoofdstuk volgt een bespiegeling wat dit betekent voor de transitie van de Nederlandse economie tussen nu en 2050.

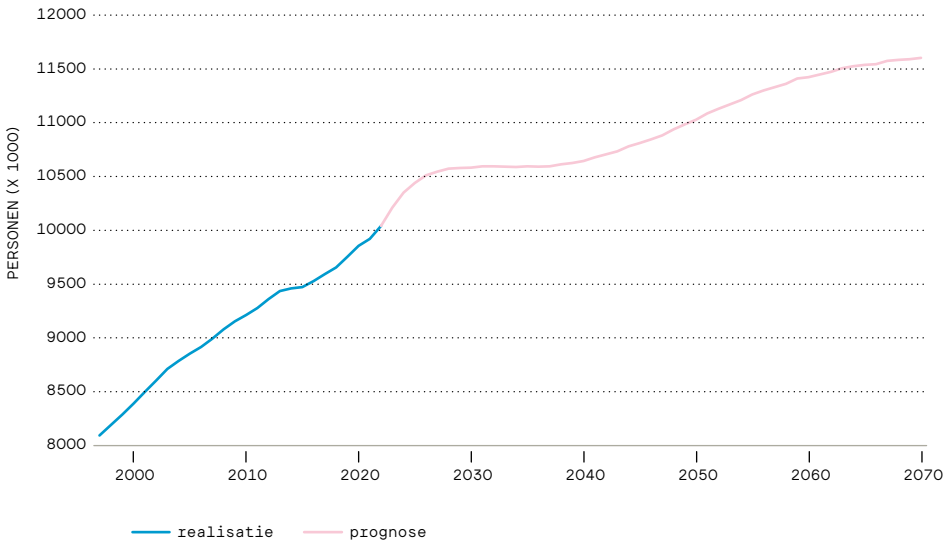
Een land dat meer mensen telt, zal in toenemende mate te maken krijgen met negatieve uitstralingseffecten die schaarste, hinder en ergernis oproepen. Met een sterk groeiende bevolking ligt meer regelgeving en meer regie voor de hand om die effecten te verzachten of te incorporeren. Een toenemende bevolkingsomvang kent echter ook voordelen. Dat heeft vooral te maken met zogenaamde agglomeratievoordelen, die kunnen schuilgaan in arbeidsmarkt, cultuur, hoogwaardige kennis, of bedrijfsnetwerken.[16] Het belang van steden voor de ontwikkeling van de Nederlandse economie is historisch gezien aanzienlijk geweest. Amsterdam en later ook Antwerpen (toen deel van de Zuidelijke Nederlanden) waren ooit belangrijke handelscentra in Europa. Nederland combineerde dat met een vooruitstrevendheid in financiën – denk aan de Amsterdamse Wisselbank en de Beurs. Nederlandse steden oefenden ook een sterke aantrekkingskracht uit op kunstenaars en wetenschappers. In het heden spelen steden nog steeds die grote rol. De economische vooruitgang leunt sterk op een grotere clustering van mensen en hun activiteiten in steden of agglomeraties. Dit biedt meer ruimte voor specialisatie, het ondersteunt het bieden van

faciliteiten die weer aantrekkingskracht uitoefenen op kennismigranten of bedrijven die zich willen vestigen in Nederland, om langs die weg kenniscreatie te versterken. Het meten van die agglomeratievoordelen is in het verleden door–onder andere–het CPB uitgevoerd. Dat komt tot de conclusie dat het verschil in uurloon[17] tussen werknemers in de Randstad en de landelijke gebieden in Noord- en Oost-Nederland ongeveer 20% is. Tevens komt de aantrekkingskracht van de stad tot uiting in het feit dat het percentage hbo/wo-opgeleiden in de meeste steden tot 15 procentpunten hoger ligt dan in niet-groot stedelijke agglomeratiegebieden. Loonverschillen tussen agglomeraties en daarbuiten worden voor meer dan een kwart verklaard door opleidingsverschillen, en eveneens voor meer dan een kwart door urbanisatievoordelen.[18] Dit verhaal draait vooral om de waarde van een plaats als productiestad. Veel steden hebben echter de afgelopen decennia meer en meer waarde gekregen als consumptiestad: nabijheid van een historisch stadscentrum, winkels, horeca en cultuur vormen belangrijke factoren om in een stad te wonen. Door de focus op dit aspect (en de congestieproblemen in de binnenstad) zijn bedrijven en bijvoorbeeld universiteiten en hogescholen naar de randen van de stad verdreven. Die stadsdynamiek ten opzichte van het platteland heeft zijn weerslag op de grondprijzen die gelden in steden. De grondprijzen in bijvoorbeeld Amsterdam kunnen een honderdvoud zijn van de grondprijs in het noorden van het land.

Tot slot, naast de schaalvoordelen op stedelijk niveau moet men niet onderschatten hoe belangrijk schaalvoordelen op basis van bevolkingsomvang kunnen zijn op landelijk niveau. Zolang een land afhankelijk is van zuiver publieke goederen en diensten–denk hierbij aan defensie, dijken, maar ook het bieden van cyberveiligheid–kan een land er baat bij hebben wanneer schaalvoordelen beter worden benut.[19] Een grotere bevolking versterkt de mogelijkheden voor het bieden van publieke voorzieningen die hoge vaste kosten met zich meebrengen; de lasten kunnen immers over een grotere groep gespreid worden.

BEVOLKINGSVERGRIJZING WERKT DOOR OP DE ARBEIDSMARKT

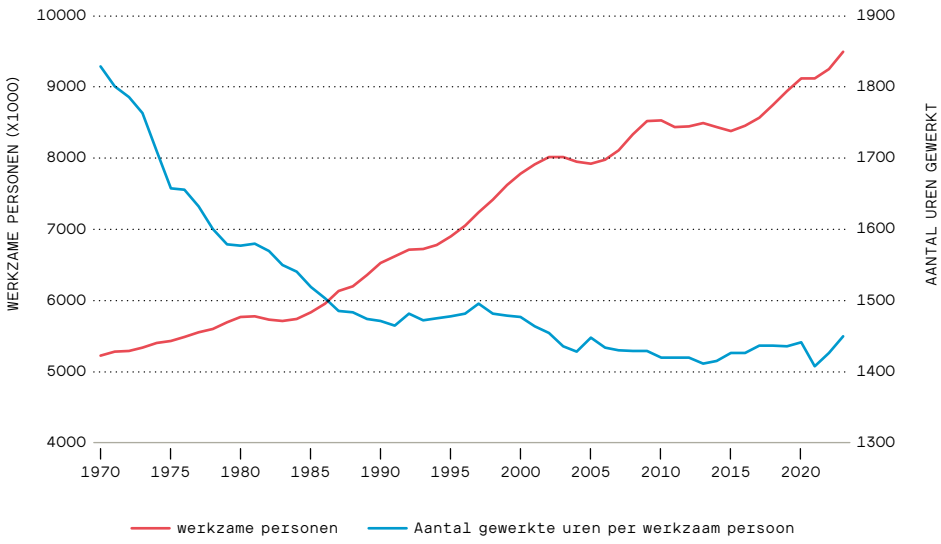
In de voorgaande paragrafen is ingegaan op de effecten van vergrijzing op economische groei. Na de jaren 90 verdwijnt geleidelijk het demografisch dividend van een groeiend aandeel potentieel werkenden in de bevolking en ontvouwt zich de demografische tegenwind die mogelijk pas verdwijnt als een bevolking geen verandering van leeftijdsstructuur meer vertoont. Het is echter ook mogelijk dat het aandeel werkenden ook weer minder snel daalt of zelfs stabiel wordt door tegenkrachten, bijvoorbeeld door een stijgende arbeidsparticipatie van oudere



Figuur 5.3: Prognose en waargenomen structureel arbeidsaanbod in personen, 1997-2070 / Bron: CPB, CEP 2023

werknemers. De laatste jaren is er veel veranderd op dit terrein van de arbeidsmarkt. Met de stijgende AOW-leeftijd verschuift ook het beeld van wat (of wie) oud is.[20] Sociale normen over het aannemen van oudere werknemers veranderen ook langzaam maar zeker. Ook moet men niet vergeten dat mensen langer en gezonder leven dan vroeger, hoewel de ongelijkheid in levensverwachting groot is (zie hoofdstuk 3). Daarnaast beginnen tekenen duidelijk te worden dat krapte op de arbeidsmarkt werkgevers aanzet om groepen met een soms mindere positie op de arbeidsmarkt – zoals migranten, jongeren en oudere werknemers – meer kansen te geven dan voorheen.

Een CPB-analyse[21] van de toekomstige arbeidsmarkt laat zien dat de komende twee decennia de groei van de beroepsbevolking naar verwachting zal stagneren (zie figuur 5.3). Tussen 2000 en 2022 groeide de structurele beroepsbevolking met gemiddeld 76.000 personen per jaar. Dit werd vooral veroorzaakt door immigratie en een sterk toegenomen participatiegraad, vooral onder vrouwen en ouderen. De toekomstige ontwikkeling van de beroepsbevolking is een combinatie van demografie (de bevolking groeit minder door de lage vruchtbaarheidscijfers van de afgelopen decennia en de uitstroom van grote geboortecohorten tot eind jaren zestig), arbeidsmarktgedrag en de participatiegraad die minder sterk zal stijgen doordat de participatie van vrouwen en ouderen af zal vlakken. Volgens het CPB[22] zal er wel nog enige toename zijn



Figuur 5.4: Werkzame personen (15 tot 75 jaar) en het aantal gewerkte uren per werkzaam persoon (op jaarbasis) / Bron: CPB, MEV 2023

doordat de AOW-leeftijd zal stijgen en daarmee zal zorgen voor enige toename van ouderen die langer doorwerken.

De toegenomen participatie in personen zegt echter nog niet alles over de *intensiteit* van die participatie op de arbeidsmarkt. Als we naar de afgelopen decennia kijken (zie figuur 5.4) dan zien we allereerst dat het aantal werkzame personen fors is gegroeid over 50 jaar: van 5,2 miljoen in 1970 naar bijna 9,5 miljoen in 2022. Wat echter direct opvalt in de figuur is dat het aantal gewerkte uren ook fors is gedaald in dezelfde periode: van gemiddeld 1.829 uur (op jaarbasis) in 1970 naar 1.426 uur in 2022. De veelgenoemde deeltijdcultuur in Nederland, vooral onder werkende vrouwen, is hier deels debet aan. Daarbij behoort Nederland met een gemiddelde werkweek van 30 uur (in 2021) tot het land met het laagste niveau in Europa: de gemiddelde werkweek in EU27 bedraagt 36 uur.[23]

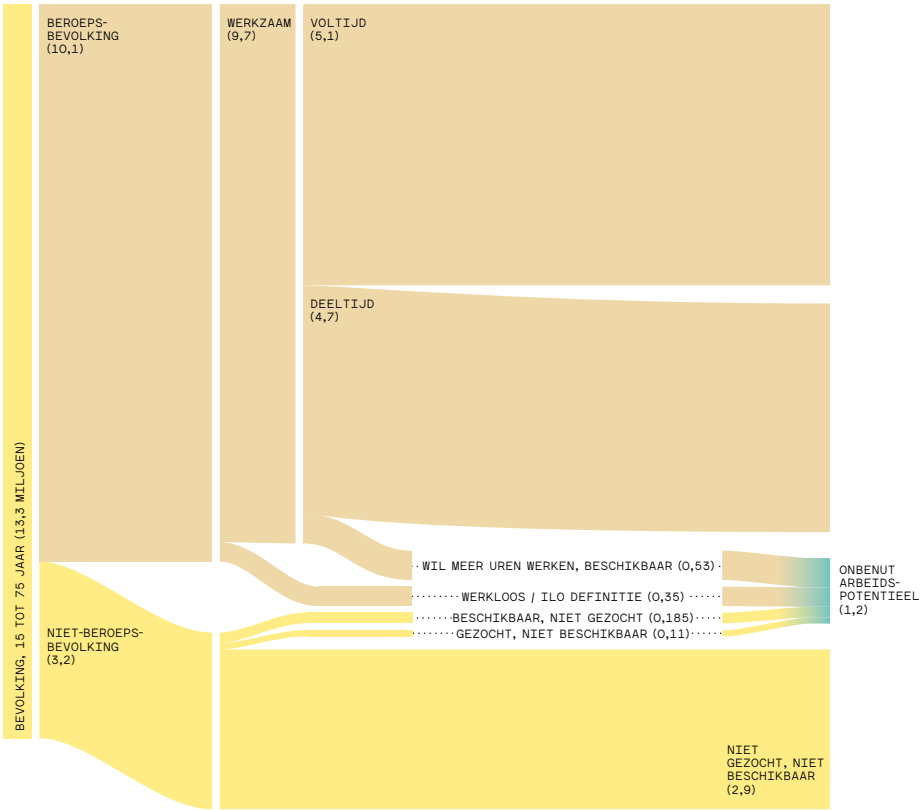
De vergrijzing van de beroepsbevolking hoeft niet per se negatieve implicaties voor de productiviteit te hebben. Er is weliswaar sprake van slijtage van bepaalde vaardigheden of capaciteiten die merkbaar wordt met het klimmen der jaren. Maar die slijtage kan worden tegengegaan door het opbouwen van ervaring[24], het ondernemen van andere werkzaamheden (binnen het bedrijf, maar ook door mobiliteit tussen bedrijven of sectoren), meer scholing tijdens het werkzame leven en door preventie gericht op gezondheid.

Van belang is verder dat oudere werknemers niet per definitie minder productief zijn dan jongere werknemers. Sterker, de laatste jaren verschijnen er meer onderzoeken waarbij de arbeidsproductiviteit redelijk constant blijft tot op hoge leeftijd.[25] Het vergt echter wel aanpassingsvermogen van werkgevers om oudere werknemers productief in te zetten en dat zal soms ingaan tegen de logica uit het verleden waarbij oudere werknemers in tijden van hoge werkloosheid of reorganisaties met vervroegde uittredingsregelingen afscheid namen.[26]

Sociale normen en stereotype beelden[27] kunnen werkgevers ervan weerhouden om ten volle gebruik te maken van het arbeidspotentieel van de oudere bevolking. In de jaren 80 en 90 is in bijna alle Europese landen een 'vervroegde uittredingscultuur' ontstaan, waar veel werkgevers het beeld aan ontlenen dat werkenden vanaf ongeveer 60 jaar niet meer productief of gemotiveerd zouden zijn om betaald werk uit te voeren. Ondanks de snelle stijging van de arbeidsparticipatie onder 60-plussers sinds de eeuwwisseling, lijkt dit hardnekkige beeld maar nauwelijks te veranderen. Zo blijkt het voor oudere werklozen zelfs in tijden van een zeer krappe arbeidsmarkt nog altijd moeilijk te zijn om betaald werk te vinden.

Tot slot wordt er vaak gewezen op het bredere onbenutte arbeidspotentieel in Nederland dat niet (ten volle) deelneemt aan het arbeidsproces. Het betreft vooral scholieren en studenten, mensen die zorgen voor gezin of huishouden, arbeidsongeschikten en gepensioneerden.[28] In 1970 omvatte deze groep 40% van de leeftijdsgroep 15-75 en in 2022 30% van het totaal. Het onbenutte arbeidspotentieel bevindt zich volgens de gangbare definities zowel binnen de beroepsbevolking als hierbuiten (figuur 5.5).

Binnen de beroepsbevolking gaat het om werklozen (werkzoekenden die actief op zoek zijn naar betaald werk en hier ook per direct voor beschikbaar zijn) en om deeltijders die graag meer uren zouden willen werken. De laatste categorie kan ook als een vorm van werkloosheid worden gezien. Buiten de beroepsbevolking gaat het onder andere om ontmoedigde werklozen en mensen die graag zouden willen werken, maar niet direct beschikbaar zijn (bijvoorbeeld omdat zij nog een opleiding moeten afmaken). Zowel ontmoedigde werklozen als deeltijders die meer uren zouden willen werken, hebben vaak een relatief slechte arbeidsmarktpositie en zijn niet zomaar inzetbaar op vacatures. Daarnaast is meer werken ook niet altijd fiscaal aantrekkelijk. Een belangrijke kanttekening is dat er niet alleen sprake is van 'onderbenutting', maar evenzeer van 'overbenutting': sommige mensen willen ook minder werken. Tot 2021 hield het CBS een statistiek Werkzame Beroepsbevolking bij waarin ook het aantal uren werd meegenomen dat



Figuur 5.5: Samenstelling beroepsbevolking (15-75 jaar), 2023, tweede kwartaal / Bron: CBS (2023), Bevolking 15 tot 75 jaar.

men minder wilde werken. Zo wilden in 2021 7.590.000 werkenden een gelijk aantal uren blijven werken, 759.000 wilden meer uren werken en 682.000 minder uren werken. Als deze verhouding tussen werkenden die meer en minder willen werken wordt vertaald naar figuur 5.5 dan zou het onbenutte arbeidspotentieel 0,7 miljoen personen bedragen in plaats van 1,2 miljoen.[29]

ECONOMISCHE INVLOED ARBEIDSMIGRATIE

In een vergrijzende samenleving kan het arbeidsaanbod voornamelijk groeien door migratie. Internationale migratie is een veelzijdig onderwerp, maar voor dit hoofdstuk beperken we ons tot de vraag: wat is de invloed van migratie op de economie? Het antwoord op deze vraag hangt sterk af van de aard van de immigratie. Op voorhand is het

logisch dat arbeidsmigratie een positiever bbp-effect bewerkstelligt dan bijvoorbeeld asielmigratie of studiemigratie. Voor de puur economische invloed van migratie zijn onder andere opleiding, de behoeften van het land van bestemming, de mate van integratie van migranten, de mate waarin migratie de ongelijkheid op de arbeidsmarkt vergroot, de uitstralingseffecten van de vaardigheden die migranten hebben op werknemers van het land van bestemming en de langetermijngevolgen voor de schatkist van belang. Er zijn enkele belangrijke inzichten te destilleren uit de economische literatuur en de (arbeids) migratiegeschiedenis:

1 Immigratie zal meer positieve effecten hebben op de economische groei van het land van bestemming naarmate het aandeel hbo/wo-opgeleide migranten binnen de totale groep migranten groter is;[30]

2 Migratie heeft altijd economische consequenties op meerdere plekken: achter een beperkte nettobijdrage aan het nationaal inkomen gaan inkomensherverdelingen schuil in het land van bestemming;[31]

3 Ieder land en ieder tijdperk heeft zijn eigen verhaal. Het succes of falen van immigratie hangt in de praktijk samen met de arbeidsdeelname en inbreng van de migrant, maar óók met de mate waarin het ontvangende land (werkgevers, werkenden, burgers) erin slaagt om migratie goed te laten werken.[32]

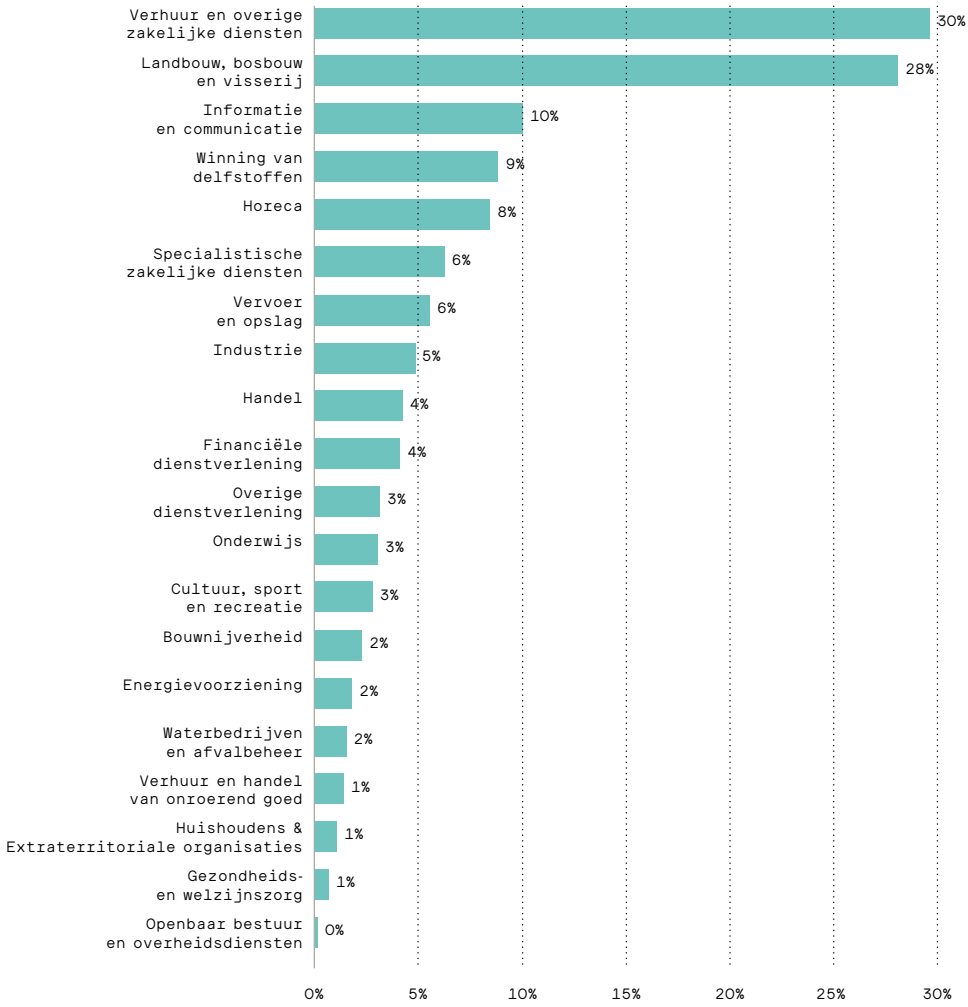
Het eerste inzicht impliceert dat ontvangende landen vanuit economisch perspectief meer zouden kunnen inzetten op instrumenten die een selecterende werking hebben. Selectie kan overigens ook zonder overheidsingrijpen een instrument zijn (via zogenaamde positieve of negatieve 'zelfselectie'). Dit komt doordat het verschil in beloningsverhoudingen en migratiekosten tussen het land van herkomst en dat van bestemming een bepaalde type migrant–met name gerelateerd aan het soort opleiding–kan aantrekken.[33] In dat opzicht is het logisch dat landen als de Verenigde Staten en Canada met inkomensverdelingen die het aantrekkelijker maken voor hbo/wo-opgeleiden in die landen te gaan werken en wonen dan in Europese landen zoals Duitsland en Nederland.[34] Daarnaast kunnen landen, denk aan Canada en Australië, ook expliciete criteria (bijvoorbeeld over leeftijd, taalvaardigheid, vermogen of opleiding) formuleren over het type migrant dat men graag verwelkomt. Een mogelijk nadelig effect van een dergelijk selectief immigratiebeleid is dat het een '*brain drain*', een leegloop van hbo/wo-opgeleiden, in andere landen teweegbrengt. Het empirische bewijs dat dergelijke negatieve effecten altijd verbonden zijn aan een migratiestroom van lage naar hoge inkomenslanden is echter niet

eensluidend.[35] Het is goed mogelijk dat de landen van oorsprong positieve effecten ondervinden van het vertrek van hbo/wo-opgeleiden. Denk hierbij aan handelsrelaties of onderzoekrelaties die sterker worden door persoonlijke netwerken van migranten of de financiële overdrachten die deze migranten maken naar familieleden in het land van oorsprong en zo de economische ontwikkeling kunnen stimuleren.[36]

Het tweede inzicht is van belang omdat het impliceert dat een ontvangende samenleving oog moet hebben voor uitstralingseffecten van private migratiekeuzes.[37] Die uitstralingseffecten hebben voor een belangrijk deel betrekking op de arbeidsmarkt. Arbeidsmigranten die aan de slag zijn, gaan er in de regel op vooruit in vergelijking met het loon dat zij in het land van herkomst verdienden. Dat geldt ook voor de werkgevers omdat ze de desbetreffende werknemers een lager loon betalen. Het spiegelbeeld van de winst van de werkgever is het verlies voor de werknemer die minder loon ontvangt.[38] Maar de uitstralingseffecten van migratie kunnen ook betrekking hebben op het gebruik van ruimte, publieke voorzieningen of van de woningmarkt. Nederland is dichtbevolkt en daarmee heeft immigratie in ons land–in tegenstelling tot klassieke immigratielanden die dunbevolkt zijn–niet alleen implicaties voor de arbeidsmarkt, maar zorgt het ook voor bijvoorbeeld congestie in bijvoorbeeld de woningmarkt en druk op de zorg. Het plakken van een prijskaartje op deze uitstralingseffecten–werkgevers van immigranten verantwoordelijk maken voor goede huisvesting of scholing van kinderen van migranten, of een extra heffing op visumkosten–zou én de immigratie kunnen temperen én de nadelige invloed van immigratie voor burgers van het land van bestemming kunnen verlichten.

Het derde aspect is wellicht nog het belangrijkste en geeft aan dat er een wederzijds belang is in het land van bestemming om migratie te laten 'werken'. Het verhaal van Nederland is dat van een land dat immigranten eerst als gastarbeiders of tijdelijke passanten zag, om in de loop van de tijd toe te geven dat Nederland een immigratiesamenleving is geworden.[39] Met de uitbreiding van de EU, de globalisering van het bedrijfsleven en de internationalisering van het hoger onderwijs groeide het besef dat migratie een permanent onderdeel van de Nederlandse samenleving zou zijn. De toenemende mate waarin sectoren te maken krijgen met een structureel arbeidsmarkttekort, maken dat de mogelijkheden van migratie verder onderzocht moeten worden door beleidsmakers. Tegelijk blijkt–zoals aangegeven in hoofdstuk 3–dat structurele immigratie geen oplossing kan zijn voor de vergrijzing van de Nederlandse bevolking.

Figuur 5.6 biedt inzicht in de sectoren waar arbeidsmigranten momenteel werkzaam zijn binnen de Nederlandse economie en indirect dus ook: in welke mate sectoren afhankelijk zijn van migratie.



Figuur 5.6: Aandeel arbeidsmigranten in totale werkgelegenheid (in fte) per sector, 2022 / Bron: Van Kesteren et al. (2023).

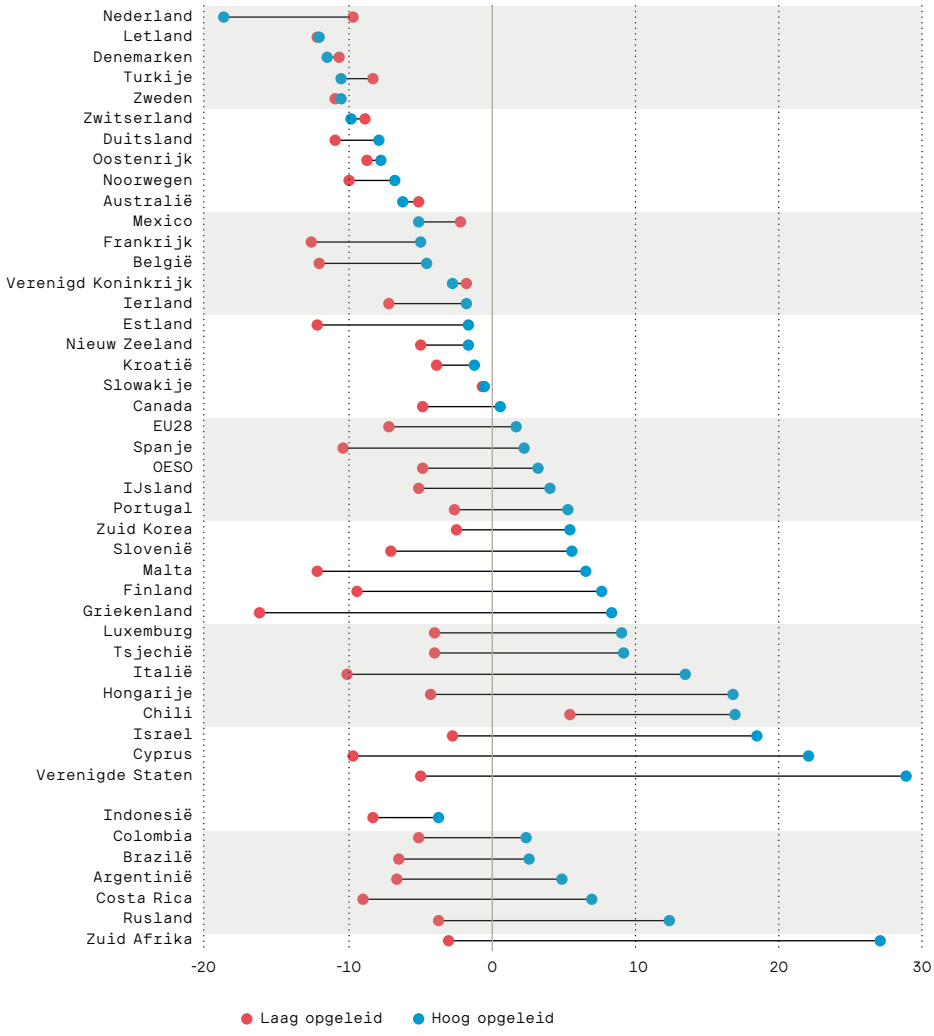
Vooral de uitzendbranche (binnen de sector Verhuur en overige zakelijke diensten) en de landbouw zijn sterk afhankelijk van arbeidsmigranten. De herkomst van migranten in de verschillende sectoren kan sterk verschillen, evenals het inkomen dat verdiend wordt. In de Nederlandse landbouw komen praktisch alle migranten (95%) uit Midden- en Oost-Europa (MOE), waar ongeveer 70% van de werkenden het minimumloon verdient. Dat wijkt sterk af van bijvoorbeeld de ICT-sector waar 60% van migranten afkomstig is van buiten de EU en waar een derde een bovenmodaal inkomen verdient en ruim 50% modaal.[40]

De onderkant van figuur 5.6 is net zo interessant als de bovenkant: arbeidsmigranten nemen slechts 1% in van de totale werkgelegenheid in de gezondheidszorg en het aandeel in het openbaar bestuur is verwaarloosbaar. Het geringe cijfer voor de gezondheidszorg is een bekend gegeven[41], waarbij vooral de instroom van het verplegend personeel moeilijk is in verband met erkenning van diploma's, terwijl andere landen (zoals Zweden, Australië, Ierland) hier een ruimhartiger beleid voeren.

Onderzoek op basis van gedetailleerde administratieve data[42] laat zien dat MOE-migranten gemiddeld genomen lager betaald werk verrichten dan Nederlanders of westerse[43] EU-migranten. Die toename van MOE-migranten past in een langere trend. In een recente overzichtsstudie[44] wordt duidelijk dat het interne verkeer binnen de EU is toegenomen en dat er een duidelijk convergentieproces zichtbaar is, waarbij de lagere inkomenslanden uit Midden- en Oost-Europa binnen de EU een inhaalslag maken in termen van inkomen. Vanaf het moment dat het Verdrag van Rome is getekend (1957) tot 2018 is het bbp per capita met horten en stoten gegroeid, waarbij de spreiding rond gemiddelde inkomens binnen de EU vanaf 1986 (toen Portugal en Spanje toetraden) flink is toegenomen. Die spreiding is relevant omdat het een motivatie kan zijn om te migreren. Die spreiding verdubbelde ongeveer vanaf 2004 toen er 13 landen uit Midden- en Oost-Europa toetraden tot de EU.

Er is een scheve verdeling van inzet van immigranten binnen de sectoren van de Nederlandse economie, in het bijzonder via de uitzendbranche. Arbeidsmigratie lijkt hier door werkgevers als oplossing voor binnenlandse arbeidsmarktproblemen gebruikt te worden. Denk hierbij aan het overeind houden van mogelijk feitelijk verliesgevende sectoren of sectoren die slechts kunnen bestaan bij de gratie van goedkope arbeid. Het werpt de vraag op of bij fatsoenlijke arbeidsomstandigheden (inclusief loon) het verdienmodel voor bedrijven binnen sommige sectoren niet op de tocht komt te staan. Daarnaast zijn berichten van zowel de Nederlandse arbeidsinspectie[45] als die van de overkoepelende organisatie voor uitzendwerk (ABU) tamelijk overeenstemmend over het veelvuldig voorkomen van discriminatie en misstanden in huisvesting, werk en beloning van migranten.

Discriminatie van migranten is vanuit een humaan perspectief maar ook vanuit een economisch perspectief ongewenst en problematisch, omdat de volle potentie van migratie niet wordt benut. Een recente internationale studie[46] (waarin gebruik is gemaakt van 90 veldexperimenten in het selecteren van personeel in zes westerse landen–Nederland, Duitsland, Verenigd Koninkrijk, Frankrijk, Canada de VS–(die in totaal 170.000 sollicitaties omvatte)) biedt door een tijdsperspectief van drie tot vijf decennia[47] een aardig inkijkje in de vraag of



Figuur 5.7: Percentage werkenden onder personen die in het buitenland zijn geboren[a], naar opleidingsklasse, 2017 (verschil in procentpunten met personen in het land van bestemming geboren) / Bron: OESO (2019). Noot (a): het betreft hier met andere woorden eerste generatie migranten.

discriminatie toe- of afgenomen is. Wat blijkt is dat vooral migrantengroepen uit het Midden-Oosten, Noord-Afrika en landen waar moslims de dominante groep zijn, in de zes westerse landen worden gediscrimineerd. Daarbij valt het vooral op dat dit na 2000 sterk is toegenomen. De impact van 9/11 in 2001 zal volgens de onderzoekers hier niet vreemd

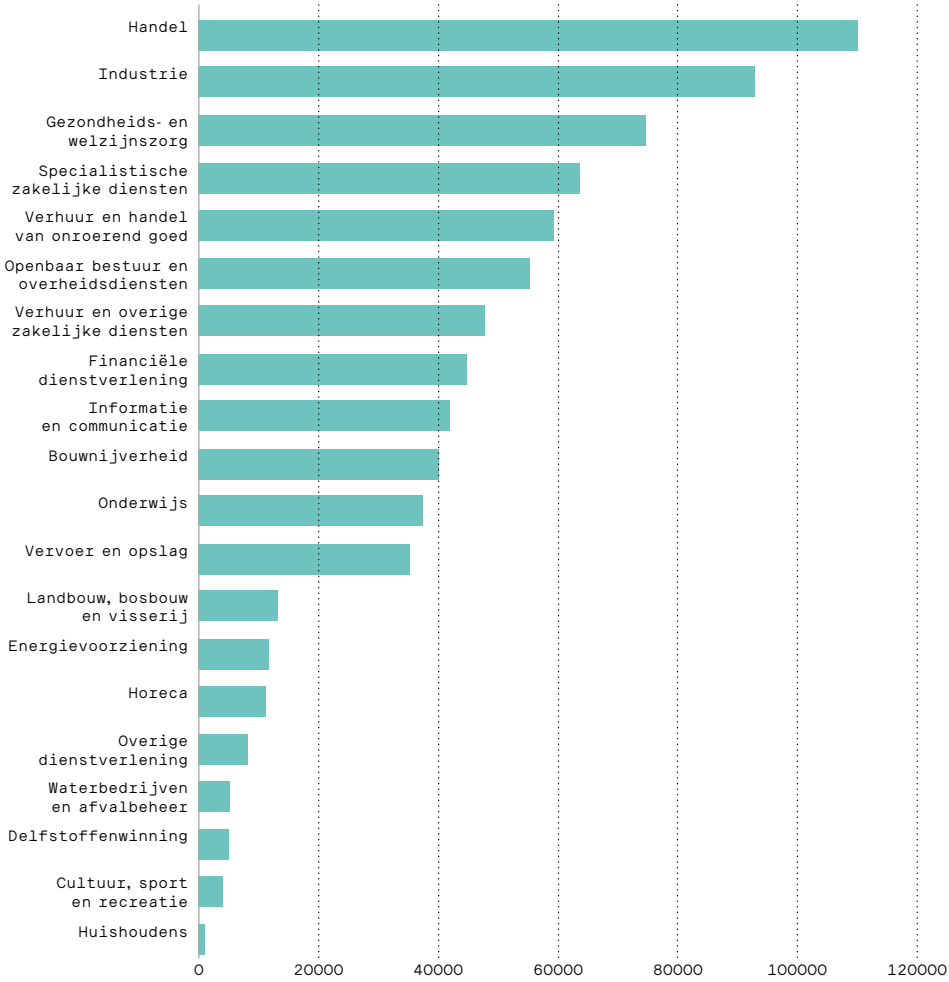
aan zijn. Voor de verschillende landen komt naar voren dat discriminatie niet afneemt, met uitzondering van Frankrijk waar discriminatie van zeer hoog tot redelijk hoog is afgenomen en daarmee op het niveau van het Verenigd Koninkrijk is komen te liggen. Nederland is het enige land in de groep waar discriminatie over de tijd is toegenomen.

Een ander probleem van de Nederlandse arbeidsmarkt is het feit dat de werkgelegenheidsgraad van zowel lager als hoger opgeleide werkenden met een migratieachtergrond lager is in vergelijking met Nederlandse werkenden met een vergelijkbare opleiding: -19 procentpunten voor lager opgeleiden en -10 procentpunten voor hoger opgeleiden (figuur 5.7).

Het feit dat hoger opgeleide immigranten een lagere werkgelegenheidsgraad kennen is wellicht nog niet bijzonder, zoals men in de figuur kan zien. Hbo/wo-opgeleide (eerste generatie) immigranten zijn volgens de OESO (Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling) in veel landen van bestemming minder kansrijk dan zij die in het land zelf zijn geboren. Buitenlandse diploma's en ervaring in de praktijk zijn minder makkelijk in te schatten dan een opleiding die genoten is in het land van bestemming. In bijna alle OESO-landen wordt er minder waarde gehecht aan buitenlandse hogere opleidingen en in de praktijk hebben binnenlands opgeleide immigranten een hogere kans op werk dan zij die een buitenlands diploma hebben. Voor lager opgeleiden is het een ander verhaal: in bijna de helft van de OESO-landen hebben zij vaker werk dan binnenlands geboren lager opgeleiden. Het is een zorgelijk teken dat Nederland voor alle opleidingstypes slecht scoort in termen van het bieden van werkkansen voor personen met een migratieachtergrond.

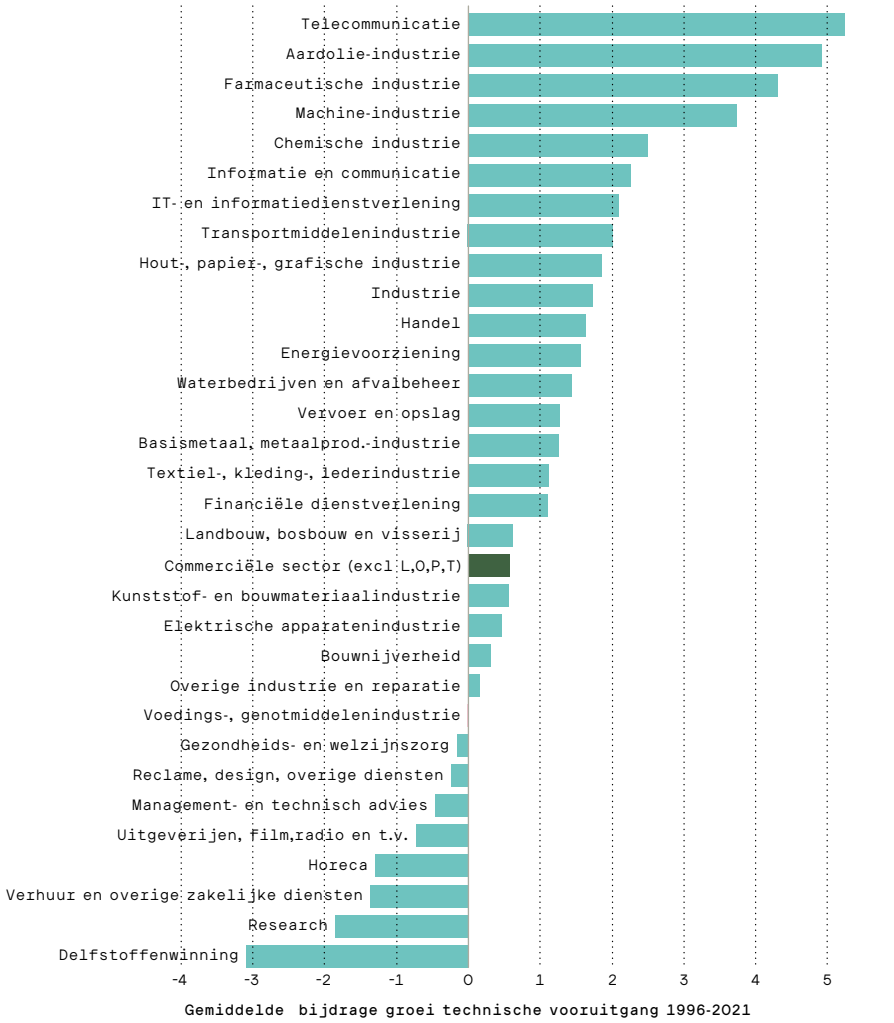
5.4 HOE VERGRIJZING DE ONBALANS TUSSEN PUBLIEKE EN PRIVATE SECTOREN VERGROOT

In een vergrijzende samenleving zal de vraag naar producten en diensten veranderen en daarmee ook de sectorstructuur van een land. Het meest voor de hand ligt het dat er minder vraag naar goederen en diensten ontstaat die gericht zijn op jongeren en meer vraag ontstaat gericht op een oudere bevolking. Minder kinderwagens en meer caravans, in andere woorden. En zo zullen er nog meer veranderingen optreden. Naar verwachting zullen ouderen ook meer gebruikmaken van arbeidsintensieve diensten, zoals gezondheidszorg, hulp in huishouding, dan jongeren. En met een groeiend aantal alleenstaande ouderen wordt de basis naar arbeidsintensieve diensten nog groter dan die vandaag is.



Figuur 5.8: Economisch belang van verschillende sectoren (bruto toegevoegde waarde), 2022 / Bron: CBS Statline (2022), voorlopige cijfers CBS.

De vergrijzing van de bevolking oefent ook een toenemende druk op de arbeidsmarkt uit: de vraag naar diensten neemt toe, maar het aanbod van arbeid blijft gelijk of neemt af. Hierdoor zullen arbeidsintensieve sectoren—zoals ook al eerder in dit hoofdstuk geschetst—in de toekomst nog meer moeilijkheden ondervinden bij het invullen van vacatures. Dit vormt mogelijk een belemmering voor de groei van deze sectoren en heeft ook directe gevolgen voor het toekomstige verdienvermogen van Nederland, vooral als deze sectoren van belang zijn voor de Nederlandse economie en de productiviteitsgroei. Vanuit een strategisch perspectief



Figuur 5.9: Gemiddelde bijdragevan technologische vooruitgang aan de groei van verschillende sectoren in Nederland over de jaren 1996-2021 / Bron: CBS Statline, CBS-berekeningen gemiddelde bijdrage multifactorproductiviteit aan de groei van sectoren.

is het belangrijk om in kaart te brengen welke sectoren van belang zijn voor de Nederlandse economie en hoe innovatief deze sectoren zijn.

Figuur 5.8 laat zien wat de huidige bijdrage van verschillende sectoren is aan de economie (gemeten als de bruto toegevoegde waarde van de sector). Handel, industrie en de gezondheidszorg vormen in termen van

toegevoegde waarde de grootste drie sectoren; ze vertegenwoordigen 37% van onze economie. Om een idee te krijgen hoe 'innovatief' de verschillende sectoren zijn bevat figuur 5.9 een overzicht van het belang dat technologische vooruitgang speelt in de groei van verschillende sectoren van de Nederlandse economie.

Handel en industrie zijn sectoren waar de technologische vooruitgang redelijk is: over de periode 1998-2021 neemt die vooruitgang gemiddeld met 1,6 respectievelijk 1,7 procentpunten per jaar toe.[48] Vergeleken met de gemiddelde bijdrage van 0,6 procentpunt voor de gehele commerciële sector zijn dat goede cijfers. En de sub-sectoren die de top domineren in termen van technologische vooruitgang geven een indruk waaraan Nederland de laatste 25 jaar zijn vooruitgang te danken heeft. Men ziet echter ook dat de gezondheidszorg een sector is met een beperkt negatieve vooruitgang over de afgelopen 25 jaar (gemiddeld -0,2 procentpunt).

Van de hierboven gepresenteerde sectoren is de gezondheidszorg de sector waar de meeste burgers er belang bij hebben dat deze kwalitatief hoogwaardige diensten blijft leveren in een vergrijzende maatschappij. Ouderdom komt met gebreken en de zorgvraag neemt vaak toe vanaf het 60ste jaar, zo blijkt uit de stijgende uitgaven voor zorg over de levensloop. In het volgende hoofdstuk wordt hier verder aandacht aan besteed. Voor dit moment is het alleen van belang om te beseffen dat de zorgsector—als de huidige trends doorzetten—een fors groter deel van arbeidsmarkt in beslag zal nemen dan vandaag. Dat betekent op een krappere arbeidsmarkt dat er meer spanning komt en er meer concurrentie om arbeidskrachten kan ontstaan tussen publieke en private sectoren, maar ook tussen publieke sectoren zelf, zoals de zorg en het onderwijs. Dit vraagstuk van arbeidsmarktkrapte—ook tussen de publieke sectoren—zal om keuzes vragen.

Het maken van die keuzes kan vooral binnen organisaties in de publieke sector moeizaam verlopen. Veel dienstverlenende sectoren—de zorgsector is daar een van—lijden aan wat bekendstaat als de 'ziekte van Baumol': de tendens dat de kosten blijven stijgen in dienstverlenende sectoren, zoals zorg of onderwijs, zonder een evenredige toename in de productiviteit van die diensten.[49] Een van de redenen waarom die productiviteit achterloopt is de geringere rol die technologie in de praktijk speelt in het aanbieden van een dienst. De kosten van dienstverlening in dergelijke sectoren zullen stijgen ten opzichte van de economie als geheel, omdat de loonontwikkelingen in die sectoren met de algemene loonontwikkeling meestijgen. Alle sectoren moeten concurreren om werknemers aan te trekken in een geïntegreerde

arbeidsmarkt. De lonen in de stagnerende sectoren (denk aan de kunstsector of de zorgsector) moeten—of ze het willen of niet—in dezelfde mate stijgen als in de rest van de economie als ze hun diensten willen blijven aanbieden.

Het verzorgen van hun publieke taak in tijden van vergrijzing en krapte op de arbeidsmarkt kan de volgende consequenties hebben: (1) wachttijden nemen toe in het leveren van een dienst; (2) organisaties kunnen doelmatiger gaan werken[50], of (3) de dienst of het product zal van een lagere kwaliteit zijn omdat de organisatie geen geschikt personeel kan vinden. Voor iedere sector of dienst zal de afweging anders kunnen uitpakken, maar het dwingt de overheid wel tot het maken van keuzes die al jaren worden genoemd—zoals initiatieven om de productiviteit binnen de publieke sector te verbeteren—maar die in de praktijk moeizaam van de grond komen. Gegeven de hardnekkige kostentoename zal er bijvoorbeeld steeds meer overheidsgeld gaan naar publieke sectoren, zoals zorg en onderwijs. Deze zogenaamde 'kostenziekte' blijkt in de praktijk een hard en onomstotelijk effect dat in veel studies wordt vastgesteld.[51]

Een overheid hoeft echter bestaande uitvoeringspraktijken niet als gegeven te beschouwen. De lessen uit de Nederlandse praktijk van de publieke sector[52] laten een mengeling van oorzaken zien waarvan de belangrijkste is dat de politieke spelers hun rol als opdrachtgever verwaarlozen en uitvoerende organisaties met taken en regels opzadelen, waardoor gestelde doelen uit het zicht verdwijnen. Volgens onderzoekers[53] die zich verdiept hebben in de productiviteit van het Nederlandse onderwijs, misbruiken beleidsmakers deze 'kostenziekte' vaak als excuus voor de matige of zelfs negatieve ontwikkeling van de productiviteit van het onderwijs. Studies naar de productiviteit van dergelijke instellingen zijn niet bemoedigend. Binnen de onderwijssector hebben de rijksoverheid en onderwijsinstellingen de neiging elkaar gevangen te houden met een stapeling van beleidshervormingen en regelgeving aan de kant van de overheid en gebrekkig management aan de zijde van scholen. Daarnaast heerst de gedachte dat er een uitruil bestaat tussen het streven naar productiviteitsgroei en kwaliteit, terwijl de praktijk leert dat beide hand-in-hand gaan. Veel publieke organisaties vertonen een dalende productiviteit, maar het is ook duidelijk dat achter iedere organisatie een eigen verhaal schuilgaat en dat het corrigeren van de inefficiënties maatwerk vereist.[54] Het belang van dit inzicht kan in een vergrijzende samenleving groot zijn, omdat er steeds meer gevraagd en verlangd wordt van de overheid. Dit terwijl de werkzame bevolking die voor een belangrijk deel de belastingbasis vormt, door de vergrijzing niet breder wordt.

ORIËNTEREN
LEERLINGEN VAN HET MUNDUS COLLEGE SPELEN ONDER LEIDING VAN ENKELE ADVOCATEN EEN RECHTSZAAK NA / SNUFFELSTAGE BIJ ADVOCATENKANTOOR HOUTHOFF (AMSTERDAM 15 NOVEMBER 2018)

5.5 OMGAAN MET KRAPTE EN FRICTIES OP DE ARBEIDSMARKT

De vergrijzing en ontgroening van de bevolking zal de arbeidsmarktstructuur niet onberoerd laten. Tot 2050 zal het *aandeel* van de potentiële beroepsbevolking (20-65 jaar) jaarlijks afnemen, maar in *absolute zin* zal deze beroepsbevolking licht stijgen: van 10,4 miljoen in 2023 naar 10,7 miljoen potentieel werkenden in 2050, waarbij men gegeven de onzekerheid van de prognoses in 2050 rekening moet houden met 9,7 miljoen (sterke krimp) aan de ene kant, en 11,9 miljoen (sterke groei) aan de andere kant. Het aandeel van de vergrijzende (65+) en vaak afhankelijke bevolking zal echter alleen maar stijgen: van 34% grijze druk in 2023 naar 45% in 2050 (met als ondergrens 39%, en 52% als bovengrens). Het draait dus vooral om de druk die op de werkende bevolking ligt om een groeiende groep afhankelijken te (kunnen) ondersteunen. Die verwachting maakt dat nog meer dan in het verleden langdurig met onevenwichtigheden moet worden omgegaan.

OMGAAN MET ARBEIDSMARKTKRAPTE

De centrale vraag is of de onevenwichtigheden die genoteerd worden op termijn opgelost zullen worden. Er zijn goede redenen om het structurele schaarsteprobleem voor de economie als *geheel* te relativeren. Allereerst behoren perioden van tekorten en overschotten tot de dynamiek van markten. En de ervaring leert dat tekorten of overschotten aanzetten tot acties die onevenwichtigheden kunnen dempen of verhelpen. Ten tweede blijken voorspellingen over tekorten vaak niet uit te komen. De geschiedenis van de arbeidsmarkt kent geregeld perioden waarin substantiële tekorten aan arbeidskrachten werden aangekondigd zodra de babyboomers met pensioen zouden gaan.[55] Een van de redenen waarom die verwachtingen niet zijn gerealiseerd is dat oudere werknemers die met pensioen gaan, vaker te vinden zijn in oude, neergaande industrieën en sectoren.[56] En wanneer de sector of een industrie verdwijnt, verdwijnt ook de vervangingsvraag. Een andere reden waarom veel arbeidsmarktvooruitberekeningen niet uitkomen is dat deze berekeningen noodgedwongen uitgaan van de veronderstelling dat de economische structuur niet verandert. En als er één zekerheid in de economische geschiedenis is, dan is het wel dat dit een wankele veronderstelling is. De wereld van 2050 zal niet dezelfde wereld zijn als die van vandaag. 20 jaar geleden zou men als buitensporig optimistisch neergezet worden als men de stelling aandurfde dat in 2022 de gemiddelde pensioenleeftijd 66 jaar is. De veranderlijkheid van de wereld is ook nu al merkbaar in het maken van voorspellingen over toepassingen van kunstmatige intelligentie (waarover later meer). Van vele beroepen denken we nu dat ze er altijd zullen zijn of nodig zullen zijn,

maar kan door bijvoorbeeld AI blijken dat het belang van bepaalde beroepen helemaal niet zo groot is als wel gedacht. Dat is geen tragedie; het is vooral een reflectie van de creatieve destructie die onlosmakelijk is verbonden aan innovatie.

Tabel 5.2: Tekortberoepen in Nederland waarvoor in geen enkel Europees land een overschot is (top-tien van in totaal 49) Bron: UWV (2023)

Beroepsnaam	Aantal landen met tekort (incl. NL)
Gespecialiseerd verpleegkundigen en verpleegkundig coördinatoren	18
Applicatieprogrammeurs	15
Huisartsen en basisartsen (niet in opleiding tot specialisten)	14
Software en applicatieontwikkelaars en analisten	14
Medisch specialisten	14
Weg- en waterbouwkundigen	11
Fysiotherapeuten	11
Technici weg- en waterbouw, bouwinspecteurs	10
Werktuigbouwkundigen	10
Industrieel ingenieurs en productie-ingenieurs	9

De mogelijkheden die nieuwe technologieën bieden moeten dan wel worden aangegrepen als men een vergrijsde bevolking wil kunnen bedienen. Japan laat bijvoorbeeld zien dat zorg in een van de meest vergrijsde landen van de wereld goed mogelijk is.[57] Als die optie niet wordt benut en alles bij hetzelfde blijft, kunnen bepaalde sectoren, zoals gezondheidszorg en publieke diensten waar arbeid de kern van de dienst is, te maken krijgen met hardnekkige onevenwichtigheden op de arbeidsmarkt. Het UWV[58] heeft de tekort- en overschotberoepen binnen de EU in kaart gebracht, en juist bij dit soort beroepen als arts of verpleegkundige zal een interne markt als de EU ook niet veel soelaas bieden. Tekortberoepen (zorg, IT, bouw) kennen niet voor niets een hogere vraag dan aanbod (tabel 5.2). Deze tabel benadrukt nog eens hoe moeizaam de weg of oplossingsrichting van migratie in sommige beroepen of sectoren is en dat de oplossing binnen de organisatie van de sectoren zelf gevonden moet worden.

OMGAAN MET VERANDERENDE LEEFTIJDSSTRUCTUUR

De vergrijzing op de arbeidsmarkt zal gevolgen hebben voor hoe organisaties met jong en oud omgaan. Nederlanders werken langer door dan voorheen en dat doet de gemiddelde leeftijd binnen organisaties stijgen. Met een oudere personeelssamenstelling zal daarnaast ook de mix van vaardigheden gaan veranderen: er komen naar verwachting relatief veel (oudere) werknemers die ervaring hebben en relatief minder werknemers met de nieuwste kennis die op het mbo, hbo of de universiteit is opgedaan. In het verleden was men nog gewend om via aanname en afvloeiing zoals de VUT (vervroegde uittreding) of WAO (Wet arbeidsongeschiktheidsuitkering) de leeftijdsstructuur relatief jong te houden. In een sterk vergrijzende maatschappij wordt die strategie steeds moeizamer. Dat vraagt vooral om zorgvuldiger met de bestaande potentiële beroepsbevolking om te gaan.

INVESTEREN IN MENSELIJK KAPITAAL

Een speciale vorm van zorgvuldig omgaan met de potentiële beroepsbevolking waarvan men niet gauw spijt zal hebben, is het investeren in onderwijs en scholing. Een vergrijzende samenleving is gebaat bij een beroepsbevolking die productief en duurzaam kan deelnemen aan het arbeidsproces. Een investering in menselijk kapitaal–kennis, vaardigheden en gezondheid–is van essentieel belang om mee te draaien in een moderne samenleving. Het draait daarbij niet alleen om cognitieve vaardigheden, maar ook om (het aanleren en stimuleren van) non-cognitieve vaardigheden[59], zoals doorzettingsvermogen, creativiteit en sociale vaardigheden. Niet alleen vergroot een dergelijke investering de zelfredzaamheid, het maakt mensen ook productiever en weerbaarder. Er zit alleen wel een duidelijk levensloopeffect in een dergelijke investering, omdat bewezen is dat hoe jonger men investeert in dit kapitaal, hoe hoger het private en sociale rendement is. De rol van de overheid is in dit verband zeer groot omdat deze juist investeert in levensfasen die ertoe doen en waar organisaties later van profiteren. Hoewel investeren in menselijk kapitaal logisch en vanzelfsprekend is, speelt kortzichtigheid een rol: de neiging bestaat om niet lang genoeg onderwijs te volgen. Vandaar dat er een leerplichtwet is. De overheid erkent dat er zowel private als sociale baten aan onderwijs kleven, omdat een menselijk kapitaalrijk land uitstralingseffecten heeft waarvan iedereen profiteert.[60] Zodra men echter van school of de universiteit komt en aan de slag gaat, is men minder sterk geneigd te investeren in de eigen vaardigheden. Dit is niet alleen een Nederlands probleem, maar is internationaal veelvoorkomend.[61] Vooral mbo-opgeleide werkenden tonen minder belangstelling om te blijven leren dan hbo/wo-opgeleiden,

wat de ongelijkheid in inkomen en weerbaarheid over de levensloop vergroot. Investeringen in kennis en vaardigheden tijdens het werkzame leven zullen per definitie belangrijker worden als werkzame carrières langer worden, pensioenleeftijden opschuiven en een groeiend aantal zzp'ers weinig pensioen opbouwen en hun inkomen tot op hoge leeftijd willen aanvullen met werk. Het zorgvuldig omgaan met het menselijk kapitaal van werkenden in een vergrijzende samenleving kent zowel een privaat als een publiek belang.

INSCHAKELING VRAGENDE PARTIJEN

Economisch gezien is een alternatieve bron van arbeid om de vragende partij zelf in te schakelen in het aanbieden van diensten. Dat gebeurt in de praktijk al. Een van de meest veelzeggende voorbeelden is de mantelzorg, maar we zien het in tal van organisaties waar vrijwilligers diensten verlenen om ouderen te helpen, ouders die een hand helpen in het onderwijs van een school, of buurtcomités die via een buurtapp de veiligheid in samenwerking met de politie ondersteunen. Maar een mens heeft maar 24 uur per dag beschikbaar. En vrijwilligerswerk, zeker wanneer het een essentiële dienst is als mantelzorg, gaat ten koste van iets anders: van regulier werk en van vrije tijd om op adem te komen. Op dit punt vormt de vergrijzing een grote zorg omdat de beroepsbevolking niet alleen krimpt, maar het potentieel aan mantelzorgers ook. Gezinnen zijn kleiner geworden, waardoor de mantelzorg vaak op de schouders van het kind komt te liggen dat het dichtst in de buurt woont. Daarnaast wonen ouderen langer dan voorheen zelfstandig en wordt men ook ouder, zodat de duur van de mantelzorgperiode langer kan worden. Ongeveer één op de vijf zelfstandig wonende 75-plussers ontvangt informele hulp, ofwel circa 215.000 ouderen per jaar (het gemiddelde van de periode 2014-2016[62]). De groep van mantelzorgers is echter vele malen groter, zodat een hulpbehoevende oudere vaak meer mantelzorgers kent. Als grove indicatie van de toegenomen druk op mantelzorgers kan men een mantelzorgratio uitrekenen. Laten we als startpunt van hulpbehoevendheid de leeftijd van 85 jaar nemen, en aannemen dat de groep van potentiële mantelzorgers wordt gevormd door mensen van 50 tot 75 jaar. Dan kunnen we uitrekenen hoe de groep van mantelzorgers in de loop van de tijd sterk is afgenomen. In 1950 stonden tegenover iedere 85-plusser 62 (potentiële) mantelzorgers, in 2022 is die verhouding gekrompen tot 14,3 en volgens de CBS-prognoses (2022) zal die verhouding in 2050 4,9 zijn.

De mantelzorgdruk is zorg nummer één, de uitstralingseffecten van deze zorg op regulier betaald werk is zorg nummer twee. In totaal combineert volgens het SCP[63] een kwart van de 16-69-jarigen een baan

van 12 uur per week of meer met het geven van mantelzorg. Dat komt neer op bijna twee miljoen mensen. Binnen die groep is er een groep die werkt én intensief mantelzorg (acht uur of meer per week) verleent. Het gaat dan om ongeveer 410.000 mensen. Zij werken gemiddeld 31 uur per week en helpen gemiddeld 21 uur (samen 52 uur). Het bieden van mantelzorg gaat echter wel ten koste van de inzetbaarheid op het werk, en daarmee heeft mantelzorg voor deze groep óók financiële consequenties. Kortom, de mantelzorg zál gevolgen hebben voor werkenden. En als werkgevers duurzaamheid nastreven, zal er structureel op gelet moeten worden dat hun werknemers deze essentiële zorg kunnen leveren.

TECHNOLOGIE ALS VERVANGER VAN ARBEID

Het belang van technologie die arbeid of preciezer arbeidstaken vervangt is betrekkelijk sterk in samenlevingen waarbij vergrijzing zichtbaar is. Veranderingen kunnen variëren van automatisering–het vervangen van menselijke, handmatige taken door computers, machines en robots–tot kunstmatige intelligentie. Dit is een technologie die nog een stap verder gaat door intelligente of cognitieve functies te programmeren en gebruik te maken van grote databronnen en '*machine learning*'.

Dat vergrijzing een stimulans kan zijn om aan de schaarste van arbeid te ontsnappen blijkt ook wel uit onderzoek: landen die in hoog tempo vergrijzen, zijn meer geneigd om industriële robots te gebruiken dan landen die minder de vergrijzingsdruk ervaren.[64] De reden waarom bevolkingsvergrijzing een stimulans is voor het gebruik van technologie in de praktijk, is eenvoudig: de landen waar bedrijven overgaan tot gebruik van robots zijn ook de landen waar werknemers van jonge en middelbare leeftijd schaars zijn.

De komst van nieuwe technologie heeft vanaf het prille begin van de industriële revolutie angst in samenlevingen ingeboezemd en ook nu is er sprake van onzekerheid.[65] Met de komst van nieuwe technologische ontwikkelingen kan ook een schrikbeeld ontstaan van massale werkloosheid doordat veel van onze banen overbodig zouden worden. Een geruchtmakend onderzoek uit Oxford[66] voorspelde in 2013 dat in 20 jaar tijd 47% van alle banen in de VS overgenomen konden worden door computers. Het Britse onderzoek werd in Nederland in 2014 gereproduceerd door Deloitte[67] met al even geruchtmakende statistieken. Minister Asscher sprak in datzelfde jaar de vrees uit dat robots het laagbetaalde werk zouden overnemen.[68] Ook in een verder verleden ging de komst van nieuwe technologie gepaard met vrees voor het verlies van werk. In 1969 stelde het rapport van de Noord-Amerikaanse 'Ad Hoc Commission on the Triple Revolution' dat "automatisering zal leiden tot een economie waarbij nog maar weinig mensen nodig zijn."[69]

Maar zijn deze angsten terecht?

Achteraf bezien hebben de grote innovaties op de lange termijn welvaart gebracht, hoewel op de korte termijn vaak de verliezen in termen van banen of gevoelens van overbodigheid de boventoon voerden. Het CPB geeft drie voorbeelden om dit te illustreren.[70] Ten eerste zijn de kosten voor reizen sterk gedaald, terwijl de kwaliteit en het gemak ervan aanzienlijk zijn verbeterd. 200 jaar geleden was het grootste deel van het vervoer in Nederland afhankelijk van trekschuiten of ging het te voet of met paard en wagen over slechte wegen. Tegenwoordig zijn de reiskosten aanzienlijk lager en is de reiskwaliteit sterk verbeterd dankzij technologische vooruitgang. Ten tweede was verlichting vroeger duur en ingewikkeld, maar is het tegenwoordig door uitvindingen zoals de gloeilamp veel goedkoper dan het zelf maken of kopen van kaarsen. Dat stelt ons in staat om wereldwijd dag en nacht te produceren en consumeren. Een derde voorbeeld betreft voedsel. De uitvinding van kunstmest en de groene revolutie in de jaren 70, met de veredeling van gewassen door Norman Borlaug, hebben een enorme impact gehad op voedselproductie. Zonder deze uitvindingen zou de wereldbevolking nooit zo sterk hebben kunnen groeien en zou voedsel een veel groter deel van ons budget hebben opgeslokt. Het vorige hoofdstuk 4 'Ruimte' schetst echter ook de keerzijde van deze groei door de druk die het legt op de ruimte en bodem. Naast deze voorbeelden zijn er talloze andere uitvindingen die kunnen worden genoemd, zoals de telegraaf, de stoommachine, beton, de computer, internet, de container, penicilline, de koelkast, de wasmachine en de stofzuiger. Vooral de laatste twee zijn van groot belang geweest voor productiviteitsstijging en tijdsbesparing in het huishouden, wat heeft bijgedragen aan de aanzienlijke toename van de arbeidsparticipatie van vrouwen.

Nieuwe technologieën kunnen arbeid vervangen, bijvoorbeeld doordat deze technologieën leiden tot nieuwe toepassingen die de inzet van mensen voor die betreffende taken deels overbodig maakt. Denk hierbij aan robotisering of het overnemen van gevaarlijk en zwaar werk (in bijvoorbeeld fabrieken). Doordat kapitaal arbeid vervangt, daalt het arbeidsaandeel in de productie.[71] Rapporten die de massale vernietiging van banen voorspellen, beperken zich voornamelijk tot dit effect van nieuwe technologie. Zij wijzen hierbij vaak op vroegere episodes waarin banen in de landbouw en industrie verdwenen door mechanisering en automatisering. Dezelfde ontwikkelingen zien we momenteel als gevolg van robotisering in bijvoorbeeld de auto-industrie, maar ook steeds vaker in de dienstensector waar een deel van de taken is overgenomen door kunstmatige intelligentie en het toepassen van matching-algoritmes.[72]

NIEUWE MOBILITEIT
ELEKTRISCHE FIETS IN BOTSING MET
ELEKTRISCHE AUTO (SAPPEMEER 21 JULI 2023)

Wat echter vaak wordt vergeten is dat nieuwe technologie ook aanvullend kan zijn op wat werknemers doen: het versterkt ze, processen gaan sneller, prestaties kunnen worden vergeleken ('*benchmarking*') of er worden minder fouten gemaakt. Een baan bestaat vaak uit een groot aantal taken en technologische veranderingen vervangen wel sommige taken maar zelden een hele baan. Bovendien ontstaan er nieuwe taken die gepaard gaan met het ontwikkelen en onderhouden van en werken met de nieuwe technologieën. Het gaat dan bijvoorbeeld om taken op het terrein van *data science*, 3D-ontwikkelingen en kunstmatige intelligentie. Doordat werktaken in bestaande beroepen veranderen, veranderen ook vaardigheden die werknemers nodig hebben om hun werk goed uit te voeren. Tabel 5.3 geeft een overzicht van hoe vaardigheden naar verwachting veranderen door de introductie van nieuwe technologieën. Dit soort verwachtingen zijn weliswaar speculatief, maar ze geven wel een indicatie van de richting waarin werk zal veranderen. Ook ontstaan er nieuwe beroepen in andere domeinen, doordat er bijvoorbeeld via lagere coördinatiekosten een nieuwere of betere vorm van dienstverlening ontstaat. Een voorbeeld hiervan is het groeiend aantal beroepen in de platformeconomie. De nieuwe taken zorgen ervoor dat het aandeel arbeid in de productie stijgt. Daarnaast kunnen nieuwe technologieën de prijs van productie verlagen, waardoor de consumentenprijzen dalen en de koopkracht van huishoudens stijgt. Door deze koopkrachtstijging stijgt vervolgens de vraag naar goederen of diensten, wat weer gunstig is voor de werkgelegenheid. Een voorwaarde voor dit mechanisme is wel dat de lagere productieprijzen worden doorgegeven aan huishoudens. Als er voldoende concurrentie is tussen producenten, is dit het geval. Als er echter onvoldoende sprake is van concurrentie, dan is het niet zeker of huishoudens uiteindelijk profiteren van de lagere productiekosten.

Door de drie genoemde mechanismen – complementariteit met huidig werk, complementariteit met nieuwe taken en meer koopkracht van huishoudens – leiden nieuwe technologieën per saldo niet per definitie tot minder vraag naar arbeid. In sommige sectoren is de vervanging van taken groter dan de creatie van nieuwe taken, zoals in de bouw, detailhandel, horeca en financiële dienstverlening. In deze sectoren daalt het aandeel arbeid in de productie en vinden dus arbeidsbesparingen plaats. Er zijn echter ook sectoren waarin juist het aantal taken voor werkenden toeneemt door technologische vernieuwing, zoals in de ICT als gevolg van ontwikkelingen op het terrein van *data science* en e-commerce. Bovendien leidt de gestegen welvaart ook tot meer uitgaven voor persoonlijke dienstverlening zoals de horeca, zorg, en bijvoorbeeld *personal trainers*. Die persoonlijke dienstverlening is per definitie arbeidsintensief, waardoor de arbeidsvraag toeneemt.

Per saldo blijken er in Nederland tussen 1990 en 2010 ongeveer evenveel taken voor werkenden bijgekomen te zijn als er zijn verdwenen.[73]

Tabel 5.3: Veranderende vraag naar vaardigheden door automatisering van werk

Toenemende vraag	Afnemende vraag
+ Actief leren	- Lezen, schrijven, rekenen en actief luisteren*
+ Wiskunde en logica	- Geheugen, verbale, auditieve en ruimtelijke vaardigheden
+ ICT-vaardigheden en programmeren	- Fijne motoriek, uithoudingsvermogen en precisie
+ Informatieverwerking	- Boekhouden
+ Ideeënvorming	- Beheer van materieel en personeel
+ Analytisch denken	- Installatie en onderhoud technologie
+ Probleemoplossende vaardigheden	- Coördinatie en tijdmanagement
+ Leiderschap en sociale beïnvloeding	- Visuele, auditieve en spraakvaardigheden
+ Creativiteit	- Technologiegebruik, monitoring en controle
+ Interpersoonlijke vaardigheden	
+ Complexe communicatie	
+ Emotionele intelligentie	

(*) Een deel van de beroepstaken die vooral taal- en rekenvaardigheid vereisen kan geautomatiseerd worden, wat kan leiden tot een andere waardering, of zelfs een lagere directe relevantie op te arbeidsmarkt. Een aantal voorbeelden: vertaalalgoritmes worden steeds beter; Large Language Models (LLMs) kunnen steeds betere teksten schrijven, samenvatten, structureren. Ze kunnen ook computercodes schrijven. De meestal gedane aanname dat taal- en rekenvaardigheid relevant blijven, steunt op de (terechte) aanname dat dit basisvaardigheden zijn die het aanleren van andere vaardigheden mogelijk maken.
/ Bron: overgenomen uit Bakens et al. (2023), blz. 13.

Hoewel de introductie van nieuw technologieën dus niet tot massale werkloosheid heeft geleid, kan er op korte termijn wel 'transitiepijn' ontstaan. Technologie zorgt voor nieuwe banen en een nieuwe inhoud van bestaande banen, maar deze sluiten niet noodzakelijkerwijs aan bij de vaardigheden van de beroepsbevolking of de geografische locatie. Mensen moeten daarom op zoek naar nieuwe banen die passen bij hun vaardigheden of moeten investeren in het aanleren van nieuwe vaardigheden. Niet iedereen zal op korte termijn in staat zijn om zich aan te passen, de juiste plek te vinden en zich nieuwe vaardigheden eigen te maken. Met als gevolg: een mismatch in gevraagde en aangeboden vaardigheden en een tijdelijke toename van werkloosheid (ook wel

frictiewerkloosheid genoemd). Investeringen in het aanpassingsvermogen van mensen, bijvoorbeeld via bij- en omscholing, zijn daarom cruciaal om de overgangsfase zo kort mogelijk te houden, en daarmee de 'transitiepijn' te beperken. Maar het agendeert ook een andere, sociale kant die komt kijken bij deze transitie: het vraagt antwoorden op de manier waarop de samenleving wil omgaan met mensen die met deze verandering ondanks inspanningen minder makkelijk mee kunnen gaan.

Verder hebben processen van automatisering geleid tot wat bekendstaat als de 'polarisatie' van de arbeidsmarkt[74]: de loonsverbeteringen van automatisering slaan vooral neer aan de top en de onderkant van het inkomensgebouw, en niet bij de middencategorie. Hoewel deze ervaringen duidelijk zijn geïnspireerd door de Amerikaanse praktijk, blijkt dit effect ook duidelijk werkzaam in een Europese omgeving.[75] Zo is in Nederland zowel het aandeel van de beroepsgroepen die laagbetaald (handmatig) werk verrichten als het aandeel van hen die hoogbetaald (abstract) werk verrichten, over de periode 1993-2010 duidelijk toegenomen. Het aandeel van de middenklasse met routinematig werk is in dezelfde periode echter met bijna acht procentpunten afgenomen.

5.6 TOEKOMSTBESPIEGELING 2050

Wat betekenen de hiervoor geschetste mechanismen en terreinen waarlangs de Nederlandse economie tot 2050 de invloed van demografische veranderingen zal ondervinden? De uitgangssituatie van de Nederlandse economie is relatief gunstig, maar wat doet het perspectief van een drukker, grijzer en diverser Nederland met de economische welvaart?

Een antwoord hierop begint wellicht met het schetsen van wat er gebeurt als er *niet* actief wordt gereageerd door overheid en samenleving op de komende demografische transitie. Allereerst zal de economische groei de komende jaren tot 2050 in wisselende mate te maken krijgen met tegenwind vanuit de demografie. Als de inzet van arbeidskrachten en kapitaalinvesteringen niet toeneemt en de productiviteitsgroei óók stagneert, zal de economische groei afnemen en in het gunstigste geval stagneren.

Ten tweede zal een tweetal essentiële publieke voorzieningen—de zorg- en onderwijssector—naar verwachting te maken krijgen met hardnekkige arbeidsmarktkrapte als er niets verandert in de praktijk van instellingen die werkzaam zijn in deze sectoren. Het belang van zorg en onderwijs is groot: het menselijk kapitaal is sterk afhankelijk van de kwaliteit en inzet van werkenden in deze sectoren. Het zijn niet voor niets sectoren waar het publieke belang overheerst en tegelijkertijd is dat ook een extra hinderpaal, omdat deze sectoren te maken hebben met

de zogenoemde 'kostenziekte van Baumol'. Door een gebrek aan inzicht en aandacht om de productiviteit binnen deze organisaties te verbeteren, valt er bij ongewijzigd beleid niet veel verandering te verwachten.

Ten derde: Nederland is een kleine, open economie waarin we er van nature aan gewend zijn dat onze welvaart sterk afhankelijk is van economische en politieke ontwikkelingen elders in de wereld, in het bijzonder binnen Europa. Vooral het geopolitieke element is de laatste jaren sterk zichtbaar. Dit komt bijvoorbeeld tot uiting in migratiebewegingen, maar ook in boycots en zeer sterke schommelingen in prijzen en daarmee ook in de welvaart. Vooral de forse immigratieaantallen van het jaar 2022 als gevolg van de oorlog in Oekraïne staan scherp op het netvlies van Europeanen.

Kortom, als er niets wordt gedaan en Nederlanders de aanstaande demografische transitie slechts aanschouwen en de gevolgen gelaten over zich heen laten komen, is de toekomst er een van minder welvaart met meer mensen die met elkaar een steeds *grijzer* en *diverser* gezelschap vormen.

Fundamentele transities gaan echter zelden ongemerkt voorbij. Ze schudden mensen en organisaties wakker en zetten aan tot actie. Creatieve destructie is in zekere zin onlosmakelijk verbonden met de werking van de economie. Maar kennis van deze dynamiek is wel nodig om vertrouwen in de toekomst te hebben. Economische innovaties ondergraven vaak machtsposities en zolang de zittende macht niet van plan is innovaties te omarmen, moet men niet al te veel hoop hebben op vooruitgang. Zoals de econoom Schumpeter[76] het ooit kernachtig omschreef: "Het is niet de eigenaar van de postkoetsen die de spoorwegen gaat aanleggen." Toch maakt iedereen gemerkt en ongemerkt mee hoe transities plaatsvinden. Bedrijven en sectoren blijken–net als mensen–geboren te worden, te sterven en soms te migreren. Hetzelfde geboorte- en sterfteproces geldt ook voor banen. Mensen veranderen van werkgever en daarmee van baan, maar zelfs binnen een baan kunnen de eisen van de tijd veranderen en daarmee de werkzaamheden. De textielindustrie is allang uit Nederland verdwenen, hetzelfde geldt voor de mijnbouw. De PTT'er van vroeger staat mijlenver af van de vele bedrijven die het product 'post, telefonie en telegrafie' hebben overgenomen of overbodig gemaakt. Het sluiten van de Limburgse mijnen in 1975 ging gepaard met het verlies van werk voor ongeveer 45.000 mensen en een aanpassingsproces dat decennia duurde. Daar staat tegenover dat Limburg tegenwoordig een meer gediversifieerde economie (chemie, maakindustrie, toerisme) kent.

Omgang met de komst van het nieuwe en verlies van het oude hoort bij het leven, of het nu om economie of demografie gaat. Er is echter één wezenlijk verschil tussen de veranderingsprocessen die plaatsvinden in

de demografie en de economie: het trage tempo van verandering. Dat geldt in het bijzonder voor vergrijzing. Vergrijzing komt vooral voort uit de langzame krachten van de natuurlijke bevolkingsgroei: geboorte en sterfte. In dat licht is vergrijzing geen ramp. Of zoals de socioloog Kees Schuyt het verwoordde: "Een ramp komt onverwacht, de vergrijzing zagen we al jaren aankomen. De enige overeenkomst tussen een ramp en de vergrijzing is dat ook bij de vergrijzing overheidsinstanties langs elkaar heen werken. Telkenmale moet het onderwerp van de vergrijzing opnieuw onder de aandacht gebracht worden en moet het de concurrentie aangaan met dringender onderwerpen op de politieke agenda. Politiek en politici zijn vooral gericht op het hier en nu."[77]

Het trage tempo biedt echter wel kansen om structurele aanpassingen te doen als het om vergrijzing gaat. Tegelijkertijd maakt die traagheid van aanstaande veranderingen het verleidelijk om beleid uit te stellen. Het hier en nu wordt dan te gemakkelijk belangrijker. Een wijze om hiermee om te gaan is door automatische aanpassingsmechanismen (AAM) te introduceren. Het koppelen van de AOW-leeftijd aan de levensverwachting is daarvan een goed voorbeeld. En volgens de OESO[78] gebruikt twee derde van de OESO-landen met een verplicht of deels verplicht pensioenstelsel een vorm van een AAM: niet alleen de pensioenleeftijd wordt door bijvoorbeeld zeven landen gekoppeld aan de levensverwachting, maar pensioenuitkeringen worden soms ook gekoppeld aan levensverwachtingen, loonontwikkelingen, of grijze druk indicatoren. Een dergelijk AAM zal echter ook een geloofwaardig mechanisme moeten zijn dat voorspelbaarheid en rust geeft en niet als een bron van onzekerheid wordt gezien.

Het trage tempo van verandering dat bevolkingsvergrijzing kenmerkt geldt in mindere mate voor de aantallen asielzoekers en vluchtelingen die onvoorspelbaar en groots kunnen zijn, afgewisseld met tijden waarin er schijnbaar rust heerst. Het bieden van stabiliteit is op dit onderdeel van de bevolkingsgroei wellicht belangrijker dan het geven van de impressie dat de overheid volledig grip heeft op immigratie en emigratie.

De overheid heeft niet een heel goede staat van dienst wanneer het aankomt op het begeleiden van transities. Kortetermijnproblemen eisen vaak meer aandacht op dan problemen op de lange termijn. En toch is een sterk leidende rol nu wel gewenst, gezien het publieke belang dat door vergrijzing onder druk komt te staan. Niet alleen omdat er concrete publieke belangen zijn–denk aan onderwijs en gezondheidszorg. De knellende werking van vergrijzing op de arbeidsmarkt en het groeiende belang van het aantal inwoners met een migratieachtergrond maken dat hier een duidelijk publiek belang is. Dat is gediend met sterke inzet op innovatie, stimuleren van arbeidsparticipatie (meer uren

werken of langer werken) en een leven lang leren. Daarnaast zal het besef moeten indalen dat eigen verantwoordelijkheid en inbreng van burgers noodzakelijk zijn om een steeds grijzere en diversere samenleving tot bloei te laten komen. Een dergelijke omslag kan van binnenuit komen, maar de knellende tekorten kunnen ook een verborgen zegen zijn door groepen (oudere werknemers, migranten, vrouwen) die voorheen moeilijk aan werk kwamen nu ook vol in te schakelen. En wanneer iedereen de mogelijkheid krijgt om te werken naar zijn capaciteiten, zullen ook de stereotype beelden over jong en oud, maar vooral ook over migranten, ten goede veranderen.

Tot slot, is de Nederlandse economie opgewassen tegen extreme demografische uitkomsten? De gangbare CBS-bevolkingsprognoses geven een redelijk beeld dat omgeven is met onzekerheid. In de berekeningen in opdracht van de staatscommissie zijn verschillende varianten onderscheiden die de onzekerheid proberen te benaderen. In een hoge variant van een netto-immigratie (gemiddeld 150.000 tot 2050) zal de vergrijzingsdruk minder hoog zijn dan de centrale prognose van het CBS aangeeft (van 36% naar 31% in 2050), maar de keerzijde is dat de bevolkingsomvang ook danig zal groeien met 3 miljoen mensen. De economische besparing die men wellicht zal voelen op deze termijn is gunstig voor bijvoorbeeld het sociaal zekerheidsstelsel, maar de druk op de woningmarkt en het beslag op de ruimte nemen flink toe. De kernvraag is wat deze bevolkingsgroei voor de economie betekent. Een toenemende schaarste op de woningmarkt (en daaraan verbonden grondmarkt) en arbeidsmarkt zal de prijzen op deze markten waarschijnlijk flink omhoogstuwen. Hoewel de Nederlandse bevolking in de hoge variant minder vergrijst, komt dit vooral door de gegroeide beroepsbevolking in 2050. In de hoge variant betekent dit 13,5 miljoen potentiële werkenden (het CBS (2022) voorspelt 11,5 miljoen werkenden in 2050). Dit kan op deze middellange termijn betekenen dat de arbeidsmarkt steviger groeit dan voorzien. Maar ook: dat de vergrijzing van dit cohort migranten toch zal plaatsvinden wanneer deze immigratie-impuls voor de arbeidsmarkt is uitgewerkt en de migranten de pensioengerechtigde leeftijd bereiken. Mogelijke arbeidsmarktkrapte zou in principe tenietgedaan kunnen worden door immigratie, maar voor de woningmarkt kan de druk van immigratie onveranderd groot zijn wanneer een dergelijke markt inflexibel is.

Wanneer de Nederlandse economie te maken krijgt met krimp (netto-emigratie van 20.000) zal het beeld behoorlijk veranderen. De vergrijzingsdruk zal in het jaar 2050 hoger uitpakken dan de centrale prognose van het CBS aangeeft: van 36% naar 43% in 2050. De keerzijde zal hier een bevolkingsomvang zijn die daalt van 19,8 miljoen naar 16,6 miljoen: een daling van 3,2 miljoen inwoners. De druk op bijvoorbeeld

het sociaal zekerheidsstelsel zal toenemen, maar het voordeel is dat de negatieve effecten van bevolkingsdruk flink afnemen en dat Nederland terugkeert naar het niveau dat men in 2009 kende. De diversiteit van de bevolking wordt naar verhouding ook minder zichtbaar: van 21% eerste generatiemigranten volgens de gangbare prognoses naar 11% volgens de lage migratievariant.

Een bevolkingskrimp zou echter ook kunnen voortkomen uit een forse daling van het kindertal naar 1,1 kind per vrouw of een stagnatie of daling van de levensverwachting (naar 82,3 jaar in plaats van de 86,2 jaar die het CBS veronderstelt). Beide zijn niet geheel ondenkbaar. Negatieve ontwikkelingen in levensverwachting kunnen voortkomen uit pandemieën of zoals de Amerikaanse casus laat zien: '*deaths of despair*' (sterfte uit wanhoop[79]). Een dalend kindertal kan voortkomen uit de onzekerheid en krapte die heerst op de arbeids- en woningmarkt. In het extreme geval waarin rekening wordt gehouden met het kindertal van 1,1 (per vrouw) kan de bevolking in 2050 ongeveer overeenkomen met de bevolkingsomvang anno 2023: 18,1 miljoen. Met andere woorden, over deze middellange termijn stagneert de bevolkingsgroei. Naar verwachting zal de bevolkingsomvang – met dit gemiddelde kindertal – op de zeer lange termijn krimpen als de andere demografische krachten (sterfte en migratie) constant blijven.

Afhankelijk van hoe sterk de bevolkingskrimp zal zijn en welke drijvende krachten hierachter schuilgaan (lager kindertal of lagere migratie), zal dit voor sommige sectoren – lokale overheid, onderwijs – gepaard gaan met aanpassingsproblemen. Publieke diensten zullen teruggeschroefd moeten worden om de gemeentelijke financiën in balans te houden; voor scholen (primair- en voortgezet onderwijs) zal krimp ook merkbaar zijn en zal men of moeten fuseren of vestigingen moeten sluiten. Daarbij moet men niet vergeten dat de regionale ongelijkheid in bevolkingsgroei en -krimp nu al zichtbaar is.

1 Zie CPB (2023a) voor een historisch overzicht.
2 Zie ook Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (2023, pp. 17-18).
3 Zie Den Butter (2023).
4 Een basisidee is om de standaardmaatstaf van het bbp te verbreden naar 'groen nationaal product', omdat het bbp geen rekening houdt uitstralingseffecten van privaat handelen, zoals milieuvervuiling (zie verder Nordhaus, 2021).
5 Dit is een transformatie van de definitievergelijking.
6 Zie Weil (2009).
7 Kotschy en Bloom (2023) en voor de originele bijdrage Bloom en Williamson (1998).
8 Zie Bloom et al. (2016).
9 De Bondt et al. (2021)
10 Fernald en Inklaar (2020) En volgens sommigen is er binnen Europa al een vertraging in technologische vooruitgang gaande sinds 1960, zie Feenstra, Inklaar en Timmer (2015).
11 Bloom et al. (2020)
12 Mokyr (1990, blz. 6)
13 Ter Weel (2018)
14 Brynjolfsson et al., (2019)
15 Het betreft hier de CBS-kernprognose 2022-2070.
16 Groot et al. (2010, p. 63) en zie ook Moretti (2012).
17 Na correctie voor kosten van wonen, reiskosten.
18 Het loonsurplus–dus hoeveel er in een desbetreffende stad meer verdiend wordt ten opzichte van de situatie waarin alle werknemers op het platteland zouden werken–varieert tussen de 0,5 en 2,0% van het bbp.
19 Overvest et al. (2018)
20 Zie Van Dalen en Henkens (2023).
21 Het betreft een prognose die voortbouwt op de toekomstige leeftijdsverdeling van de beroepsbevolking (15-75 jaar) ontleend aan de meest recente CBS-prognose tot 2070, waarbij de prognose van de structurele gemiddelde participatiegraad is gebaseerd op een zogenaamd age-period-cohort model van het CPB. Zie verder CEP 2023, maar ook Ebregt et al. (2019, 2022).
22 Ebregt et al. (2022)
23 Zie hiervoor de Eurostat, (2023)- gegevens op dit punt.
24 Skirbekk (2008) bouwt voort op het werk van Autor et al. (2003) om te laten zien hoe productiviteit verloopt over de levensloop voor verschillende banen.
25 Zie Börsch-Supan en Weiss (2016) en Börsch-Supan et al. (2021).
26 Zie Gruber et al. 2009; Munnell en Wu, 2013; en voor Nederland Kapteyn et al. 2010, Kalwij et al. 2017).
27 Van Dalen et al. (2010)
28 Mensen die wonen in inrichtingen, instellingen en tehuizen blijven hier buiten beschouwing.
29 Bij een constante verhouding van het verschil van personen die meer uren werken en zij die minder uren willen werken als percentage van het aantal dat meer uren wil werken (= (759-682)/759) kan men vervolgens deze ratio toepassen op het actuele aantal dat meer uren wil werken: 10% van 530 = 53 opgeteld bij 645.000 die als onbenut in de figuur staan, levert een totaal van 698.000 onbenut arbeidspotentieel.
30 Borjas (2021)
31 WRR (2001), Hartog (2023)
32 De Wereldbank (2023) komt ook tot een soortgelijk oordeel in een recent rapport waarbij men vooral kijkt naar de match van migranten en de ontvangende samenleving en de motieven van migranten.
33 Belot en Hatton (2012)
34 Boeri en Van Ours (2008, p. 182 en verder)
35 Doquier en Rapoport (2012)
36 Aggarwal et al. (2011)
37 Freeman (2006)
38 Dat beeld wordt genuanceerder maar ook moeilijker te ontwarren wanneer er verschillende type werknemers zijn. Sommige werkenden–denk aan hbo/wo-opgeleiden–worden er beter van als de vaardigheden van de immigranten aanvullend, complementair werk doen op hun eigen werk.
39 Zie WRR (2001) en Van Dalen (2001)
40 Heyma en Vervliet (2022)

41 OESO (2020)
42 Van Vliet en Suari-Andreu (2022)
43 De voor dit rapport geraadpleegde bronnen hanteren veelal de indeling 'westerse' en 'niet-westerse migratieachtergrond' en zijn dientengevolge ook als zodanig in het rapport opgenomen. Het CBS heeft nu de stap gezet naar een nieuwe indeling van de bevolking naar herkomst. Voortaan is meer bepalend waar iemand zelf geboren is, naast waar iemands ouders geboren zijn. Daarbij wordt het woord migratieachtergrond niet meer gebruikt. De hoofdindeling westers/niet-westers wordt vervangen door een indeling op basis van werelddelen en veelvoorkomende immigratielanden. Deze indeling wordt geleidelijk ingevoerd in tabellen en publicaties met bevolking naar herkomst.
44 Dorn en Zweimüller (2021)
45 De Boer (2022)
46 Quillian en Lee (2023)
47 De meetpunten verschillen per land. Het vroegste meetpunt is 1970 en het laatste meetpunt in de meeste studies 2020.
48 Het feit dat de onderzoeksector (Research) in Nederland een gemiddelde technologische vooruitgang van -1,8 oplevert over de periode 1996-2021 suggereert dat ook in Nederland de zoektocht naar nieuwe ideeën moeizaam verloopt (cf. Bloom et al. 2020).
49 Zie Baumol en Bowen (1965) en voor recenter werk Baumol (2012).
50 Cf. de lessen die Blank (2023) schetst.
51 Nordhaus (2008)
52 Blank (2023a, 2023b), Blank et al. (2023) en Blank en Van Heezik (2022) en zie verder ook vele studies op dit terrein van IPSE: www.ipsestudies.nl.
53 Blank en Van Heezik (2022)
54 Moons en Van Velthuizen (2023)
55 Freeman (2006, 2007)
56 Bosch en Ter Weel (2013)
57 'Japan's technology leads the way in caring for the elderly', Euronews, 29 november 2019.
58 UWV (2023)
59 Heckman (2000, 2006)
60 OESO (2001)
61 Zie Brunello en Paola (2014) en OESO (2001, 2021c).
62 Kooiker et al. (2019)
63 De Boer et al. (2019)
64 Acemoglu en Restrepo (2017, 2022)
65 Mokyr et al. (2015)
66 Frey en Osborn (2013, 2017)
67 Deloitte (2014)
68 Zie onder andere dit artikel op de NOS-website van 29 september 2014: "Asscher: robots pikken onze banen in".
69 Aangehaald in WRR (2014a).
70 CPB (2023b)
71 CPB (2023b)
72 Ter Weel (2018)
73 CPB (2023b)
74 Autor (2015)
75 Goos et al. (2009, 2014)
76 Schumpeter (1934)
77 Schuyt (2006, p. 88)
78 OESO (2021a)
79 Case en Deaton (2020)

HOOFDSTUK 6:

PUBLIEKE VOORZIENINGEN

6.1 INLEIDING

De basis voor de Nederlandse verzorgingsstaat–of 'welvaartsstaat'–zoals we die nu kennen, werd gelegd na de Tweede Wereldoorlog. Deze is gebaseerd op het uitgangspunt dat welvaart en het welzijn van haar burgers collectieve voorzieningen zijn, waar de overheid samen met sociale partners een opdracht toe heeft. Om de wederopbouw te kunnen realiseren was het noodzakelijk dat de lonen laag bleven. In ruil daarvoor kregen werknemers toegang tot diverse sociale voorzieningen, zoals een werkloosheidsuitkering, een arbeidsongeschiktheidsverzekering en een ziektekostenverzekering. De afgelopen decennia zijn zowel de inrichting als de organisatie van de verzorgingsstaat veranderd, vooral als gevolg van de toenemende kosten ervan. Maar ook door veranderde opvattingen over de rol van de overheid en burgers zelf, en door aanpassing aan economische, deels internationale, veranderingen.

De demografische ontwikkelingen zetten de vraag hoe welvaart (in de brede zin van het woord), als gevolg van de toenemende demografische druk geborgd kan worden, verder op scherp. In dit hoofdstuk staan de sociale zekerheid, het onderwijs en scholing en de zorg en gezondheid centraal,

omdat de demografische effecten zich dáár naar verwachting het duidelijkste zullen aftekenen. De nu al aanwezige schaarste aan personeel in het onderwijs en de zorg en de toenemende financiële druk in deze sectoren maken duidelijk dat Nederland niet op dezelfde weg kan voortgaan. Simpelweg omdat de omvang van de toekomstige beroepsbevolking en de financiële middelen daartoe ontoereikend zijn.

6.2 SOCIALE ZEKERHEID EN DEMOGRAFIE

Samenvatting

Vergrijzing en de toename van het aantal eenpersoonshuishoudens leiden tot veranderende behoeften aan sociale zekerheid. De demografische ontwikkelingen roepen de vraag op of de huidige sociale zekerheid de benodigde vormen van zorg en ondersteuning wel faciliteert. Eenpersoonshuishoudens zijn kwetsbaar voor risico's op inkomensverlies, doordat zij niet kunnen leunen op het partnerinkomen of -vermogen én doordat zij minder mogelijkheden hebben om mantelzorg te ontvangen. Het beroep op een arbeidsongeschiktheidsverzekering stijgt met name bij de groep minder vermogende ouderen, omdat zij minder goed in staat zijn om zelf de risico's op een inkomensterugval op te vangen.

Het effect van migratie op de uitgaven voor de sociale zekerheid hangt af van de achtergrondkenmerken van migranten én van de economie en instituties in Nederland. De solidariteit achter het sociale-zekerheidsstelsel kan onder druk komen te staan als een relatief groot aantal migranten een uitkering ontvangt én zij daarbij ook niet of nauwelijks actief zijn op de Nederlandse arbeidsmarkt. Dit is vooral het geval bij een aanzienlijke toename van het aantal asielmigranten, waarvoor Nederland een humanitaire verplichting heeft. Asielmigranten komen immers niet primair naar Nederland om werk te vinden en ervaren ook vaak belemmeringen bij het vinden van werk, waardoor zij vaker afhankelijk zijn van een uitkering. Lange procedures zijn hier ook oorzaak van. Een toename van arbeidsmigranten heeft daarentegen naar verwachting (zij het beperkte) positieve gevolgen voor de betaalbaarheid van de sociale zekerheid. Arbeidsmigranten komen immers per definitie naar Nederland om te werken en maken minder vaak gebruik van sociale zekerheid, terwijl zij doorgaans wél belastingen en premies betalen.

De combinatie van een toenemende grijze druk en omslagfinanciering zet het AOW-stelsel onder druk bij achterblijvende economische groei. De verwachting is dat de grijze druk de komende jaren zal

toenemen, met een piek tussen 2030 en 2040 en een afzwakking richting 2050. Het huidige beleid, met name de verhoging van de AOW-leeftijd in lijn met de stijging van de levensverwachting, draagt bij aan de betaalbaarheid van het AOW-stelsel. Vanuit het brede perspectief van de betaalbaarheid van de welvaartsstaat en langdurige arbeidsmarktkrapte is het evenwel de vraag of de normerende werking van de AOW-leeftijd voldoende uitnodigt tot langer doorwerken. Ook de solidariteit tussen generaties kan verminderen, in het bijzonder wanneer socialezekerheidsarrangementen dermate genereus zijn dat het niet aannemelijk is dat zij in een vergrijsde bevolking nog betaalbaar zijn. De jongere generatie betaalt dan wel mee aan de relatief genereuze arrangementen, maar kan er straks zelf niet meer van profiteren.

Niet zozeer de bevolkingsomvang, maar vooral de bevolkingssamenstelling is bepalend voor de houdbaarheid van het socialezekerheidsstelsel. Het gebruik van sociale zekerheid is sterk gecorreleerd met opleiding, leeftijd en gezondheid. Bedacht moet worden dat de inkomenspositie van ouderen, maar ook het beroep op sociale voorzieningen, fors uiteenloopt. Een beter opgeleide, jonge en gezonde bevolking maakt minder gebruik van de sociale zekerheid en betaalt er juist relatief veel aan mee. Het omgekeerde geldt voor een minder goed opgeleide en ongezonde bevolking.

SOCIALE ZEKERHEIDSSTELSEL EN DEMOGRAFISCHE VERANDERINGEN

Sociale zekerheid bevat alle maatregelen en voorzieningen die zijn ontworpen om individuen te beschermen tegen financiële en sociale risico's, zoals ziekte, werkloosheid, arbeidsongeschiktheid en ouderdom. Het idee is dat niet alleen het individu verantwoordelijk is voor het dragen van deze risico's, maar dat de hele samenleving solidair is en bijdraagt aan de bescherming van degenen die zich in een dergelijke kwetsbare situatie bevinden. De werking van sociale zekerheid is daarom ondenkbaar zonder een goed georganiseerd collectief verband dat door de hele samenleving gedragen wordt.

Het is algemeen erkend dat een goed functionerend stelsel van sociale zekerheid in het belang is van de gehele samenleving. Dit komt niet alleen doordat individuen behoefte hebben aan sociale zekerheid. Ook het goed functioneren van de samenleving is afhankelijk van voldoende participatie en sociaal-economische stabiliteit. Een stevig sociaal vangnet stelt burgers in staat, ondanks tegenslagen op het gebied van werk en gezondheid, te blijven deelnemen. Zo gaan hun talenten, arbeidskracht en maatschappelijke betrokkenheid niet verloren. Daarnaast is het van groot belang dat werknemers met bestaande

aandoeningen en weinig kans op een (vaste) baan makkelijker toegang krijgen tot de arbeidsmarkt. Intergenerationele risicodeling is essentieel om mensen in verschillende fasen van hun levensloop te kunnen ondersteunen, met name in de jongste fase en bij ouderdom. In beginsel draagt dit bij aan een sterke economie, algemeen sociaal welzijn en maatschappelijke veiligheid, in overeenstemming met de sociale grondrechten die nationaal, Europees en internationaal zijn verankerd.

Hoewel de AOW vaak als het begin van het Nederlandse sociale zekerheidsstelsel wordt gezien, gaat daar een lange voorgeschiedenis aan vooraf. Al in de 19de eeuw was men op zoek naar een solidair en betaalbaar verzekeringsstelsel. In 1895 krijgt een staatscommissie de opdracht om de wenselijkheid van een oudedagsvoorziening te onderzoeken en een wetsvoorstel te maken, inclusief financiële onderbouwing. De financiële basis was nog te mager om een wetsvoorstel aan te kunnen bieden, maar de commissie adviseert wel "dat in beginsel de verplichte verzekering, zowel tegen invaliditeit als tegen ouderdom raadzaam is." Herhaalde pogingen volgden, en in 1919 komt de Invaliditeitswet (IW), een verplichte verzekering tegen de inkomensgevolgen van zowel ouderdom als invaliditeit, alsook de Vrijwillige ouderdomsverzekering (VOV). Dit laatste was een regeling voor kleine zelfstandigen die niet onder de IW vallen, zodat zij op vrijwillige basis een goedkope ouderdomsverzekering konden afsluiten.

Na de Tweede Wereldoorlog ontstond het stelsel van sociale zekerheid zoals we dat vandaag de dag kennen. Mede dankzij de Amerikaanse steun vanuit het Marshallplan, herstelde de economie zich snel na de oorlog. De daaropvolgende welvaartsgroei bood mogelijkheden om het socialezekerheidsstelsel uit te breiden. Er was ook een grote behoefte aan een sociaal vangnet voor de samenleving: het spookbeeld van de vooroorlogse massale werkloosheid en bestaansonzekerheid lag nog vers in het geheugen van de mensen. In 1947 legde premier Willem Drees de basis voor de hedendaagse sociale zekerheid met de introductie van de Noodwet Ouderdomsvoorziening. Daarmee kregen ouderen recht op een pensioenuitkering van de overheid. Niet veel later werden ook de Werkloosheidswet (1949), de AOW (1959), de Algemene Bijstandswet (1963) en de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering (1966) ingevoerd. Hierdoor groeide de rol van de overheid aanzienlijk ten opzichte van de periode vóór de Tweede Wereldoorlog. De financiering van de sociale zekerheid werd mogelijk gemaakt door verplichte premies en belastingen die door de overheid werden opgelegd. Huishoudens en werkgevers betaalden verplichte premies, waarmee uitkeringen werden gefinancierd.

Het Nederlandse stelsel van sociale zekerheid heeft vandaag de dag drie hoofdfuncties: verzekeren, herverdelen en egaliseren over de

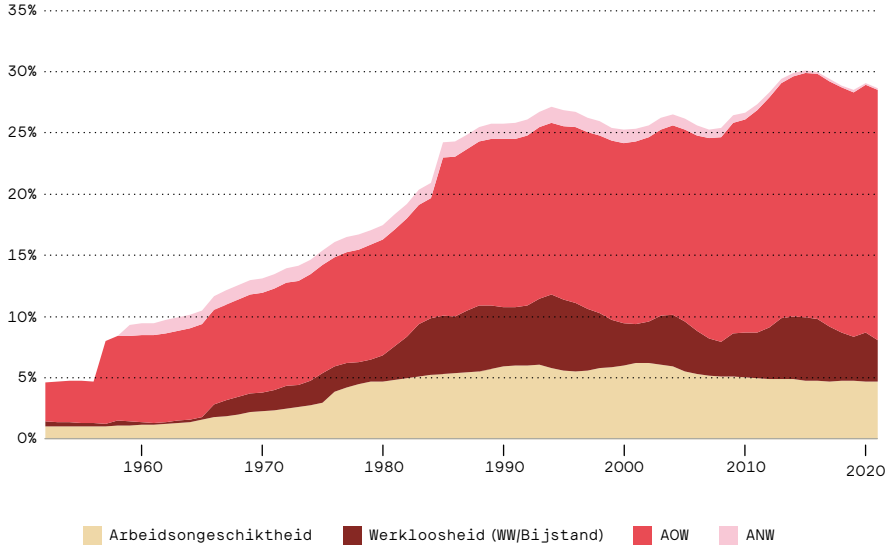
levensloop. Verzekeren houdt in dat het stelsel beschermt tegen het verlies van inkomen door werkloosheid, ziekte, arbeidsongeschiktheid en ouderdom. Het stelsel fungeert daarmee als een vangnet dat ondersteunt in tijden van nood. Herverdelen heeft betrekking op armoedebestrijding, het tegengaan van sociale uitsluiting en het verminderen van inkomensongelijkheid. Door het egaliseren van inkomens over de levensloop kunnen huishoudens hun consumptiepatroon op peil houden tijdens verschillende levensfasen. Ten behoeve van dit egaliseren betaalt men premies en belastingen voor onder andere het pensioen en om de combinatie van werk met de zorg voor naasten te faciliteren. Tot slot is er ook nog een vierde nevenfunctie van het socialezekerheidsstelsel: het stimuleren van arbeidsparticipatie. Vanuit deze functie richt de sociale zekerheid zich op activering en ondersteuning bij het re-integreren vanuit een uitkeringssituatie. Hierdoor hebben mensen meer kansen om deel te nemen aan het maatschappelijke leven.

De rol van de overheid in het organiseren van sociale zekerheid is onvermijdelijk: alleen de wetgever kan inkomens herverdelen, en verzekeringen komen vaak niet voldoende tot stand in de private markt. Economisch bezien is een eerste reden voor dit laatste dat mensen hun risico op werkloosheid of arbeidsongeschiktheid zelf preciezer kunnen inschatten dan de verzekeraar. Hierdoor verzekeren zich bij een gegeven prijs alleen de mensen met een hoog risico (averechtse selectie), wat de prijs van de verzekering opdrijft, met als gevolg dat alleen mensen met een nóg hoger risico zich willen verzekeren. Dit kan een kettingreactie veroorzaken en in het meest extreme geval leiden tot een situatie waarin niemand meer een verzekering wil of kan kopen. Een tweede reden kan zijn dat verzekeraars alleen de 'gunstige risico's' willen verzekeren (risicoselectie). Hierdoor is het juist voor de mensen met een hoog risico op werkloosheid of arbeidsongeschiktheid niet mogelijk om een private verzekering af te sluiten. Een derde reden is dat in een crisis het werkloosheidsrisico voor veel werknemers tegelijk optreedt. Hierdoor zou een private verzekeraar zeer grote buffers moeten aanhouden om een economische crisis door te komen zonder faillissement. De publieke sector heeft dergelijke buffers niet per se nodig en kan bijvoorbeeld staatsobligaties uitgeven.[1]

BELANG ECONOMISCHE GROEI EN HERVORMINGEN

Het gebruik en de kosten van sociale zekerheid zijn al decennia onderdeel van het publieke debat. Een dergelijk debat is ook niet zo gek: tientallen miljarden euro's worden uitgegeven aan de sociale zekerheid en een deel daarvan kan vast en zeker effectiever en efficiënter worden besteed. Bovendien verandert de omgeving voortdurend. Er verdwijnen banen en er komen weer nieuwe banen bij. Gezinssamenstellingen veranderen en carrièrepatronen zijn niet meer hetzelfde als in de tijd dat de sociale zekerheid werd vormgegeven. En natuurlijk moet het ook allemaal betaalbaar zijn, wat in een vergrijzende samenleving niet vanzelfsprekend is. Deze ontwikkelingen vragen steeds weer om nieuwe aanpassingen van het socialezekerheidsstelsel.

De laatste twee decennia stijgt het aantal mensen dat gebruikmaakt van de sociale zekerheid. De stijging hangt samen met vergrijzing, wat zich voornamelijk uit in een toename van het aantal AOW-uitkeringen (figuur 6.1). Het relatieve gebruik van andere uitkeringen daalt. Naast het toegenomen belang van de AOW heeft dit te maken met een reeks

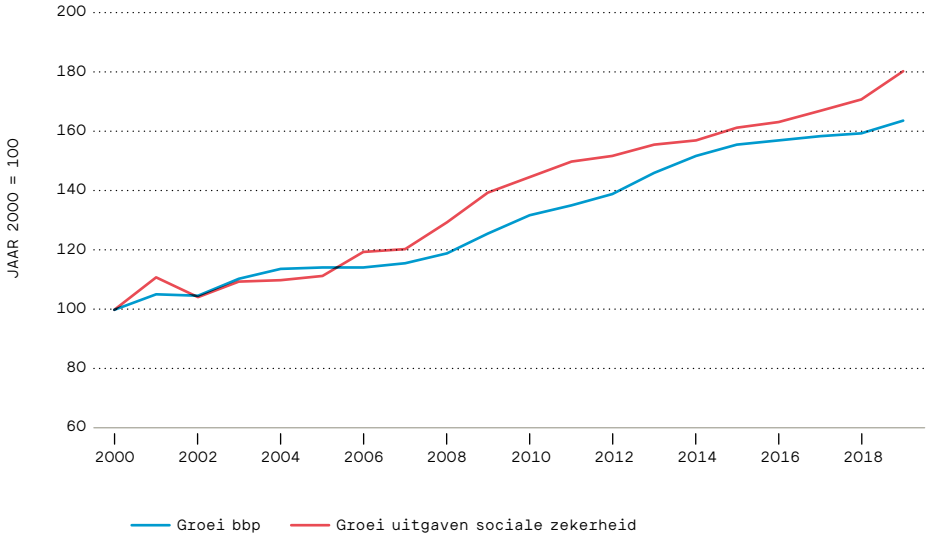


Figuur 6.1: Aantal sociale zekerheidsuitkeringen als percentage van de bevolking, 1952-2020 / Bron: CBS lange tijdreeksen sociale zekerheid, bewerking staatscommissie

Noot: Arbeidsongeschiktheidsuitkeringen bevatten onder andere de WAO, AAW, Wajong, WAZ en WIA. Werkloosheidsuitkeringen bevatten uitkeringen in het kader van de WW en WWV. Hierbij wordt opgemerkt dat één persoon soms meerdere uitkeringen tegelijk kan ontvangen.

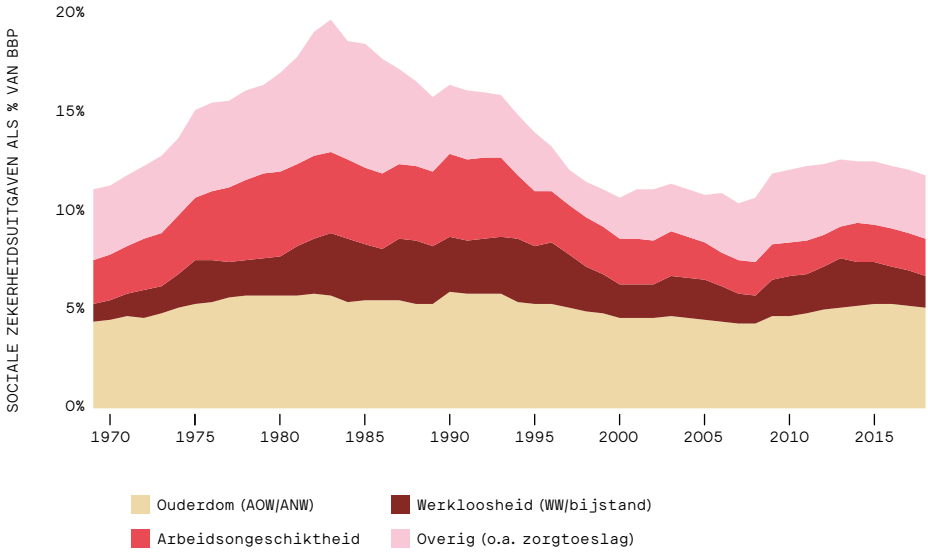
hervormingen, waarbij rechten zijn beperkt, uitkeringsniveaus zijn aangepast en onderdelen van de sociale zekerheid zijn geprivatiseerd.[2] Dit betreft onder andere de verkorting van de maximale WW-duur, de beperking van het recht op vroegpensioen en nabestaandenuitkeringen, een aanscherping van de toelatingscriteria voor arbeidsongeschiktheidsuitkeringen en een grotere eigen verantwoordelijkheid voor werkgevers in de eerste ziektejaren. Het betrof hier zowel maatregelen om het aantal uitkeringsgerechtigden te verminderen, als om mensen met benutbare mogelijkheden te stimuleren om te blijven participeren in passend werk, en zo een inclusieve arbeidsmarkt te realiseren.

Desondanks zijn de uitgaven aan sociale zekerheid als aandeel van het bbp stabiel gebleven. In de eerste plaats komt dit door de evenredige groei van het bbp (figuur 6.2). Uit het bbp worden de premies en belastingen geheven waarmee de sociale zekerheid wordt gefinancierd. Groei hiervan is dus van groot belang om de sociale zekerheid te kunnen betalen. In de tweede plaats is vanaf de jaren 80 en 90 het socialezekerheidsstelsel ingrijpend veranderd. Waar het voorheen heel normaal was



Figuur 6.2: Groei van uitgaven sociale zekerheid en bbp, 2000-2018 (2000=100) / Bron: CBS, nationale rekeningen en lange tijdreeksen sociale zekerheid, bewerking staatscommissie

Noot: De groei in het bbp en uitgaven aan sociale zekerheid zijn weergegeven in werkelijke prijzen. Voor beiden is het jaar 2000 gelijkgesteld aan 100. Vervolgens is vanaf 2010 de verhouding berekend tussen de waarde in 2000 en dat jaar. Een index van 120 geeft aan dat het bbp met 20% is gestegen.

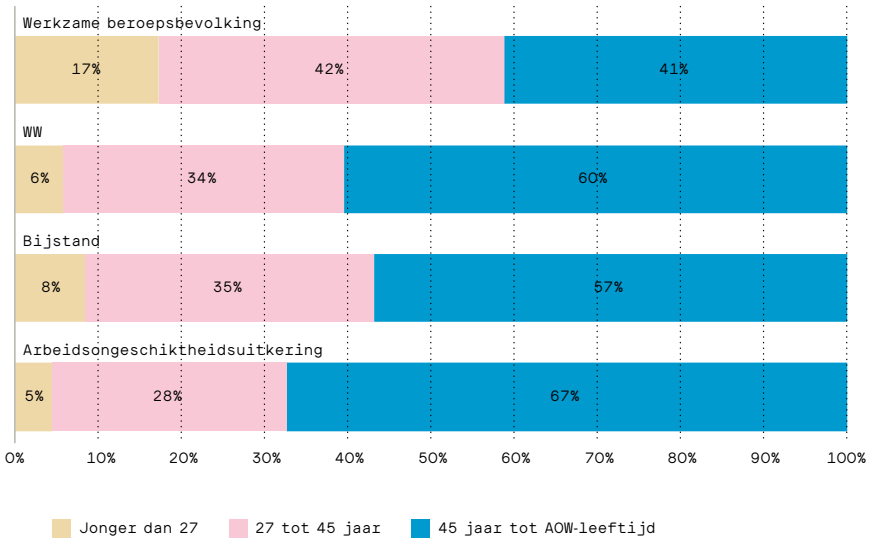


Figuur 6.3: Sociale zekerheidsuitgaven als percentage van het bbp, 1969-2018 / Bron: CBS, langetijdreeksen sociale zekerheid, bewerking staatscommissie

om gebruik te maken van vervroegde uittredingsregelingen of aanspraak te maken op een arbeidsongeschiktheids- of werkloosheidsuitkering om de periode tot de AOW-leeftijd te overbruggen, ging het beleid zich nu meer richten op langer doorwerken. Hierdoor zijn de uitgaven gedaald: in de jaren 80 werd nog circa 20% van het bbp aan de publieke sociale zekerheid gespendeerd; vanaf de eeuwwisseling ligt dit aandeel stabiel rond de 11% (figuur 6.3).

VERGRIJZINGSDRUK OP UITGAVEN

Een vergrijzende bevolking leidt tot hogere uitgaven, wat de betaalbaarheid van het stelsel onder druk zet. De hogere uitgaven zijn voornamelijk het gevolg van een groter gebruik van AOW. Bovendien is het gebruik van werkloosheids- en arbeidsongeschiktheidsuitkeringen relatief hoog onder oudere werkenden (figuur 6.4). Hoewel werknemers van 45 jaar en ouder niet per se vaker werkloos worden dan jongeren, hebben zij een grotere kans op langdurige werkloosheid na baanverlies. Zelfs in perioden van krapte op de arbeidsmarkt zijn werkgevers terughoudend om oudere werklozen aan te nemen.[3] Daarnaast neemt de kans op gezondheidsproblemen toe met de leeftijd, zoals chronische aandoeningen en hart- en vaatziekten,



Figuur 6.4: Samenstelling van de werkzame beroepsbevolking, werkloze beroepsbevolking en verschillende uitkeringsbestanden naar leeftijd, 2022 / Bron: CBS, uitkeringsgegevens, bewerking staatscommissie

Noot: Arbeidsongeschiktheidsuitkeringen bevatten diverse arbeidsongeschiktheidsregelingen, zoals de WIA, WAO, WAZ, Wajong. Cijfers hebben betrekking op het eerste kwartaal van 2022. Voor de verdeling naar werkzame beroepsbevolking is een iets andere indeling gebruikt i.v.m. databeperkingen: <25 jaar, 25-46 jaar en 45-65 jaar.

terwijl het herstelvermogen afneemt. Oudere werknemers zijn vaak langere periodes blootgesteld aan verschillende werkgerelateerde risico's, wat de kans op arbeidsongeschiktheid vergroot. Hiermee ontstaat ook een risico dat vergrijzing leidt tot hogere uitgaven aan werkloosheids- en arbeidsongeschiktheidsuitkeringen.

Het aandeel werkenden dat premies en belastingen afdraagt, daalt. Hierdoor wordt het moeilijker om de groeiende uitgaven voor sociale zekerheid te dekken. Vooral de betaalbaarheid van de AOW vormt een uitdaging vanwege het systeem van 'omslagfinanciering'. Daarbij moet een krimpende jongere generatie de AOW-uitkeringen bekostigen voor een groeiende oudere generatie. De koppeling van de AOW-leeftijd aan de levensverwachting biedt grotendeels een oplossing voor dit probleem. Het mes snijdt hier aan twee kanten: aan de ene kant dalen de uitgaven aan AOW-uitkeringen doordat mensen later de uitkering instromen, aan de andere kant stijgen de inkomsten uit belastingen en

premies doordat mensen langer doorwerken.[4] Als de AOW-leeftijd niet zou meegroeien met de levensverwachting, maar bevroren zou worden op 67 jaar, dan zou het begrotingstekort met 0,7% van het bbp verslechteren.[5] Met de koppeling aan de levensverwachting zullen de overheidsuitgaven aan AOW-uitkeringen naar verwachting beperkt stijgen: van 5% van het bbp in 2025 naar ongeveer 6% in 2050.[6]

Langer doorwerken is niet louter vanuit financieel oogpunt belangrijk. De expertise die oudere werkenden hebben opgebouwd, is vaak van grote maatschappelijke waarde. Het oude model, waarin het menselijk kapitaal van de ene op de andere dag naar nul werd afgeschreven, is voor veel werkenden zeer grof en vanuit maatschappelijk oogpunt suboptimaal. Betaald werk is bovendien vaak een belangrijke bron van sociale contacten. Een zinvolle dagbesteding is voor veel ouderen ook gunstig voor hun gezondheid. Zowel betaald werk als onbetaalde werkzaamheden kunnen hierin een rol spelen. De normerende werking van de AOW-leeftijd speelt in dit kader eveneens een belangrijke rol. Ook als de AOW op zichzelf genomen financieel houdbaar is, is de vraag dan ook gerechtvaardigd of gezonde werkenden aangemoedigd zouden moeten worden om langer door te werken.

Het is echter niet voor alle ouderen even goed mogelijk om in goede gezondheid langer door te werken. Voornamelijk werkenden met een lagere sociaal-economische positie op basis van inkomen of opleidingsniveau en/of met een chronische ziekte ondervinden moeilijkheden om tot aan de AOW-leeftijd te blijven werken. Deze groep begint doorgaans op jongere leeftijd met werken, verricht vaker fysiek zwaar werk en heeft gemiddeld een minder goede gezondheid dan werknemers met een hoger inkomen of opleidingsniveau.[7] Bovendien heeft deze groep vaak beperkte financiële middelen om eerder met pensioen te kunnen gaan. Zelfs als men erin slaagt om door te werken tot een hogere leeftijd, is mogelijk sprake van benadeling door een kortere levensverwachting in goede gezondheid. Dit vergroot de bezorgdheid dat de maatschappelijke tweedeling in de toekomst verder zal toenemen.

VERGRIJZING EN VERANDERENDE BEHOEFTE SOCIALE ZEKERHEID

Vanuit de demografische ontwikkeling bezien, lijkt de sociale zekerheidsbehoefte zich meer te richten op armoedebestrijding en inkomenszekerheid voor mensen met weinig reserves, en minder op het verzekeren van arbeidsmarktrisico's.

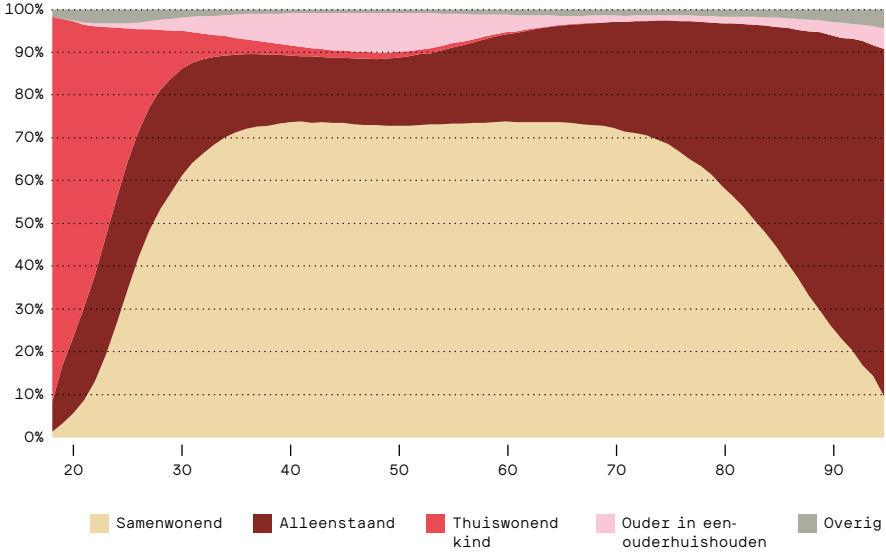
Een gemiddeld oudere bevolking hecht meer waarde aan zekerheid, wat verband houdt met hun gemiddeld kortere tijdshorizon.[8] Jongeren hebben door hun leeftijd meer gelegenheid dan ouderen om eventuele

inkomenstegenvallers in de toekomst te compenseren.

Een groeiende behoefte aan sociale zekerheid zal zich voornamelijk concentreren bij de minder vermogenden. Vermogende ouderen kunnen vaak zelf risico's op een inkomensterugval opvangen. De grotere behoefte aan verzekering concentreert zich dus voornamelijk bij degenen met weinig opgebouwd vermogen.

Het beroep op de WW (en in mindere mate de bijstand) ligt naar verwachting lager dan in eerdere decennia, door de krappere arbeidsmarkt en lagere werkloosheid. Het beroep op verzekering tegen arbeidsongeschiktheid kan echter stijgen, omdat het risico voor ouderen hoger is. De toename van dit risico lijkt vooral relevant voor ouderen met weinig opgebouwd eigen vermogen.

Verder raakt de eerder beschreven trend van meer eenpersoonshuishoudens ook de sociale zekerheid. De kans dat één van beide partners uit een meerpersoonshuishouden overlijdt neemt immers toe naarmate men ouder wordt. Het aandeel eenpersoonshuishoudens groeit met de leeftijd, vooral na het 70ste levensjaar (figuur 6.5). Daarnaast is er sowieso een tendens naar meer eenpersoonshuishoudens in de hele samenleving, waardoor toekomstige ouderen vermoedelijk nog vaker een eenpersoonshuishouden vormen dan nu het geval is. Eenpersoonshuishoudens zijn kwetsbaarder voor risico's op inkomensverlies, doordat zij niet kunnen leunen op het partnerinkomen- of vermogen én doordat zij minder mogelijkheden hebben om mantelzorg te ontvangen.



Figuur 6.5: Huishoudenspositie van de bevolking, naar leeftijd, 2022 / Bron: CBS, bevolkingsgegevens, bewerking staatscommissie

Ten slotte rijst de vraag of de huidige sociale zekerheid voldoende ruimte biedt voor de behoefte aan nieuwe zorg- en ondersteuningsvormen. Met name ouderen verkennen steeds vaker nieuwe woon- en zorgoplossingen, zoals via woongroepen waarin ouderen onderling zorg voor elkaar dragen. Echter, de beslissing om deel te nemen aan een woongroep heeft financiële gevolgen voor de AOW-uitkering, die lager uitvalt voor samenwonende ouderen dan voor alleenstaande ouderen. Dit verlies aan uitkering kan ouderen ontmoedigen om te kiezen voor nieuwe woonvormen, terwijl juist woongroepen positieve maatschappelijke gevolgen kennen zoals een grotere beschikbaarheid van mantelzorg (wat leidt tot minder vraag naar formele zorg) en minder druk op de woningmarkt. Hierdoor lijkt het huidige socialezekerheidsstelsel ontoereikend om nieuwe woonvormen waarin bewoners elkaar ondersteunen te stimuleren, terwijl dit juist van groot belang is in tijden van woningtekorten en beperkte zorgcapaciteit.

SOCIALE ZEKERHEID EN MIGRATIE

De relatie tussen sociale zekerheid en migratie is al decennia onderdeel van debat. Het socialezekerheidsstelsel kan in theorie op vier manieren van invloed zijn op (vrijwillige) migratie. Hierdoor zouden royale verzorgingsstaten migranten met minder kansrijke arbeidsmarktperspectieven aantrekken. In theorie zou een royale verzorgingsstaat:

1. migranten kunnen aantrekken die profiteren van de sociale zekerheid;
2. migranten kunnen afschrikken die nadeel ondervinden van een hoge belasting- en premiedruk;
3. reeds gevestigde migranten kunnen ontmoedigen om weer te emigreren, omdat zij sociale zekerheidsrechten verliezen;
4. reeds gevestigde migranten kunnen aanmoedigen om weer te emigreren, omdat zij dan minder belasting en premie hoeven te betalen.

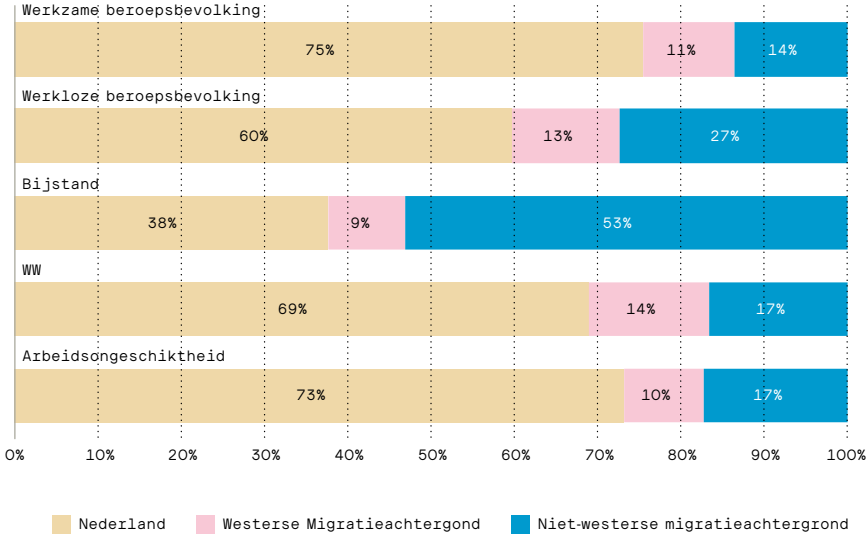
Voor de 'aanzuigende werking van de verzorgingsstaat', zoals voor het eerst beschreven door de Amerikaanse econoom Borjas (1999), is na twee decennia van onderzoek echter weinig bewijs.[9] Migranten lijken niet massaal te vertrekken naar landen met de meest ontwikkelde verzorgingsstaat of met de gunstigste sociale zekerheid, zoals Scandinavische landen. Velen reizen af naar landen met een betrekkelijk beperkte verzorgingsstaat, zoals Spanje (zoals Roemenen) of het Verenigd Koninkrijk (zoals Polen).[10] Dat komt onder andere doordat

naast financiële overwegingen juist ook psychologische en sociale aspecten een rol spelen in de migratiebeslissing. Voor arbeidsmigranten is bovendien niet zozeer de verzorgingsstaat van belang, maar de aanwezigheid van werk. Arbeidsmigranten vertrekken vooral naar landen waar economische groei is. Daar zijn de kansen op werk het grootst.

Een ruimhartige verzorgingsstaat kan echter wél een reden zijn waarom mensen blijven en niet terugkeren naar het land van herkomst op het moment dat er niet voldoende werk meer is. Dit was bijvoorbeeld het geval toen gastarbeiders uit Turkije en Marokko in de jaren 80 in Nederland bleven, ondanks de economische laagconjunctuur. Hierbij speelden diverse factoren een rol: ze hadden net familie overgebracht, als ze vertrokken mochten ze in Nederland niet meer terugkeren en een deel van hen kreeg een genereuze, weinig verplichtende WAO-uitkering.[11] Op die manier zouden regelingen die onderdeel zijn van onze verzorgingsstaat dus wel een rol kunnen spelen in het blijven van migranten. Hierbij wordt wel opgemerkt dat het Nederlandse sociale zekerheidstelsel sinds de jaren 80 en 90 behoorlijk is versoberd en veel meer is gericht op activering. Gevolg hiervan is dat migranten vermoedelijk minder snel blijven 'vastzitten' in een uitkering of voorziening.[12]

Migranten en gebruik sociale zekerheid

Hoewel sociale zekerheid dus geen belangrijke drijfveer voor migratie lijkt, is het sociale zekerheidsgebruik onder migranten met een niet-westerse migratieachtergrond wel relatief hoog (figuur 6.6). Dit heeft niet te maken met hun herkomst, maar hangt onder andere samen met hun relatief slechte positie op de arbeidsmarkt. Niet-westerse migranten zijn gemiddeld lager opgeleid, kiezen vaker studierichtingen waarnaar minder vraag is (zoals mbo-opleidingen gericht op economie en administratie) en hebben vaker een thuissituatie die belemmerend uitwerkt voor hun arbeidsmarktkansen (zoals alleenstaande moeders).[13] Deze factoren verklaren echter maar een deel van de achterstand ten opzichte van mensen zonder migratieachtergrond.[14] Uit onderzoek van SEO Economisch Onderzoek blijkt dat een ander belangrijk deel van de achterstand te maken heeft met de zogenoemde 'boete die verbonden is aan etniciteit': een verzamelbegrip voor moeilijk meetbare factoren die de arbeidsmarktkansen van niet-westerse migranten verkleinen.[15] Deels gaat het om factoren die beperkt beïnvloedbaar zijn door niet-westerse migranten (zoals discriminatie op de arbeidsmarkt) en deels om factoren die wel beïnvloedbaar zijn en tegelijkertijd inherent zijn aan veel niet-westerse migratie. Voorbeelden hiervan zijn een gebrekkige beheersing van de Nederlandse taal, een beperkt lokaal sociaal netwerk en beperkte kennis over de geldende omgangsvormen op de Nederlandse werkvloer.[16] Migranten die de Nederlandse taal en cultuur



Figuur 6.6: Samenstelling van de werkzame en werkloze beroepsbevolking en sociale uitkeringsontvangers, naar migratieachtergrond / Bron: CBS, uitkeringsgegevens, bewerking staatscommissie

Noot: In deze figuur is de samenstelling van de werkzame beroepsbevolking, werkloze beroepsbevolking en verschillende uitkeringsbestanden naar migratieachtergrond weergegeven. Cijfers hebben betrekking op het eerste kwartaal van 2022.

relatief goed kennen (zoals Surinaamse en Antilliaanse migranten) hebben vaak betere arbeidsmarktkansen.[17] Tot slot zijn niet-westerse migranten ook vaker asielmigranten, die in de regel meer belemmeringen ervaren bij het betreden van de arbeidsmarkt. Zo kunnen zij meer mentale problemen ervaren als gevolg van ervaringen in het herkomstland, de reis en lange procedures voor het verkrijgen van verblijfsrecht.[18]

Sociale zekerheid en migranten uit ontwikkelde landen

Binnen elke sociale voorziening is sprake van een lager aandeel westerse migranten dan mensen zonder migratieachtergrond (figuur 6.6). Westerse migranten zijn relatief vaak arbeidsmigranten, zoals hooggeschoolde kennismigranten of Poolse arbeidsmigranten in de landbouw. Arbeidsmigranten van buiten de EU kunnen onder bepaalde voorwaarden in aanmerking komen voor bijstand, maar zij lopen een risico op het verlies van hun verblijfsvergunning. Bovendien komen er ook veel

kortblijvende arbeidsmigranten (bijvoorbeeld uit Polen en Roemenië) naar Nederland. Alle uitkeringen samengenomen blijkt dat EU-migranten uit Midden- of Oost-Europa verhoudingsgewijs minder vaak een uitkering of toeslag ontvangen dan Nederlanders.[19]

Nettobijdrage migranten sociale zekerheid

In het licht van sociale zekerheid moet niet alleen gekeken worden naar de uitgaven aan voorzieningen, maar ook naar de bijdrage aan de samenleving. Het bepalen van de bijdrage is echter complex. Mensen dragen immers op verschillende manieren bij, zoals via vrijwilligerswerk, het vervullen van arbeidsposities die cruciaal zijn voor economische en maatschappelijke processen en zelfs via alledaagse activiteiten, zoals het doen van boodschappen. Slechts een deel van deze activiteiten heeft invloed op de overheidsfinanciën via het betalen van belastingen en premies. De bijdrage aan de samenleving kan dus op meerdere manieren worden vastgesteld: de brede maatschappelijke bijdrage en/of de smalle financiële bijdrage aan de staatskas. Met het oog op de financiële houdbaarheid op de lange termijn en de verschillende scenario's voor demografische ontwikkelingen wordt specifiek ingegaan op een inschatting van de financiële bijdrage.

Uit internationaal onderzoek is gebleken dat de netto financiële bijdrage van migratie aan de staatskas zowel positief als negatief kan zijn. Een overzichtsstudie van de OESO[20] concludeert bijvoorbeeld dat de bijdrage tussen -0,5 en +0,5% van het bbp ligt. Een meer recente overzichtsstudie[21] laat een bredere bandbreedte zien van plus of min 1% van het bbp. In dit onderzoek is gekeken naar de uitgaven aan publieke voorzieningen, zoals zorg, sociale zekerheid en onderwijs, en naar de inkomsten uit belastingen en premies.

Ook in Nederland is er discussie over de netto financiële bijdrage van migranten aan de staatskas. Het onderzoek van Van de Beek et al., *Grenzeloze verzorgingsstaat*, noemt bijvoorbeeld een negatieve nettobijdrage van 17 miljard euro per jaar, wat neerkomt op bijna 2% van het bbp.[22] Zij doen dit door de nettobijdragen van verschillende groepen migranten te vergelijken met de nettobijdragen van niet-migranten. Hoewel de berekeningen van de negatieve nettobijdrage[23] raken aan een maatschappelijke discussie, zijn de gepresenteerde cijfers wel met de nodige onzekerheid omgeven.[24] Het is van belang om genuanceerd naar de verschillende groepen migranten te kijken, aangezien er aanzienlijke variatie blijkt te zijn in de nettobijdrage van verschillende migrantengroepen. Dit blijkt niet alleen uit het bovengenoemde onderzoek. Het is daarom lastig om algemene uitspraken te doen over de nettobijdrage van migranten in Nederland.

Er is echter wel breder gedragen bewijs voor verschillen in de nettobijdrage aan de overheidsfinanciën tussen verschillende migrantengroepen, naar onder andere:

→ Migratiemotief. Arbeidsmigranten leveren in de regel een positieve financiele bijdrage aan de schatkist.[25] Arbeidsmigranten zijn op zoek naar betaald werk. Zij hebben een aanbod (van arbeid) en hopen een passende vraag (werkgelegenheid) te vinden. Asielmigranten hebben een vraag (naar veiligheid) en hopen een passend aanbod (veiligheid) in het land van bestemming te kunnen vinden. Op voorhand valt daardoor te verwachten dat arbeidsmigratie een positievere financiële nettobijdrage sorteert dan asielmigratie. Bij gezinsmigratie ligt dit complexer, omdat men vaak naar Nederland komt in het kielzog van iemand die al werkt in Nederland en kostwinner is. Studiemigranten brengen meer baten dan kosten met zich mee voor de rijksbegroting. Dat geldt zowel voor hbo- als wo-opgeleiden als voor studiemigranten uit zowel landen binnen de Europese Economische Ruimte (EER) als niet-EER landen.[26]

→ Opleidings- of vaardigheidsniveau. Hooggeschoolde migranten dragen meer bij aan de schatkist dan laaggeschoolde migranten, mede doordat zij meer inkomen vergaren en daarom ook meer belasting afdragen.[27]

→ Taalachterstanden- en cultuurverschillen. Taalachterstanden en cultuurverschillen belemmeren de integratie op de arbeidsmarkt, waardoor de nettobijdrage negatiever uitvalt. Dit hangt sterk samen met het land van herkomst. Migranten uit niet-westerse landen hebben in de regel grotere taalachterstanden en cultuurverschillen te overbruggen dan migranten uit westerse landen, waardoor hun nettobijdrage kleiner is.[28]

→ Migratiemoment. Migranten die als jongvolwassenen arriveren, behoren langer tot de beroepsbevolking. Daardoor is de kans dat zij via werk een positieve bijdrage over de levensloop leveren groter. De kans op een negatieve bijdrage is juist groter voor met name oudere migranten.[29]

Om een lang verhaal kort te maken: het type migratie doet ertoe. Wie met werkgerelateerde ambities naar Nederland komt, heeft een andere start dan de persoon die met gevaar voor eigen leven uit bijvoorbeeld Syrië of Oekraïne is gevlucht. De veelheid aan type migranten maakt dat de empirie van migratie een gemengd en soms mistig beeld oplevert over de bijdrage van migranten. Bovendien is de definitie van 'bijdrage' bepalend. Veel onderzoek hanteert een puur financiële kijk op migratie, terwijl vanuit het brede welvaartsperspectief ook de bredere maatschappelijke bijdragen (zoals een gevarieerder aanbod van cultuur, sociale netwerken, sport en voeding) en kosten (zoals minder sociale cohesie) van belang zijn.

Immigratie beperkt effect op lokale bevolking

Als migratie ten koste gaat van de lonen en werkgelegenheid van Nederlandse werknemers, zou dit tot meer gebruik van de sociale zekerheid kunnen leiden. Immers: de sociale zekerheid zal moeten bijspringen als mensen hun baan verliezen of het inkomen sterk daalt. Uit talloze economische studies in de VS en Europa blijkt echter dat ook aan de onderkant van de arbeidsmarkt nauwelijks druk op de lonen ontstaat door migratie.[30] Ook leidt migratie niet tot een substantiële stijging van de werkloosheid van de zittende bevolking, al is er soms een klein effect.[31]

De belangrijkste reden hiervoor is dat migranten in de regel ander werk uitvoeren dan de zittende bevolking. Verdringing speelt hierdoor naar verwachting een beperkte rol. Migranten verrichten meestal werk dat 'complementair' is en niet 'concurrerend'. Hierdoor vormen migranten geen 'probleem' in een krappe arbeidsmarkt, maar juist een 'oplossing': zij voorzien in een vraag naar arbeid die anders niet wordt vervuld. Het valt daarom niet te verwachten dat de sociale zekerheidsdeelname van de lokale bevolking toeneemt als gevolg van migratie.

SOLIDARITEIT, MIGRATIE EN VERGRIJZING

Naast de economische gevolgen van migratie, wijzen sociologen op het risico dat de solidariteit afneemt met toenemende etnische diversiteit en vergrijzing. Solidariteit is cruciaal voor het bestaan van de verzorgingsstaat, aangezien hij alleen goed kan werken als mensen bereid zijn om te betalen voor degenen die ziek, oud of werkloos worden. Als jongeren betalen voor de sociale zekerheidsarrangementen voor oudere generaties, dan willen zij erop kunnen vertrouwen dat zij voor ongeveer dezelfde arrangementen in aanmerking komen wanneer zij zelf oud worden. Naarmate de huidige sociale zekerheidsarrangementen meer genereus én meer leeftijdsafhankelijk zijn, wordt het minder aannemelijk dat jongere generaties evenveel profijt hebben van de sociale zekerheid als oudere generaties. Dit kan de solidariteit van jong naar oud ondergraven.

Er zijn maar weinig Nederlanders (3%) die migranten willen uitsluiten van sociale zekerheid.[32] Wel zijn veel Nederlanders (82%) van mening dat je eerst een bijdrage moet leveren voordat je rechten krijgt op een uitkering, zoals dit voor de WW ook al het geval is. De solidariteit is dus conditioneel: migratie heeft naar verwachting beperkt gevolgen voor de solidariteit, zolang migranten voor toegang tot de sociale zekerheid maar een bijdrage leveren op de arbeidsmarkt. Vooral werken en het betalen van belasting wordt hierbij gezien als belangrijke conditie. Arbeidsmigranten blijken hier vergelijkbaar over te denken. Uit onderzoek onder arbeidsmigranten blijkt dat zij weinig andere wensen

hebben dan Nederlanders: zij hechten aan wederkerigheid, hameren op het handhaven van de arbeidsplicht én vinden dat je niet vanaf dag één socialezekerheidsrechten moet ontvangen.[33] Dit onderschrijft het belang van het stellen van een getrapte toetreding in de sociale zekerheid voor het behoud van draagvlak voor het huidige stelsel.

Structuur bevolking van belang voor sociale zekerheid
De bevolkingsomvang heeft weinig betekenis voor de houdbaarheid van het socialezekerheidsstelsel op lange termijn. Sociale zekerheid gaat in essentie om het delen van risico's en het herverdelen van inkomen. Bij een gegeven omvang van de populatie kunnen de baten en lasten van de sociale zekerheid (in brede zin) op een vergelijkbare wijze worden georganiseerd. De bevolkingsgroei tot 2050 kan wel enige betekenis hebben voor de houdbaarheid van het socialezekerheidsstelsel, maar die is niet eenduidig. Groei van de potentiële beroepsbevolking is in principe gunstig, omdat deze groep de meeste belasting- en premie-inkomsten opbrengt. Groei van het aantal ouderen is juist ongunstig, want dit leidt tot hogere sociale zekerheidsuitgaven. In scenario's met een hoge migratie en/of een relatief lage levensverwachting zou het socialezekerheidsstelsel hierdoor beter houdbaar zijn. Dit is echter te kort door de bocht. Ten eerste varieert het effect van migratie op de sociale zekerheidsuitgaven, naar gelang de verschillende achtergrondkenmerken van migranten. En ten tweede kan een krimpscenario met weinig migratie en een lage levensverwachting óók tot een relatief lage demografische druk leiden.[34] Een houdbaar socialezekerheidsstelsel kan dus zowel samengaan met lage als hoge bevolkingsgroei. De bevolkingssamenstelling is juist sterk bepalend voor de houdbaarheid van het socialezekerheidsstelsel. Het gebruik van sociale zekerheid is sterk gecorreleerd met opleiding, leeftijd en gezondheid. Een beter opgeleide, jonge en gezonde bevolking maakt minder gebruik van de sociale zekerheid en betaalt er juist relatief veel aan mee. Het tegenovergestelde geldt voor een minder goed opgeleide, oudere en ongezonde bevolking. Dit geldt—uiteraard—zowel voor migranten als voor niet-migranten.

6.3 ONDERWIJS, OPVANG EN SCHOLING

Samenvatting
Vergrijzing en bevolkingsgroei hebben gevolgen voor de vraag- en aanbodkant van het onderwijs. De personeelstekorten in de kinderopvang en (vooral) het primair onderwijs gaan, met name in de Randstad, enorm oplopen. De groei en daling van het aantal leerlingen is regionaal niet gelijkmatig verdeeld: de groei doet zich vooral in de Randstad en

het midden van het land voor, krimp is zichtbaar in Noordoost-Nederland, Zeeland en Limburg.

Schaarste in met publiek geld bekostigde opvang- en onderwijsvoorzieningen zet de onderlinge solidariteit verder onder druk. Wanneer het publiek-bekostigd onderwijs het benodigde aanbod niet meer in alle gevallen kan realiseren, zullen ouders die daartoe de middelen hebben vaker geneigd zijn uit te wijken naar privaat-bekostigd onderwijs. De negatieve gevolgen van deze problematiek zijn het grootst voor leerlingen die sterker afhankelijk zijn van de schoolomgeving voor hun leerontwikkeling, zoals leerlingen die van huis uit minder toegang hebben tot de benodigde input of ondersteuning om zich in het Nederlandse onderwijs te kunnen ontwikkelen. Ongelijke ontwikkelkansen in het onderwijs hebben niet alleen gevolgen voor de kansen van kinderen en jongeren gedurende hun schoolloopbaan; ze werken door in de verdere levensloop en strekken zich ook uit tot andere levensdomeinen, zoals ongelijke kansen op de arbeidsmarkt, woningmarkt, participatie en gezondheid.

Het opleidingsniveau van de beroepsbevolking blijft stijgen en draagt daardoor bij aan de ontwikkeling van de kenniseconomie, maar veroorzaakt tegelijk ook een daling van het aandeel mbo-gediplomeerden. Vergrijzing en migratie versterken het belang van bij- en omscholing. De deelname aan post-initieel onderwijs blijft in Nederland vooralsnog achter. Vooral hbo- en wo-geschoolde werknemers, die doorgaans juist relatief minder kwetsbaar zijn bij veranderingen op de arbeidsmarkt, maken hier gebruik van. Groeiende migratie doet een beroep op het versterken van het nieuwkomersonderwijs en internationale scholen en op de mogelijkheden van onderwijsinstellingen om in te spelen op een groeiende diversiteit in hun leerling- of studentenpopulaties. De algemene baten van de groeiende internationalisering van het hoger onderwijs—de belastinginkomsten en premies afgezet tegen de kosten voor sociale zekerheid, zorg en algemene voorzieningen—zijn positief. Maar ze zetten ook druk op de toegang tot het hoger onderwijs en bijbehorende voorzieningen, zoals studentenhuisvesting, voor Nederlandse studenten.

ONDERWIJS, OPVANG EN SCHOLING ALS PUBLIEKE VOORZIENING

Onderwijs vormt een van de centrale publieke voorzieningen in ons land. Alle Nederlanders maken een groot aantal jaren van hun leven gebruik van onderwijs. Ruim een kwart van de overheidsuitgaven aan publieke voorzieningen betreft het onderwijs.[35] Onderwijs speelt een cruciale rol in de instandhouding van een welvarende, democratische

samenleving. Het voorziet in de kwalificatie, socialisatie en persoonsvorming van individuen ten behoeve van hun (latere) functioneren als zelfstandige en veerkrachtige burgers. Onderwijs draagt bij aan het welzijn en de welvaart van individuen en aan die van de economie en de samenleving in bredere zin. Onderwijs is daarom opgenomen in onze Grondwet als 'voorwerp van de aanhoudende zorg der regering'. De overheid heeft een inspanningsverplichting om de toegankelijkheid, kwaliteit en doelmatigheid van het onderwijs voor alle leerlingen te waarborgen. Nederland is bovendien ondertekenaar van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens, waarin het recht op onderwijs is vastgelegd. Dit recht is nader uitgewerkt in het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind, waarin de kosteloze toegang tot primair onderwijs en de beschikbaarheid en toegankelijkheid van voortgezet onderwijs zijn vastgelegd, alsmede de toegang tot hoger onderwijs naar gelang ieders capaciteiten. Het recht op onderwijs geldt voor alle kinderen, ongeacht hun verblijfstatus in Nederland.

Inrichting van onderwijs, opvang en scholing

In deze paragraaf wordt toegelicht hoe de Nederlandse overheid 'op papier' vormgeeft aan de verantwoordelijkheid voor de toegankelijkheid, kwaliteit en doelmatigheid van het onderwijs. De overheid moet een voldoende groot aanbod van kosteloos openbaar basisonderwijs in alle regio's garanderen. De verantwoordelijkheid voor een dekkend aanbod aan scholen voor voortgezet onderwijs is geen taak van de landelijke overheid, maar is belegd bij de regionale onderwijsbesturen. Het aanbod aan mbo-, hbo- en universitaire opleidingen wordt geregeld via regionale afspraken tussen onderwijsinstellingen en het werkveld en wordt bestendigd door middel van opleidingsaccreditaties. Het aantal uren onderwijs dat wordt geboden in het primair, voortgezet en middelbaar beroepsonderwijs is wettelijk vastgelegd. Daarbij geldt voor het primair onderwijs de verplichting voor scholen om vijf dagen in de week onderwijs te bieden. Gemeenten zijn verplicht om recent in Nederland gearriveerde kinderen zo snel mogelijk, maar ten minste binnen drie maanden, toegang tot nieuwkomersonderwijs te verschaffen. Voor leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte, bijvoorbeeld als gevolg van een beperking, chronische ziekte of gedragsproblematiek, wordt binnen regionale samenwerkingsverbanden van instellingen voor regulier en speciaal onderwijs gezocht naar een passende plek. Leerlingen met een buitenlands paspoort die (tijdelijk) in Nederland verblijven, kunnen terecht op bekostigde internationale scholen.[36]

Om de kwaliteit en doelmatigheid van het primair, voortgezet en middelbaar beroepsonderwijs te waarborgen, gelden onder meer bekwaamheidseisen aan het lesgevend personeel en kwaliteits- en

opbrengstindicatoren waarop de Inspectie van het Onderwijs toezicht houdt. De kerndoelen in het primair onderwijs en in de onderbouw van het voortgezet onderwijs en de eindtermen in de bovenbouw van het voortgezet onderwijs moeten waarborgen dat alle leerlingen een bepaalde mate van onderwijsaanbod ontvangen, bijvoorbeeld taal, rekenen of bewegingsonderwijs, ongeacht de specifieke school die zij bezoeken. Er zijn bovendien referentieniveaus op het gebied van taal en rekenen ingesteld. Die moeten ervoor zorgen dat alle leerlingen het onderwijs verlaten met een mate van geletterdheid en gecijferdheid die minimaal nodig is om zelfstandig te kunnen functioneren in onze samenleving. Voor het hoger onderwijs geldt een systeem van visitatie en accreditatie om de kwaliteit te waarborgen; op doelmatigheid wordt gestuurd door middel van outputfinanciering.

Waar de overheidsverantwoordelijkheid voor de publieke voorziening van onderwijs zich beperkt tot het primair, voortgezet, middelbaar beroeps- en hoger onderwijs, ligt de facilitering van het leren en ontwikkelen van werknemers primair bij werkgevers en de private sector. Wel stimuleert de Nederlandse overheid het zogeheten 'leven lang ontwikkelen'. Deelname aan dit 'postinitieel' onderwijs verhoogt de wendbaarheid en weerbaarheid van werknemers op een snel veranderende arbeidsmarkt. Daarmee draagt het niet alleen bij aan hun eigen vitaliteit en productiviteit, maar ook aan het innovatievermogen van de samenleving. De overheid—en zij niet alleen—moedigt burgers aan om zich te blijven ontwikkelen door deelname aan scholing in de vorm van opleidingen en cursussen, onder meer via financiële prikkels voor werknemers en werkgevers.[37] Postinitieel onderwijs betreft doorgaans privaat scholingsaanbod dan wel onderwijs dat tegen kostprijs wordt aangeboden door reguliere onderwijsinstellingen.

Inburgeringsonderwijs voor volwassenen wordt eveneens door private aanbieders verzorgd. De wettelijke inburgerplicht voor nieuwkomers betekent niet dat zij verplicht zijn deel te nemen aan inburgeringsonderwijs: inburgeraars kunnen zich ook via zelfstudie voorbereiden op het inburgeringsexamen. Gemeenten bekostigen inburgeringscursussen en (de eerste twee pogingen voor) het examen voor asielstatushouders. Gezinsmigranten moeten de cursus en het examen zelf betalen, maar kunnen hiervoor wel een lening afsluiten via de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO).

Voorzieningen voor kinderopvang maken formeel geen deel uit van het onderwijs als publieke voorziening. De kinderopvang wordt geregeld via een aparte wet en valt buiten de rijksbegroting voor onderwijs. In de praktijk wordt kinderopvang echter wel vaak in nauwe samenwerking met onderwijsinstellingen gerealiseerd, bijvoorbeeld in integrale kindcentra of in de vorm van samenwerking tussen basisscholen en

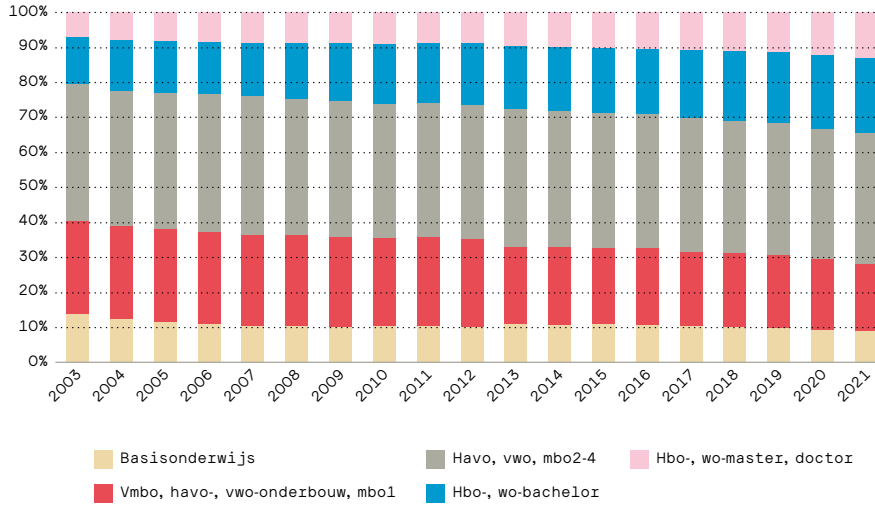
opvangorganisaties. Er is sprake van een complex web van voorzieningen als voor- en vroegschoolse educatie, peuteropvang en kinderopvang, die elk hun eigen financiering kennen.[38] Voor- en vroegschoolse educatie wordt op gemeentelijk niveau gefinancierd via het onderwijsachterstandenbeleid. Ook de peuteropvang wordt door de gemeenten gefinancierd met behulp van rijksfinanciering, waarbij de gemeente de hoogte van de eigen bijdrage van ouders bepaalt. Werkende ouders kunnen gebruikmaken van de kinderopvang.

HUIDIGE STAND VAN ZAKEN IN DEMOGRAFISCH PERSPECTIEF

Onderwijsexpansie: stijging onderwijsdeelname en opleidingsniveau
De deelname aan onderwijs is in de afgelopen eeuw sterk toegenomen. Niet alleen heeft de steeds verder opgerekte leer- en kwalificatieplicht tot gevolg dat jongeren tot hun 18de verplicht naar school gaan tot zij hun startkwalificatie – een diploma op minimaal havo-, vwo- of mbo-2-niveau – behalen (mits zij in staat zijn om deel te nemen aan het zogeheten 'volledig dagonderwijs'). Ook stijgt het aantal jaren dat individuen onderwijs volgen en het niveau waarop zij dat doen al decennia op rij. Tegenwoordig behaalt bijna de helft van de beroepsbevolking een diploma op hbo- of wo-niveau (figuur 6.7). In de afgelopen decennia volgden steeds meer vrouwen en kinderen uit in sociaal-economisch opzicht minder geprivilegieerde gezinnen hoger onderwijs.[39] Recenter is de groeiende deelname aan het hoger onderwijs van jongeren met een migratieachtergrond.[40] De stijging van het opleidingsniveau in Nederland gaat gepaard met een afname van het aantal deelnemers aan het mbo, en inmiddels ook aan het hbo.[41]

Het percentage voortijdig schoolverlaters – leerlingen die het onderwijs verlaten voordat zij een startkwalificatie hebben behaald – ligt in Nederland onder het Europees gemiddelde, al is de laatste jaren weer een stijging zichtbaar.

De participatie van 25-jarigen aan tertiair onderwijs op bachelor- of masterniveau ligt in Nederland in vergelijking met ons omringende landen gemiddeld tot hoog.[42] Daarbij is sprake van een groeiende internationalisering van het hoger onderwijs (figuur 6.8). Er komen steeds meer studenten van zowel binnen als buiten de EU naar Nederland om te studeren[43] en het aandeel internationale studenten in het hoger onderwijs uit de EU neemt – zeker nu het Verenigd Koninkrijk voor hen minder toegankelijk is geworden – toe. Een aanzienlijk deel van de recente groei van het hoger onderwijs komt op het conto van de groeiende instroom van internationale studenten.[44] Op de

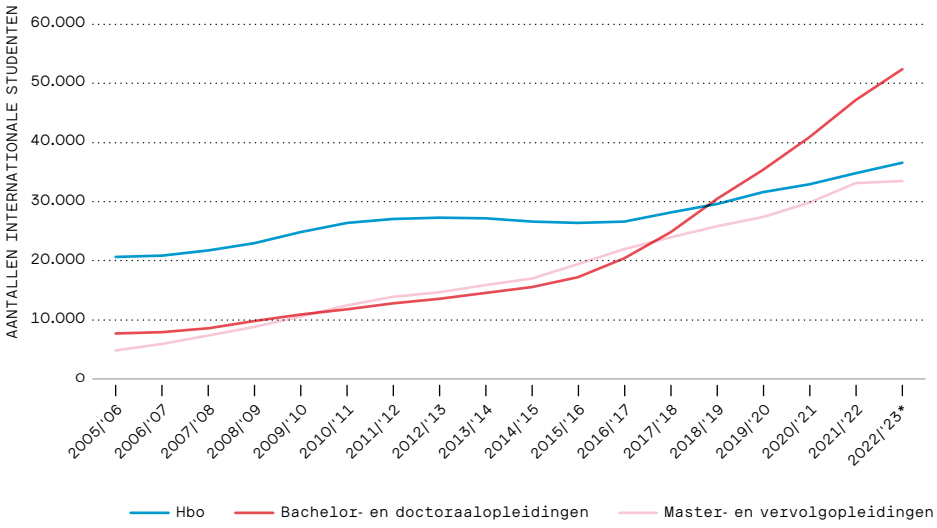


Figuur 6.7: Stijging opleidingsniveau Nederlandse bevolking / Bron: CBS Statline

universiteiten komt inmiddels gemiddeld 40% van de eerstejaars studenten niet uit Nederland.[45] Universiteiten in de grensgebieden bedienen al jaren relatief veel internationale studenten uit aanpalende buurlanden.[46] Momenteel komt ruim een kwart van de internationale studenten uit Duitsland. Na vijf jaar verblijft rond een kwart van de in Nederland afgestudeerde studenten nog steeds in Nederland. Onder deze groep blijvers is het aandeel afgestudeerden van buiten de EER het hoogste, in absolute aantallen zijn afgestudeerden van binnen de EER in de meerderheid.[47]

Het aantal Nederlandse hbo- en wo-studenten dat (een deel van) hun studie in het buitenland volgt, is de afgelopen tien jaar verdubbeld.[48] Eén op de vier studenten volgt een deel van hun opleiding in het buitenland, in de meeste gevallen binnen de EER. Slechts 3% van de Nederlandse hbo- en wo-studenten volgt een volledige opleiding in het buitenland.

De deelname aan postinitieel onderwijs in de vorm van kortere of langere (na)scholingstrajecten blijft in Nederland, ondanks veelvuldige beleidsaandacht voor het belang ervan, vooralsnog achter (figuur 6.9). Benutting van (na)scholingsmogelijkheden gebeurt vooral door hoger gekwalificeerde werknemers, die doorgaans relatief minder kwetsbaar zijn bij veranderingen op de arbeidsmarkt.[49] Deelname aan nieuwkomersonderwijs (en inburgeringsonderwijs) schommelt met de

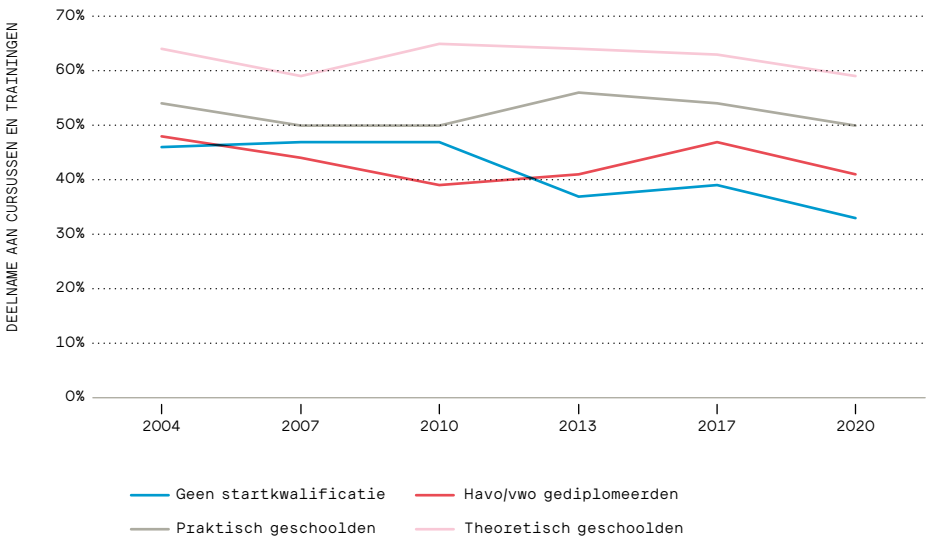


Figuur 6.8: Groei aantal internationale studenten / Bron: CBS Statline

migratiecijfers en ligt momenteel hoog, met wachtlijsten in met name het voortgezet onderwijs.[50] De deelname aan de kinderopvang – met name de buitenschoolse opvang – is gegroeid sinds de invoering van de kinderopvangtoeslag.[51]

Stijging kosten en baten van het onderwijs

De groeiende deelname aan het hoger onderwijs heeft de overheidsuitgaven aan het onderwijs de afgelopen jaren aanzienlijk doen stijgen.[52] Maar ook de overheidsuitgaven aan andere vormen van onderwijs zijn de afgelopen jaren gestegen.[53] Die stijging heeft niet enkel te maken met prijsstijgingen, maar wordt voornamelijk aangejaagd door de groeiende deelname aan het middelbaar en hoger onderwijs. Het netto-effect van deze groeiende investering in onderwijs is voor alle Nederlanders positief. In absolute zin profiteren gezinnen in de hoogste inkomensgroepen het meeste van de publieke investering in het onderwijs, omdat zij de meeste jaren onderwijs volgen en het vaakst deelnemen aan het hoger onderwijs. Maar in relatieve zin hebben juist huishoudens uit de laagste inkomensgroepen het meeste profijt van de publieke investering in onderwijs, omdat de effecten daarvan op hun inkomen het grootst zijn.[54]



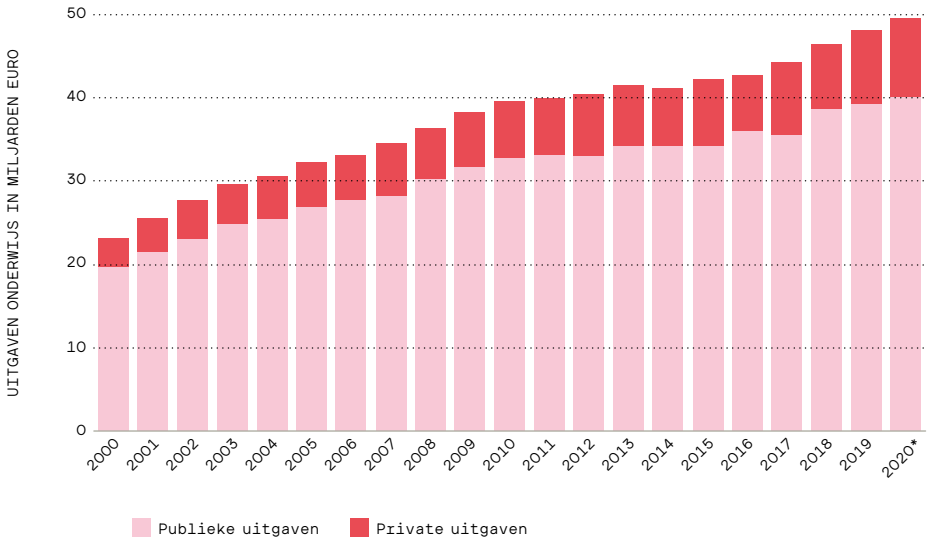
Figuur 6.9: Ontwikkeling van deelname aan cursussen en trainingen door werkenden, naar opleidingsoriëntatie, 2004-2020 / Bron: Künn et al. (2022)

Het stijgende opleidingsniveau van de Nederlandse beroepsbevolking draagt bij aan de ontwikkeling van de kenniseconomie die zowel Nederland als Europa ambiëren.[55] Ook de algemene baten van de groeiende internationalisering van het hoger onderwijs–de belastinginkomsten en premies afgezet tegen de kosten voor sociale zekerheid, zorg en algemene voorzieningen–zijn positief.[56]

Niet alleen de publieke uitgaven aan onderwijs stijgen. Ook de private uitgaven aan onderwijs, zoals de huishouduitgaven aan bijles, huiswerkbegeleiding of privé-scholen als integrale vervanging voor deelname aan publiek bekostigd onderwijs, nemen al jaren toe (figuur 6.10).[57] De totale publieke én private uitgaven aan onderwijsinstellingen als percentage van het bbp bedroeg in 2020 5,7%. De publieke onderwijsuitgaven liggen rond de 5%, dat is iets boven het OESO-gemiddelde.[58]

Ontwikkeling leerlingaantallen

Voor de korte termijn–de huidige ramingen kijken zo'n tien jaar vooruit–wordt na een tijdelijke dip een lichte stijging van het aantal leerlingen in het primair onderwijs verwacht, die in latere jaren ook zichtbaar zal worden in het voortgezet onderwijs en mbo. De groei en daling van het aantal leerlingen is regionaal niet gelijkmatig verdeeld: de groei concentreert zich in de Randstad en het midden van het land, krimp is



Figuur 6.10: Groei publieke en private onderwijsuitgaven, 2000-2020 / Bron: Ministerie van OCW (2022)

zichtbaar in Noordoost-Nederland, Zeeland en Limburg.[59] De huidige groei van het hoger onderwijs ten koste van deelname aan het middelbaar beroepsonderwijs zet zich de komende jaren door, maar daarbij krijgt ook het hbo te maken met krimp. De opwaartse druk in het onderwijs mondt uit in een toenemende voorkeur voor wetenschappelijke onderwijs in plaats van het hbo.

PERSONEELSTEKORT EN TOEGANKELIJKHEID

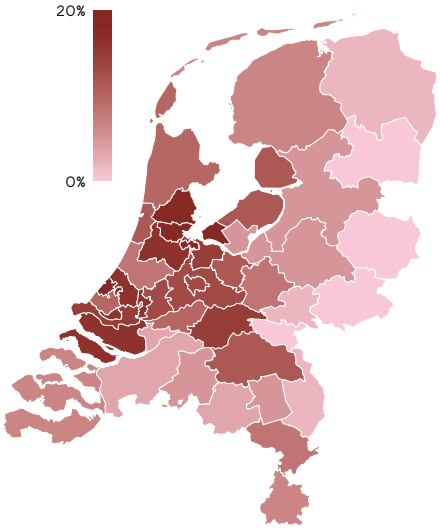
Er is al enige jaren sprake van een steeds verder oplopend personeelstekort in het onderwijs. Het tekort aan leraren en schoolleiders zet het functioneren van het onderwijs als publieke voorziening ernstig onder druk. De toegankelijkheid, kwaliteit en doelmatigheid van het Nederlandse onderwijs kunnen niet in alle regio's worden gegarandeerd. Leerlingen krijgen niet altijd het beoogde aantal uren onderwijs. Basisscholen zijn genoodzaakt regelmatig klassen naar huis te sturen of zelfs te werken met een vierdaagse schoolweek. In het voortgezet onderwijs worden sommige vakken voor langere periodes niet aangeboden. De tekorten zijn niet alleen regionaal ongelijk verdeeld, ook binnen regio's is sprake van een ongelijke verdeling van personeel over scholen. Juist wijken en scholen met meer leerlingen die sterker afhankelijk zijn van de schoolomgeving voor hun leerontwikkeling

(i.e. met een hogere schoolweging) hebben te maken met grotere tekorten, waardoor de leerkansen van deze leerlingen beperkt worden.[60] Er is sprake van tekorten in alle sectoren. De meest duidelijke tekorten zijn zichtbaar in het primair onderwijs: in sommige regio's is op het moment van schrijven sprake van een personeelstekort van 20%.[61]

Het docentencorps in Nederland heeft al enige jaren te maken met vergrijzing (figuur 6.11). In het primair onderwijs is momenteel ruim een kwart van het personeel ouder dan 55 jaar, in het voortgezet onderwijs is dit een derde.[62] De huidige instroom van nieuwe leraren is onvoldoende om de uitstroom van oudere leraren op te vangen. Bovendien is de uitstroom van startende leraren hoog, al daalt deze de afgelopen jaren wel. In het voortgezet onderwijs stopt nog altijd zo'n 15% van de startende leraren binnen een jaar.[63] Ook op andere kenmerken vormt het onderwijspersoneel in het primair en voortgezet onderwijs geen afspiegeling van de bevolkingssamenstelling of de leerlingpopulatie. Er is sprake van een sterke oververtegenwoordiging van vrouwen en het aandeel leraren met een migratieachtergrond bedraagt nog geen 4%. Het leidinggevend personeel is sterk vergrijsd en heeft doorgaans geen migratieachtergrond.[64]

Het scholenaanbod zelf staat juist in enkele krimpregio's onder druk. Een dalend aantal leerlingen beperkt de mogelijkheden om kleine basisscholen overeind te houden, te voorzien in voortgezet onderwijs op alle zes niveaus (praktijkonderwijs, vmbo-b, vmbo-k, vmbo-g/t, havo, vwo) of om bepaalde vormen van speciaal onderwijs te bieden. Ook in het mbo staat het opleidingsaanbod en de kwaliteit van het onderwijs in sommige regio's onder druk door krimp.[65]

Op landelijk niveau is de toegang tot passend onderwijs voor leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte niet gewaarborgd: er zitten duizenden leerlingen thuis die momenteel geen onderwijs ontvangen. Ook het onderwijs aan nieuwkomers staat ernstig onder druk: er is een tekort aan personeel, middelen, faciliteiten en expertise.[66] Leerlingen kunnen daardoor niet naar school gaan of ontvangen niet de



Figuur 6.11: Ongelijke verdeling lerarentekort: landelijk beeld primair onderwijs, 2022 / Bron: Adriaens et al. (2022)

pedagogische of psychosociale begeleiding die ze nodig hebben. Ook internationale scholen rapporteren een sterke groei van het aantal leerlingen, die in vergelijking met andere landen relatief hoog ligt.[67] Veel van deze scholen, met name die voor primair onderwijs in de Randstad, hebben een wachtlijst. Zij kunnen door een tekort aan geschikte huisvesting en (internationale) leerkrachten niet alle leerlingen plaatsen.[68]

Ook in de kinderopvang is op dit moment eveneens sprake van grote personeelstekorten. Zowel in de dagopvang voor kinderen van nul tot vier jaar als in de naschoolse opvang voor leerlingen vanaf vier jaar bestaan regionale verschillen in de toegang tot kinderopvang als gevolg van regionale verschillen in personeelskrapte. De grootste tekorten doen zich voor in de Randstad en het midden van Nederland.[69]

Zorgen over dalende kwaliteit en doelmatigheid

Hoewel het aantal (zeer) zwakke scholen beperkt is, staat de kwaliteit van het Nederlandse primair en voortgezet onderwijs momenteel flink onder druk. Dit komt mede door het oplopende personeelstekort. Niet alleen ontvangen leerlingen hierdoor niet altijd het onderwijs en de begeleiding die ze nodig hebben. Ook zijn scholen voor de zogeheten 'tekortvakken' vaker genoodzaakt onbevoegde leraren voor de klas te zetten.[70] Over de doelmatigheid van het Nederlandse onderwijs bestaan al langer grote zorgen.[71] De lees-, reken- en burgerschapsvaardigheden van Nederlandse leerlingen gaan al jaren op rij achteruit, zowel ten opzichte van eerdere jaren als ten opzichte van andere landen.[72]

Deze dalende resultaten roepen de vraag op of het Nederlands onderwijs nog wel in staat is jongeren voldoende toe te rusten om volwaardig te participeren in de samenleving. Zo is een kwart van de leerlingen op 15-jarige leeftijd onvoldoende geletterd om zelfstandig te kunnen functioneren in onze samenleving. De afnemende leesvaardigheid komt op alle onderwijsniveaus voor, maar zien we met name bij jongeren in het vmbo en bij jongeren met ouders die een beperkt aantal jaren onderwijs hebben gevolgd.[73] Ook in het wetenschappelijk onderwijs zijn zorgen over de onderwijskwaliteit als gevolg van de hoge werkdruk, veroorzaakt door een groeiend aantal studenten en een achterblijvende rijksbijdrage.[74] Voor het mbo en hbo speelt deze zorg minder in verband met de verwachte daling van de instroom.

De kwaliteit van het onderwijs aan nieuwkomers staat ernstig onder druk door het hiervoor al genoemde tekort aan personeel, middelen, faciliteiten en expertise.[75] Ook de kwaliteit van inburgeringsonderwijs voor volwassenen lijkt momenteel onvoldoende gewaarborgd.[76] Omdat inburgeraars doorgaans geen sterke consumentenpositie hebben, biedt de marktwerking niet de beoogde garantie voor de kwaliteit van het

aanbod. Ook is er is onvoldoende toezicht op de kwaliteit, waardoor soms zelfs sprake is van malafide aanbieders. Hierdoor worden de individuele en collectieve belangen van goed inburgeringsonderwijs onvoldoende geborgd.[77] Ook de kwaliteit van de kinderopvang staat door het oplopend personeelstekort onder druk.[78] Naast verschraling van het aanbod wordt hier meer met invalkrachten gewerkt en is er minder tijd voor gedegen voorbereiding en uitvoering van activiteiten dan voorheen. Over de kwaliteit van postinitiële scholing kunnen door het grote aantal aanbieders en programma's en het gebrek aan algemene kwaliteitscriteria of toezicht geen algemene uitspraken worden gedaan.

Zorgen over groeiende segregatie, solidariteit en kansenongelijkheid
Onderwijs faciliteert sociale mobiliteit. De verwerving van relevante kennis en vaardigheden en het behalen van een diploma dat toegang geeft tot kansrijke segmenten van de arbeidsmarkt, maakt het mogelijk om de maatschappelijke ladder te beklimmen. Onderwijs wordt in dat licht ook wel 'de grote gelijkmaker' genoemd: door leerlingen de mogelijkheid te bieden hun talenten via het onderwijs te ontdekken en te ontplooien, worden hun kansen in het leven minder sterk bepaald door de omstandigheden waarin iemand wordt geboren. Het profijt van onderwijsdeelname in een sterk functionerend, publiek bekostigd onderwijsbestel kan een reden zijn om naar een land te migreren. De hierboven beschreven stijging van het opleidingsniveau van kinderen van minder geschoolde en minder vermogende ouders en van jongeren met een migratieachtergrond laat zien dat het Nederlandse onderwijs de opwaartse sociale mobiliteit inderdaad succesvol faciliteert.

Recent worden echter steeds meer zorgen geuit over toenemende kansenongelijkheid in het onderwijs. De kansen van kinderen worden niet louter bepaald door hun individuele talent en inzet. De aanwezigheid van economisch, sociaal en cultureel kapitaal in gezinnen bepaalt of kinderen in staat zijn de vruchten van het onderwijssysteem te plukken. De schoolloopbanen van leerlingen met verschillende thuisachtergronden blijken, ook in het geval van gelijke prestaties, zeer ongelijk te verlopen. Een belangrijke factor lijkt hierin de vroege selectie voor de verschillende routes in het voortgezet onderwijs. Gelijk presterende leerlingen krijgen ongelijke kansen om in te stromen in een van de verschillende routes in het voortgezet onderwijs naar gelang het opleidingsniveau van hun ouders.[79] Onderwijs fungeert dus niet alleen als grote gelijkmaker, maar reproduceert en vergroot de ongelijkheid tussen sociaal-economische groepen in de samenleving eveneens. Zo worden leerlingen met een migratieachtergrond en leerlingen met ouders die geschoold zijn op maximaal mbo-niveau 2, vaker dan andere leerlingen verwezen naar lagere onderwijsniveaus dan hun

prestatieniveau op gestandaardiseerde toetsen rechtvaardigt.[80] Naast de fundamentele vragen die dit oproept over rechtvaardigheid en kansengelijkheid, impliceert dit ook dat er sprake is van onderbenutting van het potentieel van leerlingen met een migratieachtergrond en van leerlingen uit minder geprivilegieerde sociaal-economische gezinnen.

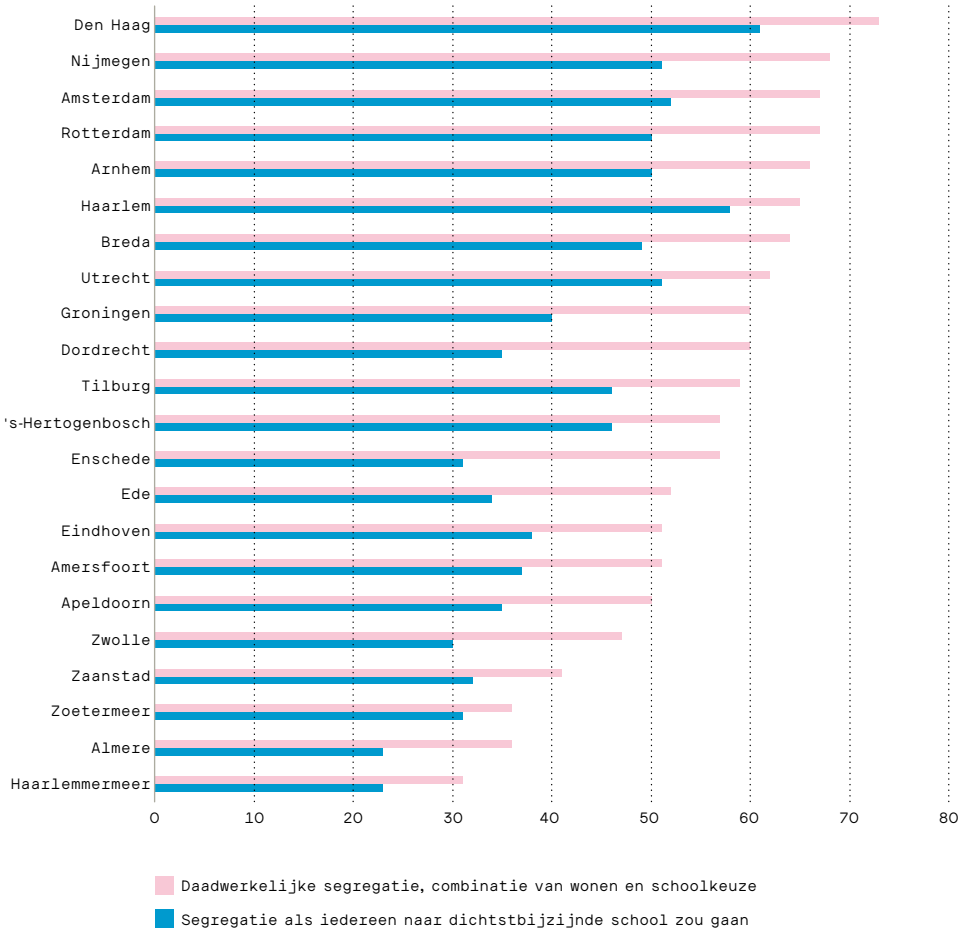
Kansenongelijkheid in het onderwijs heeft verstrekkende gevolgen voor de verdere levensloop van individuen. Verschillen in gerealiseerd opleidingsniveau hangen onder meer samen met ongelijkheid op het gebied van inkomen, status, macht en gezondheid.[81] De ongelijke selectie en plaatsing bij de overgang van het primair naar het secundair onderwijs van leerlingen met verschillende sociaal-demografische achtergrondkenmerken vormt daarmee een brandpunt van ongelijkheid in (school)loopbanen: ze werken door in ongelijke leerkansen in het voortgezet onderwijs, in ongelijke toegang tot vervolgonderwijs (mbo, hbo en wo), en in ongelijke baankansen en inkomens.

In Nederland is daarnaast sprake van een grote mate van schoolsegregatie, met name in de grote steden.[82] Scholen verschillen onderling in de samenstelling van de leerlingpopulatie, waarbij in toenemende mate sprake is van betrekkelijk homogeen samengestelde populaties naar het opleidingsniveau en inkomen van ouders. De segregatie naar culturele achtergrond neemt juist af. Deels hangt de schoolsegregatie naar sociaal-economische achtergrond samen met woonsegregatie, maar de schoolsegregatie overstijgt de woonsegregatie in de meeste steden en neemt bovendien sterk toe.[83] Ook in gemengde wijken kiezen gezinnen met verschillende achtergronden dus voor verschillende scholen (figuur 6.12).

Tot slot lijkt de toenemende internationalisering van het hoger onderwijs de solidariteit onder studenten van binnen en buiten Nederland onder druk te zetten. Internationale studenten doen een toenemend beroep op publiek gefinancierde opleidingsplaatsen in het hoger onderwijs, op de schaarse huisvestingsmogelijkheden in studentensteden en op andere voorzieningen zoals studieplekken op de campus en studentengezondheidszorg. Dit roept vragen op over de gevolgen hiervan voor de kansen van Nederlandse ingezetenen om gebruik te maken van deze voorzieningen.[84]

VERWACHTE GEVOLGEN VAN DEMOGRAFISCHE ONTWIKKELINGEN

Groei, vergrijzing en migratie van de bevolking hebben gevolgen voor het functioneren van het onderwijs als publieke voorziening. Zowel aan de vraag- als aan de aanbodkant is sprake van impact. Voor het onderwijs is bij het verkennen van de gevolgen van verschillende



Figuur 6.12: Onderwijssegregatie naar woonsegregatie en schoolkeuze / Bron: Inspectie van het Onderwijs (2018)

Noot: De figuur toont de zogeheten dissimilariteitsindex: dit is het percentage leerlingen dat van school zou moeten veranderen om tot een evenwichtige verdeling te komen naar het opleidingsniveau van ouders in vergelijking met de totale populatie in een gemeente. Een belangrijk deel van de dissimilariteit wordt verklaard door woonsegregatie, waardoor scholen in verschillende wijken geen evenwichtige afspiegeling vormen van de totale populatie in een gemeente. Dit wordt weergegeven door het roze gedeelte van het staafje. Het blauwe gedeelte toont de dissimilariteit die bovenop deze woonsegregatie komt: deze wordt veroorzaakt doordat kinderen van ouders met verschillende opleidingsniveaus ook binnen wijken naar verschillende scholen gaan, waardoor een onevenwichtige leerlingpopulatie ontstaat.

demografische scenario's het evenwicht tussen groei door natuurlijke aanwas, groei door migratie en vergrijzing van belang. In het onderwijs geldt in het bijzonder dat wanneer sprake is van een vergrijzende bevolking, de vraag naar (initieel) onderwijs zal afnemen én het aanbod zal afnemen doordat er minder onderwijspersoneel beschikbaar zal zijn. Een belangrijke vraag voor het onderwijs is in hoeverre deze beide gevolgen elkaar in evenwicht houden. Enkele van de huidige ontwikkelingen–en bijbehorende zorgen–zullen zich naar verwachting in elk scenario doorzetten en verdiepen in de periode tot aan 2050 (en daarna). Op enkele ontwikkelingen wordt hieronder dieper ingegaan.

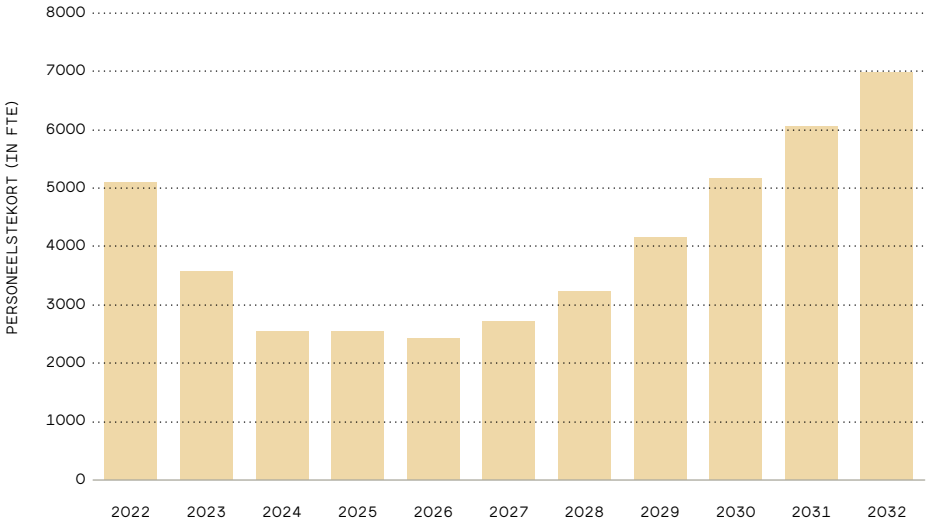
Oplopende personeelstekorten

Op dit moment kampt het Nederlandse onderwijs met grote personeelstekorten. De verwachting is dat bij ongewijzigd beleid deze tekorten de komende jaren aanzienlijk zullen oplopen in alle demografische scenario's en in alle sectoren. De tekorten zijn naar verwachting het grootste in het primair onderwijs. De huidige prognoses lopen tot 2032, waarbij door de opstellers van de prognoses wordt aangemerkt dat de tekorten in de huidige modellen zodanig oplopen dat het onwaarschijnlijk is dat er voor 2032 niet al stevige ingrepen zullen worden gedaan om de curve om te buigen (figuur 6.13).[85] Het is daardoor lastig in te schatten hoe deze curve in de twee daaropvolgende decennia zal lopen. Maar dat de tekorten groot en nijpend zullen zijn, is feitelijk een zekerheid.[86]

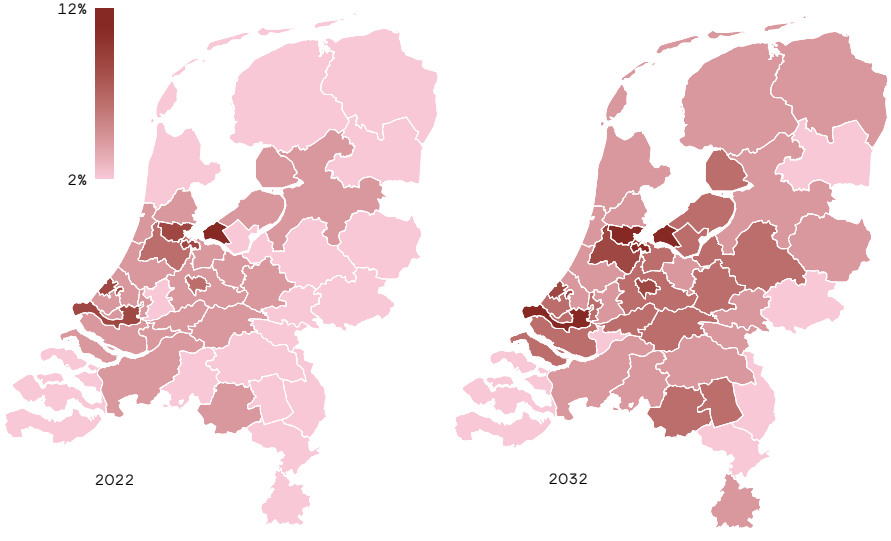
Het groeiend tekort aan bevoegd onderwijspersoneel heeft gevolgen voor de ontwikkelkansen van kinderen en jongeren in 2050 en daarmee voor de samenleving als geheel. Hoe minder bevoegde leraren en schoolleiders er zijn, hoe beperkter het aantal onderwijsuren dat kan worden verzorgd, hoe lager de onderwijskwaliteit zal liggen en hoe kleiner de kans is dat de beoogde leeropbrengsten voor alle leerlingen gerealiseerd worden. Dit is zowel een bedreiging voor de vormende functie van onderwijs als voor de toestroom van goed opgeleide burgers op de arbeidsmarkt. Het leraren- en schoolleiderstekort slaat ongelijk neer in verschillende regio's en treft scholen in de Randstad het hardst (figuur 6.14).

Ook in het mbo en hbo worden door een vergrijzende docentenpopulatie oplopende tekorten verwacht.[87] Op universiteiten is al jaren sprake van een groeiende aanwas van internationaal personeel, die mogelijk ook toekomstige tekorten kan opvangen.[88]

Ook in de kinderopvang worden–zowel in de dagopvang als de naschoolse opvang (BSO)–grote tekorten verwacht. De huidige prognoses gaan uit van een tekort van 7.000 fte in 2031 (+52% ten opzichte van



Figuur 6.13: Prognose ontwikkeling personeelstekort in het primair onderwijs / Bron: Ministerie van OCW (2023)



Figuur 6.14: Onvervulde werkgelegenheid in procenten van de werkgelegenheid naar arbeidsmarktregio, primair onderwijs leraren plus directeuren in 2022 (links) en 2032 (rechts) / Bron: Adriaens et al. (2022)

nu) bij ongewijzigd beleid. Wanneer de financiële toegankelijkheid van de kinderopvang wordt vergroot, bijvoorbeeld door de vergoeding voor kinderopvang voor werkende ouders te verhogen, loopt het verwachte personeelstekort op tot zo'n kleine 30.000 fte in 2031. De huidige en verwachte tekorten zijn regionaal ongelijk verdeeld.[89]

Toenemende ongelijkheid

Wanneer de toegankelijkheid, kwaliteit en doelmatigheid van het onderwijs als publieke voorziening niet langer worden gewaarborgd, zal de ongelijkheid in de samenleving toenemen. Dit betreft zowel regionale en lokale ongelijkheid – door verschillen in de tekorten tussen regio's en scholen – als sociale ongelijkheid. Met name voor leerlingen die sterker afhankelijk zijn van de schoolomgeving voor hun leerontwikkeling, bedreigen de personeelstekorten hun ontwikkelkansen. Hun kansen worden niet alleen beperkt omdat de tekorten op deze scholen doorgaans juist hoger zijn, maar ook omdat zij sterker zijn aangewezen op het onderwijs voor hun cognitieve, sociale of talige ontwikkeling. Wanneer het publiek bekostigde onderwijs het benodigde aanbod niet meer in alle gevallen kan realiseren, zullen ouders die daartoe de middelen hebben vaker geneigd zijn uit te wijken naar privaat bekostigd aanbod. Hierdoor ontstaat een verdere tweedeling tussen leerlingen die het benodigde onderwijsaanbod – zowel in termen van kwaliteit en kwantiteit – alsnog via private aanbieders ontvangen en leerlingen die aangewezen blijven op een tekortschietend publiek aanbod. Hoe nijpender de tekorten, hoe hoger de prijzen in de private sector zullen worden. Daarmee worden de mogelijkheden om deel te nemen aan verschillende vormen van privaat aanvullend of vervangend onderwijs steeds ongelijker. Ook in de kinderopvang worden hoge prijsstijgingen verwacht als gevolg van het toenemende personeelstekort, waardoor de lagere inkomensgroepen belemmerd zullen worden in de toegang tot deze voorzieningen.[90] Juist deze groepen, die een hoger risico hebben op de ontwikkeling van relatieve onderwijsachterstanden, hebben het meeste baat bij goede kinderopvang.[91] De cumulatieve werking van ongelijke ontwikkelkansen in de jeugd voor de kansen in latere levensfasen en andere levensdomeinen, betekent dat de tweedeling die als gevolg van schaarste in de kinderopvang en het onderwijs ontstaat, zal doorwerken in een groeiende ongelijkheid in welzijn en welvaart voor deze generaties.[92]

Verdere stijging van het opleidingsniveau

Het opleidingsniveau van de beroepsbevolking zal blijven stijgen. Daarbij zullen vrouwen in toenemende mate hoger opgeleid zijn dan

mannen. Het stijgende opleidingsniveau betekent dat de vraag naar (personeel in het) hoger onderwijs onverminderd hoog zal blijven. Zowel het mbo als het hbo krijgen te maken met een dalende instroom, terwijl de universiteiten groeien. Naar verwachting zullen er in 2050 iets meer hbo/wo-geschoolden dan mbo-geschoolden zijn. Het aandeel inwoners dat geen mbo, hbo of universitair diploma heeft zal aanzienlijk dalen naar zo'n 16% in 2050.[93] Regionale verschillen naar opleidingsniveau nemen naar verwachting toe: hbo/wo-geschoolden trekken veelal naar de stad, terwijl mbo-geschoolden vaker in de eigen regio studeren en daar ook blijven wonen en werken.[94] Studentstromen verdelen zich ongelijk over het land, waardoor patronen van regionale krimp en groei zullen worden versterkt. Het risico op verschraling van het onderwijsaanbod heeft ook gevolgen voor de kennisinfrastructuur en arbeidsmarkt in verschillende regio's.[95]

Maar niet alleen op regionaal niveau is een belangrijke vraag wat de ontwikkeling in onderwijsdeelname betekent voor de arbeidsmarkt. De kenniseconomie heeft baat bij een groeiende instroom van universitair geschoolde arbeidskrachten. Groeiende deelname aan het hoger onderwijs heeft ook andere positieve, niet-arbeidsmarktgerelateerde collectieve effecten zoals economische groei en verhoogde burgerparticipatie.[96] Anderzijds worden grote tekorten voorzien in de toestroom van mbo- en hbo-opgeleid personeel in private en publieke sectoren[97], waardoor de groeiende toestroom in het wetenschappelijk onderwijs ook een duidelijke keerzijde heeft.

GEVOLGEN VERSCHILLENDE DEMOGRAFISCHE SCENARIO'S

Specifieke gevolgen bij hoog kindertal

In demografische scenario's met een hoog kindertal piekt de verwachte groei van het aantal leerlingen en de daarmee gepaard gaande vraag naar leraren en schoolleiders al eerder dan in 2050. Daarbij komt de piek in het primair onderwijs logischerwijs eerder, waarna het voortgezet, middelbaar beroeps- en hoger onderwijs volgen. De huidige krimp van het aantal leerlingen in enkele regio's zal afnemen en verschillende regio's laten een sterkere groei van het aantal leerlingen zien dan momenteel wordt voorspeld voor het komende decennium. De vraag naar kinderopvang zal eveneens eerder dan in 2050 pieken. Een hoog kindertal vereist nog meer onderwijspersoneel, terwijl de huidige en verwachte tekorten nu al nijpend zijn.

WERKDRUK
LESGEVEN EN GROTE KLASSEN
(BASISSCHOOL IN HEERLEN
26 OKTOBER 2023)

Specifieke gevolgen bij sterke vergrijzing

Vergrijzing heeft voor het functioneren van het onderwijs zowel gevolgen aan de vraag- als aan de aanbodkant. In demografische scenario's die uitgaan van een sterke vergrijzing zal sprake zijn van een grote uittocht van onderwijspersoneel dat naar verwachting onvoldoende vervangen kan worden door nieuwe aanwas. Vergrijzing zet met name het onderwijsaanbod in krimpregio's onder druk, omdat het niet langer haalbaar zal zijn om het onderwijsaanbod voor alle doelgroepen in alle regio's overeind te houden. Een tweedeling dreigt tussen regio's waar voldoende onderwijsaanbod is – zoals in de grote steden – en regio's waar dat minder het geval is. Voor het beroepsonderwijs is een specifiek risico van vergrijzing dat bedrijvigheid wegens een gebrek aan beschikbaar personeel uit bepaalde regio's verdwijnt, waardoor de beroepspraktijkvorming niet in de regio kan worden gerealiseerd.

Specifieke gevolgen bij hoge migratie

Een grote instroom van migranten doet een beroep op nieuwkomersonderwijs en aanbieders van inburgeringscursussen. Aangezien deze voorzieningen voor de huidige vraag al onvoldoende bemenst en gefaciliteerd zijn, zal een toenemende vraag de kwantiteit en kwaliteit van het aanbod nog verder onder druk zetten. De vestiging van migranten in Nederland doet daarnaast een blijvend beroep op de interculturele competenties van leraren en de mogelijkheden van scholen om leerlingen met ouders die minder bekend zijn met het Nederlands en het Nederlandse schoolsysteem te helpen om hun plek te vinden. Ook op instellingen en docenten in het hoger onderwijs, dat als een belangrijke pull-factor voor migratie fungeert, wordt een sterk beroep gedaan op interculturele competenties en de vormgeving van een inclusieve onderwijsomgeving, waaronder mogelijk ook het aanpassen van de voertaal.[98] De concurrentie en verdringing die momenteel wordt ervaren als gevolg van de toenemende internationalisering van het hoger onderwijs, met name op het gebied van huisvesting, kan het draagvlak voor het faciliteren van de instroom van internationale studenten verder doen afnemen. De instroom van migranten met wisselende opleidingsniveaus kan uitmonden in een sterkere vraag naar verschillende vormen van postinitieel onderwijs en volwasseneneducatie. Daarnaast zal door de stijging van het aantal arbeidsmigranten de vraag naar publiek bekostigde internationale scholen toenemen. Op dit moment kampen veel internationale scholen met een tekort aan beschikbare plekken. Ook voor deze vorm van onderwijs vormt schaarste een risico op tweedeling: ouders met voldoende financiële middelen zullen uitwijken naar private alternatieven, waar minder vermogende ouders aangewezen blijven op bekostigde scholen met lange wachtlijsten.

6.4 GEZONDHEID EN ZORG

Samenvatting

Door de vergrijzing neemt ook het aantal mensen met één of meer chronische ziekten toe. Daarnaast neemt de druk op de informele zorg en ondersteuning, zoals mantelzorg, in de toekomst toe. Doordat het aantal huishoudens met alleenwonende ouderen verdubbelt in de periode tot 2050, neemt eenzaamheid mogelijk verder toe, terwijl er steeds minder mantelzorgers zijn. De regionale toegankelijkheid komt steeds meer onder druk te staan: de vraag naar curatieve zorg en ondersteuning *(care)* wordt groter in de (krimp)regio's waar veel ouderen wonen. De vraag is hoe de zorg daar te borgen in de toekomst, vooral de zorg die decentraal wordt gefinancierd.

Sociaal-economische gezondheidsverschillen en verschillen in sociale determinanten van gezondheid (bestaanszekerheid, de leefomgeving, de woonsituatie en het opleidingsniveau van mensen) zijn hardnekkig. Zo leven mensen met een lagere sociaal-economische status gemiddeld zes jaar korter en maar liefst 15 jaar in minder goede gezondheid dan mensen met een hogere sociaal-economische status. Daarbij is het van belang te beseffen dat problemen van mensen die in (financiële) bestaansonzekerheid leven, nu vaak met een zorgaanbod worden beantwoord. Als de bestaanszekerheid van een aanzienlijk deel van de bevolking onder druk staat, heeft dat dus gevolgen voor zowel het individu (iemands gezondheid en welzijn) als voor de samenleving als geheel. Dit doordat het de arbeidsparticipatie en -productiviteit belemmert, een groter beroep op zorg- en hulpverlening betekent en de sociale cohesie beïnvloedt.

Tegelijk nemen de personeelstekorten toe. De arbeidsproductiviteit in de zorg blijft achter bij die in andere sectoren vanwege het arbeidsintensieve karakter van het werk (in het bijzonder in de langdurige zorg). Hierdoor nemen de loonkosten toe en stijgen de totale zorguitgaven. Bij ongewijzigd beleid blijven de zorguitgaven de komende jaren sterker stijgen dan de economische groei. Daardoor worden andere overheidsuitgaven verdrongen en zal één op de drie mensen in de zorg werkzaam moeten zijn om de huidige zorgarrangementen in stand te kunnen houden. Technologische innovatie kan ondersteunen, maar creëert ook nieuwe vraag.

Het effect van migratie op de omvang en aard van de toekomstige zorgvraag hangt af van de leeftijdsopbouw, het type migratie en de mate waarin verschillende groepen gebruikmaken van de zorg. Het is echter aannemelijk dat een toename van het aantal mensen met een migratieachtergrond tot meer vraag naar cultuurspecifieke zorg leidt. Dit is nu nog onvoldoende ontwikkeld om goed aan te sluiten op de leefwereld,

positie en mogelijkheden van (veelal minder taalvaardige) mensen met een migratieachtergrond, wat gevolgen heeft voor de toegankelijkheid van de zorg.

ZORG EN DEMOGRAFIE

Het zorgstelsel in Nederland is erop gericht iedereen die dat nodig heeft de benodigde zorg te geven, een goede kwaliteit en de betaalbaarheid van zorg te borgen, ziekten te voorkomen en daarmee gezondheid te bevorderen. Een goede gezondheid is de basis van alles. Zeker voor mensen voor wie (een als goed ervaren[99]) gezondheid niet vanzelfsprekend is, of mensen die een beperking hebben, is het beschikken over goede gezondheidszorg van groot belang. Zo lang mogelijk gezond blijven en je gezond voelen is niet alleen belangrijk voor het individu zelf, maar ook voor de samenleving als geheel. Een goede gezondheid stelt mensen immers in staat zich te kunnen (blijven) ontwikkelen en andere activiteiten te ontplooien die bijdragen aan hun persoonlijk welzijn. Een goede gezondheid is een belangrijke pijler onder onze welvaarts- en verzorgingsstaat, omdat de arbeidsproductiviteit van een gezonde bevolking bijdraagt aan economische groei en sociale stabiliteit. Andersom geldt dat meer welvaart eraan bijdraagt dat er meer geld besteed kan worden aan publieke voorzieningen als onderwijs, sociale zekerheid en zorg.

Hoewel veel mensen in goede gezondheid ouder worden, zal de zorgvraag de komende decennia toenemen doordat er relatief meer ouderen zijn die relatief veel zorg gebruiken. Dit zal zich als gevolg van de toename van chronische ziekten en multimorbiditeit[100] vooral aftekenen in de curatieve zorg en de ouderenzorg. De stijging van de zorgkosten kent echter meerdere oorzaken dan alleen demografische. Ook welvaartsgroei, de arbeidsproductiviteit in de zorg en technologische ontwikkelingen dragen bij aan de enorme stijging van de uitgaven. Naast de financiële druk zal daarnaast ook het toenemende personeelstekort de druk op de zorg enorm vergroten. Het gaat dan om zowel professionele zorgverleners als om mensen die informele zorg en ondersteuning bieden, bijvoorbeeld mantelzorgers. Momenteel is één op de zeven Nederlanders werkzaam in de zorgsector. Dat is meer dan er in andere publieke voorzieningen werken, zoals het onderwijs. Er wordt ook het meest aan uitgegeven; in 2023 was dat 26,8% van de Rijksbegroting.[101]

Bij ongewijzigd beleid blijven de zorguitgaven de komende jaren sterker stijgen dan de economische groei, waardoor andere overheidsuitgaven worden verdrongen en één op de drie mensen in de zorg werkzaam zal moeten zijn. Deze ontwikkelingen samen hebben niet alleen gevolgen op individueel niveau, maar – zoals hierboven

toegelicht—ook voor de samenleving en de welvaartstaat als geheel.[102] Vast staat dat de druk op met name de ouderenzorg naar verwachting zo groot wordt, dat—bij ongewijzigd beleid—in de toekomst niet iedereen de zorg (meer) kan krijgen die hij of zij nodig heeft. Het is daarom noodzakelijk de samenleving voor te bereiden op toekomstige schaarste in de zorg en na te denken over investeringen in andere domeinen die bijdragen aan het voorkomen danwel verminderen van de vraag naar formele zorg. Niet alles wat nodig is, kan in de toekomst ook per definitie. En daar komt bij dat wat (technisch) mogelijk is, wellicht niet in alle gevallen wenselijk is. Dit vraagt om een politiek en maatschappelijk debat om te komen tot beter begrensde en gestuurde groei en verdeling van zorg, waarbij daarmee samenhangende ethische dilemma's niet onbesproken kunnen blijven.[103]

ONTWIKKELING EN ORGANISATIE VAN HET ZORGSTELSEL

In deze paragraaf staan de ontwikkelingen die hebben geleid tot het ontstaan van het huidige zorgstelsel centraal en wordt kort aangestipt waar demografische ontwikkelingen een rol spelen. In de volgende paragrafen wordt dit uitgebreider toegelicht.

Voor 1941 waren gezondheidszorg en ziektekostenverzekeringen vooral decentraal georganiseerd. De totstandkoming van het zorgstelsel zoals we dat nu kennen, kent een voorgeschiedenis die begon in 1941, toen de eerste verplichte collectieve ziektekostenverzekering (het Ziekenfondsenbesluit) werd ingevoerd. Tussen 1941 en 1968 stonden uitbouw van de toegankelijkheid van zorg enerzijds en het behoud van de primaire verantwoordelijkheid van veldpartijen voor de organisatie van zorg anderzijds centraal in het overheidsbeleid. Dat gold ook voor de betaalbaarheid. In de jaren 60 en 70 kwam de focus meer te liggen op aandacht voor het beheersen van de zorguitgaven doordat men zich, onder andere als gevolg van de verslechterende economie, begon te realiseren dat het groeipatroon in de zorgsector tot verdringing van andere publieke uitgaven kon leiden en de druk op de inkomens te groot kon worden. De overheid zou zich mede met het oog op toegankelijkheid meer sturend opstellen ten opzichte van het veld.

Om de groei te beheersen, werd—bij gebrek aan politieke steun voor een stelselwijziging—ingezet op streng financieel beleid en structurering van zorgvoorzieningen. De toenemende invloed van de overheid botste echter op een dynamisch politiek-maatschappelijk krachtenveld in de zorgsector. Dit leidde—in een context waarin denken over de grote verzorgingsstaat afbreuk had gedaan en waarin deregulering en privatisering belangrijke thema's werden—tot de noodzaak van het formuleren

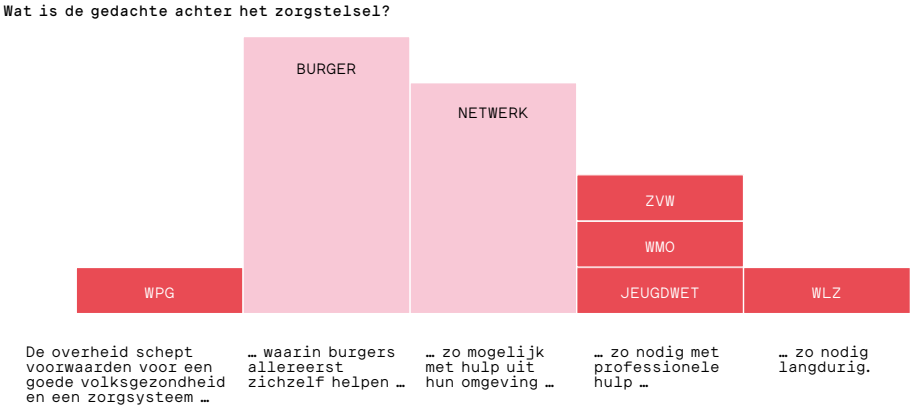
van een nieuwe visie op het bestuur van de zorg. Vanaf de jaren 80 werd ingezet op een brede volksverzekering, marktwerking en substitutie. De brede volksverzekering en marktwerking zorgden ervoor dat de inmiddels breed gedragen noties van solidariteit en toegang tot gezondheidszorg samen konden gaan met steun voor zorgbeleid met een minder dominante rol voor de overheid. Dit ten gunste van veldpartijen in de gezondheidszorg, die volgens de principes van 'gereguleerde concurrentie' zouden gaan werken. De daarvoor benodigde stelselwijziging kon echter pas op steun rekenen na de wachtlijstencrisis en de daaropvolgende uitgavenexplosie. In de vroege jaren 90 werden dan ook de eerste stappen gezet om op termijn concurrentie tussen verzekeraars en zorgaanbieders onderling mogelijk te maken en om draagvlak te creëren voor het invoeren van een brede volksverzekering. De overheid zou echter een stevige rol blijven spelen, ook al is er sinds de invoering van de gereguleerde marktwerking (in de curatieve zorg) ruimte voor concurrentie tussen verzekeraars en prijsonderhandelingen tussen verzekeraars en zorgaanbieders. Het stimuleren van (kosten)effectieve zorg door veldpartijen gebeurt tegen de dreiging van stevige staatsinterventie die kan worden ingezet wanneer de kosten uit de hand lopen.[104]

Vanaf 2006 werd het zorgstelsel zoals we dat nu kennen ingevoerd, met de brede marktordening en de brede basisverzekering als belangrijkste pijlers. Het uitgangspunt is dat niet naar de tekortkomingen, maar naar de mogelijkheden van mensen wordt gekeken. Daartoe wordt in eerste instantie een beroep gedaan op het eigen netwerk en middelen voor ondersteuning. Voor degenen die daarin niet kunnen voorzien is ondersteuning beschikbaar.

De kern van de organisatie van de gezondheidszorg in Nederland wordt gevormd door de Zorgverzekeringswet (Zvw), de Wet langdurige zorg (Wlz), de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo), de Wet publieke gezondheid (Wpg) en de Jeugdwet (figuur 6.15). Deze wetten regelen de zorg voor verschillende doelgroepen.

De Zorgverzekeringswet (Zvw)

Sinds 2006 is de Zvw van kracht, een verplichte verzekering voor curatieve zorg, waar onder andere de wijkverpleging (geleverd via zorg in natura of een persoonsgebonden budget[105]) onder valt. Private, elkaar beconcurrerende zorgverzekeraars sluiten contracten met zorgaanbieders om aan deze zorgplicht te voldoen en kunnen door een proces van (selectieve) contractering bij de inkoop invloed uitoefenen op de doelmatigheid en kwaliteit van zorg die de zorgaanbieders leveren.



Figuur 6.15: Gedachte achter het zorgstelsel / Bron: Platform Zó werkt de zorg

Verzekeraars zijn risicodragend en hebben een zorgplicht. Bij de invloed van vergrijzing en de daarmee vaak gepaard gaande chronische ziekten is het belangrijk onderscheid te maken tussen verschillende ziekten. Zo geldt bijvoorbeeld voor kanker dat de uitgavengroei met name veroorzaakt wordt door *niet* aan vergrijzing gerelateerde factoren, zoals de doorzettende intensivering van zorg. Door nieuwe diagnostiek en voortschrijdende medische kennis komen mensen niet alleen eerder in de zorg terecht, maar worden zij bovendien langer en intensiever behandeld en gaan die behandelingen gepaard met steeds meer nieuwe, vaak dure, technologie of geneesmiddelen. Bij ziekten als dementie gaat het vooral om langdurige verpleging. De invloed van de vergrijzing zal zich bij ongewijzigd beleid onder andere aftekenen in een grotere vraag naar wijkverpleging.[106]

De Wlz, de Wmo en de Jeugdwet traden in 2015 in werking. Ze zijn er voor de overige vormen van zorg en ondersteuning. De drie wetten hebben gemeen dat zij beogen de kwaliteit van de zorg te verbeteren, vooral door meer maatwerk en meer zorg in de buurt. Daarnaast is de bedoeling van de drie wetten dat een integrale aanpak ontstaat door meer samenwerking tussen de verschillende aanbieders te bevorderen.[107] Verder beogen ze de zorg in tijden van vergrijzing en chronische aandoeningen toegankelijk en betaalbaar te houden.

De Wet langdurige zorg (Wlz)

De vergrijzing zal de komende decennia van invloed zijn op de langdurige zorg. Dit komt door de toegenomen levensverwachting en de toename van chronische ziekten, zoals dementie. Daarnaast zal ook de

OUDERENZORG
EEN TOENEMEND AANTAL THUISWONENDE OUDEREN WORDT AFHANKELIJK VAN MANTELZORG
(AMSTERDAM 22 JULI 2014)

JVC
RADIO
ZENDERS

zorg voor hart- en vaatziekten naar verwachting langzaam gaan verschuiven van de curatieve naar de ouderenzorg doordat deze ziekten een steeds chronischer karakter krijgen. Hierdoor verschuift het accent van acute zorg en medisch-specialistisch ingrijpen steeds meer naar chronische zorg buiten het ziekenhuis.[108] De Wlz voorziet in een volksverzekering voor zware, intensieve zorg voor mensen die 24 uur per dag zorg in de nabijheid of permanent toezicht nodig hebben. Het gaat dan met name om langdurige zorg, zoals (instellingen voor) gehandicaptenzorg, geestelijke gezondheidszorg (ggz) en verpleeghuizen. Het gaat hierbij om ouderen met vergevorderde dementie of somatische problemen, mensen met een ernstige verstandelijke, lichamelijke of zintuiglijke beperking of een psychische stoornis. Veruit de meeste zorg wordt binnen de Wlz intramuraal geleverd aan mensen die permanent in een zorginstelling leven, maar zorg bij mensen thuis is ook mogelijk. Dit verloopt bijvoorbeeld via een persoonsgebonden budget (pgb). Het Centrum Indicatiestelling Zorg (CIZ) verzorgt de indicatiestelling voor de Wlz. Met een dergelijke indicatie kan iemand zich aanmelden bij het zorgkantoor in zijn regio. Om de uitgaven te beheersen stelt de rijksoverheid jaarlijks het macrobudget vast dat wordt verdeeld over de 31 zorgkantoorregio's. In de Wlz gelden maximumtarieven die de Nederlandse Zorgautoriteit (NZa) vaststelt en die–ten minste redelijkerwijs–kostendekkend moeten zijn om te kunnen voldoen aan het kwaliteitskader. Ook ziet de NZa toe op een rechtmatige en doelmatige uitvoering van de Wlz. Zorg en ondersteuning vanuit de Wlz kan zowel met als zonder verblijf worden geleverd. Wlz-cliënten met een volledig pakket thuis (vpt), modulair pakket thuis (mpt) of persoonsgebonden budget (pgb) betalen de woonkosten zelf. In tegenstelling tot het mpt en de pgb zitten de maaltijden en het toezicht bij het vpt ook in de aanspraak. Er is geen een-op-een relatie tussen de bewoner, de woonvorm en de financiering. Zo kan een vpt worden verstrekt in een gewone woning, een geclusterde woonvorm met ontmoetingsruimte en in een woon-zorgcomplex.[109]

De Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo)

De Wmo is, in tegenstelling tot de Wlz en de Zvw, geen verzekering, maar een voorziening die door gemeenten wordt uitgevoerd. Het betreft ondersteuning voor inwoners die onvoldoende zelf- en samenredzaam zijn om onafhankelijk en zelfstandig te kunnen wonen en te leven. Voor ouderen betreft het vooral begeleiding en dagbesteding, huishoudelijke hulp, woningaanpassingen, hulpmiddelen en ondersteuning van mantelzorgers. Elke gemeente organiseert de toegang tot ondersteuning op zijn eigen manier: sommigen hebben een Wmo-loket ingericht, anderen hebben sociale wijkteams waar mensen terechtkunnen met hun

hulpvraag. Wat het wijkteam precies doet, verschilt ook per gemeente. Gemeenten ontvangen voor Wmo-ondersteuning een niet geoormerkt budget vanuit het Rijk en kopen de ondersteuning vaak in via aanbestedingsprocedures.

De Jeugdwet

De Jeugdwet is de enige stelselwet die naar leeftijd van de doelgroep is gedefinieerd en minder naar de aard van de zorg. Het gaat hierbij vaak om zorg die geleverd wordt vanuit één van de andere stelselwetten (met name de Zvw of de Wlz), waarbij de gemeente de verantwoordelijke coördinerende partij is.[110] Jeugdhulp houdt in dat de gemeente ondersteuning, hulp en zorg biedt bij opgroei- en opvoedingsproblemen, psychische stoornissen, verstandelijke beperkingen of lichamelijke aandoeningen. Het doel dat de gemeenten nastreven met de Jeugdwet is dat kinderen veilig en gezond kunnen opgroeien, zelfstandig worden en later naar eigen vermogen gaan meedraaien in de maatschappij. De jeugdbescherming en jeugdreclassering vallen ook onder deze wet. Als vrijwillige hulp ontoereikend is of wanneer ouders de hulp die in het vrijwillige kader wordt aangeboden weigeren, is het mogelijk over te gaan tot gedwongen jeugdzorg, ofwel jeugdbescherming. Hierbij gaat het om jongeren die in een onveilige situatie leven. Jeugdreclassering omvat de begeleiding van jeugdigen die een strafbaar feit hebben begaan. Gemeenten hebben een jeugdhulpplicht: ze moeten verplicht tijdige en passende jeugdhulp bieden aan kinderen en jongeren die dat nodig hebben. De gemeente kan zelf ondersteuning bieden vanuit het (jeugd)wijkteam, dat kan verwijzen naar een jeugdhulpaanbieder ('jeugdhulp in natura'). Daarnaast kunnen ook de huisarts, jeugdarts of medisch specialist doorverwijzen naar de gemeente of direct naar een jeugdhulpaanbieder. De gemeente kan ook een pgb verstrekken, waarbij de ouders van de kinderen en jongeren zélf hun zorg inkopen en al dan niet gecontracteerde jeugdhulpaanbieders inschakelen. Als een kind of jongere en de ouders een andere jeugdhulpvoorziening willen dan zij krijgen aangeboden, kunnen ze hierover het gesprek aangaan met de gemeente. Als dit geen oplossing biedt, kunnen ze bezwaar maken tegen het besluit van de gemeente en daarna eventueel in beroep gaan bij de rechter. De Jeugdautoriteit ziet toe op het borgen van de continuïteit van cruciale vormen van jeugdzorg. Dat doet zij onder andere door bemiddeling bij de zorginkoop. Het geld voor de Jeugdwet krijgen de gemeenten van het Rijk. Jongeren die continu zorg nodig hebben, bijvoorbeeld vanwege een ernstige verstandelijke beperking, vallen niet onder de Jeugdwet, maar onder de Wlz.

De Wet publieke gezondheid (Wpg)
Via de Wpg organiseert en financiert de overheid allerlei vormen van preventie in de zorg. Deze wet is gericht op ziektepreventie, gezondheidsbevordering en -bescherming en dus op het voorkómen van zorg en niet op het verlenen ervan. Alle Wpg is dus preventie, maar niet alle preventie valt onder de Wpg. Ook de andere stelselwetten financieren preventieve zorg, en daarnaast kan preventie ook buiten de zorg georganiseerd of gefinancierd worden.[111] De als gevolg van de (dubbele) vergrijzing toenemende spanning tussen de zorgvraag en het zorgaanbod maakt het belang duidelijk van preventiebeleid, waardoor mensen langer gezond blijven en – omdat de AOW-gerechtigde leeftijd is gekoppeld aan de levensverwachting – de arbeidsdeelname wordt bevorderd.

RELATIE VERGRIJZING EN ZORG

Nederland vergrijst in een hoog tempo. Het aantal oudere mensen neemt toe en zij worden bovendien steeds ouder doordat het aantal jaren dat mensen in goede gezondheid doorbrengen toeneemt. Dit moet echter wel in het licht van gezondheidsverschillen tussen groepen worden bezien, zoals verderop toegelicht wordt. Begin 2022 was 15,2% van de inwoners tussen de 65 en 80 jaar oud, en 4,9% was 80 jaar of ouder. Als er ervan uitgegaan wordt dat de levensverwachting de komende 30 jaar toeneemt, is volgens het CBS in 2050 een kwart van de bevolking 65 jaar of ouder en ligt het percentage 80-plussers tussen 8 en 13%.[112] Kortom: zelfs bij een geringe stijging van de levensverwachting verdubbelt het aantal 80-plussers. Daarnaast neemt ook het aantal jaren dat mensen in goede gezondheid doorbrengen toe. Bij mannen stijgt dat tussen 2018 en 2040 van 64,2 naar 68,5 jaar en bij vrouwen van 62,7 naar 66,4 jaar.[113] De staatscommissie houdt daarbij rekening met een bredere variatie (zie hoofdstuk 3). Als het gaat om de stijgende uitgaven aan zorg speelt demografie een kleinere rol dan vaak wordt gedacht, maar de vergrijzing zal zich evenwel duidelijk aftekenen in de curatieve zorg en de ouderenzorg. Een aantal andere factoren (welvaartsgroei, stijgende lonen en technologie) speelt echter een grotere rol in de stijgende uitgaven aan de zorg.

Toename chronisch zieken door vergrijzing
Een belangrijk gevolg van de groeiende groep ouder wordende ouderen is dat steeds meer mensen een chronische aandoening zullen hebben, zoals diabetes, artrose, nek- en rugklachten en dementie. Volgens het RIVM[114] zal dementie in 2040 de hoogste ziektelast en de meeste sterfte tot gevolg hebben. Op dit moment hebben 290.000 mensen in Nederland dementie. Voor 2050 lopen de schattingen uiteen van 330.000 en 620.000

mensen.[115] Dementie komt daarbij verhoudingsgewijs vaker voor bij vrouwen en ook bij migrantenouderen. Bij de laatstgenoemde groep komt een combinatie van risicofactoren vaker voor, zoals een lage sociaal-economische status en overgewicht, hart- en vaatzieken en diabetes. Door het toenemende verlies van cognitieve vaardigheden hebben mensen met dementie steeds meer zorg en ondersteuning nodig.

Een ander gevolg is dat er steeds meer sprake zal zijn van *multimorbiditeit*, dat wil zeggen dat iemand twee of meer chronische aandoeningen heeft. Van de mensen van 85 jaar en ouder heeft 80% zelfs drie of meer chronische aandoeningen (ten opzichte van 18% onder de gehele bevolking). In 2040 heeft in Nederland naar schatting 54% van de mensen een chronische ziekte. Het aantal mensen met twee of meer chronische aandoeningen neemt toe van 5,3 miljoen in 2018 naar 6,6 miljoen in 2040.[116]

Oorzaken stijgende zorgkosten

Demografie, stijgende welvaart, de arbeidsproductiviteit in de zorg en het Baumol-effect[117] en tot slot de rol van technologie zijn allemaal van invloed op de toenemende zorgkosten. De groei van de zorguitgaven kan dus niet worden verklaard door demografie alleen en de invloed ervan is zelfs beperkter dan vaak wordt aangenomen. Demografie zorgt jaarlijks voor ongeveer een derde (1 procentpunt) van de gemiddelde jaarlijkse volumegroei van de totale zorguitgaven van ongeveer 2,8% per jaar, met een piek in de ouderenzorg (2,5% groei per jaar). De gevolgen van de vergrijzing op de ontwikkeling van de kosten van de gezondheidszorg variëren tussen verschillende categorieën van zorg, omdat het type zorgvraag per leeftijd sterk varieert.

Op dit moment wordt er ruim twee keer zoveel geld uitgegeven aan curatieve zorg als aan langdurige zorg. In 2050 zal die verhouding anders liggen.[118] Dit komt door de toename van chronische ziekten. In 2019 maakte de langdurige zorg 31% uit van de totale uitgaven voor curatieve en langdurige zorg. In 2050 zal dit bij sterke vergrijzing 42% of meer zijn. De kosten van de langdurige zorg die vallen onder de Wlz, zoals zorg in een verpleeghuis of intensieve zorg thuis, nemen sterker toe op hoge leeftijden dan de kosten van de gezondheidszorg die onder de Zvw vallen. Hierdoor nemen de uitgaven van de langdurige zorg relatief veel sterker toe door de vergrijzing. Bij sterke vergrijzing verdubbelen de uitgaven voor langdurige zorg tegen een stijging van de uitgaven van gezondheidszorg met 35%. Dit laat onverlet dat de vergrijzing ook meer druk zet op de huisartsenzorg en de spoedeisende hulp (bijvoorbeeld doordat ouderen vallen). Volgens de WRR[119] gebruikt meer dan 60% van de 65-plussers medisch-specialistische zorg en is met name in de hoogste leeftijdsgroep (85+) het gebruik van wijkverpleging

(40%), maatschappelijke ondersteuning (Wmo, 30%) en langdurige (verpleeghuis)zorg (33%) relatief hoog.

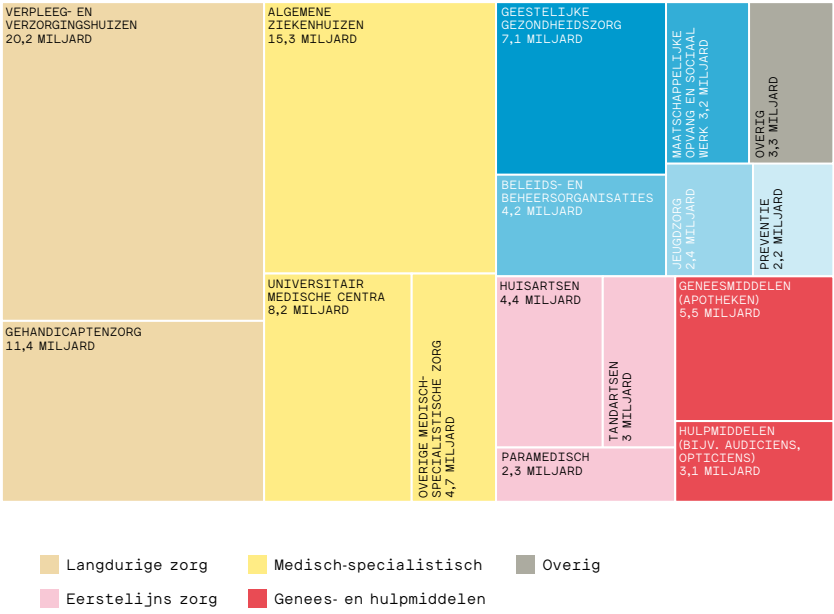
Vooral na het 75ste jaar stijgen de zorguitgaven sterk. Zo zal het aandeel 75-plussers met een zorgvraag verdubbelen van 24% in 2019 naar 42% in 2050 bij sterke vergrijzing. Bij geringe vergrijzing neemt het aandeel van ouderen in de zorgvraag minder sterk toe, maar ook dan is er nog een substantiële stijging van het aandeel ouderen tot 38% in 2050.[120] De vraag naar curatieve zorg – zoals wijkverpleging – neemt sterk toe boven 80-jarige leeftijd, terwijl de kosten van ziekenhuiszorg per persoon dan juist afnemen. In de leeftijdsgroep 75 tot 80 jaar zijn de zorguitgaven per persoon voor mannen hoger doordat zij vaak meer curatieve zorg gebruiken dan vrouwen. Voor deze groep geldt bovendien dat mannen over het algemeen eerder overlijden en dat in het laatste levensjaar dikwijls meer curatieve zorg wordt gebruikt. Hierdoor zijn de uitgaven voor ouderenzorg voor mannen gemiddeld genomen lager. Het aandeel van zorguitgaven voor genees- en hulpmiddelen is daarnaast voor mannen over het gehele leeftijdsspectrum genomen hoger dan bij vrouwen. Bij vrouwen wordt er na de leeftijd van 75 jaar gemiddeld genomen relatief juist meer uitgegeven aan ouderenzorg en minder aan ziekenhuiszorg dan bij mannen.[121] De stijgende kosten in de ouderenzorg wordt veroorzaakt door meer vraag naar zorg door vergrijzing, hogere prijzen door het Baumol-effect en door de toenemende relatieve schaarste van arbeid. Ook in de ziekenhuiszorg gaat het om een toegenomen vraag naar zorg door de vergrijzing, maar gaat het met name om nieuwe diagnostische methoden of behandelingen door technologische innovatie.[122]

Volgens het NIDI en CBS[123] lopen de uitgaven voor ziekenhuiszorg op de allerhoogste leeftijden weliswaar terug, maar leidt dit er niet toe dat het effect van vergrijzing op de uitgaven voor ziekenhuizen minder sterk is dan voor huisartsen. Dit komt doordat de toename van het aantal 80'ers veel groter is dan de toename van het aantal 90-plussers. De uitgaven voor ziekenhuizen zijn overigens veel hoger dan voor huisartsen (acht keer zo hoog), waardoor de totale uitgaven voor ziekenhuizen in euro's veel meer toenemen dan voor huisartsen, die met de leeftijd geleidelijk toenemen. Bij een gemiddelde stijging van de levensverwachting nemen de uitgaven aan wijkverpleging met 80% toe, maar bij sterke vergrijzing zelfs met 140%. Daarmee stijgt in deze variant het aandeel van de kosten van de wijkverpleging in de totale uitgaven van de gezondheidszorg van 8% in 2019 naar 14% in 2050.

Hoewel de onzekerheidsmarges voor langjarige ramingen groot zijn, stijgen de jaarlijkse uitgaven van het bbp aan de zorg naar verwachting van 13% in 2019 naar tussen de 23 en 27% in 2060. De ziekenhuiszorg en de ouderenzorg nemen tussen 2020 en 2060 gezamenlijk naar

verwachting 60% van de totale groei van de zorguitgaven voor hun rekening (34% ziekenhuiszorg, 26% ouderenzorg).[124] Bij ongewijzigd beleid kunnen zowel de curatieve zorg als de langdurige zorg de zorgvraag niet meer aan. Door stijgende wachtlijsten en verstopping van de zorgketen komt de toegang tot zorg en ondersteuning ernstig onder de druk te staan. Dit heeft vooral gevolgen voor de groeiende groep kwetsbare ouderen: mensen die bovengemiddeld veel gebruikmaken van de ouderenzorg. Dit betreft mensen met veelal een lage sociaal-economische status, ook doordat men relatief (eerder) ongezond is en relatief minder (digitale) gezondheidsvaardigheden heeft. Daarnaast kent deze groep een relatief groot aandeel van mensen met een migratieachtergrond met een slechtere gezondheid en soms een andere zorgvraag.

Naast demografie zijn, zoals gezegd, met name stijgende welvaart, de arbeidsproductiviteit in de zorg en het Baumol-effect en tot slot technologie van invloed op de stijgende zorgkosten. Het effect van welvaartsgroei is groot, omdat er bij een groeiende economie meer middelen zijn en mensen daardoor verwachten dat de overheid (meer) in de gezondheidszorg investeert. Dit is ook vaak het geval. Het aandeel aan zorguitgaven in de economie wordt vastgesteld als percentage van het bbp, wat



Figuur 6.16: Kosten naar zorgdomein in 2019 / Bron: WRR (2021a)

een vergelijking over meerdere jaren goed mogelijk maakt. Hierbij geldt wel dat deze indicator bij het maken van toekomstprojecties sterk afhankelijk is van de veronderstelde economische groei, die (zeker op langere termijn) onzeker is. Het RIVM gaat in de Toekomstverkenning Zorguitgaven 2015-2060 uit van de toekomstprojecties van het CPB.[125] Als uitgegaan wordt van een jaarlijkse groei van de economie tot 2060 met 1,7%, is de schatting dat de zorguitgaven als percentage van het bbp tussen 2015 en 2060 stijgen van 12,7 naar 19,6%. Per hoofd van de bevolking zou dat een stijging van de zorguitgaven betekenen van ruim € 5.100 in 2015 naar bijna € 15.800 in 2060.

Daarnaast speelt ook de arbeidsproductiviteit in de zorg een belangrijke rol bij de stijgende uitgaven. Dat komt doordat de lonen de algemene loonontwikkeling volgen om de zorgsector concurrerend te houden in de slag om personeel. De mogelijkheden om tot arbeidsproductiviteitsverbetering te komen, zijn echter altijd beperkter dan in andere economische sectoren, omdat tijd en aandacht voor de patiënt essentiële onderdelen van het werk zijn. Ondanks de hogere lonen blijven daardoor vaak evenveel handen aan het bed werkzaam. Daardoor leidt dit tot hogere loonkosten voor zorginstellingen, waardoor de zorg in vergelijking met de bijvoorbeeld de industrie duurder wordt. Dit wordt (zoals ook eerder toegelicht) het Baumol-effect genoemd. De daarmee gepaard gaande toename van de zorguitgaven wordt geschat op 0,5 tot 1% per jaar, bijna evenveel als de invloed van demografie. Het Baumol-effect en de vergrijzing slaan met name neer in de ouderenzorg en de gehandicaptenzorg. In deze sectoren wordt het tekort aan personeel de komende jaren het grootste probleem, zowel in de formele als in de informele zorg en ondersteuning (bijvoorbeeld mantelzorg).

Tot slot de invloed van technologie. Technologische innovaties dragen bij aan betere en snellere diagnosestelling, betere behandeling en een ander soort behandeling (bijvoorbeeld een online spreekuur of apps die aangeven wanneer medicatie moet worden ingenomen) en daarmee aan de effectiviteit en efficiëntie van de zorgverlening en het welzijn van het individu en de zorgverleners. Dit geldt vooral voor de curatieve zorg. Maar het feit dat technologie meer mogelijk maakt, wil niet per definitie zeggen dat dat in alle gevallen ook het meest wenselijk is. Dit vanwege het mogelijke risico dat niet-medische problemen van mensen met een zorgaanbod worden beantwoord. Ook spelen veranderende normen en verwachtingen een rol, bijvoorbeeld het tot in een laat stadium doorbehandelen van ziektes als kanker, waarbij het om vaak zeer kostbare behandelingen gaat terwijl de effectiviteit in termen van levensverlenging en kwaliteit van leven in veel gevallen niet vaststaat. Volgens het RIVM[126] klimt kanker van plaats vijf (2015) naar plaats twee

(2060) op de ranglijst van aandoeningen met de hoogste zorguitgaven. Het RIVM wijst in dit verband op de kans van een "explosie" van uitgaven die in de toekomstprojecties voor kanker te zien zijn en die alleen kan worden bekostigd als er minder geld aan andere aandoeningen wordt besteed. Dure aandoeningen kunnen daardoor de zorg voor 'goedkope' aandoeningen verdringen. Daarnaast treedt ook in de ziekenhuiszorg het Baumol-effect op, hoewel in mindere mate dan in de langdurige zorg, omdat daar de mogelijkheden tot productiviteitsverbetering te komen met behulp van technologie (en daarmee mensenwerk te vervangen) groter zijn dan in de langdurige zorg.

Gevolgen groei eenpersoonshuishoudens

Een ander belangrijk gevolg van het toenemend aantal ouderen is dat er in de toekomst meer eenpersoonshuishoudens zullen zijn als gevolg van het overlijden van een van de partners en/of het na een echtscheiding alleen blijven wonen, ook in geval van een nieuwe relatie. Naast een medische zorgvraag neemt naar verwachting ook sociale problematiek (bijvoorbeeld eenzaamheid) toe. Daarbij tekenen zich grote verschillen af tussen verschillende bevolkingsgroepen en binnen steden. Ook komen zowel de zorg als andere voorzieningen vooral in de krimpregio's onder druk te staan omdat er minder mensen wonen. Eenzaamheid neemt daarbij in de toekomst harder toe onder mensen die alleenstaand zijn dan onder mensen die samenwonen, en vooral onder ouderen. De woonsituatie is dus van invloed op het welzijn van mensen. Volgens het CBS[127] verdubbelt het aantal alleenstaande 75-plussers tot 2050. De prognoses van het RIVM[128] laten zien dat het aantal eenzame mensen van 75 jaar en ouder toeneemt van ruim 600.000 in 2015 naar ruim 1,3 miljoen in 2040. Dit is de helft van alle mensen van 75 jaar en ouder. In totaal neemt het aantal eenzamen toe van 5,2 miljoen in 2015 naar bijna 5,9 miljoen in 2040. Deze groep zal daarbij uit meer vrouwen dan mannen bestaan, doordat vrouwen gemiddeld ouder worden dan mannen. Zij zullen hierdoor naar verwachting een groter beroep op formele zorg doen. Voor vrouwen van 75 jaar en ouder zal, zo verwacht het RIVM, in 2060 gemiddeld dan ook meer uitgegeven worden voor ouderenzorg en relatief weinig voor ziekenhuiszorg.[129]

Hoewel veel mensen graag in hun vertrouwde omgeving willen wonen, dragen het ontoereikende aantal beschikbare kleinere woningen in de huidige woningvoorraad en het gebrek aan aandacht voor levensloopbestendige woningen in de ontwikkeling van nieuwbouw niet bij aan de doorstroming op de woningmarkt. Ook het vigerende beleid om de toegang tot verzorgings- en verpleeghuizen in toenemende mate te beperken speelt een rol.[130] Al dan niet als gevolg van of samenhangend met eenzaamheid kan het toenemende aantal alleenstaande ouderen

naast een toenemende vraag naar zowel formele zorg ook een grotere vraag naar informele zorg en ondersteuning, zoals mantelzorg tot gevolg hebben. Door de inzet op langer thuis wonen krijgt de thuiszorg (Wmo en wijkverpleging uit de Zvw) er in verhouding meer zwaardere cliënten bij. Dat betekent dat een sociaal probleem als eenzaamheid met een zorgaanbod beantwoord wordt. Mantelzorg wordt vaak geboden door inwonende partners of mensen uit het netwerk. Als iemand hier echter niet over beschikt, is de kans groot dat er een beroep op de formele zorg gedaan wordt. Het feit dat het mantelzorgpotentieel kleiner wordt, maakt het in de toekomst moeilijker om te voorzien in een deel van de thuiszorg. Hier wordt in de volgende paragraaf nader op ingegaan.

Groeiende ongelijkheid gezondheid

Het feit dat mensen ouder worden, wil niet zeggen dat iedereen in goede gezondheid ouder wordt. Juist de maatschappelijke verdeling van welzijn tussen (groepen) inwoners, een belangrijk kenmerk van brede welvaart, kent grote verschillen in ons land. De verschillen tussen groepen met een hogere of lagere sociaal-economische status blijven onverminderd groot. Zo leven hbo/wo-geschoolde vrouwen gemiddeld 5,4 jaar langer dan anders geschoolde vrouwen, terwijl het verschil bij mannen zelfs 6,5 jaar bedraagt. Het verschil in jaren gezonde levensverwachting is nog groter: bij mannen 14,2 jaar en bij vrouwen 15,5 jaar. Het verschil in leefstijlfactoren tussen deze groepen en de daarmee samenhangende kans op gerelateerde aandoeningen en klachten is groot. Het aantal rokers is bijvoorbeeld in het algemeen afgenomen maar dan vooral onder hbo/wo-opgeleiden. De verwachting is dat obesitas toeneemt, naar verwachting vooral onder mensen die geen hbo/wo-opleiding hebben gevolgd. Ook depressie- en angstklachten komen bij hen vaker voor.[131]

Volgens de Raad voor de Volksgezondheid en Samenleving (RVS) kan de samenhang tussen sociaal-economische en gezondheidsverschillen verklaard worden door dieperliggende oorzaken van gezondheidsverschillen, zogenaamde sociale determinanten van gezondheid. [132] Het gaat dan om bijvoorbeeld bestaanszekerheid, de leefomgeving, de woonsituatie en het opleidingsniveau van mensen. Deze factoren kunnen niet los van elkaar worden gezien. Ze hangen met elkaar samen, beïnvloeden elkaar en zijn over een langere periode ontstaan. De stress die mensen ervaren als gevolg van multiproblematiek (problemen op meerdere domeinen tegelijk) en het onder druk staan van de bestaanszekerheid, kunnen zich manifesteren in gezondheidsklachten. Ook de WRR stelt vast dat individuele verschillen naar opleiding qua levensverwachting, psychische aandoeningen en leefstijlfactoren aanzienlijk zijn en

verwacht dat deze in de toekomst toenemen. Als de kansenongelijkheid toeneemt, heeft dat onvermijdelijk ook gevolgen voor de zorg. Hbo/wo-opgeleiden met meer geld zijn gezonder dan mensen met minder jaren opleiding en minder geld. Mensen met een lagere sociaal-economische status hebben vaker een ongezonde leefstijl en leven gemiddeld zes jaar korter en maar liefst vijftien jaar in minder goede gezondheid dan hoger opgeleiden. De RVS wijst erop dat deze verschillen zich al bij de geboorte manifesteren en zich gedurende de levensloop versterken. De Raad stelt dat ruim 29% van de Nederlandse bevolking tekorten op zowel economisch als sociaal vlak ervaart. Zij verwacht dat dit percentage als gevolg van de toenemende kansenongelijkheid zal toenemen en op meer domeinen tot uiting komt: in het onderwijs, arbeidsmarkt, sociale zekerheid, huisvesting, leefomgeving, gezondheid en sociale relaties. Vooral jongeren en burgers die te maken hebben met ingrijpende gebeurtenissen in hun leven en/of die continu in een situatie van onzekerheid verkeren, worden door de toenemende ongelijkheid geraakt.

Andere zorg onder druk

De (toekomstige) jongere generatie(s) krijgt als gevolg van de toenemende demografische druk straks veel verantwoordelijkheden. Ons welvaartsniveau moet op peil worden gehouden door een kleinere beroepsbevolking op wie–al dan niet in combinatie met een gezinsleven–bovendien in toenemende mate een beroep zal worden gedaan om mantelzorg te bieden. Een indirect gevolg van de hierboven beschreven demografische ontwikkelingen kan zijn dat andere vormen van zorg, zoals de jeugdzorg en de gespecialiseerde ggz, onder druk komen te staan. De toegang en kwaliteit van jeugdzorg en de ggz staan–zeker in bepaalde regio's–al tijden onder grote druk. Het gaat dan met name om zorg aan kwetsbare jongeren die onder de jeugdbescherming en -reclassering vallen en/of gespecialiseerde ggz nodig hebben. De coronacrisis heeft daarnaast de druk op de toegang tot en de kwaliteit van de (specialistische) jeugd-ggz enorm vergroot, waardoor kinderen en jongeren met een ernstige psychische stoornis niet tijdig de juiste hulp kregen. Ook nu nog zijn er lange wachtlijsten. De vraag naar jeugdhulp is sinds 2000 enorm gestegen. Het aantal kinderen en jongeren die van jeugdhulp (jeugdzorg zonder jeugdbescherming en jeugdreclassering) gebruikmaken, is in die tijd verdrievoudigd. In 2000 had één op de twintig kinderen ondersteuning nodig en in 2021 al één op de acht. In 2019 ontvingen 443.265 kinderen en jongeren tot 18 jaar een vorm van jeugdzorg. Hiervan kregen 41.000 kinderen en jongeren jeugdbescherming en vielen ruim 9.000 onder de jeugdreclassering. Als de lijn wordt doorgetrokken naar 2027, dan leidt dat tot een totaal jeugdzorggebruik van ongeveer 520.000 (één op de zes kinderen en jongeren).[133]

OVERBELASTING IN DE ZORG
PROTESTERENDE HUISARTSEN
VOOR DE MAURITSPOORT VAN HET
BINNENHOF / DE PAARSE KROKODILLEN
DIE DE POLITIE VAN ZE AFPAKTE,
SYMBOLISEREN DE REGELZUCHT IN
DE ZORG (DEN HAAG 1 JULI 2022)

VERGRIJZINGSDRUK EN TOEGANG ZORG

De toenemende zorgvraag gaat gepaard met een toekomstig kleinere beroepsbevolking. Niet alleen de formele zorg komt daardoor onder druk te staan, maar ook het informele aanbod aan zorg en ondersteuning (waaronder mantelzorg). Daarbij tekenen zich ook regionale verschillen af. Deze ontwikkelingen leiden tot een toenemende druk op de toegang tot de zorg.

Personeelstekort zet zorg onder druk

De omvang van de beroepsbevolking wordt de komende decennia kleiner. Als gevolg van de komende dubbele vergrijzing[134] en een kleinere beroepsbevolking zijn er straks veel *meer* mensen met een zorgvraag maar tegelijk ook veel *minder* mensen die zorg kunnen bieden. Nu werkt één op de zeven mensen in de zorg. In 2060 zou dat bij de huidige ramingen één op de drie moeten zijn als de zorg op de huidige manier georganiseerd blijft. Dat betekent dat in de nabije toekomst bijna alle mensen die de arbeidsmarkt betreden in de zorg nodig zijn, en dan met name in de verpleging en verzorging. Het tekort aan verpleegkundigen, verzorgenden en andere zorgmedewerkers zal in 2031 bijna drie keer zo groot zijn als nu. Waar het tekort in 2021 circa 49.000 medewerkers bedroeg, is dat over negen jaar 135.000. Als het personeel er niet is, ontstaan er enorme wachtlijsten en is de kans groot dat mensen geen professionele hulp kunnen krijgen.[135] Bovendien leidt dit tot concurrentie om het schaarse personeel in andere (publieke) sectoren.

Zorgaanbod onder druk in bepaalde delen van Nederland

In de krimpregio's komen zorg en andere voorzieningen in de toekomst verder onder druk te staan, doordat er steeds minder mensen wonen. Tussen 2020 en 2035 stijgt het aandeel 65-plussers, vooral aan de randen van Nederland. In delen van Zeeland, Limburg, de Achterhoek en de noordelijke provincies (inclusief het noorden van Noord-Holland) is in 2035 meer dan de helft van de populatie ouder dan 65 jaar[136], waardoor in deze gebieden meer vraag naar zorg zal zijn en zich steeds vaker personeelstekorten zullen voordoen, bijvoorbeeld voor huisartsen en verzorgenden in de thuiszorg en instellingen. Een ander gevolg is dat in deze gebieden ook minder mantelzorgers beschikbaar zijn. Deze ontwikkelingen hebben gevolgen voor de regionale toegang tot zorg, vooral voor zorg die decentraal wordt gefinancierd.

De toenemende stapeling van problemen zoals armoede, schulden en werkloosheid kan – zoals eerder toegelicht – leiden tot steeds meer gezondheidsproblemen. Dit gebeurt vooral bij mensen met een lage sociaal-economische status (waaronder mensen met een migratieachtergrond). Zij wonen veelal in wijken die verspreid door het land liggen,

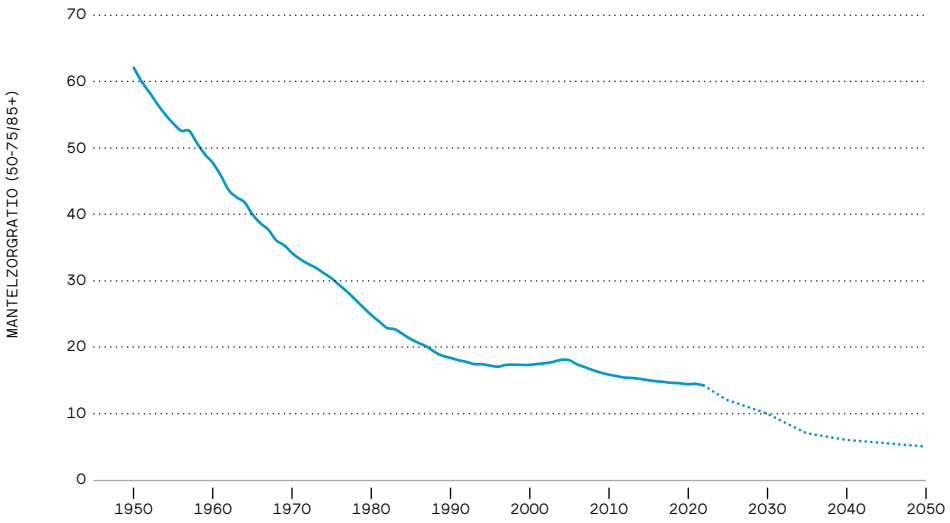
maar met een duidelijke clustering in het noordoosten en in Zuid-Limburg en in de grote steden. Dit is een belangrijke notie, omdat het benadrukt dat beleid dat bijdraagt aan een goede gezondheid en toegankelijke en kwalitatief goede zorg zich niet moet beperken tot het sociaal domein alleen, maar ook het ruimtelijk domein moet betrekken mét inachtneming van regionale verschillen. Binnen steden zullen de verdergaande verstedelijking en de stijgende woningprijzen de tweedeling tussen wijken met vooral hogere inkomens en wijken met lagere inkomens versterken. Door hun ligging en de aard van de bebouwing is er in deze wijken bovendien vaker sprake van een slechtere luchtkwaliteit en meer hittestress.[137] Hoewel dergelijke milieu- en klimaatveranderingen geen demografische ontwikkeling betreffen, kunnen zij gezondheidsverschillen wel verder vergroten.

Mantelzorg onder druk

Als gevolg van de dubbele vergrijzing ontstaat er niet alleen meer druk op de formele zorg, maar ook op bijvoorbeeld mantelzorg. Dit komt onder meer door het toenemend aantal alleenwonende ouderen. Vooral onder 85-plussers is de zorgbehoefte relatief groot. Mantelzorg komt vaak op de schouders van mensen van 50 tot 75 jaar terecht. Het aantal mensen dat informele ondersteuning kan bieden, neemt snel af, vooral in vergrijzende en krimpregio's.[138] De verhouding tussen het aantal mensen in de middenleeftijdsgroep (tussen 50 en 75 jaar) als indicatie van het informele hulpaanbod en de alleroudsten (als indicatie voor de vraag naar zorg) noemen we de *mantelzorgratio*. Figuur 6.17 laat zien dat deze verhouding gestaag afneemt. In 1950 stonden tegenover elke 85-plusser 62 50-75-jarigen. In 2021 zijn dit er 14,5. En in 2050 zullen dit er ongeveer 5 zijn. Er zijn in de toekomst dus minder mensen om voor ouderen te zorgen. Meer vrouwen dan mannen verlenen mantelzorg.[139] Een hogere arbeidsdeelname van vrouwen kan daarom consequenties hebben voor de beschikbaarheid van mantelzorg. Zo zou het beroep op wijkverpleging zou kunnen toenemen, evenals de zorguitgaven.

ZORG IN INTERNATIONAAL PERSPECTIEF

Nederlanders hebben een hogere levensverwachting dan de meeste andere Europeanen en zijn gemiddeld relatief gezond. In vergelijking met andere landen is de kwaliteit en toegankelijkheid van de medische zorg in Nederland over het algemeen beter of minstens van een vergelijkbaar niveau. In sommige delen van de zorg, zoals de verpleeghuiszorg en de (specialistische) jeugd-ggz, geldt dat er sprake is van een krappe arbeidsmarkt en van oplopende wachtlijsten. De uitgaven aan langdurige zorg en ondersteuning in Nederland zijn echter

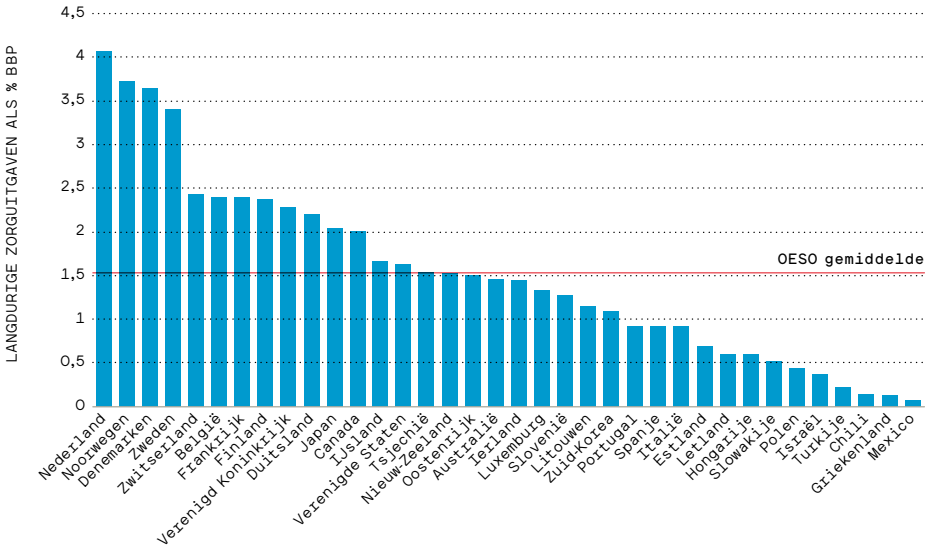


Figuur 6.17: Mantelzorgratio / Bron: CBS Statline; Kooiker et al. (2019). Voor 2050 eigen berekening staatscommissie op basis van CBS varianten (2023)

internationaal bezien relatief hoog (zie figuur 6.18), terwijl de eigen betalingen in de ouderenzorg in Nederland juist relatief laag zijn.[140] Doordat Nederland ten opzichte van andere landen aan het begin van de vergrijzingsgolf zit, is de verwachting dat het verschil met andere landen in de uitgaven aan de langdurige zorg (waaronder een groot deel van de ouderenzorg) de komende jaren verder toeneemt. De langdurige zorg behoort in Nederland in tegenstelling tot veel andere landen tot de formele (betaalde) zorg. Daarom zijn de uitgaven relatief hoog. Omdat ook wonen, maaltijden en verschillende ondersteunende activiteiten tot de ouderenzorg worden gerekend en collectief worden betaald, is intramurale zorg in verhouding duur. Het zorgpakket waarop Nederlanders op basis van de Wlz en de Wmo een beroep kunnen doen, is in vergelijking met andere landen van een vergelijkbaar welvaartsniveau behoorlijk ruim. De uitgaven aan curatieve zorg daarentegen zijn in verhouding tot vergelijkbare landen gemiddeld. Over de kwaliteit en toegankelijkheid van de langdurige zorg is in vergelijkend perspectief niet veel bekend.[141]

DIVERSITEIT EN DE ZORGVRAAG

Het aantal mensen met een migratieachtergrond (alle personen van wie minstens één ouder in het buitenland is geboren) neemt de komende



Figuur 6.18: Totale uitgaven aan langdurige zorg, 2019 (% bbp) / Bron: OECD Health at a Glance 2021. Voor Duitsland en Japan is de ondersteuningscomponent niet opgenomen.

decennia toe. In 2022 hadden 4,4 miljoen personen een migratieachtergrond. Dit is 25% van de Nederlandse bevolking.[142] Als gevolg van de huidige samenstelling van de bevolking zal afhankelijk van het scenario in 2050 naar verwachting 30 tot 40% van de bevolking een migratieachtergrond hebben. De mate waarin dat gebeurt, is afhankelijk van het jaarlijkse migratiesaldo, de ontwikkeling van de levensverwachting en het geboortecijfer. Ook de diversiteit *binnen* de groep mensen met een migratieachtergrond (de zogenaamde superdiversiteit) neemt toe door de uitbreiding van de EU, de hogere instroom van asielmigranten uit het Midden-Oosten en Afrika en de toegenomen instroom van arbeids- en studiemigranten uit onder meer Latijns-Amerika en Azië. Daartegenover staat dat er steeds minder mensen uit de klassieke migratielanden (Turkije, Marokko, Indonesië, Suriname en de voormalige Nederlandse Antillen) en de westelijke lidstaten van de EU komen. Tegelijkertijd zijn het juist mensen met deze herkomst die een groeiend deel van de groep ouderen in Nederland uitmaken.

De ziektebeelden onder migranten zijn niet altijd hetzelfde als die onder niet-migrantengroepen en verschillen ook deels naar herkomst en migratie geschiedenis. Het leidt ook tot andere zorgvragen in de samenleving. De vraag wat het precieze effect is op de omvang en de aard van de toekomstige zorgvraag is echter moeilijk eenduidig te beantwoorden. Dit vanwege de verschillen in leeftijdsopbouw, omdat het afhangt

van het type migratie en omdat er verschillen zijn in de mate waarin verschillende groepen gebruikmaken van de zorg. Op basis van de relatief beperkt beschikbare literatuur kan aangenomen worden dat de vraag naar zorg diverser zal worden qua migratieachtergrond. We illustreren dit in deze alinea ten aanzien van wat we op basis van onderzoek weten over de verschillen in migratieachtergrond.

Nederlanders met een migratieachtergrond

De groep mensen met een migratieachtergrond in Nederland is gemiddeld jonger dan de groep mensen met een Nederlandse achtergrond. Het aantal oudere mensen met een migratieachtergrond van de eerste generatie neemt echter, als gevolg van de vergrijzing, toe. De verschillen in zorgkosten tussen deze twee groepen zijn het grootst bij de wijkverpleging van jongere ouderen. Bij personen met een Nederlandse achtergrond zijn de kosten vooral hoog vanaf de 80-jarige leeftijd, maar bij personen met een migratieachtergrond nemen de kosten voor wijkverpleging al sterk toe vanaf 65-jarige leeftijd. De ziekenhuiskosten zijn onder personen met een migratieachtergrond voor de meeste leeftijden echter weer lager dan onder personen met een Nederlandse achtergrond. Dit kan onder andere worden verklaard uit het gegeven dat zij de weg minder goed weten in de gezondheidszorg. De kosten van huisartsenzorg verschillen weinig tussen de twee groepen.[143]

Ouderen met een niet-westerse migratieachtergrond hebben, zoals eerder aangegeven, relatief vaak bepaalde aandoeningen zoals dementie, diabetes, hart- en vaatziekten en aandoeningen aan het bewegingsapparaat. Ook multimorbiditeit komt veel vaker voor: zo heeft ongeveer de helft van de ouderen met een Turkse- of Marokkaanse achtergrond vier of meer chronische aandoeningen tegenover ongeveer een kwart van de ouderen zonder migratieachtergrond. Behalve een slechtere fysieke gezondheid is er relatief ook vaker sprake van mentale gezondheidsproblemen, bijvoorbeeld een psychose of depressie.[144] Dit risico lijkt vooral hoog te zijn voor de tweede generatie mensen met een niet-westerse migratieachtergrond. Zo komt psychose vaker voor onder vooral de tweede generatie Turkse, Marokkaanse en Surinaamse Nederlanders. Ook depressie komt meer voor onder Nederlanders met een niet-westerse migratieachtergrond als gevolg van onder andere grotere ervaren eenzaamheid, de vaak lagere sociaal-economische status en stressvolle migratieprocessen.

Sommige mensen met een migratieachtergrond lopen daarnaast als gevolg van genetische, culturele en/of sociaal-economische factoren een verhoogd risico een bepaalde ziekte te ontwikkelen. Mensen met een Hindoestaanse afkomst (in Nederland voornamelijk Surinaamse Nederlanders van Indiase afkomst) blijken bijvoorbeeld een groter

risico te lopen op overgewicht en diabetes type 2. Behalve het ontstaan van groepen die risico lopen op het ontwikkelen van ziekten, is er in de zorgsector niet altijd voldoende aandacht voor het succesvol behandelen van ziekten. Ondanks het feit dat bijvoorbeeld taaislijmziekte in de gehele bevolking bijna evenveel voorkomt als sikkelcelziekte–een aandoening die vooral voorkomt bij mensen wier ouders afkomstig zijn uit gebieden rond de evenaar–wordt er ongeveer tien keer zo veel onderzoeksgeld aan taaislijmziekte besteed als aan sikkelcelziekte.[145]

Asielzoekers en vluchtelingen

Veel vluchtelingen komen uit oorlogsgebieden en hebben een risicovolle reis naar Europa achter de rug. De groep asielzoekers en vluchtelingen heeft met elkaar gemeen dat zij een slechtere algemene gezondheid en meer psychische problemen (PTSS, depressie en angst) hebben dan Nederlanders zonder migratieachtergrond en andere niet-westerse migranten in Nederland. De tijd die gepaard gaat met het verkrijgen van duidelijkheid over de asielprocedure en de mogelijkheid tot gezinsheereniging hangt hiermee samen: hoe langer de asielprocedure, hoe meer–met name psychische–klachten.[146]

Arbeidsmigranten

Vooral laagopgeleide arbeidsmigranten die te maken hebben met slechte arbeidsomstandigheden–zoals een slecht werkklimaat of lange werkdagen–en die fysiek zwaar werk doen, lopen een groter gezondheidsrisico. Zij melden zich echter vaak niet ziek uit angst voor inkomensverlies of ze ervaren druk van de werkgever om aan het werk te blijven. Daarnaast kan er een vicieuze cirkel ontstaan doordat onzekerheid over de werk- en woonomstandigheden van invloed is op de mentale gezondheid, maar een slechtere gezondheid andersom tot financiële problemen kan leiden. Daar komt bij dat arbeidsmigranten bij arbeidsongeschiktheid niet altijd aanspraak kunnen maken op de Ziektewet als ze nog niet lang genoeg in Nederland hebben gewerkt of niet kunnen aantonen dat zij hier werkzaam zijn geweest. De financiële gevolgen van ziekte zijn voor hen hierdoor nog groter. Daarnaast kunnen vooral laagbetaalde arbeidsmigranten en vluchtelingen niet altijd de weg naar en in de zorg vinden. Ook zijn zij veelal niet voldoende in staat om informatie over gezondheid te verkrijgen, te begrijpen, te beoordelen en te gebruiken bij het nemen van aan gezondheid gerelateerde beslissingen.

Hulpverleners signaleren daarnaast dat er bij arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa in Nederland regelmatig sprake is van spanningen binnen gezinnen, problemen rond de opvoeding en eenzaamheid bij kinderen en jongeren. Door de lange werkdagen van en de werkdruk bij de ouder(s) blijft er soms weinig tijd en aandacht voor hen over.

Ouders hebben veel opvoedvragen, maar zijn tegelijkertijd niet altijd bekend met geboortezorg, jeugdgezondheidszorg (JGZ) of bijvoorbeeld gezinsondersteuning. Tot slot heeft het afwisselend in Nederland en het thuisland verblijven gevolgen voor het onderwijs en de sociaal-emotionele ontwikkeling van deze kinderen.[147]

Gevolgen diversiteit voor de zorg

Er is relatief weinig bekend over de gevolgen van veranderingen in de bevolkingssamenstelling op de toekomstige zorgvraag. Een eenduidig antwoord op de vraag of en in welke mate een migratieachtergrond van invloed is op de toekomstige zorgvraag, is dan ook vooralsnog niet te geven. Gelet op de toenemende superdiversiteit verdient het aanbeveling meer onderzoek te doen naar de gevolgen daarvan op de toegankelijkheid en de organisatie van de zorg. De literatuur lijkt erop te wijzen dat de gemiddeld lagere sociaal-economische status van veel mensen met een migratieachtergrond een belangrijke factor is. Daar komen biologische en sociaal-culturele verschillen bij, evenals ervaringen rond de migratiegeschiedenis zelf. Het is van belang dit samenspel van factoren in het oog te houden, omdat ze van invloed kunnen zijn op medische problemen. Maar ook om zo bij te dragen aan het creëren van gelijke kansen op goede en toegankelijke zorg en een gezond leven. Wanneer de zorg te weinig aandacht heeft voor de toenemende diversiteit in de samenleving, kunnen gezondheidsverschillen toenemen. Dit heeft gevolgen voor de mensen zelf en zorgt op langere termijn voor een zwaarder beroep op de zorg. Daarnaast kan de toenemende diversiteit–gelet op de prevalentie van bepaalde aandoeningen onder migranten–gevolgen hebben voor de vraag en onderzoek naar bepaalde typen zorg.

Een aandachtspunt ten aanzien van alle migrantengroepen betreft de toegang tot de zorg. Wanneer mensen de weg niet weten, of wanneer er in de omgeving geen (cultuursensitief) zorgaanbod beschikbaar is, ontstaat het risico dat zij onvoldoende bereikt worden. En ook dat zij onvoldoende gebruikmaken van de ondersteuningsmogelijkheden die voor iedereen gelijk toegankelijk zouden moeten zijn. Het is aannemelijk dat de vraag naar cultuurspecifieke zorg (zorg die zich richt op het bieden van zorg die aansluit bij de verschillende culturen, leefsituaties, achterstanden en problemen die mensen kunnen hebben) daarbij zal toenemen. Hoewel verschillende zorgaanbieders cultuurspecifieke zorg bieden, bijvoorbeeld aan oorlogsslachtoffers, vluchtelingen en voor Surinaamse, Antilliaanse, Turkse en Marokkaanse migranten, is dergelijke zorg nog onvoldoende ontwikkeld. Daardoor is er nog onvoldoende aansluiting op de leefwereld, positie en mogelijkheden van (laagtaalvaardige) bewoners met een migratieachtergrond.

PUBLIEK BELANG DERDE LEVENSFASE

Zoals eerder is opgemerkt doet het feit dat veel mensen in goede gezondheid ouder worden–tegen de achtergrond van de introductie van de AOW en pensioenregelingen–de vraag rijzen hoe groot het onbenutte maatschappelijk en economisch potentieel is van mensen die (nu en in de toekomst) de AOW-leeftijd bereiken en die vitaal en nog van betekenis willen en kunnen zijn. Daar waar vroeger werd gedacht in drie levensfasen (jong, volwassen en oud), is er tegenwoordig sprake van een extra levensfase tussen volwassen en oud in, waarvan de pensionering het startpunt vormt. Omdat de overgang naar deze vierde levensfase, waarin de kwetsbaarheid en zorgbehoefte toenemen, voor elk mens verschillend verloopt, is het moeilijk vast te stellen hoe omvangrijk deze groep is.

De RVS[148] schat dat het aantal mensen in de derde levensfase (ruwweg tussen de 65 en 80 jaar) van 2,4 miljoen (in 2018) toeneemt naar 3,2 miljoen in 2040. Uit hun onderzoek blijkt dat voor alle mensen in de derde levensfase drie dingen in meer of mindere mate belangrijk zijn: zij willen graag zelf richting kunnen geven aan hun bestaan, hebben behoefte aan verbondenheid en betekenisvol contact met anderen en willen het gevoel hebben dat ze ertoe doen. Kortom: zij willen van betekenis zijn, in de brede zin van het woord. Vanuit demografisch perspectief herkent de commissie de oproep van de RVS om deze levensfase vanwege de toenemende omvang van de groep mensen in de derde levensfase en hun (potentiële) bijdrage aan de samenleving niet langer te zien als een individuele zaak, maar als een gemeenschappelijke verantwoordelijkheid.

1 Een staatsobligatie is een obligatie die door een land of een overheid wordt uitgegeven. Vaak worden staatsobligaties uitgegeven om een gat in de begroting te kunnen dekken. Beleggers kopen de obligaties van de overheid en krijgen daarvoor wel couponrente voor terug.
2 CPB (2023a)
3 Zie De Graaf-Zijl et al. (2015)
4 Er is echter ook een keerzijde: met de hogere AOW-leeftijd stijgen de uitgaven aan werkloosheids- en arbeidsongeschiktheidsuitkeringen. Uitkeringen lopen namelijk langer door en een groter deel van de ouderen zal de hogere AOW-leeftijd niet gezond en werkend bereiken. Desondanks heeft de verhoging van de AOW-leeftijd per saldo een positief effect op de overheidsfinanciën. Dit komt doordat alle ouderen een AOW-uitkering ontvangen, terwijl slechts een klein deel gebruikmaakt van werkloosheids- en arbeidsongeschiktheidsuitkeringen.
5 CPB (2019b). Vos et al. (2018) laten verder zien dat de budgettaire besparing ongeveer 81 % is van de besparing op AOW-leeftijd. 47 % van de besparing op AOW-uitkeringen gaat verloren aan een toename in sociale uitkeringen door o.a. arbeidsongeschiktheid en werkloosheid. Daar staat tegenover dat de overheid ongeveer 28 % extra belastinginkomsten en premies ontvangt door de hogere werkgelegenheid.
6 CPB (2019b). Hierbij is uitgegaan van een grijze druk van tegen de 50 % in 2060 en een bevolkingsomvang van rond de 18,6 miljoen in 2060. Dit correspondeert het meest met het Grijze sscenario van CBS/NIDI. Verder is aangenomen dat het bbp groeit met 1,3 % tussen 2022 en 2025, 0,9 % tussen 2026 en 2040 en 1,2 % tussen 2041 en 2060.
7 Zie Burdorf et al. (2016).
8 Trokasti (2016)
9 Zie voor een literatuuroverzicht Kremer (2013).
10 Zie Adviesraad Migratie (2021)
11 Lucassen & Lucassen (2011)
12 Kremer (2013)
13 Muilwijk-Vriend et al. (2019). Daarnaast laten Bisschop et al. (2020) zien dat voor mbo-studenten studiekeuzes een belangrijkere rol spelen in de achterstand dan de thuissituatie.
14 Ook na correctie voor opleidingsniveau en leeftijd vinden Koot et al. (2019) significante verschillen in uitkeringsafhankelijkheid.
15 Bisschop et al. (2021)
16 Zie ook Kennisplatform Integratie & Samenleving (2020).
17 Koot et al. (2019)
18 Zie het rapport van WRR (2015).
19 Van Vliet & Andreu (2022)
20 OESO (2014)
21 Hennessey en Hagen-Zanker (2020)
22 Van de Beek et al. (2021)
23 Ibid.
24 Verbon (2022a)
25 Zie Kremer (2013) voor een literatuuroverzicht.
26 CPB (2019a)
27 Zie voor een literatuurovericht Henessy & Hagen-Zanker (2020).
28 Dit blijkt onder andere uit Van de Beek et al. (2021).
29 Zie voor een literatuurovericht: Henessy & Hagen-Zanker (2020).
30 Vaak worden de Cubaans bootvluchtelingen aangehaald die aanspoelden in Florida. Binnen *no time* had iedereen werk, zonder noemenswaardige gevolgen voor de zittende bevolking. Zie voor een literatuuroverzicht Boeri & Van Ours (2008) en CPB & SCP (2018).
31 CPB & SCP (2018)
32 Van der Meer & Reeskens (2015)
33 Zie Kremer (2013).
34 Dit betreft het scenario 'Krimp'
35 SCP (2018)
36 Regioplan (2016)
37 SER (2022)
38 CPB & SCP (2023)
39 SCP (2014)
40 NJI (2023)
41 Ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschap (2023b)
42 SCP (2015)
43 CPB (2019a)
44 Ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschap (2023a)
45 CBS (2022a)
46 PWC (2021)

47 Nuffic (2022b)
48 Ibid
49 SER (2022)
50 Inspectie van het Onderwijs (2023a)
51 Tweede Kamer (2022e)
52 SCP (2018)
53 SCP (2017)
54 Ibid.
55 CBS (2022h)
56 CPB (2019a)
57 CBS (2022i)
58 OECD (2022)
59 Centerdata (2022); Ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschap (2023b)
60 Centerdata (2022); Inspectie van het Onderwijs (2019)
61 Ibid.
62 OCW (2022)
63 Ibid. Zie ook VOION (2022)
64 Arbeidsmarktplatform PO (2021)
65 Tweede Kamer (2023b)
66 Inspectie van het Onderwijs (2023a)
67 Regioplan (2016)
68 Ibid.
69 Linckens et al. (2022)
70 Centerdata (2023)
71 Inspectie van het Onderwijs (2023a)
72 Gubbels et al. (2019)
73 Ibid.
74 PWC (2021)
75 Inspectie van het Onderwijs (2023a)
76 ACVZ (2021)
77 Ibid.
78 Landelijke Kwaliteitsmonitor Kinderopvang (2023)
79 Inspectie van het Onderwijs (2017)
80 Inspectie van het Onderwijs (2023b)
81 SCP (2023a)
82 BBO (2020)
83 Inspectie van het Onderwijs (2018)
84 Ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschap (2023a)
85 Centerdata (2022)
86 Onderwijsraad (2023)
87 Ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschap (2023b)
88 Ibid.
89 Linckens et al. (2022)
90 CPB & SCP (2023)
91 Ibid.
92 SCP (2023a)
93 NIDI & CBS (2021)
94 Ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschap (2023b)
95 Ibid.
96 SCP (2017)
97 Onderwijsraad (nog te verschijnen); Bakens et al. (2023)
98 Ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschap (2023b)
99 Hoe mensen hun gezondheid waarderen, is niet objectief vast te stellen. Voor de leesbaarheid wordt ervoor gekozen in de tekst verder de term '(goede) gezondheid' te gebruiken waar 'als goed ervaren' gezondheid wordt bedoeld.
100 Dat wil zeggen dat iemand twee of meer chronische aandoeningen heeft.
101 Tweede Kamer (2023a)
102 WRR, het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) en de Raad voor de Volksgezondheid en Samenleving (RVS) wijzen er dan ook op dat het denken over en de wijze waarop de zorg tot nu toe georganiseerd is om een fundamentele herziening vraagt wil de zorg in de toekomst voor iedereen die dat nodig heeft toegankelijk en betaalbaar gehouden kunnen worden zónder afbreuk te doen aan de kwaliteit.
103 WRR (2021a)
104 WRR (2021b), p. 8-13
105 Een persoonsgebonden budget is een bedrag waarmee mensen zelf zorg, verpleging of hulp en ondersteuning kunnen inkopen.
106 RIVM (2020)
107 Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (2016)
108 RIVM (2020)
109 WRR (2021a) p. 131
110 Ibid. p. 132
111 Ibid.
112 NIDI & CBS (2021)
113 Ibid. p. 49
114 RIVM (2018a)
115 De schatting van 330.000 is van het RIVM en 620.000 van Alzheimer Nederland.
116 WRR (2021a)
117 Dat wil zeggen dat de relatieve prijzen van diensten en producten uit een sector

toenemen wanneer de toename van de arbeidsproductiviteit in die sector langzamer verloopt dan die in de economie als geheel. Dat komt doordat tijd en aandacht voor bijvoorbeeld de patiënt (in de zorg) of leerling (in het onderwijs) essentieel is, waardoor de mogelijkheden tot arbeidsproductiviteitsverbetering te komen minder groot zijn.

118 Uitgaande van de CBS-bevolkingsprognose 2018.
119 WRR (2021a)
120 NIDI & CBS (2021)
121 RIVM (2020)
122 WRR (2021a)
123 NIDI & CBS (2021)
124 WRR (2021a), p. 330
125 Gebaseerd op het Centraal Economisch Plan uit 2014.
126 RIVM (2020)
127 CBS (2021)
128 RIVM (2020)
129 Ibid. p. 69
130 Volgens het NIDI en het CBS (2021) en de WRR (2021a).
131 WRR (2021a)
132 Raad voor Volksgezondheid en Samenleving (2021)
133 WRR (2021a)
134 Dubbele vergrijzing wil zeggen de toename van het aantal 80-plussers binnen de groep 65-plussers.
135 Raad voor Volksgezondheid en Samenleving (2022b)
136 WRR (2021a), p. 48
137 Ibid. p. 57
138 PBL en CBS (2022)
139 Ruim 40% van de mantelzorgers is man. Uit onderzoek blijkt een accentverschil tussen mannen en vrouwen: mannen hebben een meer taakgerichte houding ten opzichte van mantelzorg, waar vrouwen meer vanuit een relatiegerichte houding mantelzorg bieden (www.kennisinformelezorg.nl).
140 IBO Ouderenzorg (2023), p.20
141 RIVM (2018b)
142 CBS, bevolkingsgegevens, eigen bewerking.
143 NIDI & CBS (2021)
144 WRR (2021a), p. 56
145 Raad voor Volksgezondheid en Samenleving (2022a)
146 Pharos (2022)
147 Ibid.
148 Raad voor Volksgezondheid en Samenleving (2020)

DEEL III
SOCIALE EN ROBUUSTE KEUZES

:

COHESIE

USTE

HOOFDSTUK 7

SOCIALE COHESIE, GEMATIGDE GROEI

In het eerste deel van het rapport zijn de belangrijkste demografische trends geïnventariseerd en varianten van vergrijzing en migratie beschreven. In het tweede deel is toegelicht wat de effecten zijn van demografische ontwikkelingen op de economie, de ruimtelijke ordening en de publieke voorzieningen. In dit derde deel staat de duiding centraal van de maatschappelijke gevolgen van demografische ontwikkelingen, vooral met het oog op brede welvaart en sociale cohesie. Daarnaast presenteert de staatscommissie welke handelingsperspectieven daaruit voortvloeien door de urgentie die er op korte termijn al is.

De instelling van de Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050 is mede ingegeven door zorgen over de sociale cohesie in Nederland. Nu roept dat begrip uiteenlopende verwachtingen op in een land dat individualisering laat zien. Scheidslijnen in de samenleving zijn er altijd geweest. Deze zijn in zichzelf niet problematisch, maar ook een open samenleving veronderstelt een mate van gemeenschappelijkheid. Zonder een besef van onderlinge verantwoordelijkheid en solidariteit zijn maatschappelijke opgaven moeilijker te beantwoorden.

In paragraaf 7.1 gaan we dieper in op een viertal scheidslijnen: wat kunnen we zeggen over verschillen in opleiding, generatie, herkomst en regio, in de context van demografische veranderingen? Vervolgens worden de resultaten weergegeven van een onderzoek naar de publieke opinie over groei, krimp, vergrijzing en migratie op basis van twee representatieve surveys (7.2). Daarna worden impressies weergegeven uit werkbezoeken en gesprekken die door de staatscommissie zijn georganiseerd (7.3). In de slotparagraaf van dit hoofdstuk omschrijft de staatscommissie dat een scenario met gematigde groei meer perspectief biedt voor Nederland op weg naar 2050 dan krimp- of hoge groeiscenario's (7.4).

7.1 SOCIALE COHESIE

Het begrip 'sociale cohesie' krijgt vanuit verschillende disciplines een zeer verschillende invulling. De kans is groot dat sociologen zeggen dat het gaat om de mate waarin burgers in de maatschappij verbondenheid ervaren. Vraag het een econoom, dan zal de nadruk vooral liggen op wat sociale cohesie betekent voor de welvaart. En een politicoloog zal belichten dat het gaat om het vertrouwen van burgers in de democratische rechtsstaat: vertrouwen in de politiek, in politici en in instituties.

We kijken hier vooral naar de sociaal-economische en sociaal-culturele kant van een viertal mogelijke scheidslijnen in de samenleving: tussen mensen met verschillende opleidingsniveaus, met of zonder migratieachtergrond, tussen jongere en oudere generaties en tussen de verschillende regio's in het land. Bij elke beschouwing over sociale cohesie is het belangrijk om de waarschuwing van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) uit *Samenleving in beweging* ter harte te nemen: "Tweedelingen zijn als je langer kijkt vaak 'veeldelingen'. Net zomin als dé Nederlander, bestaat dé Randstedeling, dé plattelander, dé boer of dé migrant niet."[1]

Inderdaad: *veeldelingen*: demografische ontwikkelingen veranderen de verhouding tussen verschillende generaties en tussen mensen met en zonder een migratieachtergrond. Daar spelen regionale verschillen en opleidingsverschillen doorheen. Dat vraagt om een nieuwe overdenking van de sociale cohesie, in een tijd die wordt gekenmerkt door een groeiende diversiteit van de bevolking. En dat brengt nogal wat nieuwe uitdagingen met zich mee. Scherpe maatschappelijke scheidslijnen verhinderen dat iedereen gelijke kansen heeft en maken een samenleving minder leefbaar, veilig en welvarend.

De belangrijkste scheidslijn is die tussen *mensen met verschillende*

opleidingsniveaus. Daarbij gaat het vooral om of mensen al dan niet een hbo- of wo-opleiding hebben gevolgd. De schoolloopbanen van leerlingen met verschillende thuisachtergronden verlopen zeer ongelijk–ook in het geval van gelijke onderwijsprestaties. Het opleidingsniveau van de ouders en de vroege selectie voor de verschillende routes in het voortgezet onderwijs beïnvloeden dit.[2] De ongelijkheid tussen mensen met een lagere en hogere sociaal-economische status begint al voordat kinderen naar school gaan en manifesteert zich in het onderwijs. Dit heeft gedurende de gehele levensloop gevolgen op andere levensdomeinen. Deze zogenoemde opleidingskloof kan zich mogelijk ontwikkelen tot één van de grootste scheidslijnen in de samenleving van de toekomst.

Eén van de sterkste voorbeelden van deze scheidslijn is het verschil in gezondheidsniveau. Verschillen in opleiding vertalen zich in verschillen in de levensverwachting, leefstijlfactoren en het aantal psychische aandoeningen. De verschillen tussen groepen met een hogere of lagere sociaal-economische status blijven–zoals ook benoemd in hoofdstuk 6–onverminderd groot. Zo leven vrouwen die een hbo/wo-opleiding hebben gevolgd gemiddeld 5,4 jaar langer dan anders geschoolde vrouwen, terwijl het verschil bij mannen zelfs 6,5 jaar is. Het verschil in het aantal jaren met een gezonde levensverwachting is nog groter: bij mannen 14,2 jaar en bij vrouwen 15,5 jaar. Het verschil in leefstijlfactoren tussen deze groepen, en de daarmee samenhangende kans op gerelateerde aandoeningen en klachten, is groot. Het aantal rokers is bijvoorbeeld in het algemeen afgenomen, maar dat geldt vooral voor hbo/wo-opgeleiden. De verwachting is dat obesitas toeneemt, naar verwachting vooral onder niet hbo/wo-opgeleiden. Ook depressie- en angstklachten komen bij hen vaker voor.[3]

Het verschil in opleidingsniveau vertaalt zich vaak ook in inkomensverschillen. Deze kunnen op hun beurt voor een tweedeling zorgen, wanneer het aanbod van publieke diensten tekortschiet in termen van kwaliteit of hoeveelheid. Denk aan de zorg en het onderwijs. Mensen die over voldoende middelen beschikken, kunnen het zich veroorloven gebruik te maken van privaat aanbod in het onderwijs en de zorg. Daarmee kunnen zij het tekort vermijden. Ongelijke toegang tot voorzieningen heeft dus een uiteenlopende impact op verschillende groepen, wat nieuwe tegenstellingen kan veroorzaken of bestaande tegenstellingen kan versterken. Zoals eerder is toegelicht, kan deze tweedeling zich verdiepen wanneer de tekorten zo groot worden dat ook in de private sector de prijzen zullen stijgen en de mogelijkheden hiervan gebruik te kunnen maken nóg ongelijker worden.

Gelijke toegang tot voorzieningen is niet alleen bepalend voor de mate van sociale solidariteit, maar vaak ook voor het vertrouwen in de

ONGELUKKEID
MEGAJACHT ‘FEADSHIP PROJECT 822’ VERLAAT DE WERF VOOR DE EERSTE TESTVAART (ALPHEN AAN DEN RIJN 15 OKTOBER 2023)

CASTELLUM

rechtsstaat. Wanneer naar opleidingsniveau wordt gekeken, dan blijkt overal dat hbo/wo-opgeleiden een groter vertrouwen hebben. Volgens bestuurskundigen Mark Bovens en Anchrit Wille komt dat mede doordat onze democratie langzaam is veranderd in een diplomademocratie, die beter beantwoordt aan de ervaringen en doelen van hbo/wo-gediplomeerden. [4]

Er zijn tal van onderzoeken die laten zien hoe de ongelijkheid kan worden versterkt door het meritocratische ideaal. Dat ideaal–hoe belangrijk de nadruk op verdienste en niet op afkomst op zichzelf ook is–kan een nieuwe ongelijkheid met zich meebrengen. Het idee kan immers ontstaan dat de verschillen in de samenleving vooral voortvloeien uit de inzet om vooruit te komen. En doordat de instituties en inspraak worden gedomineerd door mensen met een universitaire opleiding, worden de ervaringen in andere delen van de samenleving niet altijd op waarde geschat. Zo kan een vicieuze cirkel van wantrouwen ontstaan.

Naast de wil om te participeren in democratische processen moeten burgers tenslotte ook kúnnen deelnemen in politieke instituties en beleidsmakers kunnen bekritiseren. Het gaat erom dat wetgeving zodanig is ingericht dat er zo goed mogelijk wordt ingespeeld op deze vaardigheden. [5] Sommige mensen staan bij overheidsdienstverlening nu eenmaal voor een grotere opgave dan anderen. Dat komt niet alleen door verschillen in opleidingsniveau, maar ook door een verschil in de ervaren invloed op beleid. [6]

Een tweede mogelijke scheidslijn is die tussen *de jongere en oudere generaties*. Hier speelt de demografie een directe rol: alle projecties wijzen op een sterke groei van het aantal 65-plussers. Het huidige aantal personen in de leeftijdsgroep van boven de 80 jaar (850.000) verdubbelt in de periode tot 2050. Net als andere demografische ontwikkelingen heeft dit zijn eigen problemen, maar in de basis is deze 'democratisering' van het ouder worden iets om positief te waarderen.

Toch is het onmiskenbaar dat deze vooruitgang zijn schaduwkanten heeft. Een samenleving waarin een hogere levensverwachting samengaat met een lager aantal kinderen is een samenleving waarin de verhouding tussen de generaties langzaam uit het lood slaat. Die scheefgroei kan voor spanning zorgen tussen de generaties. Nog los van de betaalbaarheid van de vergrijzing kunnen jongeren zich afvragen of oudere generaties wel met voldoende urgentie naar de toekomst kijken.

Eén van de domeinen waarop die spanningen zich uiten is de toegang tot de woningmarkt. Een gebrek aan betaalbare woningen zorgt in algemene zin voor ongelijke toegang tot gewilde woningen in bepaalde gebieden. Scheidslijnen worden versterkt doordat mensen met een vergelijkbaar inkomen en opleiding vaker in dezelfde wijken bij elkaar

wonen. En jongeren hebben moeilijker toegang tot een eigen woning dan ouderen. Een tekort aan betaalbare en passende huisvesting leidt tot ongelijkheid tussen generaties, te meer doordat ouderen vaak in grotere gezinswoningen blijven wonen bij gebrek aan een alternatief. Bij jongeren kan het gebrek aan huisvesting leiden tot uitgestelde gezinsplanning, wat niet alleen gevolgen heeft op individueel niveau, maar ook op collectief niveau.

Niet alleen verdelingsvraagstukken vragen om aandacht, maar ook is het van belang dat bij een groeiend aandeel van oudere kiezers voldoende aandacht is gewaarborgd voor de perspectieven en ervaringen van jongeren en toekomstige generaties. Dan ontstaat de vraag: hoe staat het met de verschillen in opvattingen tussen de generaties? Het SCP concludeert in *Burgerspectieven* dat "al met al zich geen harde tweedeling tussen jong en oud opdringt, maar op een aantal opvattingen verschillen de jongste en oudste categorie wel sterk."[7] Ook hier dringen de veeldelingen zich op.

Toch zijn er verschillen. Daarbij gaat het onder meer om opvattingen over de multiculturele samenleving en ongelijkheid: jongeren zijn duidelijk positiever over de multiculturele samenleving dan ouderen; ouderen zijn juist kritischer over ongelijkheid dan jongeren: "Van de jongsten is 49% het eens en 23% het oneens met de stelling dat de inkomensverschillen te groot zijn; bij de oudsten is dat respectievelijk 69% en 6%."[8] Dat is een opmerkelijk verschil dat wellicht is te verklaren uit het gegeven dat de jongeren van nu meer zijn opgegroeid met het idee dat eigen verdienste bepalend is.

Ook zien de onderzoekers aanmerkelijke verschillen tussen de generaties als het gaat om opvattingen over democratie en politiek: "Wat de politiek betreft, zijn de oudsten er veel vaker van overtuigd dat Kamerleden en ministers niet geïnteresseerd zijn in de opvattingen van 'mensen zoals ik' (65% eens en 15% oneens) dan de jongsten (34% eens, 29% oneens). Het idee het landsbestuur over te laten aan sterke leiders is bij de oudsten ook veel populairder (43% eens en 32% oneens met de desbetreffende stelling) dan bij de jongsten (15% eens en 56% oneens)."

Niet alleen generaties verschillen in Nederland; er zijn ook verschillen tussen *mensen met en mensen zonder migratieachtergrond*. Al moeten we ook daarbij de verschillen binnen al deze groepen benadrukken: de diversiteit van de diversiteit springt in het oog. Wat bijvoorbeeld opvalt, is dat de kinderen uit migrantengezinnen vaak andere opvattingen hebben dan hun ouders. En wat geldt voor de tweede generatie, zal nog meer gelden voor daaropvolgende generaties. Die diversiteit wordt versterkt door de vlottendheid van migratie: er is meer variatie in de verblijfsduur van migranten.

Uit alle demografische varianten die de commissie heeft onderzocht–waarbij gevarieerd is met een migratiesaldo van lichte krimp naar snelle groei–blijkt dat het aandeel van eerste en tweede generatie Nederlanders met een migratieachtergrond in 2050 tussen de 26 en 45% van de Nederlandse bevolking zal bedragen. Ook belangrijk: in vrijwel alle varianten blijft de eerste generatie omvangrijker dan de tweede generatie. In een variant van gematigde groei zal de eerste generatie rond de 4 miljoen mensen omvatten en de tweede generatie 3,5 miljoen mensen. In de variant van hoge groei zal de eerste generatie ruim 6 miljoen mensen omvatten en de tweede generatie bijna 4 miljoen.

Het is duidelijk dat het aandeel van migrantengemeenschappen zal toenemen. Hier komen verschillende uitdagingen samen wat betreft verschillen in opleiding, inkomen, gezondheid en huisvesting. En deze nieuwe vormen van ongelijkheid werken door in de sociale cohesie. Hoewel er tussen de eerste en tweede generatie zeker sprake is van sociale mobiliteit en de diversiteit qua opleidingsniveau ook onder de eerste generatie is toegenomen, blijft met een grote eerste generatie ongelijkheid een belangrijk vraagstuk voor sociaal beleid.

Dat heeft ook gevolgen voor de samenleving als geheel. Rondom huisvesting kunnen bijvoorbeeld maatschappelijke spanningen ontstaan: sociale huurwoningen worden steeds minder toegankelijk, met name vanwege een afnemende voorraad. Daardoor kunnen wrijvingen ontstaan tussen aandachtsgroepen, zoals asielstatushouders en andere inwoners die recht hebben op dit type woningen. Ook de huisvesting van sommige arbeidsmigranten kan problematisch zijn, omdat zij vaak onder slechte omstandigheden een woning delen. Dit heeft ook effect op de directe leefomgeving in wijken.

Er zijn uiteenlopende beelden mogelijk over de samenhang van migratie en sociale cohesie. Wanneer, bijvoorbeeld als gevolg van de vlottendheid van migratie, een aanzienlijk deel van de migranten kort in Nederland verblijft, roept dat vragen op. Onder meer over de gevolgen daarvan voor de sociale cohesie op met name wijk- of buurtniveau en voor het inrichten van bijvoorbeeld het verenigingsleven en onderwijs. De WRR wijst erop dat herkenningspunten zoals winkels of scholen en kerken door de komst van migranten kunnen veranderen of verdwijnen, waardoor gevestigde bewoners zich minder thuis voelen en verliesgevoelens kunnen ervaren.[9]

Godfried Engbersen en zijn collega's van de WRR concluderen in *De nieuwe verscheidenheid* dat etnische diversiteit vooral een uitwerking heeft op buurtverhoudingen: "Uit onze analyse blijkt dat inwoners de buurt als minder cohesief beoordelen, wanneer de buurt meer divers is. Dit resultaat is significant. Daarbij is rekening gehouden met sociaaleconomische kenmerken van inwoners en de buurt. Behalve de

diversiteit van de buurt heeft ook de sociaaleconomische achterstand van de buurt een negatief effect op de buurtcohesie. De invloed van de diversiteit is echter een stuk groter."[10]

Die afnemende cohesie wordt op een andere manier belicht door een onderzoek van het SCP, dat laat zien dat de tweede generatie minder vertrouwen heeft in regering en parlement dan eerste generatie migranten. Ook wordt door de tweede generatie negatiever geoordeeld over de vraag of Nederland een gastvrij land is. In lijn daarmee wordt door die generatie meer discriminatie ervaren. De onderzoekers noemen dat een integratieparadox: de generatie die meer in Nederland is geworteld, blijkt ook negatiever in hun oordeel.[11] Dat zou je kunnen zien als een vorm van emancipatie: de kinderen die hier zijn geboren vinden dat ze hier thuis horen en ontwikkelen een kritische blik.

Vormen van discriminatie doen afbreuk aan de sociale cohesie. In het onderwijs worden leerlingen met een migratieachtergrond bijvoorbeeld vaker dan andere leerlingen verwezen naar lagere onderwijsniveaus dan hun prestaties indiceren.[12] Toch stijgt het opleidingsniveau van mensen met een migratieachtergrond, al zien zij dat niet altijd terug in hun kansen op de arbeidsmarkt. Discriminatie in het onderwijs en op de arbeidsmarkt zijn van invloed op het thuisgevoel en de verbinding in de samenleving.

Al deze onderzoeken tonen een samenleving die botsingen laat zien; tegelijk zijn het momentopnamen in een langere migratiegeschiedenis. Daarmee zijn de huidige beelden niet per se maatgevend voor de komende decennia. Als migratie iets laat zien, dan is dat wel een verandering, om te beginnen een wisseling van generaties. En die verandering gaat, zoals de meeste veranderingen, gepaard met conflicten. Maar de langere geschiedenis van migratie, ook in Nederland, laat zien dat een meer inclusieve samenleving vorm kan krijgen.

Belangrijk voor zo'n samenleving is dat er gedeelde normen zijn, die worden gedragen door ruime meerderheden. Denk daarbij aan de godsdienstvrijheid of de vrijheid van meningsuiting. Het uitgangspunt is wederkerigheid: de vrijheid die mensen vragen voor hun eigen levensovertuiging brengt de verantwoordelijkheid met zich mee om dezelfde vrijheid te willen waarborgen voor mensen met geheel andere levensovertuigingen. Dat is geen gemakkelijke opgave, maar wel wezenlijk voor een samenleving die zo divers is en nog diverser zal worden.

Tenslotte wordt gekeken naar mogelijke scheidslijnen *tussen de regio's* in Nederland.[13] Ook hier moet worden aangetekend dat verschillen binnen regio's minstens even betekenisvol zijn als verschillen tussen regio's. Maar de soms eenzijdige nadruk op de Randstad–bijvoorbeeld bij investeringen in mobiliteit of cultuursubsidies–roept elders in het land

een indruk van achterstelling op. De situatie waarbij in Groningen decennialang gebruik is gemaakt van de gasvoorraden en in Den Haag weinig oog was voor de aardbevingsschade die dat veroorzaakte, is uitgegroeid tot een symbool van die tegenstelling.

Een aantal vaker genoemde voorbeelden van verschillen tussen regio's in het land zijn de grotere afstand tot ziekenhuizen en de langere aanrijtijden van ambulances, vervoersarmoede, minder openbaar vervoer, gebrekkig leerlingenvervoer; de mindere nabijheid van een heel scala aan publieke voorzieningen, waaronder ook allerlei vormen van scholing, de ongelijke verdeling van cultuursubsidies–ook als je dat naar rato van de belastingopbrengsten per regio vertaalt–en de verdeling van agenten die niet voldoet aan de gewogen en afgesproken verdeling. Ook kan worden gekeken naar de politieke vertegenwoordiging van de verschillende regio's in Den Haag of de locaties van krantenredacties, journalisten en nieuwsmedia.

Een van de kwesties die een rol speelt bij de ervaren verschillen tussen regio's is bereikbaarheid. Dit heeft te maken met de aanwezige infrastructuur, in combinatie met de nabijheid van voorzieningen en werkgelegenheid. Verminderde bereikbaarheid hoeft op zichzelf niet te worden ervaren als negatief voor de brede welvaart: mensen kiezen bijvoorbeeld juist voor rust. Maar het vergroot wel de afhankelijkheid van de auto. Mensen die bijvoorbeeld de middelen niet hebben om over een auto te beschikken of een fysieke beperking hebben, worden zo minder of niet in staat gesteld te participeren in de samenleving.

In het verlengde hiervan, en nog belangrijker met het oog op scheidslijnen, is dat het verdwijnen van voorzieningen, in samenhang met het gevoel herkend en erkend te worden door nationale instituties, iets doet met het rechtvaardigheidsgevoel en vertrouwen van mensen. En het kan ongelijkheid vergroten. Aandacht voor bereikbaarheid en mobiliteit in sociaalruimtelijk beleid zou daarom bij moeten dragen aan het creëren van gelijke toegang tot mogelijkheden en/of voorzieningen.[14]

Ook hier spelen demografische veranderingen een rol: terwijl sommige regio's snel groeien en veel economische bedrijvigheid laten zien, zijn er ook regio's waar de bevolking minder groeit of zelfs licht krimpt. Een visie op de toekomst van Nederland zal dus ook moeten gaan over de manier waarop de samenhang tussen het westen van het land en de andere provincies kan worden versterkt, zonder daarbij historisch gegroeide patronen te veronachtzamen. Wat in eeuwen is ontstaan, kan niet in decennia worden veranderd.

Toch moeten deze verschillen niet te zwaar aangezet worden. In de brede welvaartsindicator, ontwikkeld door de Universiteit Utrecht en de Rabobank, komen Friese, Overijsselse en Gelderse regio's er als beste uit: "Afgezien van de brede welvaart in specifieke regio's laat de kaart

zien dat de brede welvaart over het algemeen het hoogst is in het gebied vanaf de kust bij Leiden en Haarlem tot en met Twente en de Achterhoek, vanaf daar tot en met Zuid-Friesland en in de noordelijke helft van Noord-Holland. Grote delen van dit 'blauwe gebied' combineren een prettig leefklimaat met de nabijheid van voorzieningen en werk in de steden. In vergelijking met het gemiddelde in Nederland zijn veel mensen daar gezonder, zekerder van hun baan, meer maatschappelijk betrokken, tevredener met hun huis en simpelweg gelukkiger."[15]

De verschillen binnen de regio's verdienen aandacht. Een aantal Randstedelijke regio's komt er ook goed uit, maar de drie grote steden scoren het laagst, samen met Noordoost-Groningen: "In Agglomeratie Den Haag, Groot-Rijnmond en Groot-Amsterdam is de brede welvaart lager. Dit is vooral te wijten aan de dimensie huisvesting en in mindere mate aan de dimensie veiligheid. De beperkte beschikbaarheid en de hoge prijzen van huizen leiden daar tot een lagere woontevredenheid." De gevoelde achterstelling van de regio ten opzichte van de Randstad is voor een deel wel terecht, maar tegelijk zijn er in verschillende regio's veel brede welvaartsvoordelen ten opzichte van de Randstad.

Kort samengevat zijn er tal van mogelijke scheidslijnen die de ongelijkheid en het onbehagen in de samenleving kunnen versterken. In deze korte schets zijn de sociaal-economische en sociaal-culturele kanten van de verschillen tussen mensen in ons land wat betreft opleiding, leeftijd, migratieachtergrond en regio toegelicht. Alleen al de samenhang van deze verschillen maakt het van belang om zoals gezegd, vooral oog te blijven hebben voor veeldelingen.

De scheidslijnen zijn een uiting van pluralisme en diversiteit, maar toenemende schaarste kan leiden tot grotere ongelijkheid in de maatschappelijke verdeling van welzijn tussen groepen met een verschillende sociaal-economische status. Dat te voorkomen is een urgente opgave in het licht van de demografische ontwikkelingen die hier zijn beschreven. Scherpe maatschappelijke scheidslijnen verhinderen immers dat iedereen gelijke kansen heeft en maken een samenleving minder leefbaar, veilig en welvarend.

Tegelijk zijn er processen van in- en uitsluiting die soms verbonden zijn met demografische ontwikkelingen. Dat is op zichzelf begrijpelijk, want het draagt bij aan identiteitsvorming en maakt het samenleven overzichtelijker. Het kan echter problematisch worden wanneer in- en uitsluiting leiden tot parallelle gemeenschappen die geen contact hebben of tegenover elkaar komen te staan. Het risico van toenemende polarisatie is zeker niet denkbeeldig.

Een gebrek aan inclusie en verbinding ondermijnt het draagvlak voor de rechtsstaat en de condities waarbinnen individuen volwaardig

SAMENLEVEN
HET NEDERLANDS ELFTAL TIJDENS DE UEFA WOMEN'S NATIONS LEAGUE TEGEN SCHOTLAND (DE GOFFERT NIJMEGEN 27 OKTOBER 2023)

BRUGTS
22

kunnen participeren. Dit kan ook een negatieve weerslag hebben op welvaart in brede zin. Zwakke identificatie met de rechtsstaat en een gebrek aan solidariteit met 'de ander' ondergraven het fundament van het sociale zekerheidsstelsel. Verharding van het maatschappelijke klimaat draagt bij aan voedingsbodems voor radicalisering en extremisme, aan meerdere kanten.

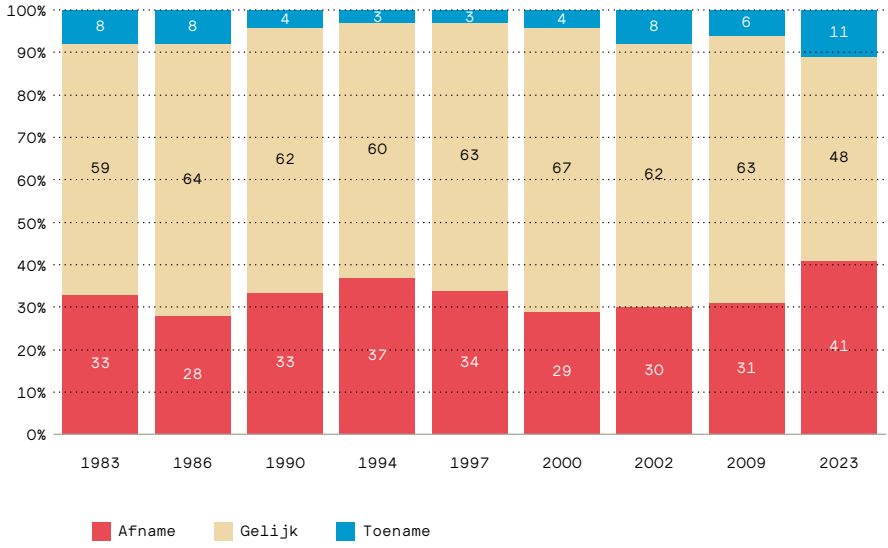
Sociale cohesie is een opgave. De opeenstapeling van ongelijkheden vergroot de kans op maatschappelijke tegenstellingen. En ook al staan sommige mensen aan de welvarende kant van de lijn omdat ze hoger zijn opgeleid, de gevolgen van deze ongelijkheden zorgen op langere termijn ook voor hen voor ontwrichting. In die zin is het bewaken van de sociale cohesie een opdracht die niet alleen betekenis heeft voor bepaalde groepen mensen, maar vroeg of laat iedereen direct zal raken.

7.2 PUBLIEKE OPINIE

De verwachting dat Nederland op weg naar 2050 nog drukker, grijzer en diverser wordt, gaat iedereen aan. Iedere inwoner in het land heeft ermee te maken: van jong tot oud, van stad tot platteland, en van werknemers tot werkgevers. Hoe inwoners tegen de gevolgen van demografische veranderingen aankijken, is van belang: het kan bijvoorbeeld invloed hebben op hun gedrag of welzijn. Tegelijkertijd kunnen de visies van burgers in het land een spiegel voorhouden aan beleidsmakers: waar het goed gaat, maar ook waar de pijnpunten en zorgen in een samenleving zich voordoen.

Om hier zicht op te krijgen, zijn twee representatieve peilingen door de organisaties Clingendael/Kieskompas en Centerdata/LISS uitgevoerd.[16] Zo heeft de staatscommissie een indruk verkregen hoe men denkt over zowel bevolkingsgroei als -krimp en de effecten ervan op de Nederlandse samenleving in zijn vele aspecten. Naast deze onderzoeken is ook kennis opgehaald om te zien hoe de Nederlandse visie zich verhoudt tot die in andere Europese landen, onder andere verzameld via een recente Europese enquête. De verschillende bronnen vullen elkaar op deze manier aan.[17]

Zowel de uitkomsten van de Clingendael- als LISS-enquête laten zien dat een overgrote meerderheid (87%) van de respondenten niet voor verdere groei van de bevolking is.[18] Figuur 7.1 laat zien dat men wil dat de bevolking gelijk blijft (48%) of krimpt (41%). Deze vraag is ook sinds 1983 op vaste momenten gesteld aan de Nederlandse bevolking. Het patroon dat we in deze LISS-enquêtes vinden, komt in grove lijnen overeen met de peiling van 2023: het merendeel van de bevolking (tussen 59% en 67%) wenst dat de bevolkingsomvang gelijk blijft, en ongeveer een derde wenst dat de bevolking krimpt.

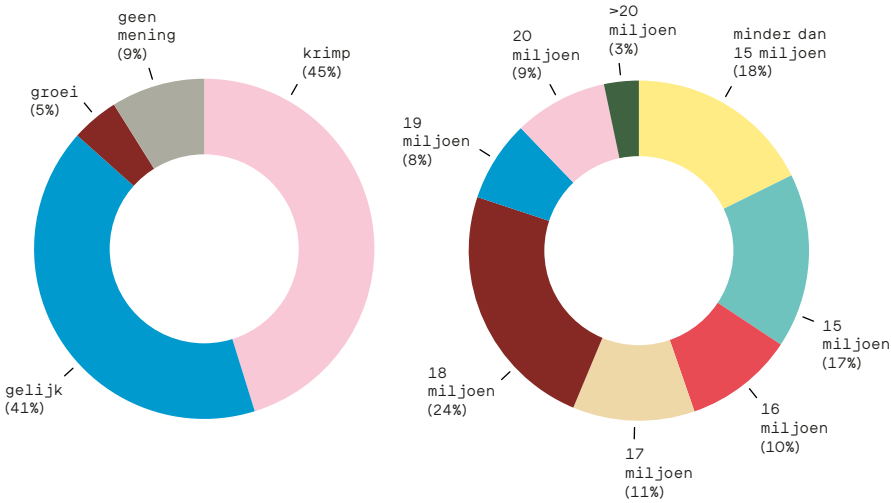


Figuur 7.1: Gewenste bevolkingsontwikkeling Nederland, 1983-2023 / Bron: NIDI-MOAB, Centerpanel diverse jaren en LISS (2023).

Noot: De vraag waarop deze resultaten zijn gebaseerd luidt: "Vindt u het wenselijk dat het aantal inwoners in Nederland in de toekomst toeneemt, ongeveer gelijk blijft of dat het afneemt?" Voor het vergelijkbaar maken van de peilingen 1983 tot 2009 met die van 2023 zijn de opvattingen van personen met een migratieachtergrond buiten beschouwing gelaten, omdat deze in de jaren 1983 tot 2009 een te verwaarlozen categorie waren in het Centerpanel.

De LISS-enquête van 2023 suggereert dat iets veranderd is: enerzijds zijn er meer mensen die een voorkeur hebben voor een daling van de bevolking (41% versus 31% in 2009), anderzijds ook meer mensen die groei juist als een wenselijke ontwikkeling zien (11% versus 6% in 2009).[19] Tegelijkertijd denken de meeste Nederlanders (73%) dat het tot stand brengen van nulgroei (heel) moeilijk haalbaar is. En in het geval van krimp is dat percentage 77%. Verdere bevolkingsgroei wordt daarentegen juist wel als makkelijk haalbaar gezien (67%) Figuur 7.2 laat zien welke bevolkingsomvang in 2050 men wenst.

Verder blijkt duidelijk uit de Clingendael-enquête dat er zorgen zijn over de gevolgen van een groeiende bevolking. De top drie van zaken waar de respondenten in het Clingendael-onderzoek zich zorgen over maken bij een verdere toename van de bevolking zijn wonen (87%), maatschappelijke spanningen (86%) en ruimte voor natuurgebieden (79%).



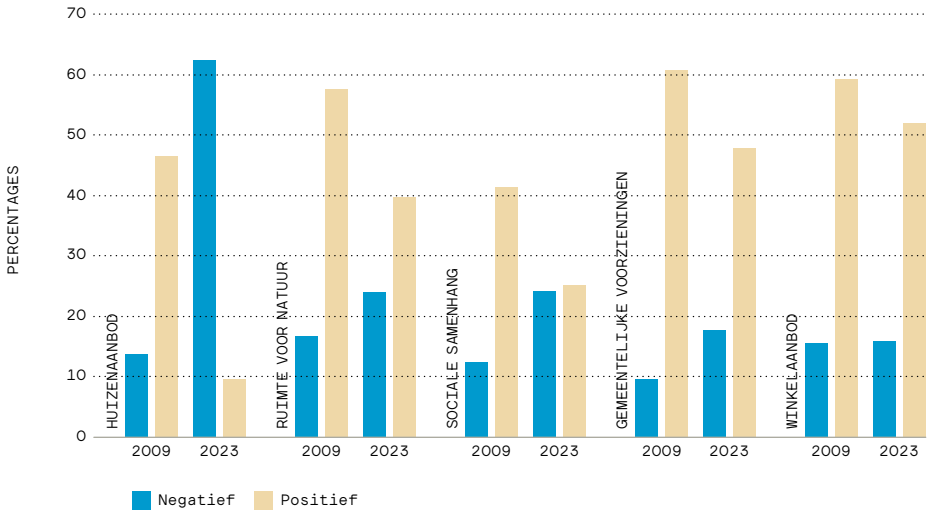
Figuur 7.2: Opvattingen over gewenste bevolkingsontwikkeling en omvang / Bron: Houtkamp et al. (2023)

Het LISS-onderzoek laat een vergelijkbaar beeld zien wat betreft leefbaarheid en de waardering rondom natuur en ruimte. De vraag over leefbaarheid is op twee momenten–in 2009 en 2023–aan de respondenten voorgelegd. Hierdoor kunnen we ook enigszins zien wat de ontwikkeling over de tijd is. De waardering voor natuur en ruimte is afgenomen en een aanzienlijk groter deel van de respondenten beoordeelt deze negatief (31% in 2023 tegenover 17% in 2009). De waardering van de bevolkingsdichtheid in Nederland laat echter een nog duidelijker beeld zien: in 2009 was 36% negatief, maar 14 jaar later is meer dan de helft van de respondenten negatief (56%) over de bevolkingsdichtheid.

Naast deze meer algemene vragen werden respondenten ook gevraagd naar de kwaliteit van de leefbaarheid in de eigen woonomgeving. Figuur 7.3 bevat een overzicht van hoe Nederlandse respondenten de leefbaarheid in hun woonplaats ervaren op twee momenten in de tijd.

Het woningaanbod in de eigen omgeving wordt in 2023 als buitengewoon negatief ervaren, nog maar één op de tien respondenten is hier positief over. Maar ook op het vlak van ruimte voor natuur en sociale cohesie zien we in 2023 een duidelijke stijging van degenen die hier negatief over oordelen in de eigen omgeving. Het aandeel mensen dat hier positief over is, daalt fors tussen 2009 en 2023. Respondenten zien ook positieve ontwikkelingen: men is tussen 2009 en 2023 positiever geworden over het aanbod van gemeentelijke voorzieningen en het winkelaanbod.

Omdat men met zowel bevolkingsgroei als -krimp rekening moet houden in het nadenken over de toekomst, is in het onderzoek[20] ook

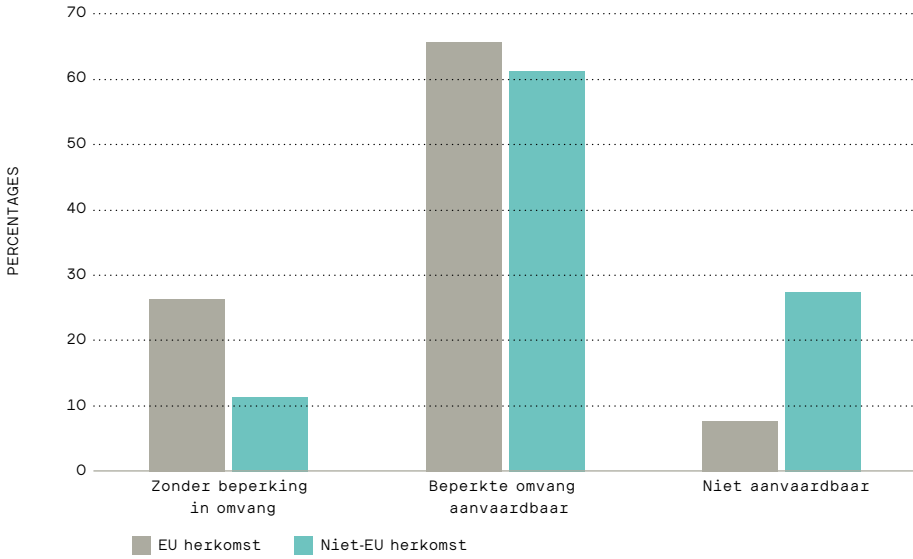


Figuur 7.3: Meningen over kwaliteit van leefbaarheid in eigen woonomgeving, 2009 en 2023 / Bron: NIDI, Centerpanel (2009) en LISS (2023). Noot: De vraag waarop deze resultaten zijn gebaseerd luidt: "Hoe beoordeelt u de leefsituatie in uw woonplaats op de volgende aspecten?" De neutrale antwoordpositie is in deze figuur weggelaten.

gevraagd naar de gevolgen van mogelijke krimp en de mogelijke oplossingen voor de tekorten op de arbeidsmarkt als gevolg van vergrijzing. De meeste zorgen over bevolkingskrimp onder Nederlanders hebben te maken met het tekort aan zorgpersoneel, de krimp van de beroepsbevolking in het algemeen en de houdbaarheid van het pensioenstelsel.

Tenslotte zijn er in het Clingendael-onderzoek verschillende vragen gesteld over internationale migratie, welke nu en waarschijnlijk ook in toekomst de belangrijkste oorzaak van bevolkingsgroei of -krimp zal zijn. Bijna twee derde van de ondervraagden vindt een in omvang beperkte arbeidsmigratie aanvaardbaar (figuur 7.4). Dat geldt voor alle belangrijkste vormen van migratie: arbeidsmigratie van binnen en buiten de EU, circulaire migratie, asielmigratie, studiemigratie en gezinshereniging. De enige uitzondering hierop is irreguliere/illegale migratie, wat voor een overgrote meerderheid van de Nederlanders (85%) niet aanvaardbaar is.

Tot slot, een blik over de grens kan verhelderend werken om te zien hoe burgers in andere EU-lidstaten tegen de demografische ontwikkelingen in hun land aankijken. Recentelijk heeft ook de Eurobarometer een enquête gehouden over demografische uitdagingen onder de bevolking van Europa in september 2023.[21] Daaruit kwam naar voren dat de

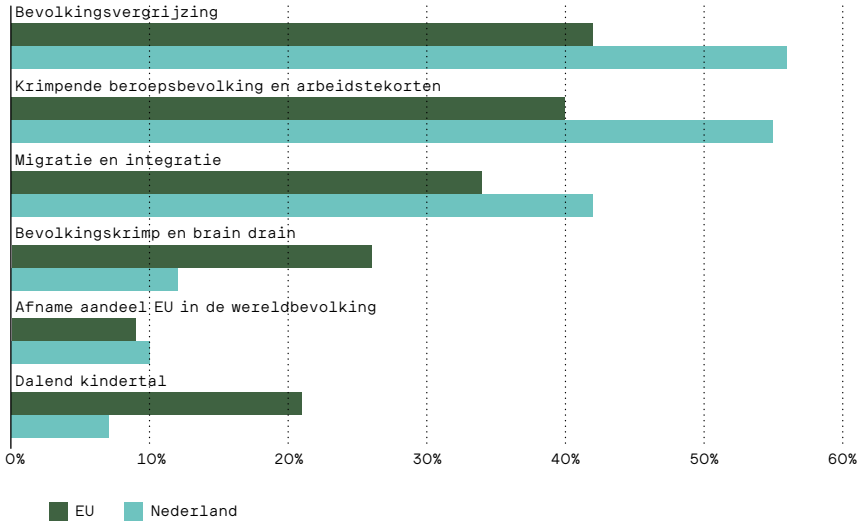


Figuur 7.4: Aanvaardbaarheid van arbeidsmigratie vanuit de EU en buiten de EU, 2023 / Bron: Houtkamp et al. (2023)

meeste Europese respondenten zich zorgen maken over vergrijzing (42%), een kleiner wordende beroepsbevolking (40%), migratie en integratie (34%). Figuur 7.5 toont tevens de blik die Nederlandse burgers hebben op de verschillende uitdagingen. Dan blijkt dat, nog sterker dan de gemiddelde EU-burger, vergrijzing, arbeidsmarktproblemen en migratie als uitdagingen worden gezien. Helaas bevat de Eurobarometer geen vraag over hoe in een land omgegaan moet worden met een toenemende bevolkingsgroei. Maar men kan wel enigszins uit de figuur aflezen dat bevolkingskrimp en een dalend kindertal veel meer als een probleem worden gezien in andere EU-landen: vooral in tegenstelling tot Midden- en Oost-Europa, waar in Nederland slechts 7% van de Nederlanders een dalend kindertal als een probleem ziet.

Overigens komt uit deze enquête ook naar voren dat een grote meerderheid (82%) vindt dat demografische veranderingen prioriteit moeten hebben in politiek en beleid. En een vrijwel even groot deel is van mening dat dit samenwerking tussen de verschillende beleidsniveaus zal vragen op Europees, nationaal, regionaal en lokaal niveau. Van de Nederlandse respondenten in de Eurobarometer gaf 86% aan dat zij deze nauwe samenwerking van belang vinden. Ook in de diverse werkbezoeken van de staatscommissie kwam de roep om coördinatie, maar ook aandacht voor de verscheidenheid tussen regio's in Nederland, naar voren.

De meeste EU-respondenten denken dat vergrijzing en krimpende

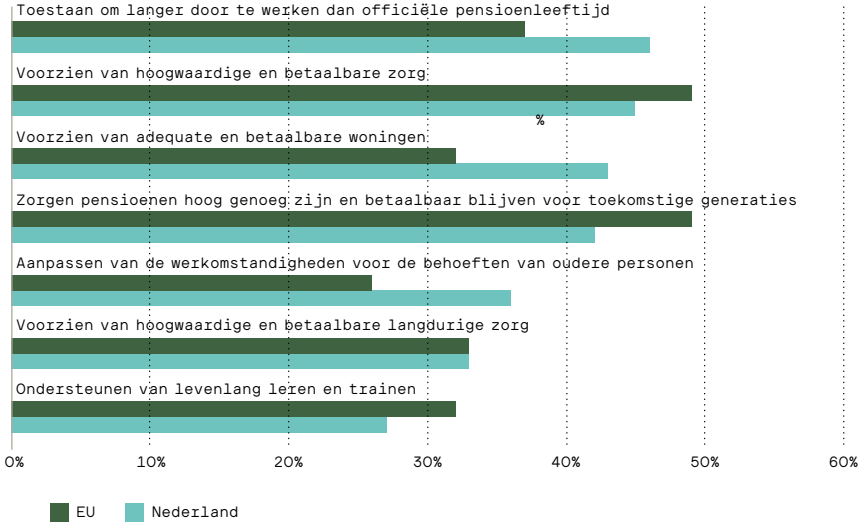


Figuur 7.5: Meest dringende demografische uitdagingen volgens Nederlanders en EU-burgers, 2023 / Bron: Flash Eurobarometer 534, veldwerk september 2023

Noot: De vraag luidde: "Wat zijn naar uw mening de meest dringende demografische uitdagingen in uw land?" Respondenten konden uit de lijst van zes uitdagingen (maximaal) twee keuzes maken.

beroepsbevolking de economische concurrentiepositie van de EU onder druk zetten en dat er arbeidsmarkttekorten zullen ontstaan. Ook hier worden de oplossingen door de respondenten gevonden in het zorgen dat werkloze jongeren werk vinden (61%), maar ook de combinatie van betaald werk en zorg in het privéleven wordt veel genoemd (48%). De beleidsoplossingen om met een vergrijzing in werk- en privéomstandigheden om te gaan, krijgen nog meer aandacht als we naar figuur 7.6 kijken.

Actief ouder worden is een thema dat al decennia de ronde doet in beleidskringen. Figuur 7.6 biedt een blik op hoe burgers in de EU en in Nederland tegen dit streven aankijken. Nederlanders blijken veel meer overtuigd dan andere EU-burgers om langer door te werken. Ook zijn zij meer overtuigd van het belang van woningen die toegesneden zijn op de behoeften van vergrijzende inwoners én het aanpassen van de werkomstandigheden voor oudere werkenden. Een goede (langdurige) zorg en goed pensioen, die bovendien betaalbaar zijn, worden zowel in Nederland als in de EU als belangrijk gezien.

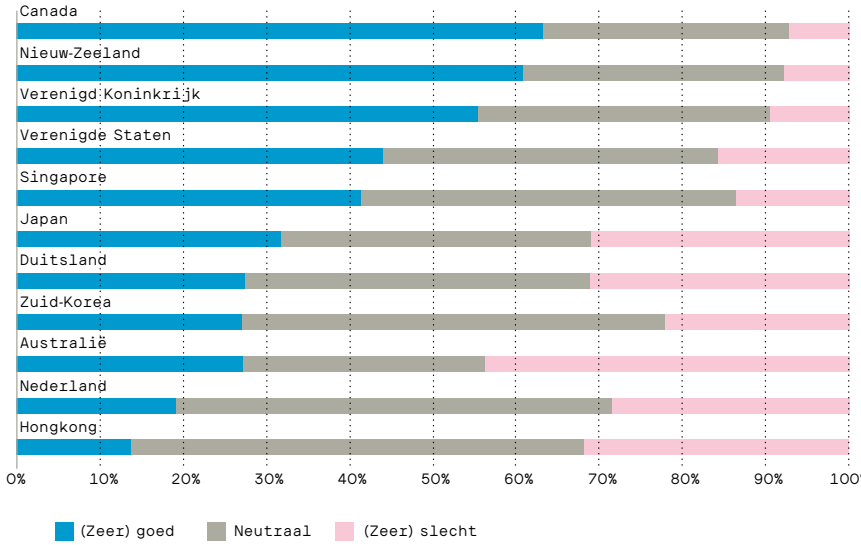


Figuur 7.6: Beleidsprioriteiten om actief ouder te worden te ondersteunen/stimuleren in Nederland en EU / Bron: Flash Eurobarometer 534, veldwerk September 2023

Noot: Respondenten konden uit de lijst van zeven beleidsopties (maximaal) drie keuzes maken. De vraag luidde: "In 2021 is de levensverwachting in de EU bij geboorte 80,1 jaar. Van mensen wordt verwacht dat zij langer leven, welke van de volgende acties zou de overheid [in land van respondent] moeten nemen om u en toekomstige generaties de mogelijkheid te geven om een actief en lang leven te leiden?"

Tot slot is het informatief om te zien hoe inwoners van traditionele immigratielanden tegen immigratie aankijken, in vergelijking met Nederland en andere landen met een hoge bevolkingsdichtheid. Figuur 7.7 brengt de oordelen per land in kaart, waarbij de meest positief gestemde landen bovenaan staan, gerangschikt naar de mate waarin men vindt dat immigranten (zeer) goed voor de ontwikkeling van het land zijn geweest. Inwoners van Nederland behoren tot de meer negatief gestemde respondenten. De meeste traditionele immigratielanden als de Verenigde Staten, Canada en Nieuw-Zeeland zijn in de top terug te vinden, evenals een 'nieuw' immigratieland als het Verenigd Koninkrijk.

Opvallend is dat ook de inwoners van een traditioneel immigratieland als Australië per saldo negatief oordelen over de invloed van immigranten. Het toont alleen maar dat ook een traditioneel immigratieland zijn problemen kent: recentelijk heeft de minister van Binnenlandse Zaken het migratiesysteem als 'stuk' bestempeld en een



Figuur 7.7: Opvattingen van inwoners over de invloed van immigranten op de ontwikkeling van hun land / Bron: WVS, 2017-2022

Noot: De vraag luidt: "Hoe beoordeelt u de invloed van immigranten op de ontwikkeling van [naam land]?", antwoordcategorieën variëren van (1) zeer goed tot (5) zeer slecht.

grootscheepse hervorming beloofd.[22] Inwoners van Nederland en Hongkong zijn niet erg positief over de waarde van immigratie, maar tegelijkertijd zijn dit ook de landen zijn waar het neutrale oordeel het grootst is (52%, respectievelijk 54%). Met andere woorden, de meeste inwoners spreken geen oordeel uit. Datzelfde geldt overigens ook voor de iets meer positief gestemde inwoners van Singapore en Zuid-Korea.

7.3 IN GESPREK

De staatscommissie is vanaf het eerste begin tot het laatste moment in gesprek gegaan met tal van groepen en organisaties. Deze gesprekken vormen daarmee ook een opbrengst voor het burgerperspectief op demografische trends en op de gevolgen daarvan. Onderdeel van het instellingsbesluit van de staatscommissie is immers de opdracht om invulling te geven "aan een interactief proces met burgers en deskundigen, met bijzondere aandacht voor het perspectief van jongeren." Daar is gesproken met deskundigen en beleidsmakers in diverse contexten, fysiek en online, maar vooral ook ter plaatse met betrokkenen in verschillende regio's. Het doel was om te luisteren naar hoe zij aankijken

tegen het demografisch verleden en de toekomst in hun omgeving. En welke gevolgen deze hebben gehad, en mogelijk hebben, voor thema's als innovatie en arbeid, sociale cohesie, zorg en wonen. Deze opbrengst is in vergelijking met de representatieve enquêtes meer impressionistisch van aard.

De werkbezoeken aan Brainport Eindhoven, Parkstad Limburg, de Achterhoek en Zaandam-Oost boden inzichten in de unieke uitdagingen en mogelijkheden van de verschillende regio's en hun reactie op demografische ontwikkelingen zoals krimp, vergrijzing of migratie. Naast deze regionale werkbezoeken, die vaak een aantal organisaties of instanties op één dag omvatte, zijn ook specifieke bezoeken afgelegd aan het Aahof (Zwolle), aan KLM (Haarlemmermeer) en VDL Groep (Eindhoven) en diverse rondetafelgesprekken met onder meer wetenschappers, maatschappelijke bestuurders en partijen uit het bedrijfsleven gevoerd.

Uit deze gesprekken en bezoeken kwam de vergrijzing en de gevolgen die dat heeft voor de arbeidsmarkt als belangrijkste thema naar voren. En daarmee ook de spanning die dat geeft voor het functioneren van organisaties: in het algemeen en in essentiële sectoren als zorg en onderwijs in het bijzonder. Een tweede rode draad in de gesprekken was de positieve economische betekenis van migratie voor de Nederlandse economie, waarbij de schaduwzijden van bepaalde soorten migratie ook niet uit het oog werden verloren. Daarnaast werden veelal de beleidsimplicaties van de gevolgen van een vergrijzende maatschappij en van immigratieontwikkelingen op nationaal en regionaal niveau besproken. Vooral bij bezoek aan regio's die in het verleden te maken hebben gehad met bevolkingskrimp én vergrijzing is de aandacht voor de gekozen beleidsoplossingen uit het heden en het verleden groot, met momenteel eigen, regionale actieplannen. Over het algemeen vinden betrokken bestuurders en bewoners vaak dat in het nationale beleid te weinig oog is voor de specifieke gevolgen op regionaal niveau: landelijke discussies en maatregelen werken regionaal anders uit. Daarom is een visie op regionale ontwikkeling en hoe deze zich verhoudt tot het nationale niveau volgens betrokkenen essentieel. Een verdeling van verantwoordelijkheden tussen regio en Rijk en het nadenken over de optimale schaal van beleid en uitvoering wordt van groot belang geacht.

De frictie tussen nationaal en regionaal beleid kwam onder andere sterk terug bij het bezoek van Parkstad Limburg[23] in het bespreken van de transitie die Limburgse economie én samenleving na de definitieve sluiting van de mijnen in 1975 heeft doorgemaakt. Demografische veranderingen, zoals krimp en vergrijzing, hebben deze regio in de periode die volgde zwaar geraakt. En pas de laatste tien jaar ziet men een ommekeer, waarbij er meer mensen naar Limburg komen dan

vertrekken. Daaraan is in de regio ook hard en met succes gewerkt vanuit een nieuw perspectief op de regionale ontwikkeling. Bevolkingsgroei wordt gezien als een welkome ontwikkeling, ook al is deze ontwikkeling fragiel. Bouwstenen voor het 'nieuwe narratief' in deze zijn een duidelijke inzet op migratie, investeren in onderwijs en het behouden van talent (via kennisclusters, samenwerking onderwijs-bedrijfsleven), aantrekken van bedrijvigheid, nieuwe woningbouw en een focus op de Euregio.

Het behouden van voorzieningen, zoals zorginstellingen, maar ook het in stand houden van sociale cohesie en het omgaan met arbeidsmarktkrapte vormen de uitdagingen en tegelijk de zorgen daarbij. De kennis maar ook pijn die gemoeid zijn gegaan met de transitie van een (regionale) economie, die ooit sterk afhankelijk was van steenkool en de weg vormgeeft naar een duurzame samenleving, bieden lessen voor beleidsmakers. Er moeten keuzes worden gemaakt op nationaal niveau, waarbij afstemming nodig is met regio's en hindernissen moeten worden weggenomen zodat agglomeratievoordelen beter kunnen worden benut, ook in de toekomst.

Een voorbeeld dat werd genoemd, waarbij de afstemming tussen het nationale en regionale niveau voor verbetering vatbaar is, is het verschil tussen de nationale discussie over de toename van internationale studenten en het belang dat bepaalde regio's bij deze instroom en samenwerking hebben. Daarnaast werd aangegeven dat regionale, grensoverschrijdende samenwerking in regio's als Parkstad Limburg wordt bemoeilijkt door keuzes op nationaal niveau waardoor ontwikkeling wordt afgeremd. De regionale wens voor meer samenwerking tussen Nederlandse bedrijven en Duits hoger onderwijs onderstreept het belang van breder kijken en vanuit 'de bedoeling' iets mogelijk te maken.

Een vanuit meerdere regio's als goed voorbeeld gekwalificeerd. zijn de huidige Regio Deals–waarin de rijksoverheid en regio's samenwerken om de kwaliteit van leven, wonen en werken van inwoners en ondernemers te verhogen. De deals hebben op plekken als Brainport Eindhoven, de Achterhoek en Parkstad Limburg al meerdere successen geboekt. Ze bieden een strategisch instrumentarium om als regio na te denken waar het heen wil, en zijn ingesteld om verbinding te creëren tussen verschillende partijen. Bestaande voorzieningen worden verbeterd en uitgebreid door publiek-private investeringen van zowel overheid als bedrijfsleven in verschillende maatschappelijke domeinen. Het is uiteindelijk de verbinding tussen maatschappelijke domeinen, zoals zorg en wonen, waarin kansen liggen om goed om te gaan met demografische ontwikkelingen, aldus gesprekspartners.

Het bundelen van zelfstandig wonen en ouderen die voor elkaar zorgen van 50-plus tot op hoge leeftijd is een idee dat schuilgaat achter het denken in hofjes *nieuwe stijl*. Om dit te onderzoeken en de bewoners en initiatiefnemers van dit project te spreken heeft de commissie een bezoek gebracht aan het Aahof in Zwolle: een wijkje dat in 2018 werd opgeleverd aan de noordrand van Zwolle met 48 woningen, waarbij koop en sociale huur door elkaar staan. Het is een nieuw concept, waarbij er een combinatie wordt gemaakt van de hofjes van vroeger en de gemakken van nu. Iedereen die er wil komen wonen ondertekent een 'sociaal contract', waarin staat hoe men met elkaar omgaat om betrokken op elkaar te kunnen zijn. Het is, met andere woorden, het 'naoberschap' op schrift.

Voor dit initiatief met meerdere locaties bestaat veel belangstelling. De wachttijd is mede afhankelijk van de handelingssnelheid en daadkracht van gemeenten en varieert van minimaal vier jaar tussen idee en bewoning tot mogelijk veel langer. Zorg wordt in het geval van deze gemeenschap nog niet collectief ingekocht. Dat gebeurt door de bewoners zelf, hoewel het clusteren van zorg in de praktijk voor een redelijke kostenbesparing (ongeveer 30%) kan zorgen. Het bezoek aan de bewoners van dit hof liet vele voordelen zien, maar de ervaringen van de afgelopen vijf jaar bewoning tonen ook wel dilemma's van deze nieuwe woongemeenschappen: waar stopt burenhulp (of 'naoberschap') en waar begint mantelzorg? In het adresseren van deze dilemma's kan de ervaring van bij deze hofjes betrokken partijen worden benut.

Als iedereen tegelijk oud wordt, wie zorgt dan voor wie? Leeftijdsvariatie kan daarbij helpen. Waar het om gaat, is dat er in Nederland wordt nagedacht over en geëxperimenteerd met zorgconcepten die passen bij de samenleving van nu en straks. Alleen het idee om zorg en wonen op nieuwe manieren te combineren, maakt dit het waard om de ervaringen te volgen in de tijd die komen gaat. Daarbij is ook de rol van gemeenten van belang over welke grond beschikbaar is onder welke voorwaarden. Uiteindelijk is de bredere kosten-batenanalyse hier van belang; niet alleen in de realisatie van een project zelf, maar ook in hoe de wereld eromheen werkt. Zo helpt de sociale zekerheid, zoals deze nu in Nederland is georganiseerd, niet altijd bij het willen realiseren van verschillende vormen van intergenerationeel wonen.

De uitdagingen van een regio die te maken heeft met vergrijzing en een stagnerende beroepsbevolking zijn ook aan de orde gekomen tijdens een werkbezoek aan de Achterhoek. Evenals de kracht van een regio om hier met elkaar als samenleving—overheden, maatschappelijke organisaties en bedrijfsleven—juist innovatieve antwoorden op te vinden. Zowel onderwijs als zorg zijn diensten die als gevolg van deze demografische

krachten onder druk staan. Als er in de komende jaren niet wordt doorgepakt, gaat daardoor de kwaliteit van onderwijs en de kwaliteit van leven, in het geval van zorg, achteruit. Zo ziet men in de zorg dat de vraag de komende tien jaar sterk zal toenemen. Het personeelsbestand bij sommige zorgorganisaties is gemiddeld al ouder en een fors deel hiervan zal de komende tien jaar met pensioen gaan. Huidige financiering staat onder druk. waarmee de instroom van nieuw en extra personeel juist aan de voorkant van uitstroom wordt bemoeilijkt. Bovendien zal nieuw personeel daarbij niet voldoende zijn om de groeiende vraag op te vangen. Binnen zorginstellingen wordt ingezet op een combinatie van technologische oplossingen en de inschakeling van 'naoberschap' in het bieden van ondersteuning. Maar het vraagt meer dan dat: bijvoorbeeld ook hoe dicht mensen bij elkaar in de buurt wonen. Wat erg werd gemist op dit punt is een langetermijnperspectief dat richting geeft voor de beslissingen van betrokken organisaties, zoals in de zorg. Eerst (moeten) afschalen om vervolgens op te schalen is niet robuust omgaan met de veranderingen.

In het onderwijs wordt door ROC het Graafschap College, samengewerkt met het bedrijfsleven. waarbij maatwerk per student centraal staat. Een student kan bijvoorbeeld meteen een toets afleggen over dat wat tijdens een stage geleerd is of indien nodig of wenselijk in een aantal lessen nog aanvullende uitleg krijgen als iets niet tijdens een stage aan bod is gekomen. Ook de bijscholing van docenten, en andersom het bedrijfsleven, is hier onderdeel van. Het zijn manieren van samenwerking tussen bedrijven en scholen die uitgaan van een gezamenlijk vormgeven van 'vorming' en het delen van de inzet daartoe in tijden van arbeidsmarktkrapte. Belangrijke maatschappelijke factoren binnen de Achterhoek zijn het midden- en kleinbedrijf (mkb) en de rol van familiebedrijven. Deze zijn belangrijk in het bieden van arbeidsplaatsen, maar kunnen ook als betrokken partijen de kansen in een regio mee tot bloei brengen. Maar veel van de mkb'ers hebben moeite om opvolgers te vinden. Of zij ondervinden moeilijkheden bij het financieren van de opvolging. Het resultaat is dat deze kleine bedrijven worden overgenomen door grotere investeerders en dat weer ten koste gaat van de lokale bijdrage en sociale cohesie in de regio, volgens betrokkenen.

Uitdagingen die werkgevers hebben als gevolg van demografische ontwikkelingen kwamen ook terug in enkele praktijkbezoeken bij andere bedrijven in het land. Zo kent de Koninklijke Luchtvaart Maatschappij (KLM) een tekort aan technisch personeel, als gevolg van vergrijzing en teruglopende nieuwe aanwas. Dit is mede problematisch omdat niet alle werkzaamheden (volledig) kunnen worden geautomatiseerd met behulp van technologie. Zo kent het onderhouden van de

bladen van vliegtuigmotoren een grote variatie aan corrigerende handelingen en een kleine hoeveelheid van repeterende handelingen. Dit maakt het écht vakwerk dat het beste door een ervaren werknemer kan worden gedaan. Het duurt echter jaren om iemand op te leiden en er zijn steeds minder jongeren die dat willen. Technologie kan wel een ondersteunende rol spelen en het werk vergemakkelijken, bijvoorbeeld bij het verplaatsen van zware onderdelen. Op andere plekken binnen het bedrijf heeft technologie ook een ondersteunende rol: onder andere in de vorm van *augmentend reality* in opleidingstrajecten, van *big data* bij het plannen van onderhoud, tot drones bij de inspectie van toestellen.

Deze ontwikkelingen maken het makkelijker én efficiënter om bepaalde taken uit te voeren. In die zin is technologie niet een allesomvattende oplossing voor huidige en toekomstige tekorten op de arbeidsmarkt, maar kan goede samenwerking tussen mens en techniek wel een belangrijke bijdrage leveren aan het verlichten hiervan. Technologie kan helpen de inzetbaarheid van werknemers te verlengen en het werk aantrekkelijker te maken: in fysieke zin, in het omgaan met toenemende complexiteit en bij het aanleren van nieuwe vaardigheden. Een belangrijk punt hierbij is dat mens, organisatie en technologie een onlosmakelijk en elkaar beïnvloedend systeem vormen; automatisering dient samen met werknemers te worden ontwikkeld.

Ook bij een bezoek aan VDL Groep kwamen vergelijkbare personeelstekorten naar voren, waardoor ze wel moeten automatiseren. Om te zorgen dat automatisering gedragen wordt, krijgen medewerkers, bijvoorbeeld bij VDL Nedcar, een beloning voor het aandragen van ideeën voor taken die efficiënter kunnen worden uitgevoerd. Een aantal van de bedrijven van VDL zit in sectoren die vergaand geautomatiseerd zijn, zoals de productie van auto's. De productie van bussen is echter meer maatwerk en daardoor minder vergaand geautomatiseerd. Dat laat zien dat de mate waarin processen te automatiseren zijn contextafhankelijk is. Samenwerking tussen mens en technologie blijft altijd belangrijk; automatiseringsprocessen zorgen er vooral voor dat het takenpakket van medewerkers verandert en dat het volledige productieproces efficiënter wordt.

Technologie zal voor de arbeidsmarkt en economie ook in de aankomende periode een belangrijke factor zijn. Zo werd in een gesprek met verschillende CEO's van grote, in Nederland gevestigde bedrijven het belang benadrukt van het vroegtijdig investeren in technische vaardigheden. Bijvoorbeeld het kunnen omgaan met data en écht snappen wat het is om daar veilig en effectief mee te werken. Dat vraagt veel van het onderwijs en de mogelijkheden voor voortdurende bijscholing daarna. Juist gezien de demografische veranderingen die er aankomen, is het investeren in het menselijke kapitaal zoals aanwezig en beschikbaar in

Nederland op alle opleidingsniveaus van groot belang, aldus gesprekspartners. De noodzaak van voldoende om- en bijscholing kwam ook aan bod in gesprekken met de uitzendbranche en oud-leden van de Commissie-Borstlap. Dat mensen met het werk wat ze doen kunnen en gaan wisselen van sector, wordt pas echt geholpen als er naast opleidingsmogelijkheden ook sprake is van het opvangen van inkomensteruggang tijdens die scholing.

Het belang van innovatie, onderwijs, maar ook migratie kwam duidelijk terug in het bezoek aan Brainport Eindhoven. Het innovatieve karakter van deze agglomeratie heeft veel te danken aan werknemers die academische diploma's hebben afgerond. Maar de praktijk van vandaag laat zien dat onderwijskeuzes en demografie allebei een rol spelen in de beperkingen van morgen, als er niets verandert in onze samenleving. Er zullen volgens betrokkenen in deze regio de komende tien jaar ruim 70.000 vacatures ontstaan waarvan 20.000 kunnen worden ingevuld via reguliere opleidingskanalen. Maar dan blijft er een fors gat van 50.000 vacatures waarvan het niveau van de banen voor 50 à 60% op mbo-niveau zal zijn, waarbij het vooral gaat om een tekort aan technisch geschoolde mbo-studenten. Vooral mbo'ers zijn volgens werkgevers hard nodig voor het maken en uitvoeren van technologisch hoogwaardige projecten in bijvoorbeeld de zorg, de infrastructuur en verduurzaming van de economie. Deze verwachte onbalans op de arbeidsmarkt stelt hen voor problemen omdat men vreest dat men niet in voldoende mate technisch talent op alle niveaus kan opleiden, aantrekken of behouden.

Wanneer werknemers met specifieke kwaliteiten niet gevonden kunnen worden, ligt het voor de hand dat de druk op (en afhankelijkheid van) arbeidsmigratie in deze sectoren toeneemt. Daarbij is er spanning tussen de vraag naar arbeidsmigranten en de regionale gevolgen van migratie voor onder meer huisvesting, infrastructuur en sociale cohesie. In de Brainportregio zien lokale overheden en werkgevers het als een gedeelde verantwoordelijkheid om deze bevolkingsgroei zo goed mogelijk te accommoderen. Het belang van (internationaal) technisch talent voor de regionale en nationale welvaart en de Europese en landelijke ambitie naar meer strategische autonomie wordt breed onderkend. In dit verband wordt ook verwezen naar de sterk toenemende internationale concurrentieslag om essentiële vaardigheden.

Het perspectief van een fors toegenomen arbeidsmigratie en hoe dat doorwerkt wanneer veel samenkomt in één wijk, kwam op een andere manier terug bij een werkbezoek aan Zaandam Oost: het is één van de gebieden waar in Nederland veel sociale problematiek bij elkaar komt.

Het vraagt dan topsport van de overheid, het bedrijfsleven en burgers om de verbinding tussen nieuwkomers en bestaande bewoners te borgen. Anders kan een wijk in een neerwaartse spiraal terecht komen. Er wordt met volle inzet aan gewerkt, ook aan een nette publieke ruimte en woningrenovatie, maar achter de voordeur gaat er volgens gesprekspartners veel mis: de gezondheid en de gezondheidszorg staan onder druk en er is sprake van veelvuldige woonfraude. Zaandam Oost kenmerkt zich door de impact van ondermijnende netwerken en malafide bedrijven die praktisch in werk voorzien. Er is sprake van taalbarrières met de lokale overheid en de instanties die als toezichthouder optreden hebben ondanks grote inspanningen te maken met een gebrek aan vooruitgang. Zo is het lastig vast te stellen hoeveel arbeidsmigranten er precies in de wijk wonen en wie op welk adres hoe lang verblijft. De vermenging tussen huisbaas en werkgever maakt, zeker bij malafide bedrijven, de afhankelijkheid van arbeidsmigranten groot en verandering voor de wijk taai. De wijk kent verder een hoge doorstroming: wanneer inwoners financieel iets vooruitgaan, kiezen ze ervoor om naar andere wijken te verhuizen, waardoor de wijk zelf er niet op vooruitgaat. De forse en vooral geconcentreerde arbeidsmigratie raakt ook de publieke voorzieningen. Dat geeft extra druk in de beschikbaarheid en de toegankelijkheid ervan.

Scholen hebben als gevolg van deze verandering te maken met problemen die voorheen niet wijdverbreid waren. Leerlingen die honger hebben, overgewicht hebben, als gevolg van armoede en gebrek aan kennis over gezonde levensstijl. Veel kinderen hebben tevens te maken met forse taalachterstanden. En ondanks de vele inspanningen om deze leerlingen te ondersteunen, kunnen sommige achterstanden zo diepgaand zijn dat ze gedurende de gehele schoolperiode niet volledig kunnen worden ingehaald. Dit onderstreept het belang van voor- en vroegschoolse educatie om achterstanden in te halen of te voorkomen en de kinderopvang als plek van vorming, als aanvulling op stevig primair onderwijs. Het algemene gevoel in Zaandam Oost is dat het ongemak en onbehagen blijvend moeten worden omgezet in daden. Maar het is ook een appel aan de landelijke politiek om de private baten meer in evenwicht te brengen: van arbeidsmigratie aan de ene kant en de maatschappelijke kosten en publieke lasten aan de andere kant.

De staatscommissie wilde in het bijzonder in gesprek gaan met jongeren. Daartoe heeft de commissie samen met het SER Jongerenplatform[24] het event 'The Future is Ours' georganiseerd. Dit event is later opgevolgd door een tweede bijeenkomst. Tijdens deze bijeenkomsten dachten jongeren (16 tot 30 jaar) na over de grootste kansen en zorgen voor 2050. De impressies die uit deze bijeenkomst zijn

opgemaakt hebben niet de intentie om een representatief beeld te geven van wat alle jongeren in Nederland vinden. Er is immers met een specifieke groep jongeren gesproken, waarin niet de hele samenleving vertegenwoordigd was. Het doel van deze bijeenkomsten was om deze jongeren te bevragen naar hun perspectief: hoe zij naar de toekomst kijken en welke uitdagingen, problemen en oplossingen zij zien. En daarover vooral diepgaander het gesprek te voeren.

De meeste jongeren die tijdens deze gesprekken inbreng leverden, denken bij het jaar 2050 vooral aan de problemen van klimaatverandering en de noodzaak daar stevig aan te werken. Naast het dominante thema klimaat kwam een veelheid aan vraagstukken en problemen langs, waaronder vergrijzing en overbevolking. Maar ook de gevolgen van AI, digitalisering voor de arbeidsmarkt, polarisatie en ongelijkheid in de samenleving werden genoemd. De gesprekken wisselden in toon, waarbij men zich zowel optimistisch als zorgelijk uitliet over problemen op het terrein van wonen, onderwijs, sociale cohesie, zorg, werk en migratie.

Waar het over de eigen toekomst ging, kwamen kansengelijkheid en gelijke rechten als belangrijk en cruciaal uitgangspunt voor (beleids)oplossingen aan bod. Waar het in het gesprek zorgen over de toekomst betrof, kwamen bestaanszekerheid en het vinden van een betaalbare woning veel terug. Zodra het op beleidsopties aankwam om bestaanszekerheid te verbeteren, werd bijvoorbeeld de introductie van een basisinkomen genoemd. En bij het in stand houden van de zorg in een vergrijzende maatschappij werd het subsidiëren en het verhogen van loon in de zorg en andere essentiële sectoren genoemd, maar ook nadrukkelijk het zorgen voor elkaar. De jongeren noemden dat zij een mix van flexibiliteit, uitdagend werk en een goed salaris of inkomen belangrijk vinden in een baan. Flexibiliteit werd door vele aanwezigen geïnterpreteerd als het flexibel kunnen zijn in werktijden en takenpakket, om steeds nieuwe vaardigheden op te kunnen doen. Verder kwam het grote belang van geld verdienen vooral als middel om vrijheid en zekerheid te verwerven aan bod.

Ook bij het thema arbeidsmigratie kwam het thema (kansen)gelijkheid terug, waarbij de aanwezige jongeren vooral de voorwaarden benadrukten waarop arbeidsmigratie plaatsvindt. Arbeidsmigranten zouden gelijke rechten en plichten moeten hebben als andere werkenden. Daarbij gaven een aantal jongeren aan dat gelijke kansen voor ontwikkeling, huisvesting, goede arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden in orde moeten zijn.

Tot slot, de lessen die de aanwezige jongeren opvallend vonden bij het bespreken van het heden en de toekomst liepen sterk uiteen. Op de vraag welke prominente ideeën voor de politiek de jongeren hadden gehoord, werd onder andere onderstreept dat vooruitplannen essentieel is, net als

de erkenning dat alles met elkaar in verbinding staat. Kwesties zijn niet in isolatie op te lossen. Het bood een handzame samenvatting voor welke uitdaging de Nederlandse samenleving staat en in het bijzonder bestuurders; met dank aan alle aanwezigen die de commissie heeft gesproken.

7.4 GEMATIGDE BEVOLKINGSGROEI ALS PERSPECTIEF

In de vorige paragrafen van dit hoofdstuk is beschreven waar de demografische ontwikkelingen in combinatie met de daaruit voortvloeiende opgaven voor ruimte, economie en publieke voorzieningen kunnen leiden tot scherpere scheidslijnen. Dat kan zonder heldere beleidskeuzes afbreuk doen aan sociale cohesie en aan welvaart in brede zin. Het perspectief van burgers op basis van representatieve enquêtes, aangevuld met beelden op grond van werkbezoeken en gesprekken, laten de zorgen zien die er leven en geven een besef van deze opgaven.

Zoals in de domeinhoofdstukken is beschreven, dragen de bevolkingsgroei van de afgelopen decennia, in combinatie met de vergrijzing en toenemende diversiteit, grote opgaven met zich mee op het gebied van ruimtelijke ordening, economische ontwikkeling en publieke voorzieningen. Die opgaven zijn er nu al en zullen worden versterkt door de demografische ontwikkelingen die hier zijn beschreven: groei door migratie en schaarste door vergrijzing werken op elkaar in. En dat vraagt om nieuwe keuzes.

De verkenning die daartoe in deze paragraaf wordt gepresenteerd, is een eerste stap in de doordenking van de opgaven en de keuzes die mogelijk zijn op basis van de huidig beschikbare kennis en onderzoeken. De staatscommissie benadrukt dat voor een verdere doordenking zorgvuldigheid en een verdere onderbouwing nodig zijn. Het is daarom van belang dat de kennis over demografie binnen de overheden wordt versterkt. Het is goed dat onder meer het CPB, het SCP en de WRR onderzoeken hebben geïnitieerd om de huidige lacunes in kennis en inzichten verder op te vullen.

Op basis van de bevindingen in dit rapport wordt hier een richting verkend, waarin het beleid zich kan ontwikkelen. Maar de uitwerking daarvan vraagt keuzes die regering en parlement moeten maken. Wanneer we ons hier richten op de verschillende scenario's van bevolkingsgroei tot 2050, kunnen we achtereenvolgens kijken naar nulgroei of krimp (naar 16 tot 18 miljoen mensen) of snelle groei (naar 21 tot 23 miljoen mensen). Tussen die scenario's ligt een gematigde bevolkingsgroei die uitkomt rond de 19 tot 20 miljoen inwoners halverwege deze eeuw.

De vraag wat een bevolkingsomvang van een bepaalde omvang inwoners en de vergrijzing van de bevolking doen met de economie, de publieke voorzieningen en de ruimte in Nederland is in de praktijk een

verdelingsvraag. Wat doet een confrontatie van snelle bevolkingsgroei – en de daarmee samenhangende stijgende vraag naar zowel huisvesting, energie, water en voedsel als publieke voorzieningen – op de beperkingen in de beschikbare middelen en mensen en de draagkracht van de infrastructuur? Omgekeerd geeft krimp wellicht een vermindering van de vraag, maar dankzij vergrijzing ook een vermindering van het aanbod.

NULGROEI OF BEVOLKINGSKRIMP

In een scenario van nulgroei of krimp (16 tot 18 miljoen inwoners in 2050) blijft de vergrijzing niet alleen een feit: deze wordt verhoudingsgewijs scherper. De structurele vergrijzing geeft immers hogere uitgaven in (ouderen)zorg en sociale zekerheid en betekent een afnemende omvang van de beroepsbevolking. Deze combinatie leidt ertoe dat de jongere generaties geconfronteerd worden met zeer hoge financiële lasten en een relatief groot deel van hen in de zorgsector zal moeten gaan werken om voorzieningen in stand te kunnen houden. De diversiteit van de bevolking neemt als zodanig beperkt toe. Dit scenario veronderstelt immers een negatief migratiesaldo of een migratiesaldo van nul. Omdat het om een saldo gaat, betekent dit ook dat er nog steeds immigratie en emigratie is.

Zelfs bij een beperkt negatief migratiesaldo van 20.000 zal de bevolking krimpen tot 16,6 miljoen mensen: een krimp met bijna 1,4 miljoen mensen ten opzichte van de huidige situatie. Dit scenario leidt in het domein ruimte tot minder druk, maar niet noodzakelijkerwijze tot een betere bereikbaarheid van werk en van voorzieningen, die zelf immers ook zullen afnemen. De toenemende kosten zullen meer betrekking hebben op het 'draaiend houden' van de huidige infrastructuur, waar aanpassing aan een vergrijsde samenleving ook speelt.

De effecten zullen regionaal verschillend zijn: regio's die nu al te maken hebben met het wegvallen van voorzieningen, van werkgelegenheid en bereikbaarheid, zijn extra kwetsbaar. In geval van krimp is het onder de huidige condities onvermijdelijk dat – zeker in regio's waar deze krimp zich extra manifesteert – voorzieningen als scholen moeten sluiten. Ook kan leegstand van woningen en andere gebouwen op termijn leiden tot verslechterde leefbaarheid van wijken waar het aantal inwoners is gekrompen.

Daarbij moet men niet vergeten dat de regionale ongelijkheid in bevolkingsgroei en -krimp nu al zichtbaar is. Het verdwijnen van voorzieningen, samen met het gevoel herkend en erkend te worden door nationale instituties, doet iets met het rechtvaardigheidsgevoel en vertrouwen van mensen en kan ongelijkheid vergroten.

In dit scenario komt economische groei van Nederland onder druk te staan. De huidige productiviteitsontwikkeling zal nog harder stagneren bij krimp. Vergrijzing en daarmee demografische tegenwind zet het inkomen per hoofd van de bevolking onder druk. Groei komt immers niet meer voort uit een toename van het aantal (jonge) werkenden, zoals in de afgelopen periode. Arbeidsintensieve sectoren waar een publiek belang in het geding is, zoals gezondheidszorg en onderwijs, kunnen nog meer dan nu te maken krijgen met krapte. Ook de investering in competenties en vaardigheden–het menselijk kapitaal op de arbeidsmarkt–staat met deze krapte onder druk. Een bijkomende ontwikkeling in dit scenario is dat het relatief kleiner aantal mensen in de werkzame leeftijd in hun eigen netwerk meer hulp en mantelzorg zullen moeten bieden.

Ook deze negatieve gevolgen zullen zich niet gelijkmatig voordoen: ze zullen verschillen naar leeftijd, achtergrond en regio. Het hangt er daarbij mede vanaf of de krimp wordt veroorzaakt door een verdere daling van het kindertal of een daling van de levensverwachting naast een wegvallende migratie. Maar de zwakste schouders lopen uiteindelijk de meeste risico's.

Nulgroei of krimp is geen oplossing voor personeelstekorten in de publieke voorzieningen. Tegenover minder vraag naar onderwijs voor kinderen en jongeren staat minder aanbod van onderwijskrachten. De vergrijzing wordt scherper, het beroep op zorg voor ouderen neemt toe, de kosten in de zorg per hoofd van de bevolking worden hoger en het arbeidsaanbod voor de zorg stijgt niet. Deze tekorten zorgen voor minder beschikbaarheid en toegankelijkheid van voorzieningen als zorg en onderwijs. De zorgvraag overstijgt daarbij het zorgaanbod en de zorgquote–de verhouding tussen totale uitgaven aan zorg en de omvang van de economie–neemt toe. Het is voorstelbaar dat uitgaven op andere terreinen dan de zorg worden verdrongen, terwijl deze per saldo meer bijdragen aan de brede volksgezondheid dan de uitgaven in de zorg zelf.

Andere landen met bevolkingskrimp, vooral in Midden- en Oost-Europa, maar ook regio's met bevolkingskrimp geven een indruk van de mogelijke effecten van zo'n scenario. Het kan uitmonden in een neerwaartse spiraal waarbij ondernemende, jongere mensen vertrekken en zo de krimp in een al vergrijzende samenleving verder versterken. In landen als Roemenië en Bulgarije is dat al gaande.

SNELLE BEVOLKINGSGROEI

Tegenover het perspectief van nulgroei of krimp staat, zoals in de voorgaande hoofdstukken is uitgewerkt, een mogelijke ontwikkeling van hoge bevolkingsgroei richting 21 tot 23 miljoen inwoners in 2050. Ook in dit scenario blijft de vergrijzing een feit, maar verscherpt deze

zich minder dan in een scenario van krimp. Een dergelijke hoge groei verzacht op de korte termijn de gevolgen van vergrijzing, in termen van de betaalbaarheid van en de personeelstekorten in de zorg. Op de langere termijn is hier echter geen sprake van, omdat de vergrijzing uiteindelijk zal doorzetten. Hoge bevolkingsgroei moet dus worden gezien als een *vertraging* van de vergrijzingstrend; het biedt geen structureel tegenwicht.

Een snelle groei leidt enerzijds tot meer vraag naar voorzieningen zoals zorg en onderwijs, maar kan anderzijds juist de druk op deze voorzieningen verlichten door meer arbeidsaanbod. Een toename van de bevolking creëert in een relatief korte tijd een toenemende vraag naar publieke voorzieningen. Een relatief grote beroepsbevolking (ten opzichte van het aantal ouderen) gaat samen met meer vraag naar onderwijs; het aandeel van de zorgsector in de economie is dan juist kleiner. De arbeidstekorten in het onderwijs kunnen dus groter worden in dit scenario. Anderzijds is er dan ook meer arbeidsaanbod, waarmee tekorten in de zorg en het onderwijs kunnen worden verlicht. Het is evenwel de vraag of opschaling van het onderwijs op korte termijn mogelijk is. Zelfs bij een relatief grote beroepsbevolking is niet gezegd dat de onderwijsinfrastructuur voldoende snel kan meegroeien met de grotere vraag.

Hoge groei door een hoger kindertal is niet waarschijnlijk en helpt op een termijn tot 2050 niet. Hoge groei zal zeer waarschijnlijk vooral door een hoog migratiesaldo komen. Zoals aangegeven in hoofdstuk 3 is arbeidsmigratie in algemene zin geen oplossing om de vergrijzing te stoppen of tegen te gaan. In welke mate migranten kunnen bijdragen aan betaalbaarheid en het verlichten van personeelstekorten ligt aan de samenstelling en kwalificaties van migranten. Hoewel het een bijdrage kan leveren aan de betaalbaarheid van het sociaal zekerheidsstelsel en de zorg, neemt verder ook per direct al de druk op publieke voorzieningen en de ruimte toe.

En uiteindelijk worden ook migranten ouder, een deel daarvan in Nederland, dus zal de vergrijzing op langere termijn niet worden verlicht. Integendeel: we hebben laten zien dat op die manier de grijze druk weliswaar tijdelijk zal verminderen, maar na 2050 zal die druk juist weer snel oplopen. Vooral de generaties van de babyboom brengen tussen 2020 en 2040 een demografische scheefgroei met zich mee die we met omvangrijke migratie tijdelijk en gedeeltelijk voor ons uit schuiven, maar daarna misschien in een verhevigde mate terugzien.

Een overweging ten aanzien van hoge groei kan ook zijn dat de inburgering van een eerste generatie die bij hoge groei in 2050 een kwart of meer van de bevolking zal vormen–dat wil zeggen 5 tot 6,5 miljoen

mensen–een grote opgave zal zijn. Dat kan op uiteenlopende manieren worden beoordeeld, maar de gevolgen voor de sociale cohesie van zo'n omvangrijke migratie moeten worden meegewogen.

Voor de economie kan een hoge bevolkingsgroei in de vorm van meer arbeidsaanbod en meer consumenten een gunstige doorwerking hebben. De mate waarin is ook voor de economie afhankelijk van de arbeidsdeelname en de kwalificatie van migranten. Door de verwachte tekorten in de private en publieke sector zal de vraag om die tekorten op te lossen vooral met arbeidsmigratie toenemen. Voor de toekomst van de arbeidsmarkt geldt echter dat naast migratie ook participatie en innovatie telkens in de afweging moeten worden betrokken.

Snelle bevolkingsgroei betekent dat meer mensen, meer kinderen of meer migranten, zelf ook beroep doen op publieke voorzieningen. Voor het ruimtegebruik betekent een hoge bevolkingsgroei vanzelfsprekend extra druk. En vooral bij een snelle groei op korte termijn is de vraag hoe dat moet worden ingepast. Naast de omvang van de bevolking zijn ook de termijn waarop groei plaatsvindt, de bevolkingssamenstelling en de huidige beleidskeuzes bepalende factoren in de druk op ruimte.

De woningvraag neemt in het hoge scenario toe met ongeveer 2,5 miljoen huishoudens ten opzichte van de huidige vraag, óók vanwege verdunning. Het bouwtempo bij de huidige opgave van 981.000 nieuwe woningen in 2030 (gebaseerd op een verwachte bevolking van 18,7 miljoen dan en van 19,7 miljoen in 2050) staat al onder druk[25], gegeven eerder gemaakte keuzes ten aanzien van het huisvestingsbeleid en mede gelet op de beschikbaarheid van bouwmaterialen, personeel en stikstofregels. Bovendien zet een dergelijk massieve toename van de vraag ook de mogelijkheden om op korte termijn kwalitatief passende woonruimte te bouwen voor een veranderende bevolkingssamenstelling onder druk.

Hetzelfde geldt voor de mogelijkheden om bodem en water daadwerkelijk sturend te maken. Ook de infrastructuur zoals het autonetwerk en de spoorcapaciteit raakt–vanuit een extrapolatie van de huidige situatie–voor een groot deel verzadigd in 2050.[26] Het mobiliteitssysteem in het Stedelijk Netwerk Nederland zal de groei niet bij kunnen houden. Kortom, de infrastructuur staat nu al onder druk, al te snelle bevolkingsgroei in korte tijd is met het oog op afnemende bereikbaarheid niet wenselijk omdat de noodzakelijke herziening van de mobiliteit en infrastructurele herinrichting tijd vragen.

Ook de infrastructuur voor energie- en watervoorziening kennen op dit moment al knelpunten die door een snelle bevolkingsgroei en bij huidig gebruik nog groter zullen worden. De groei in de vraag naar voedsel, water en energie gaat onder de huidige condities globaal gelijk op met de bevolkingsgroei. En het zal bij gelijk gedrag in de aankomende jaren de ecologische druk verhogen, waar de voetafdruk op dit

moment al driemaal groter is dan de oppervlakte van het land. Eventuele gedragsveranderingen zullen de groei binnen deze termijn waarschijnlijk niet kunnen compenseren. Ze laten zien dat dit hoe dan ook in de komende jaren mee moet wegen in de blik op groei.

Resumerend: er zijn niet alleen serieuze bedenkingen bij nulgroei of bevolkingskrimp; ook een snelle bevolkingsgroei roept vragen op over met name het aanpassingsvermogen in de ruimte. Snelle bevolkingsgroei leidt weliswaar op korte termijn tot minder vergrijzingsdruk, maar biedt geen structurele oplossing en veroorzaakt fricties op de woningmarkt en in infrastructurele voorzieningen. Ook is het onzeker of het onderwijs additionele vraag kan accommoderen.

GEMATIGDE BEVOLKINGSGROEI

Alles overziend biedt een gematigde bevolkingsgroei (19 tot 20 miljoen) de betere uitkomsten: op die manier zijn de groei door migratie, de toename van vergrijzing en sociale waarborgen meer in evenwicht met de huidige voorzieningen. Daarmee kan een evenwichtige toename van de bevolking zorgen voor voldoende welvaartsgroei om in publieke voorzieningen te voorzien. Maar de druk die een snelgroeiende bevolking de komende 25 jaar legt op diezelfde voorzieningen en op de ruimtelijke ordening wordt daarbij getemperd. Ook zo'n scenario vergt scherpe keuzes en een stevige aanpak.

Het blijft een nadrukkelijke opdracht om ook in dit scenario te werken aan de verschillende maatschappelijke opgaven die er nu al zijn. Het perspectief van gematigde groei dwingt tot afwegingen die op langere termijn meer oplossingen in het private en publieke domein bieden en minder onbedoelde gevolgen hebben. Een perspectief van gematigde groei helpt verantwoorde keuzes te maken over ruimtelijke inrichting, woningvoorraad, energiebehoefte, tekorten op de arbeidsmarkt, zorgpersoneel en onderwijskrachten die nodig zijn in de komende decennia.

Daarmee is gezegd dat migratie zeker een meerwaarde kan zijn, en dat gematigde bevolkingsgroei als een welkome ontwikkeling moet worden gezien, met het oog op brede welvaart. Niet alleen is arbeidsmigratie nodig om het land als kenniseconomie verder vorm te geven, maar ook in vitale sectoren als de zorg heeft zulke migratie een plaats. Verder kunnen in de komende jaren ook vluchtelingen goed worden beschermd als onderdeel van een humanitaire verplichting.

Door een keuze voor gematigde groei kunnen de deelbelangen die nu de groei sterk stimuleren, beter worden gewogen in het licht van ideeën over het algemeen belang. We ontkomen er niet aan om na te denken over economische ontwikkeling in samenhang met sociale en ecologische

duurzaamheid. Sommigen sectoren van de economie zijn té afhankelijk geworden van laag- of onderbetaalde arbeidsmigratie. Deze verkenning biedt daarvoor een eerste stap, maar er is meer kennis nodig over de relatie van demografie met uiteenlopende maatschappelijke domeinen om zorgvuldige en goed onderbouwde keuzes te kunnen maken.

De staatscommissie stelt tegenover snelle groei, die een mogelijke uitkomst is bij ongewijzigd beleid, een beredeneerde keuze voor gematigde groei, die in het volgende hoofdstuk verder zal worden uitgewerkt. Zo'n perspectief biedt ruimte aan verdere groei, zonder daarbij de draagkracht van de samenleving uit het oog te verliezen. Een dergelijk perspectief vergt politieke keuzes en handelen door de rijksoverheid en medeoverheden, werkgevers- en werknemersorganisaties, het maatschappelijk middenveld en burgers.

De huidige bevolkingsprognose van het CBS voor het jaar 2050 tendeert naar een bevolkingsomvang van 20 miljoen, hetgeen ook de richting is van gematigde groei. Evenwel kent deze CBS-prognose aannames; de belangrijkste aannames zijn die van een per saldo beperkte migratie en bestaand beleid. Zoals uit hoofdstuk 3 is gebleken, is die veronderstelling allesbehalve een zeker gegeven. Dat blijkt overigens ook uit de aanpassingen van die prognose in de afgelopen jaren van 18,5 miljoen naar naar 19,7 miljoen in 2023.

Daarom heeft de staatscommissie ervoor gekozen om de prognoses aan te vullen met varianten. In de hoofdstukken 2 en 3 is ingegaan op de aard van zulke demografische varianten. Zij geven geen voorspelling van de toekomst, maar duiden mogelijke uitkomsten. Zo wordt het beter mogelijk om afwegingen te maken, met het oog op uiteenlopende uitkomsten van scenario's en varianten. Voor al deze scenario's en varianten geldt dat er demografische ontwikkelingen zijn die een hoge mate van zekerheid hebben. Voor Nederland richting 2050 zullen de vergrijzing en een groeiende diversiteit naar migratieachtergrond de richting bepalen.

De vraag die de staatscommissie zich vooral heeft gesteld is welke van deze mogelijke groeiscenario's meer en minder wenselijk zijn. Bij ongewijzigd beleid behoort een hoge bevolkingsgroei, uitkomend op 21 à 23 miljoen inwoners in 2050, tot de mogelijke uitkomsten. Daarom zijn nu keuzes nodig waarin de langere termijn wordt meegewogen. De mogelijkheden en de beperkingen van zulke handelingsperspectieven staan centraal in het volgende hoofdstuk.

1 SCP (2023b, p.7)
2 Inspectie van het Onderwijs (2017)
3 WRR (2021a)
4 Bovens en Wille (2014)
5 WRR (2017)
6 Verweij Jonker Instituut (2019, p.11)
7 SCP (2020a p. 31)
8 Ibid.
9 WRR (2020, p. 81)
10 WRR (2018, p. 87)
11 SCP (2022, p. 37)
12 Inspectie van het Onderwijs (2023b)
13 Aalders et al. (2023, p.1)
14 Verweij Jonker Instituut (2019, p. 6)
15 Aalders et al. (2023)
16 Voor informatie over methodiek en werkwijze zie Centerdata (2023) en Houtkamp et al. (2023).
17 Voordat we een selectie van de resultaten presenteren, is het van belang om tenminste twee opmerkingen mee te geven. In de enquêtes is mensen niet gevraagd om af te wegen tussen verschillende ontwikkelingen, consequenties, oplossingen en kosten van beleid. Ten tweede, worden hierna de resultaten gepresenteerd zonder een onderscheid te maken naar opleidingsniveau of leeftijd of politieke voorkeuren.
18 De conclusies verschillen enigszins door een verschillende vraagstelling, maar zijn praktisch gesproken eensluidend.
19 Nadere studie van deze divergentie - een groeiende groep die voor krimp is en een groeiende groep voor groei - leert dat dit in beperkte mate te maken heeft met leeftijd: jongeren zijn iets meer voor groei dan ouderen. En in sterke mate hoe men de draagkracht van de aarde inschat en de waarde van immigratie. Wie vindt dat de aarde meer bewoners dan nu aankan, is voor groei. En wie vindt dat die grens is bereikt, is voor krimp. De kijk op immigratie verdeelt ook: wie vindt dat immigratie per saldo voordelen brengt, is voor groei, wie per saldo vindt dat er alleen maar nadelen kleven aan immigratie is voor krimp.
20 Houtkamp et al. (2023)
21 Europese Commissie (2023a)
22 Zie rapport van Australian Government (2023) en ook Sammut en Wilkie (2018).
23 Dit werkbezoek aan Parkstad Limburg en dat aan Brainport Eindhoven werden beide voorbereid in samenwerking met de Academische werkplaats van Tilburg University.
24 Het verslag van deze bijeenkomsten is terug te vinden op de website van de staatscommissie. De eerste bijeenkomst 'The Future is Ours' werd bijgewoond door 110 jongeren op 12 mei 2023 in poppodium Het Paard in Den Haag. De tweede bijeenkomst was een kleinere bijeenkomst op 27 september 2023 waarbij de staatscommissie met een twintigtal jongeren verdiepende vervolggesprekken voerden.
25 Gopal et al. (2023), Diephuis et al. (2023)
26 Ritsema van Eck et al. (2020)

HOOFDSTUK 8

KEUZES RICHTING 2050

De staatscommissie is gevraagd om de effecten van demografische scenario's richting 2050 te bekijken en te wegen, om vervolgens handelingsperspectieven voor regering en parlement in beeld te brengen. Deze hebben tot doel de brede welvaart voor Nederland te behouden en waar mogelijk te vergroten.

De urgentie die spreekt uit de moties van de Tweede Kamer over de instelling van een staatscommissie wordt zeer zeker ook door burgers gevoeld. In het vorige hoofdstuk zijn de *veeldelingen* in de samenleving geschetst die, als gevolg van structurele demografische ontwikkelingen, tot het vergroten van ongelijkheid en een afname van sociale cohesie kunnen leiden. Onderzoek onder de Nederlandse bevolking geeft de zorgen die leven over gevolgen van een groeiende bevolking weer. Deze zorgen kwamen ook naar voren in de werkbezoeken en gesprekken met burgers en deskundigen van de staatscommissie. Ook de jongere generaties denken bewust na over de vraag wat een verandering van de omvang en samenstelling van de bevolking voor hun toekomst betekent, zo bleek uit de gesprekken met jongeren die de staatscommissie organiseerde.

In het vorige hoofdstuk is de conclusie dat een gematigde bevolkingsgroei van 19 tot 20 miljoen voor Nederland richting

2050 het sterkst perspectief biedt op behoud van brede welvaart. Nulgroei (of krimp) van de bevolking noch hoge, snelle groei zijn een antwoord op de gevolgen van vergrijzing, op de huidige en verwachte druk op publieke voorzieningen en op schaarse ruimte. Nulgroei remt de economie af; hoge groei verscherpt scheidslijnen in de samenleving.

Een gematigde groei biedt perspectief om ruimte gericht vorm te geven, economie te ontwikkelen en publieke voorzieningen in stand te houden—zonder daarbij de draagkracht van de samenleving uit het oog te verliezen. Dat is ook de achtergrond van het oogmerk van brede welvaart en sociale cohesie, zoals in het vorige hoofdstuk is besproken.

Een dergelijk perspectief ontstaat niet vanzelf en vraagt om politieke keuzes van regering en parlement en handelen door de overheid. Echter, het gaat hier niet uitsluitend om de overheid, ook burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties hebben hierin een rol te spelen. Deze keuzes zijn op veel domeinen urgent: Nederland heeft te maken met een structurele netto immigratie en zit al midden in de 'vergrijzingsgolf' welke de komende jaren nog duidelijker naar voren zal komen en daarna tot een stabiel oudere bevolking zal leiden. Met een blik op 2050 is het dan ook van belang om de bevolkingsontwikkelingen in de tussenliggende jaren niet uit het oog te verliezen in het vormgeven van beleid richting gematigde groei.

Paragraaf 8.2 gaat in op handelingsperspectieven die zijn gericht op vergrijzing en migratie: twee demografische ontwikkelingen die centraal staan in dit rapport. Paragraaf 8.3 bespreekt de handelingsperspectieven op de domeinen ruimte, economie en publieke voorzieningen. Daaraan voorafgaand schetst paragraaf 8.1 enige kanttekeningen en uitgangspunten voor een goed begrip van de mogelijkheden en beperkingen van handelingsperspectieven.

8.1 KANTTEKENINGEN EN UITGANGSPUNTEN

Deel I van dit rapport leert dat bevolkingsprognoses in de loop van de tijd regelmatig zijn bijgesteld. Dat geeft een indruk van de onzekerheid die deze ontwikkelingen kenmerken. Tegelijk is duidelijk dat een aantal trends van de bevolkingsontwikkeling voor de komende 25 jaar als vrij zeker mogen worden opgevat: dubbele vergrijzing, diverser en drukker. De vergrijzing is nu al een feit en de huidige groei van de bevolking komt per saldo door migratie. Deel II zet uiteen dat deze demografische ontwikkelingen zich niet rechtlijnig voordoen, maar gedifferentieerd in sociaal opzicht, in tijd en in geografisch opzicht.

De staatscommissie spreekt eerder van "handelingsperspectieven op grond van demografische ontwikkelingen" dan van "sturen van" of "grip op" demografie. Er zijn grenzen aan de stuur- en maakbaarheid van bevolkingsomvang en -samenstelling voor de komende 25 jaar. Dat betekent geenszins dat handelen niet mogelijk of niet noodzakelijk zou zijn. Zo blijkt uit deel II dat er urgentie is, nu en in de komende decennia op de domeinen ruimte, economie en publieke voorzieningen. Het is de verantwoordelijkheid van de wetgever, van de overheid om vervolgens te handelen.

In sommige scenario's is gericht handelen geboden omdat de gevolgen te nadelig zijn, zoals in de krimp- en hoge groeiscenario's. Dan moet het beleid zich richten op het bevorderen van het scenario van gematigde bevolkingsgroei. Daarnaast zijn er handelingsperspectieven die in alle demografische scenario's van waarde zijn. De staatscommissie streeft naar robuuste handelingsperspectieven die niet bij elke bijstelling van de bevolkingsprognoses forse aanpassingen vereisen in het overheidsbeleid en de inrichting van collectieve voorzieningen.

Bij zulke handelingsperspectieven spelen een drie algemene uitgangspunten een rol. 1) De onvoorspelbaarheid van demografische ontwikkelingen vereist dat de *weerbaarheid* van burgers en overheden wordt versterkt om in te spelen op veranderingen. 2) Daar waar demografische ontwikkelingen de sociale cohesie onder druk zetten en ongelijkheid vergroten, is aandacht voor *verbinding* expliciet van belang. 3) Tenslotte, om robuust beleid te kunnen ontwikkelen, is het actief *vormgeven* van Nederland op basis van gematigde groei als oriëntatie–als gewenste keuze–noodzakelijk.

De opdracht aan de staatscommissie richt zich op de regering, het parlement en de nationale overheid. Het Europese niveau is echter ook van betekenis. Het belang van de EU is evident voor tal van terreinen, waaronder economie en migratie. De Europese Commissie onderkent het belang van demografie; zij heeft eind 2023 een mededeling aangenomen met een reeks beleidsinstrumenten voor de lidstaten over hoe zij kunnen omgaan met demografische veranderingen en de gevolgen

daarvan.[1] Nederland is overigens één van de weinige landen binnen de EU met aanhoudende bevolkingsgroei, tegenover een toenemend aantal landen dat te maken heeft met krimp nu of in de nabije toekomst. Alle reden voor de Nederlandse regering om zich actief te mengen in dit Europees debat. En alle reden voor de Europese Commissie om goed notie te nemen van de relatieve uitzonderingspositie van ons land.

De demografische veranderingen hebben ook gevolgen voor gemeenten, provincies en waterschappen. Met de gevolgen ervan voor ruimte, economie en publieke voorzieningen worden deze medeoverheden geconfronteerd. Zij ondervinden ook de spanning die bestaat tussen de gegroeide wens om nationaal te sturen, bijvoorbeeld in het ruimtelijk en economisch domein, en de wens om lokaal maatwerk en beleidsnabijheid te organiseren. Er is ook spanning tussen de collectieve voorzieningen die van oudsher gescheiden worden georganiseerd (zoals grote delen van huisvesting, onderwijs, zorg en sociale zekerheid) en de noodzaak om regionaal over apart georganiseerde voorzieningen heen tot afstemming te komen, zeker na de enkele jaren geleden ingezette decentralisatie van het sociaal domein. Gemeenten, provincies, waterschappen en samenwerkingsverbanden debatteren zelf ook over de vormgeving van Nederland in de komende decennia. Keuzes door de nationale politiek over handelingen op grond van demografische trends moeten in overleg met hen plaatsvinden.

Geen van de handelingsperspectieven kan worden uitgevoerd zonder burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties: het is ook aan sociale partners, aan de markt en aan organisaties in zorg, onderwijs, wonen en rond het thema klimaat. Hoofdstuk 7 bevat een weerspiegeling van het burgerperspectief op basis van representatief onderzoek, aangevuld met ervaringen en geluiden die de staatscommissie tijdens werkbezoeken en gesprekken heeft opgedaan en opgehaald. Een aantal organisaties–de Sociaal-Economische Raad (SER) voorop–oriënteert zich op de ontwikkeling van Nederland op middellange termijn. Met haar rapport wil de staatscommissie bijdragen aan een maatschappelijk dialoog over demografie en de gevolgen van demografische ontwikkelingen. De staatscommissie is zich ervan bewust dat dit rapport hiertoe slechts een eerste stap is.

Dat ook de EU, de medeoverheden en de maatschappij onderdeel zijn van het te voeren debat, neemt niet weg dat de handelingsperspectieven een groot beroep zullen doen op de regering, het parlement en de rijksoverheid. Er bestaat een spanning tussen een dalend vertrouwen van burgers in instituties (waaronder de politiek en de overheid) en een toenemend beroep op politieke “regie” en “visie”. Deze spanning wordt groter met de druk die al jaren op het (uitvoerend) vermogen van de overheid staat. In de afgelopen periode is deze spanning benoemd door

onder andere de Raad van State, de Algemene Rekenkamer, de Nationale Ombudsman, de WRR, de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) en het SCP. Complexiteit van problemen, complexiteit van wet- en regelgeving en complexiteit in (IT-) uitvoering stapelen zich op. De WRR benadrukte al eerder het belang van het "doenvermogen" van burgers en buigt zich ook over "de deskundige overheid".

Om als regering, parlement en de overheid, een koers van gematigde bevolkingsgroei te kunnen volgen, is een goede kennisinfrastructuur op het terrein van demografie een eerste vereiste. Uit een inventarisatie van de staatscommissie onder ministeries blijkt veel ruimte voor verbetering in kennis, gebruik en onderlinge consistentie van (demografische) data en uitgangspunten. De Tweede Kamer heeft al eerder verzocht om een goede monitoringssystematiek, mede voor haar controlerende taak. In paragraaf 8.3 reikt de staatscommissie hiervoor een invulling aan.[2]

In paragraaf 8.2 over demografische ontwikkelingen zelf en in paragraaf 8.3 over de gevolgen van demografische ontwikkelingen worden diverse handelingsperspectieven genoemd voor regering en parlement. Voor de instrumentele en beleidsmatige uitwerking van deze onderwerpen is een grote hoeveelheid onderzoeken, adviezen en rapporten beschikbaar van de vaste adviesraden, ad hoc commissies, de planbureaus en de ministeries. Dit rijke materiaal betekent dat het niet ontbreekt aan beschikbare beleidsinstrumenten, zolang er keuzes worden gemaakt. In ons land zijn er veel adviesorganen en adviescommissies, maar de besluitvorming vindt in onze democratie plaats in een complexe situatie waarin steeds politieke meerderheden gevonden moeten worden. De staatscommissie beperkt zich tot het presenteren van handelingsperspectieven die direct gerelateerd zijn aan (de gevolgen van) demografische trends. Beleidsopties die hieraan niet direct gerelateerd zijn – ook al kunnen ze in zichzelf ook van waarde zijn in het licht van de omgang met bepaalde gevolgen van demografische ontwikkelingen – vallen buiten het bestek van dit rapport.

Met de presentatie van de handelingsperspectieven geeft de staatscommissie ook een prioriteit weer. Om het – zoals eerder in dit rapport al genoemd – met staatsman dr. W. Drees te zeggen: "Niet alles kan, en zeker niet tegelijk." Voor veel handelingsopties gelden *trade-offs*: niet beoogde of ongewenste gevolgen voor andere uitkomsten of groepen. De keuze voor een bepaalde optie kan de gevolgen van een andere keuze namelijk versterken, maar ook ondermijnen: prioriteit geven aan de ene optie kan een posterioriteit (op een lager plan zetten) voor een andere optie betekenen. Het verder doorrekenen van handelingsopties vanuit demografie op dit soort gevolgen is daarom van belang.

AGRARISCH EXPERIMENT
DE DAKAKKER, HET GROOTSTE
BOERENDAK IN EUROPA BOVEN
OP HET SCHIEBLOCK
(ROTTERDAM 5 JUNI 2018)

De staatscommissie heeft hierbij in haar afweging steeds het perspectief van zoveel mogelijk brede welvaart voor ogen gehad.

8.2 HANDELINGSPERSPECTIEVEN I: REACTIE OP DE DEMOGRAFISCHE ONTWIKKELINGEN

De Nederlandse bevolking krimpt op dit moment doordat er minder kinderen worden geboren dan dat er mensen overlijden; enkel door migratie is er per saldo bevolkingsgroei. Dit hoofdstuk gaat in op de verschillende handelingsperspectieven op grond van de belangrijkste demografische ontwikkelingen. Daaruit zal blijken dat dubbele vergrijzing en ontgroening voornamelijk een gegeven zijn, waarbij handelingsperspectieven slechts een beperkt effect zullen sorteren. De handelingsperspectieven bij verschillende vormen van migratie zijn weliswaar complex, maar kunnen substantiëlere effecten hebben.

VERGRIJZING

Vergrijzing is–zoals eerder in dit rapport geschetst–naast migratie een samenspel van levensverwachting en kindertal. Het gaat, met andere woorden, zowel om zorgen voor ouderen als zorgen voor kinderen. Dat zorgen gebeurt in familie- en gezinsverbanden die in de loop der tijd gemiddeld genomen kleiner zijn geworden. Ze hebben vaker andere en verschillende typen samenstellingen gekregen en veranderen over de loop van de tijd ook van samenstelling.

Levensverwachting

Een lang en gezond leven is een groot goed en moet ook tot de brede welvaartswinst worden gerekend. Uitdagingen voor de komende decennia zijn vooral gelegen in het terugdringen van de ongelijkheid in (gezonde) levensverwachting, het terugdringen van verschraling en beperking van de toegankelijkheid van zorgaanbod en het op gezonde wijze oud laten worden van mensen. De basis hiervoor wordt al gelegd in de jeugd. Investeringen in jongeren en een gezonde start van het leven hebben grote effecten op de gezondheid en levensverwachting later in het leven. Internationaal onderzoek laat zien dat investeringen in de jonge levensfase die gericht zijn op het beperken van sociaal-economische verschillen, effectief zijn bij het voorkomen van latere gezondheidsverschillen. De afgelopen decennia zijn we in Nederland en de meeste Europese landen gewend geraakt aan een steeds hoger wordende levensverwachting. Recente ontwikkelingen in de VS laten echter zien dat de levensverwachting wel degelijk kan dalen bij grote sociaal-economische verschillen in de jeugd, beperkte toegang tot

gezondheidszorg en ongezonde levensstijlen die leiden tot chronische ziektes.[3] Dat heeft gevolgen voor de moeder- en kindersterfte en de verkort de levensduur. Deze gevolgen zijn het meest zichtbaar onder sociaal-economisch achtergestelde groepen. Een automatisch verder toenemende levensverwachting voor iedereen is dus geen gegeven, ook niet in Nederland. Beleid gericht op het verkleinen van sociaal-economische verschillen vanaf de kindertijd, zoals door gelijkwaardige toegang tot goede kinderopvang en onderwijs, is van groot belang. Hetzelfde geldt voor gelijke toegang tot goede gezondheidszorg over het gehele verdere leven.

Het vóórkomen van meerdere aandoeningen en een sterk groeiende populatie van 80-plussers die zorg nodig heeft, legt nu en in de nabije toekomst een grote druk op de gezondheidszorg en ouderenzorg. Structureel beleid gericht op het terugdringen van morbiditeit zal een zaak van de lange adem zijn, omdat het veelal ingrijpt op het veranderen van leefstijlen en -gewoonten. Het tegengaan van ongelijkheid bevordert de gezondheid in een samenleving en biedt daarmee een handelingsperspectief. Beleid op dit terrein is veelzijdig: verhoog het gezondheidskennisniveau van de bevolking om acceptatie van voedings-, werk- en leefgewoonten te doorbreken. Obesitas is een belangrijke factor die in Nederland nog relatief beperkt is, maar die in de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk al zijn sporen nalaat. Daarnaast is het van belang om in te zetten op investeringen in wetenschappelijk onderzoek waarmee de chronische (niet-besmettelijke) ziektes die meer dan gemiddeld ouderen treffen, zoals dementie, kunnen worden teruggedrongen.

Ook voor deze factor geldt dat het maatschappelijk belang van langer gezond leven onweersproken is, maar dat het als zodanig richting 2050 geen oplossing biedt voor de schurende gevolgen van demografische scenario's voor Nederland.

De vooruitgang van de gemiddelde levensduur en een vergrijzende of vergrijsde samenleving die in een aantal ontwikkelde landen al nagenoeg een feit is, zowel in Europa als in delen van Azië, leidt wel tot anders nadenken over levensfasen. In veel onderzoek wordt inmiddels gedacht in termen van vier, in plaats van drie, levensfasen. Door zo te kijken verschuift ook de indeling tussen leeftijdsgroepen, met in plaats van 65/67+ een kantelpunt bij 75+ naar de oudste leeftijdsgroep, die onderzoekers beschrijven. Een andere manier van nadenken over gezond leven biedt kansen voor maatschappelijke participatie en voor arbeidsparticipatie.

Vanuit de demografische trends en de gevolgen daarvan voor de sociale cohesie benoemt de staatscommissie als handelingsperspectief het verkleinen van de grote en mogelijk groter wordende verschillen in

levensverwachting, in gezonde levensjaren tussen verschillende groepen in de samenleving. Het verkleinen daarvan kan indirect tot stand worden gebracht door algemeen sociaal-economisch beleid gericht op participatie en bestaanszekerheid. Daarnaast kunnen socialezekerheidsregelingen die specifiek samenhangen met de voortschrijdende leeftijd worden bezien op het verkleinen van ongelijkheden. Zo zal de aan gemiddelde levensverwachting gekoppelde AOW-leeftijd voor mensen met fysiek zware beroepen nadeliger uitwerken dan voor mensen in andere beroepsgroepen, en is het tot de AOW-leeftijd uitoefenen van hetzelfde (zware) beroep hier niet te verwachten.

Voor een ander deel is het beleid relevant om de toegankelijkheid van gezondheidszorg voor kwetsbare groepen en in kwetsbare wijken en regio's te versterken. Hoewel de effecten ervan lastig meetbaar zijn, is preventiebeleid in brede zin in het bijzonder van belang. Het gaat dus niet alleen om de medische kant maar ook om de bestrijding van bijvoorbeeld eenzaamheid. Immers kunnen ook andere domeinen, en met name werk en wonen, bijdragen aan gezond(er) leven en vermindering van de kloof in levensverwachting ("wonen is het nieuwe zorgen", zie paragraaf 8.3).

De vraag is vervolgens hoe aanvullend beleid te realiseren is, gegeven het tekort aan mensen en middelen in de zorg, nu en zeker op weg naar 2050. Het maken van inhoudelijke en financiële keuzes in de zorg is dan een eerste vereiste. In dat kader wordt in veel onderzoeken gewezen op vormen van zorg (medische handelingen, medicatie) die niet aanwijsbaar effectief zijn. In een vergrijzende bevolking kan op dit punt ruimte worden gevonden die nodig is om (meer) prioriteit te geven aan het dichten van de kloof in gezondheid en levensverwachting tussen groepen. Het bieden van maatwerk en het daartoe ontwikkelen van effectieve ketens in de zorg vereist dat de huidige belemmeringen in de samenwerking tussen en de bekostiging van de verschillende zorgstelsels worden weggenomen. Het belang van gezondheidsbevordering en preventie in de breedste zin is–gekeken naar 2050–cruciaal. Daarnaast maken de personeelstekorten in de zorg (zie ook paragraaf 8.3) het noodzakelijk dat de zorg innoveert. Innovatie in de zorg moet een plek krijgen in zorgsystemen en financieringsarrangementen.

Kindertal

Overheidsbeleid dat zich direct richt op het verhogen van het kindertal heeft vaak geen, of slechts zeer tijdelijk effect.[4] Daar komt bij dat een toename van het kindertal de grijze druk de eerste 20 à 30 jaar niet of nauwelijks beïnvloedt en in eerste instantie de zogenoemde groene druk (=aantal afhankelijke kinderen) juist doet toenemen; indirect remt het ook de arbeidsparticipatie van mannen en vrouwen af.

De overheid kan indirect potentieel veel betekenen voor het realiseren van het kindertal dat mensen eigenlijk zouden willen krijgen; internationaal onderzoek laat zien dat over het algemeen twee kinderen als de meest wenselijk uitkomst wordt gezien, maar dat er vaak een gat is tussen deze wens en de realisatie ervan.[5] De kinderwens wordt in de loop van het leven vaak naar beneden bijgesteld en realisaties van de wens worden mede door de hoge leeftijd waarop men het eerste kind krijgt beperkt. Onderzoek in andere Europese landen laat zien dat toegang tot (kwalitatief goede) kinderopvang een licht effect kan hebben op het realiseren van het geambieerde kindertal. Beleid om kindertal te beïnvloeden zal daarom vooral gericht moeten zijn op voorzieningen om zorg voor kinderen (kinderopvang en school) en werk te kunnen combineren.

Werkloosheid en andere arbeidsgerelateerde factoren zijn evenzeer van invloed op de realisatie van een kinderwens. Zo speelt de hoogte van het inkomen en of er sprake is van een tijdelijk arbeidscontract mee voor het kindertal. Ook is het kunnen vinden van geschikte woonruimte voor een gezin van belang. Subjectieve economische onzekerheid wordt vaak overschat in de betekenis voor de te nemen beslissing over het aantal gewenste kinderen. Eerdere economische ervaringen (werkloosheid of een precaire economische positie) uit het verleden zijn medebepalend in die beslissing. De transitie naar het ouderschap is een langetermijnproces, waarop economische onzekerheden een langetermijneffect hebben. De effecten van overheidsbeleid blijken echter op dit punt in omvang beperkt.

Waar de inkomensvoorwaarden die jonge mensen ervaren aan het ouderschap met de tijd zijn toegenomen, zijn de inkomens van jongvolwassenen juist gestagneerd. Dit is in meerdere landen het geval. De precaire economische positie van veel jongvolwassenen in rijke landen hebben een belangrijke bijdrage geleverd aan uitstel van het ouderschap en de daling van het kindertal in deze landen.[6] Het verbeteren van de inkomenspositie van jonge mensen en het verlagen van de kosten van het krijgen en opvoeden van kinderen zijn in dat opzicht belangrijke maatregelen. Dit kan gaan over ruimere mogelijkheden voor ouderschapsverlof, kinderopvang en andere maatregelen die het combineren van werk en de zorg voor kinderen mogelijk maken, maar ook over beschikbare en betaalbare woonruimte.[7]

Hoewel een hoger kindertal knelpunten zoals arbeidsmarkttekorten in demografische scenario's de komende 25 jaar niet kan oplossen, is het mogelijk om er invloed op uit te oefenen en zijn er ook argumenten om dergelijke drempels te slechten. Er speelt immers wel degelijk een maatschappelijk vraagstuk als mensen geen of minder kinderen (kunnen) krijgen dan gewenst. Het algemeen sociaal-economisch- en

inkomensbeleid dat gezinnen ondersteunt is uiteraard van belang, evenals alle specifieke regelingen gericht op ouders en kinderen: van kinderopvang en onderwijs tot gezondheidszorg. Er zijn hier twee gerichte aangrijpingspunten: ten eerste het versterken van de kwaliteit en toegankelijkheid van de kinderopvang in samenhang met de eerste fase van het primair onderwijs, en ten tweede gerichte inkomensondersteuning voor gezinnen met jonge kinderen in de laagste inkomensgroepen. Gezien de grote personeelstekorten in de kinderopvang en het onderwijs en gegeven de grenzen aan de rijksbegroting is ook verdere innovatie in deze sectoren wenselijk.

MIGRATIE

Robuust beleid in het licht van de demografische trends betekent dat een maatschappelijk gedragen, toekomstbestendige visie op migratie nodig is. Een visie die zowel breed als precies is. Een visie op basis waarvan langetermijnplannen kunnen worden gemaakt, in plaats van door crises geleefd te worden. En een beleid dat erkent dat daar waar grote onzekerheden spelen in een context van grote geopolitieke turbulentie rond Europa en rond de uitbreiding van de EU, Nederland met andere EU-lidstaten actief moet werken aan de vormgeving van toekomstige migratiesturing in EU-kader. Draagvlak voor migratiebeleid is van belang vanuit een perspectief van weerbaarheid. Polarisatie van de samenleving over migratie maakt de samenleving kwetsbaar.

Deze paragraaf schetst indirecte en directe handelingsperspectieven. Daarbij gaat het om handelingsperspectieven op het terrein van arbeidsmigratie, studiemigratie, gezinsmigratie (gezinsvorming en gezinshereniging) en asielmigratie. Zoals in hoofdstuk 3 is uiteengezet, was gezinsmigratie over de periode van 1999 tot 2020 de omvangrijkste categorie (33%), gevolgd door arbeidsmigratie (25%), studiemigratie (15%) en asielmigratie (12%). Gezinsmigranten en asielmigranten blijven relatief lang in Nederland: als bekeken wordt welke immigranten na tien jaar nog in Nederland zijn, dan blijkt 46% daarvan gezinsmigrant te zijn en 23% asielmigrant.[8]

Voor alle typen migranten geldt dat een grotere inzet nodig is op participatie en verbinding in de samenleving. Verder is beleid nodig voor de grote maatschappelijke vraagstukken zoals schaarste aan betaalbare woningen, die ook vanuit het perspectief van migratie relevant zijn. Deze vraagstukken komen later in dit hoofdstuk in de paragrafen over ruimte, economie en publieke voorzieningen aan de orde.

Met een brede en door de politiek te verwoorden visie op migratie doelt de staatscommissie op een samenhangend beleid, omdat aanpalende beleidsterreinen een belangrijke *pull-factor* zijn voor migratie.

Toekomstige arbeidsmigratie naar Nederland bijvoorbeeld, hangt direct samen met urgente keuzes die Nederland moet maken over onze gewenste toekomstige economische structuur en het daarbij behorende industrie-, bedrijven-, arbeidsmarkt- en onderwijsbeleid. Veel sturing van migratie gebeurt daarmee feitelijk indirect, maar die keuzes ten aanzien van onze economie en de consequenties voor arbeidsmigratie zijn wel aan explicitering toe.

Met een precieze visie bedoelt de commissie dat keuzes door de wetgever nodig zijn in het migratiebeleid. Keuzes, omdat de wens tot behoud van brede welvaart noopt tot een koers van gematigde groei van de bevolking. Omdat een scenario van snelle, sterke groei door migratie tot ruimtelijke problemen leidt, tot ongewenste schaarste en ongelijkheid en tot vraagstukken rond het integrerend vermogen van Nederland. Vervangingsmigratie kan (zo is in deel I al uitgelegd) bovendien geen algemene oplossing voor vergrijzing zijn.

Gematigde groei van de bevolking betekent in het huidige tijdsgewricht gematigde migratie en een gedragen vormgeving en invulling van die migratieruimte. Dan gaat het aan de ene kant over arbeidsmigratie, die nodig is om een hoogproductieve, duurzame economie te worden en te blijven, en in de meest pijnlijke arbeidsmarkttekorten in vitale publieke sectoren te voorzien. Daarbij is wel beleid nodig om die arbeidsmarkttekorten vast te stellen, de geschikte arbeidsmigranten aan te trekken, en te bevorderen dat de mate van arbeidsparticipatie van deze groep groot genoeg is.[9]

Aan de andere kant zijn ook handelingsperspectieven nodig in beperkende zin. Onder meer zullen de maatschappelijke kosten en externe effecten van arbeidsmigratie in het kader van onwenselijke verdienmodellen beter geïnternaliseerd moeten worden in de besluitvorming. Het private verdienmodel van arbeidsmigratie–gekenmerkt door private baten en publieke lasten–stuit op maatschappelijke grenzen, aldus de inspecteur-generaal van de Nederlandse Arbeidsinspectie.[10] Een brede welvaartsbenadering betekent, kortom, dat niet alleen de economische maar ook de maatschappelijke overwegingen moeten meetellen, evenals de verdeling van kosten en baten van migratie over de samenleving.[11]

Naast samenhang en keuzes vereist robuust beleid ook voortdurende vormgeving om toekomstbestendig te zijn. Er is door geopolitieke ontwikkelingen en instabiliteit rond Europa aanzienlijke onzekerheid over aard en omvang van asielmigratie van buiten de EU. Ook een verdere uitbreiding van de EU als gevolg van geopolitieke dynamiek zou kunnen leiden tot een aanzienlijke toename van arbeidsmigranten van binnen de EU. In het licht van onzekerheden over toekomstige uitbreiding van de EU; het aantal asielzoekers als gevolg van oorlogen en

instabiliteit rond Europa; en mogelijke instrumentalisering van migratie door leiders van EU-buurlanden, blijft scenario-denken en voorbereiding van additionele of alternatieve sturingsinstrumenten van belang in Europees kader.

Robuust beleid vereist ten slotte dat een actief en structureel beleid wordt gevoerd om nieuwkomers en gevestigde inwoners te laten participeren in en te verbinden met de Nederlandse samenleving (zie ook hoofdstuk 7). De mix van arbeidsmigranten, studiemigranten, asielmigranten en gezinsmigranten die elk jaar naar Nederland komt, betekent een grote opdracht om mensen met een grote verscheidenheid aan motieven voor migratie, landen van herkomst en duur van het verblijf in Nederland te integreren en te laten samenleven in heel uiteenlopende lokale contexten.[12]

Bandbreedtes in het migratiebeleid

Een politieke meerjarenafspraak over migratiebandbreedtes voor de verschillende vormen van migratie (arbeid, studie, asiel, gezinsherenigingen) kan bijdragen aan de vormgeving van een robuust migratiebeleid, en daarmee de nodige richting en rust brengen. Voortbouwend op het onderzoek van de Adviesraad Migratie naar richtgetallen in het migratiebeleid en gezien de cumulatieve effecten van verschillende varianten van het migratiesaldo die de staatscommissie heeft doorgerekend, adviseert de staatscommissie om te komen tot een politieke vaststelling van dergelijke bandbreedtes voor verschillende typen migratie, sturend op een jaargemiddelde van het migratiesaldo dat past bij een gematigde groei van de bevolkingsomvang uitkomend op 19 tot 20 miljoen mensen in 2050. Daarbij is het van belang goed te communiceren dat het om een bandbreedte van het migratie*saldo* gaat, dus de immigratie minus de emigratie. Elk jaar vertrokken gedurende de laatste tien jaar tussen de 140.000 en 180.000 mensen uit Nederland. Dat betekent dat er, als dit patroon zich doorzet, ook een zekere ruimte is voor verschillende typen immigratie bij een pad van gematigde groei van de bevolking.

Op welke omvang de bandbreedtes, zowel afzonderlijk als in totaal, zouden worden ingezet, is uiteindelijk een politieke keuze. De staatscommissie heeft voor een aantal varianten van het totale migratiesaldo de cumulatieve effecten laten doorrekenen door het CBS voor het jaar 2050 (zie hoofdstuk 3). De analyse van de staatscommissie dat noch krimp noch een snelle sterke bevolkingsgroei wenselijk is vanuit het perspectief van brede welvaart, betekent wel een appreciatie van de verschillende varianten. Relatief kleine verschillen in het jaarlijkse migratiesaldo hebben cumulatief grote gevolgen in 2050. Zo geeft bijvoorbeeld een jaarlijks migratiesaldo van gemiddeld 20.000 tussen nu en 2050, een bevolkingsomvang van 18,1 miljoen in 2050; bij 40.000 is dat

18,8 miljoen. Een gemiddeld jaarlijks migratiesaldo van bijvoorbeeld 100.000 tot aan 2050 geeft 21 miljoen inwoners; bij 120.000 is dat 21,7 miljoen. Zo laat een verschil van 20.000 in het migratiesaldo zien dat dit–vanuit de huidige demografische context–ongeveer 700.000 inwoners in de bevolkingsomvang scheelt in 2050.

Het doel van een politieke meerjarenafspraak over bandbreedtes in het migratiebeleid is om bij te dragen aan de realisatie van een pad van gematigde groei van de bevolking en duidelijkheid te bieden aan beleid en samenleving. Dergelijke bandbreedtes kunnen regering en parlement scherp houden dat keuzes moeten worden gemaakt. Het kan de samenwerking tussen verschillende beleidsniveaus (Rijk, provincies en gemeenten) en de samenhang tussen aanpalende beleidsterreinen bevorderen. Toelatingscriteria voor verschillende vormen van migratie en beleid op naastliggende beleidsterreinen kunnen op die manier besproken en afgewogen en toegepast worden in hun consequenties voor het migratiesaldo. Ook kan in Europees kader aandacht worden gevraagd voor de Nederlandse situatie, als bandbreedtes worden overschreden.

Deze bandbreedtes zijn geen harde quota of plafonds, maar streefcijfers. De bandbreedtes en de totstandkoming ervan worden gebruikt om tot gedragen politieke keuzes te komen, selectieve arbeidsmigratie te onderbouwen en de bescherming van vluchtelingen qua planning en operationeel ook te kunnen waarmaken. De bepaling van migratiebandbreedtes dient gekoppeld te worden aan een degelijke infrastructuur van kennis en monitoring, waar later in het hoofdstuk op wordt ingegaan. Monitoring moet de politiek in staat stellen om op tijd aanvullend beleid te voeren als de feitelijke ontwikkelingen daartoe aanleiding geven. Overigens moet hierin ook de emigratie worden meegenomen: als juist diegenen met bepaalde hoognodige kwalificaties het land verlaten, zal ook dit mogelijk vragen om maatregelen tot bijsturing. Of een politieke meerjarenafspraak met bandbreedtes daadwerkelijk bijdraagt aan migratiesturing zou na een of twee kabinetsperioden moeten worden geëvalueerd.

Een aantal bandbreedtes naast elkaar, die optellen tot een doelstelling met het oog op gematigde groei, is nodig omdat verschillende typen migratie een uiteenlopend karakter hebben en niet zonder meer tegen elkaar uitgeruild kunnen worden. De afwegingen rond arbeid- en studiemigratie hebben betrekking op de gewenste (in)richting van de Nederlandse economie en samenleving. En afwegingen rond asiel- en gezinsmigratie zijn van humanitaire aard in relatie tot de draagkracht van de samenleving. Ook de mogelijkheid tot beïnvloeding verschilt per type migratie. Zo heeft Nederland de meeste beleidsvrijheid waar het gaat om arbeidsmigratie van buiten de EU. Voor beïnvloeding van

arbeidsmigratie *binnen* de EU is Nederland meer aangewezen op indirect beleid dat binnen de regels van het vrij verkeer van personen binnen de EU past. Beiden kunnen echter gericht worden op aan de ene kant een gewenst minimum in vitale sectoren waar actief beleid op wordt ontwikkeld, en aan de andere kant een gewenst maximum dat wordt geëxpliciteerd als signaal naar investeerders, landen van herkomst en de Europese Commissie over de gewenste economische ontwikkeling van Nederland en gewenste gematigde groei gegeven onze relatief hoge bevolkingsdichtheid. De in juni 2021 door de Tweede Kamer aangenomen motie-Van Weyenberg en Maatoug[13] (die oproept om een brede commissie in te stellen die periodiek adviseert in welke sectoren en beroepen arbeidsmigranten nodig zijn) wijst ook in die richting.

Asielbeleid van Nederland is gebonden aan het Europese en internationale recht en heeft te maken met onzekerheden en crises buiten Europa. Maar ook hier kan Nederland, in de context van internationale en Europese kaders, een humanitaire opdracht formuleren in de vorm van een inzet voor het Nederlandse aandeel in de beschermingsopdracht van de EU. Deze inzet zou met uitvoeringsinstanties kunnen worden besproken en moet leiden tot een bandbreedte die recht doet aan een gedragen opgave in Europees verband. De bandbreedte fungeert als richtsnoer voor een robuuste opvangcapaciteit, en zou nationale en lokale overheden beter in staat stellen om de opvangopdracht te plannen en met maatschappelijke steun uit te voeren. Nederland kan zich er in Brussel hard voor maken dat naast bevolkingsomvang en bbp ook de bevolkingsdichtheid wordt meegewogen in de verdeling van asielzoekers binnen de EU. Omdat gezinsmigranten mensen zijn die samen willen wonen met Nederlandse ingezetenen en statushouders, ofwel volgen op arbeids-, en asielmigratie, is deze vorm van migratie lastiger direct te beïnvloeden[14] en zal er in dit hoofdstuk vooral aandacht zijn voor deze groep als het gaat over bevordering van participatie in de samenleving.

Resumerend, gezien de bovenbeschreven verschillen per type migratie geeft de staatscommissie in overweging om een politieke meerjarenafspraak over een bandbreedte van het migratiesaldo vergezeld te laten gaan van aparte bandbreedtes voor de verschillende typen migratie. De structurele inbedding van een inclusief proces van besluitvorming over de bandbreedtes voor het migratiesaldo en verschillende typen migratie en de monitoring daarvan, kan richting geven aan migratie en bijdragen aan maatschappelijke steun voor beleid. Aan een bewust nagestreefde ordening en planning van maatschappelijke opgaven, die resultaat zijn van gedragen politieke besluitvorming in plaats van een fenomeen dat de samenleving overkomt.[15] Deze positieve keuze kan ook bijdragen aan een samenleving waarin migranten zich

welkom weten en thuis kunnen voelen en waarin ze kansen krijgen om deel te nemen aan de Nederlandse samenleving.[16]

Indirect migratiebeleid

Indirect migratiebeleid betreft sturing op de achterliggende factoren die migratie beïnvloeden. Dit kan zowel gaan om factoren die het land van herkomst betreffen, als het land van bestemming. Indirect migratiebeleid verloopt via andere beleidsdomeinen dan het migratiebeleid, zoals het economisch structuurbeleid, arbeidsmarktbeleid of buitenlandbeleid.

Waar het gaat om indirecte handelingsperspectieven ten aanzien van arbeidsmigratie en studiemigratie is de belangrijkste vraag: welke economie en welke samenleving wil Nederland zijn? Het antwoord op deze vragen heeft namelijk grote gevolgen voor het type benodigde migratie en de verdelende en maatschappelijke effecten van migratie.[17] Zorg om de weerbaarheid van kritieke waardeketens[18], de beschikbaarheid van ruimte, de noodzakelijke energie- en digitale transitie en de wens tot gematigde en gerichte arbeidsmigratie, nopen tot een explicitering van de gewenste Nederlandse economische structuur en het bijbehorende industrie-, bedrijven-, onderwijs- en arbeidsmarktbeleid. In de paragraaf over de handelingsperspectieven voor de economie wordt hier nader op ingegaan. Kern met betrekking tot indirect migratiebeleid is dat in een verder te ontwikkelen Nederlands economisch structuur- en industriebeleid de ondersteuning van hoogproductieve economische sectoren ook moet worden doordacht, waar het gaat om hun behoeften aan kennis- en studiemigranten.

Instrumenten om de gewenste talenten van binnen en buiten de EU aan te trekken zijn vooral indirect van karakter, maar vereisen een structurele inspanning, betrokkenheid van direct belanghebbenden en een langetermijnplanning. Zo kunnen hoogproductieve sectoren met een grote behoefte aan kennismigranten een bijdrage leveren aan stedelijke gebiedsontwikkeling, werkgelegenheid en betaalbare huisvesting voor lokale bewoners. Door deze ruimtelijke dimensie beter te verbinden met de 'slimme industriepolitiek' kunnen bedrijven en overheden hierin ook structureel samenwerken.

Naast ruimtelijk beleid is onderwijsbeleid een belangrijke indirecte weg om de benodigde kennismigranten aan te trekken. Ook de keuze van studies die worden aangeboden in het Engels zou meer in samenhang moeten worden bekeken met de economische structuurontwikkeling die Nederland wenst en de nagestreefde bandbreedte voor het migratiesaldo.

Duidelijkere keuzes maken in economisch structuurbeleid en arbeidsmigratiebeleid werkt als een tweesnijdend zwaard: het betekent enerzijds het in gang zetten van een transitie naar hoogproductieve

HUISVESTING
WOONCOMPLEX VOOR ARBEIDSMIGRANTEN AAN DE VISVIJVERWEG TUSSEN SWIFTERBAND EN LELYSTAD
(24 JUNI 2020)

sectoren; anderzijds zal dit een transitie weg van laagproductieve sectoren of sectoren die slechts kunnen bestaan bij de gratie van onwenselijke verdienmodellen. Dit laatste geldt vooral voor sectoren waarin arbeidsmigratie het verdienmodel lijkt te zijn geworden, inclusief een ongewenste bundeling van contracten over werken, wonen en vervoer, die deze arbeidsmigranten in een precaire en afhankelijke situatie brengen, en afwenteling van externe effecten op de lokale omgeving en toekomstige generaties in Nederland.[19] Werkgevers en uitzendbureaus in deze sectoren gebruiken arbeidsmigratie uit landen binnen de EU en via detacheringsconstructies van buiten de EU in feite als een manier om te besparen op de factor arbeid en veroorzaken schaarste en kosten elders in de samenleving, met name bij zwakke doelgroepen en kwetsbare wijken. Economisch structuurbeleid en nationale sturing op een bandbreedte voor het migratiesaldo zouden gekoppeld kunnen worden aan vergunningverlening op lokaal niveau, grondprijzen en aan voldoende toerusting van de Arbeidsinspectie, het Rijk en gemeenten om beeldvormend en handhavend op te treden.

Via verschillende indirecte strategieën kan worden gewerkt aan alternatieven voor migratie. Zo kan via innovatiebeleid op de lange termijn automatiserings- en robotiseringsprocessen worden ondersteund, met gevolgen voor de bandbreedte van het migratiesaldo. Verder kunnen uitbestedings- en internationaliseringsstrategieën van het Nederlandse bedrijfsleven effect sorteren op migratie, waarbij niet langer grote aantallen arbeidsmigranten naar Nederland komen, maar de kassen naar de beschikbare arbeid binnen en buiten de EU verplaatst worden.

Daarnaast is vergroting van het arbeidsvolume vooral door een vergroting van het aantal gewerkte uren een alternatief voor migratie, net als het bevorderen van langer doorwerken. Een voorbeeld waarom zo'n beleid betekenisvol is, vormt de arbeidsdeelname van vrouwen. Als we er rekening mee houden dat de arbeidsdeelname van vrouwen niet alleen kan toenemen door hoger participatie, maar vooral door meer uren per week te werken, wordt het effect van hogere arbeidsdeelname van vrouwen substantieel.[20]

De conclusie van het NIDI/CBS-rapport Bevolking 2050 was: "Door de sterkere stijging van het opleidingsniveau van vrouwen dan van mannen zal het verschil in arbeidsparticipatie verkleinen. Als evenveel vrouwen als mannen betaald gaan werken én als het verschil in werkuren per week tussen vrouwen en mannen halveert, zal de beroepsbevolking gemeten in fte's met ongeveer 700 duizend toenemen. Dit is qua omvang vergelijkbaar met het effect van een stijging van het gemiddelde jaarlijkse migratiesaldo van 60 naar 90 duizend."[21]

Een uitbestedings- en internationaliseringsstrategie van het Nederlandse bedrijfsleven als alternatief voor migratie is ook relevant vanuit een perspectief van indirecte sturing ten aanzien van potentiële asielmigratie. Zo is het voorkomen van irreguliere migratie een belangrijke pijler van de integrale migratieagenda van Nederland. Deze ontstaat doordat mensen vertrekken vanwege politieke redenen zoals conflict, onveiligheid, en repressie, maar ook door economische uitzichtloosheid en omstandigheden die samenhangen met klimaat en leefomgeving. Aanpak van deze grondoorzaken van irreguliere migratie vergt goede internationale samenwerking en inzet van verschillende instrumenten, waaronder ontwikkelingssamenwerking, civiel-militaire inspanningen en eerlijke handel en investeringen.[22] Extra investeringen in werkgelegenheid en klimaatadaptatie in landen van herkomst zijn hier een belangrijk indirect instrument van migratiesturing.[23] Economische ontwikkeling in een land kan op macroniveau overigens juist migratie stimuleren, aangezien mensen dan de financiële middelen verwerven voor migratie. Echter, naarmate er in het land van herkomst zelf meer perspectief komt—en dit is een proces van de lange adem—kan het tegengaan van irregulier vertrek door samenwerking met het land van herkomst beter worden verantwoord.

Bevordering van werkgelegenheid is eveneens een belangrijk instrument om opvang en bescherming in de regio te ondersteunen en een tweede pijler van de integrale migratieagenda. Het aantal vluchtelingen en ontheemden rond Europa zal naar verwachting de komende jaren aanzienlijk zijn en waarschijnlijk verder stijgen.[24] De overgrote meerderheid van vluchtelingen wordt in de regio opgevangen. Vanuit Nederland en Europa zal forse ondersteuning nodig zijn om de vluchtelingen en kwetsbare lokale gemeenschappen daar perspectief te bieden op een menswaardig bestaan. Instrumenten die gericht zijn op het versterken van lokale veerkracht en zelfredzaamheid, bevordering van integratie van vluchtelingen in economie en samenleving van het gastland en ondersteuning van lokale gemeenschappen zijn hier van groot belang.[25] Dit zijn tevens indirecte instrumenten die het doorreizen naar Europa beperken. Uit onderzoek naar drijvende factoren van migratie blijkt namelijk dat de aspiratie van vluchtelingen om door te reizen afneemt wanneer er voldoende perspectief is in het land van eerste aankomst, hoewel dit maar één van de factoren van invloed is (naast bijvoorbeeld de gezinssituatie, sociale netwerken, et cetera.)[26] Voor duurzame bescherming in de regio is responsiviteit nodig ten aanzien van de belangen van het gastland en de steun voor vluchtelingenopvang in de gastgemeenschappen. Met het succesrijke instrument PROSPECTS Partnerschap behoort Nederland tot de voortrekkers van ondersteuning van bescherming in de regio. Deze aanpak kan fors

verder worden versterkt. De aankomende demografische ontwikkelingen en de geopolitieke dynamiek maken dat Nederland én Europa de inspanningen voor opvang in de regio op een veel forsere schaal zal moeten vormgeven. De staatscommissie ziet dit als een belangrijk onderdeel van het handelingsperspectief, met een aparte begrotingssystematiek en nadrukkelijk niet als onderdeel van ontwikkelingssamenwerking.

Direct migratiebeleid

Directe sturingsinstrumenten betreffen toelatingscriteria of de uitvoering daarvan voor een bepaalde vorm van migratie.

Een verdere uitbreiding van de EU naar Oost-Europa en de Westelijke Balkan boort een flink arbeidspotentieel binnen de EU aan, met waarschijnlijk nog grotere aantallen arbeidsmigranten die naar Nederland zouden willen komen dan in de jaren na de vorige uitbreidingen van de EU richting Midden- en Oost-Europa, gezien het niveau van sociaal-economische ontwikkeling in de huidige kandidaat-lidstaten. Zoals in de paragraaf over de handelingsperspectieven voor de economie wordt betoogd, is de kritieke factor de richting waarin de Nederlandse economie zich zal ontwikkelen en de aantrekkingskracht die van de economische structuur uit zal gaan op arbeidsmigranten. De komende jaren zijn dus belangrijke jaren om keuzes te maken in de richting van kwaliteit in de economie en een duurzame arbeidsmarkt. Een discussie over de detachering van derdelanders die hun 'diensten' aanbieden op de Nederlandse arbeidsmarkt hoort daarbij. Het EU-acquis biedt verder de mogelijkheid tot overgangsperiodes om het vrije verkeer van werknemers uit een nieuwe lidstaat over een periode van bijvoorbeeld vijf tot zeven jaar fasegewijs in te voeren, om te voorkomen dat de arbeidsmarkten van de betrokken lidstaten verstoord worden. Nederland kan zelf beslissen over het al dan niet toepassen van deze overgangsperiodes. Daarnaast is de discussie over gedifferentieerde vormen van integratie weer volop terug, waarbij–tijdelijk of permanent–niet alle lidstaten dezelfde rechten en plichten hebben.[27] Bij verdere uitbreiding zou Nederland in Europees verband, samen met andere Europese landen en in samenhang met andere (geopolitieke) belangen, een agenderende rol kunnen nemen ten aanzien van dit punt.

Waar het gaat om arbeidsmigratie van buiten de EU voert Nederland al een selectief beleid. De bestaande instrumenten bevorderen vooral de komst van gewenste kennismigranten, terwijl de overige arbeidsmigratie strikt is gereguleerd. Voor kennismigranten is de huidige regeling gericht op een kort verblijf; er zou gestuurd kunnen worden op het langer behouden van migranten die een waardevolle bijdrage leveren aan de Nederlandse economie.[28] Hetzelfde geldt voor studiemigratie:

relatief veel internationale studenten verlaten ons land relatief kort na hun afstuderen en gericht beleid op het behouden van studenten in vakgebieden waar vraag naar is op de arbeidsmarkt is zinvol. De komende decennia wordt een mondiale *battle for talent* verwacht, vanwege de toenemende vergrijzing in vooral welvarende delen van de wereld en een stijgende vraag op de arbeidsmarkt naar specifieke arbeidskrachten.[29] Het is niet vanzelfsprekend dat gewenste migranten ook naar Nederland willen komen en naast indirecte sturing (zoals hierboven beschreven) zal weloverwogen arbeidsmigratiebeleid in de toekomst steeds meer gericht moeten zijn op het aantrekken en behouden van deze migranten. Dit gaat niet alleen over kennismigranten. Er is ook behoefte aan arbeidsmigratie van buiten de EU om te voorzien in de arbeidsvraag in het middensegment, zoals de metaalindustrie en energietransitie.[30] Met het oog op tekorten in de zorg is verder aan te bevelen om ook in te zetten op arbeidsmigratie van vakmigranten vanaf mbo-3 niveau, omdat dit een (zij het beperkte) bijdrage kan leveren aan het invullen van de vraag naar medewerkers in de langdurige zorg. Hiertoe is regie vanuit de overheid nodig, om te bewerkstelligen dat deze migratie ten goede komt aan het land van herkomst, de migranten zelf en de Nederlandse samenleving. Door structurele samenwerking tussen onderwijs- en zorginstellingen in het land van herkomst en in Nederland kunnen meer mensen eerlijk worden gerekruteerd en opgeleid dan uiteindelijk naar Nederland migreren, al dan niet circulair, om een *brain drain* in landen van herkomst te voorkomen.[31]

Hierboven is al verschillende keren de noodzaak van brede samenwerking met derde landen rondom Europa genoemd. Deze brede samenwerking met derde landen is eveneens van groot belang in het kader van handelingsperspectieven op het terrein van asielmigratie. Oorlog, *coups* en interne conflicten, maar ook klimaatverandering en gebrek aan economisch perspectief in grote gebieden rond Europa geven aanleiding voor de verwachting dat het aantal ontheemden en asielzoekers in de komende tijd zal toenemen. Een groot deel van hen zal elders in de regio (tijdelijk) zijn heenkomen zoeken, maar afhankelijk van onder andere kansen in de regio en sociale netwerken in Europa zal een deel ook asiel in een EU-staat overwegen.

De EU heeft de afgelopen jaren intens onderhandeld in een poging om het gemeenschappelijke asielstelsel beter toe te rusten op grotere aantallen asielzoekers. Dit is een taai proces, waarin de EU probeert meer greep te krijgen op asielmigratie via twee grote akkoorden. In de eerste plaats is er een intern akkoord nodig tussen de EU-lidstaten over (1) de asielpoorten tot Europa, met een snelle procedure om aan de EU-buitengrenzen onderscheid te kunnen maken tussen migranten met een kansarm respectievelijk kansrijk asielverzoek; en (2) een systeem

van herverdeling van de kansrijke asielaanvragen over de EU-lidstaten. Nederland kan binnen de Europese Unie bij de invulling en uitwerking van een dergelijk akkoord meer aandacht vragen voor de uitzonderlijke demografische situatie in Nederland, door naast de bevolkingsomvang en het bruto nationaal product ook de bevolkingsdichtheid als criterium te hanteren voor het absorptievermogen.

Ten tweede is een reeks externe en gelijkwaardige akkoorden nodig tussen de EU en omringende landen, die meer omvatten dan alleen migratie. Deze externe akkoorden hebben als doelstelling om mensen in de EU-omringende landen perspectief te bieden, irreguliere migratie tegen te gaan, meer mogelijkheden te bieden voor legale toegang via selectieve arbeidsmigratiepoorten tot Europa en de terugkeer van uitgeprocedeerde asielzoekers effectiever te maken.[32] Als het binnen de huidige legislatuur hierover tot een intern akkoord komt, is het voor Nederland vooral zaak om in EU-verband instrumenten te ontwikkelen die toezien op een goede uitvoering van dit akkoord.

Daarnaast verkennen verschillende landen innovatieve handelingsperspectieven die op de langere termijn een manier kunnen bieden om asielmigratie meer in banen te leiden.[33] Het gaat hier bijvoorbeeld over meer vergaande samenwerking met zogenaamde 'veilige derde landen'. Nader onderzoek naar internationale ervaringen met territoriaal en extraterritoriale toegang tot asiel (Verenigde Staten, Canada, Denemarken, Verenigd Koninkrijk) is daartoe nuttig.

Tot slot gaat het op nationaal niveau over het op orde brengen van de asielketen.[34] Zoals eerder door anderen is opgemerkt, leidt de huidige financiering en organisatie van de asielprocedure en -opvang niet alleen tot "crises" maar ook tot lange wachttijden, veel verhuizingen en daardoor "inactivatie" van nieuwkomers en uiteindelijk tot een minder goede uitgangspositie en participatie van asielmigranten.[35] De staatscommissie onderstreept het belang van het op orde krijgen van de asielketen, op een manier die niet direct aangrijpt op de aantallen die naar Nederland komen maar wel effect heeft op de impact van deze vorm van migratie op de Nederlandse samenleving. Vroegtijdige samenwerking door de rijksoverheid met gemeenten bij het uitvoeren van het asielbeleid hoort onderdeel te zijn van het op orde brengen van de asielketen. Door gemeenten eerder te betrekken kunnen mensen worden geplaatst waar ze uiteindelijk gaan inburgeren. Kleinschalige opvang en een flinke investering in permanente structuren voor tijdelijke bewoning kunnen een oplossing bieden voor een door de tijd variërende asielinstroom en de grote behoefte aan tijdelijke bewoning vanuit andere delen van de samenleving. Terugkeer van uitgeprocedeerde asielzoekers kan worden verbeterd door de bovengenoemde gelijkwaardige partnerschappen met

landen van herkomst, en door meer maatwerk voor doelgroepen, waaronder werkgelegenheidsprojecten in landen van herkomst.

Participatie en wederkerigheid

In elk van de drie geschetste demografische scenario's wordt Nederland diverser. Ook bij een gematigde bevolkingsgroei komt deze groei per saldo door migratie. Ongeacht de omvang van migratie zal de Nederlandse samenleving zich moeten verhouden tot migranten en omgekeerd geldt dat ook voor de nieuwkomers zelf.

Naast een toenemende diversiteit is een niet onbelangrijke factor hierbij dat een steeds grotere groep migranten hier steeds korter verblijft.[36] In algemene zin pleit de WRR daarom voor een samenlevingsbeleid gericht op alledaagse verscheidenheid: erkennen van diversiteit die vanzelfsprekend is en inzetten op verbinding door gedeelde instituties en het benadrukken van gemeenschappelijkheid.[37] Concreet gaat dit over maatregelen die gericht zijn op een goede ontvangst voor alle migranten. In het geval van asielmigranten gaat het dan, naast de hierboven genoemde verbetering van de asielopvang, bijvoorbeeld om snellere toegang tot werk en ook tot kinderopvang en onderwijs. Onderwijs is essentieel om iedereen die in Nederland is naar eigen vermogen te laten deelnemen aan de arbeidsmarkt en aan de samenleving. Daarnaast zijn er voor arbeidsmigranten en (een deel van de) gezinsmigranten nu, in tegenstelling tot asielmigranten, geen ontvangstvoorzieningen. Ook voor deze groepen is het belangrijk dat zij wegwijs worden gemaakt in de samenleving, de taal leren en in bredere zin participeren dan alleen via het verrichten van werk.[38] Dit niet alleen met het oog op samenleven en sociale cohesie, maar ook op het eerdergenoemde behouden van migranten voor de arbeidsmarkt. In het bijzonder geldt dit voor meereizende partners van arbeidsmigranten.

Op het gebied van sociale cohesie noemt de WRR een aantal handelingsperspectieven. Ten eerste is dat een goede fysieke en sociale infrastructuur op buurtniveau (semipublieke voorzieningen, opbouwwerk); dit is een belangrijke voorwaarde voor sociale veiligheid en sociale interactie. Ten tweede zorgt het versterken van de interculturele competenties in publieke sectoren zoals het onderwijs voor erkenning van zowel gevestigden als nieuwkomers, wat leidt tot betere participatie. Ten derde is het handhaven van de basisregels van het samenleven in een democratische rechtsstaat een belangrijke opdracht voor de overheid. Van iedere inwoner kan worden gevraagd om een bijdrage te leveren aan de samenleving én voor eenieder moet tegelijkertijd de ruimte worden gegeven. Deze wederkerigheid wordt als uitgangspunt nog belangrijker nu het aandeel migranten in de samenleving toeneemt. Samenbindende verhalen en instituties, zoals taal, spelen ook een rol. Het gaat daarmee

ook om de leefbaarheid, zeker in dichtbevolkte en divers samengestelde wijken waar sociale cohesie het meest onder druk staat. Kortom, inzetten op migratie in een scenario van gematigde bevolkingsgroei in Nederland richting 2050 gaat vooral over indirect beleid. Primair ten aanzien van matiging en vormgeving van arbeidsmigratie (van binnen en buiten de EU) en wel op verschillende domeinen tegelijk, zoals economische structuur, onderwijs, wonen en arbeidsmarktparticipatie. Een ander onderdeel van het handelingsrepertoire op dit terrein is het samen met andere EU-lidstaten inzetten op Europese afspraken over asielmigratie en de Nederlandse inzet daarbij en het aandeel daarin. Voortdurend grondig onderzoek naar nieuwe ontwikkelingen en handelingsperspectieven blijft hierbij nodig. In alle migratiescenario's zijn de thema's participatie en wederkerigheid aan de orde voor een meer diverse bevolking.

8.3 HANDELINGSPERSPECTIEVEN II: ROBUUST BELEID

De analyse van de domeinen ruimte, economie en publieke voorzieningen in deel II laat zien dat demografische ontwikkelingen kunnen gaan schuren. Voor de wetgever, de overheid ligt er een opdracht tot handelen hierop verwoord in de Grondwet: het bevorderen van voldoende werkgelegenheid (artikel 19), bestaanszekerheid en spreiding van welvaart zijn voorwerp van zorg van de overheid (artikel 20), de zorg gericht op bewoonbaarheid van het land en bescherming en verbetering van het leefmilieu (artikel 21), de bevordering van de volksgezondheid, de bevordering van voldoende woongelegenheid (artikel 22) en het onderwijs is een voorwerp van de aanhoudende zorg van de regering (artikel 23).

Voor de navolgende schets van handelen op de gevolgen van bevolkingsgroei voor de domeinen ruimte, economie en publieke voorzieningen geldt dat zij zich in hun uitwerking en vormgeving richten op een scenario van gematigde bevolkingsgroei. De handelingsperspectieven beogen bij te dragen aan robuuste voorzieningen en robuust beleid; gegeven de inherente onzekerheid van demografische scenario's moet er sprake zijn van uitruilkeuzes waarvan je geen spijt krijgt én ze moeten "schokbestendig" zijn voor onverwachte ontwikkelingen. De staatscommissie komt samenvattend tot een aantal prioritaire handelingsperspectieven op grond van demografische ontwikkelingen: 1) regie op ruimte en wonen, waar wonen ook voor zorg en tegengaan van ongelijkheid van belang is; 2) kiezen voor een kwalitatief hoogwaardige economie, waar productiviteit en hogere arbeidsparticipatie tegenwicht bieden aan personeelstekorten en aan slechte arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden; 3) de basis op orde in zorg en onderwijs om toegankelijkheid

juist voor de zwakste groepen in de samenleving te behouden en 4) meer ruimte voor arbeidsparticipatie en leven lang ontwikkelen.

RUIMTE

Demografische ontwikkelingen hebben een sterk ruimtelijke dimensie. Ze vinden plaats in een fysieke ruimte waarin veel belangen concurreren. Een grotere, oudere en diversere bevolking zal meer gerichte keuzes en dus daadkracht vragen; dit terwijl het nu al een complexe ruimtelijke puzzel betreft met urgente knelpunten, zoals het tekort aan woningen en gebrek aan een kwalitatief goede woonomgeving voor grote groepen mensen. Naast inzicht in bevolkingsomvang is ook inzicht in bevolkingssamenstelling (meer eenpersoonshuishoudens), woonbehoeften en gedrag essentieel. De ruimtelijke effecten van demografie vertonen ook grote stedelijke en regionale verschillen: van achterstandswijken tot regio's die te maken hebben met bevolkingskrimp. In de te maken afwegingen staan woningbouw, mobiliteit en bereikbaarheid centraal. Al deze ruimtelijke effecten van demografie lopen, richting 2050, in ruimte en tijd op met transities in klimaat, energie, het elektriciteitsnet, landbouw en natuur.

De belangrijkste vragen die de demografische ontwikkelingen opwerpen voor het ruimtelijke domein–over langere termijn en over sectoren heen–kunnen worden samengevat in drie opgaven: ruimtelijke spreiding, hoe te bouwen en duurzame toekomst in de context van grote klimaatveranderingen.

Het uitgangspunt 'vormgeven aan Nederland' manifesteert zich bij uitstek in het domein ruimte. De handelingsperspectieven sluiten aan bij het programma 'Mooi Nederland', een initiatief van de rijksoverheid om de ruimtelijke kwaliteit van Nederland te verbeteren en te behouden. Dit programma richt zich op de grote opgaven op het gebied van volkshuisvesting, energietransitie, landbouw en natuur. Het geeft vorm aan de omslag die de afgelopen periode is gemaakt om meer regie op de ruimtelijke ordening van ons land op nationaal niveau te nemen. Daarnaast is het 'Klimaatplan van Nederland' (gebaseerd op het Klimaatakkoord en de Klimaatwet en uitgewerkt in beleidsprogramma's) bepalend voor de vormgeving van Nederland. Ook in deze context moeten de handelingsperspectieven worden gezien. Daarom is van belang om voor ogen te houden dat de kansen die de ruimtelijke opgave biedt, worden benut door de opgave vanuit gezamenlijkheid aan te pakken als een transformatie en de ruimtelijke vormgeving te verbinden aan de gewenste economische veranderingen. Als handelingsperspectief wijst de staatscommissie op twee prioriteiten: ruimtelijke ordening en wonen. Beide prioriteiten dragen bij aan het door de staatscommissie

bepleitte domeinoverstijgend handelen. Ruimtelijke regie hangt samen met economische ontwikkeling, met de spreiding van publieke voorzieningen en uiteraard met de grote klimaatopgaven. De woonopgave is ook een opgave voor de (ouderen-) zorg en voor het behoud van sociale cohesie, ook tussen generaties. En het vraagt een antwoord op het waar en het hoe te bouwen en daarmee de bouwcultuur die Nederland voorstaat in de aankomende periode.

Keuzes in ruimtelijke ordening en daarmee verbonden fysieke infrastructuur kunnen uiteenlopende geografische gevolgen van demografische trends adresseren. Het gaat om keuzes in grondgebruik (landbouw ten opzichte van wonen, van natuur en van andere economische activiteiten), spreiding van wonen, voorzieningen en infrastructuur over het land. Het gaat daarnaast om keuzes om ons land leefbaar te houden, zowel in landelijke gebieden (krimp en vergrijzing) als in stadswijken (drukker en diverser). De woonopgave die volgt uit de huidige en toekomstige demografische ontwikkelingen draait om verbetering van de kwaliteit van leven in de bestaande bebouwde omgeving. Hiervoor is een andere bouwcultuur nodig, gericht op een huishoudsamenstelling die steeds verandert door vergrijzing, migratie en toename van het aantal eenpersoonshuishoudens. Ten eerste vereist dit het faciliteren van gemeenschappelijke woonvormen, bijvoorbeeld door splitsing, hofjes of bijgebouwen, zodat daarin ook zorgvragen en maatschappelijk problemen als eenzaamheid kunnen worden geadresseerd. Ten tweede kan worden ingezet op meer flexibiliteit, zowel in locatie (stedelijke verdichting) als in type bouw (verplaatsbaar). Op de middellange termijn kunnen deze voldoen aan de sterk stijgende vraag naar seniorenwoningen als gevolg van de vergrijzing—en zo ook de doorstroming op de woningmarkt bespoedigen—en aan de fluctuerende vraag naar woningen als gevolg van migratie. Op de lange termijn kunnen ze op andere locaties en voor andere doeleinden worden gebruikt. Door uit te gaan van bestaande bouw en gebruik te maken van *bio-based* bouwmaterialen kan een nieuwe bouwcultuur ook bijdragen aan het behalen van duurzaamheidsdoelstellingen die minder druk leggen op de schaarse ruimte.

De woonopgave moet in de loop van de komende 25 jaar kunnen meebewegen met de demografische veranderingen. Zo zal de vergrijzing de komende 10 tot 15 jaar stijgen en daarna stabiel blijven of iets afnemen, wat betekenis heeft voor de omvang van de woonbehoefte voor ouderen. Meer of minder eenpersoonshoudens en specifieke woonwensen in een steeds meer diverse bevolking zullen ook vertaald moeten worden in wat waar gebouwd wordt voor wie.

ECONOMIE

De economie en demografische ontwikkelingen zijn onderling stevig verbonden. Veel van de economische effecten van demografie zijn terug te voeren op hoe mensen leven, werken en leren. Ook de demografie kan niet om de economie heen: welvaart, technologie en globalisering hebben invloed op kindertal, levensverwachting en migratie. In deel II is geanalyseerd wat de invloed van demografische ontwikkelingen–in het bijzonder die van een ouder wordende bevolking–voor de Nederlandse economie tot 2050 kan zijn wanneer alles bij hetzelfde blijft. Namelijk: een krimp van het (potentieel) werkende deel van bevolking, stagnerende productiviteit en hardnekkige arbeidsmarktkrapte.

Bij ongewijzigd beleid leidt dit tot langjarig lagere economische groei, waardoor met name belastinginkomsten voor de financiering van collectieve uitgaven onder druk komen te staan. Ook zal de arbeidsmarktkrapte zich hardnekkig manifesteren in de zorg en het onderwijs (zie volgende paragraaf).

Gerichte arbeidsmigratie heeft een positieve bijdrage aan de Nederlandse economie. De brede welvaart is echter in het geding wanneer arbeidsmigratie samenhangt met laagbetaald werk met onaanvaardbaar slechte arbeidsomstandigheden.

Het verhogen van de weerbaarheid van zowel mensen (vitaliteit) als van de maatschappij als geheel (adaptiviteit) is met name in het economisch domein zichtbaar. Demografische en economische scenario's zijn beide geen exacte voorspellingen. Voor burgers is het daardoor lastig om houvast te vinden. Mensen staan het sterkst in onvoorspelbare tijden wanneer zij zelf sterk zijn: dankzij hun opleiding, familiale en sociale verbanden, en door betaald werk onder fatsoenlijke omstandigheden. Dit geldt op een vergelijkbare manier voor de Nederlandse economie. In tijden van radicaal technologische veranderingen is die gebaat bij een sterk aanpassingsvermogen dankzij een goed opgeleide beroepsbevolking, een goed functionerende arbeidsmarkt, de juiste randvoorwaarden in het financieel en fiscaal overheidsbeleid, maar ook bestuurlijke stabiliteit en daarmee ruimte voor innovatie en investeringen.

Als handelingsperspectief noemt de staatscommissie een duidelijke oriëntatie op een kwalitatief hoogwaardige economie. Economische sectoren die enkel bestaan vanwege een groot aanbod van laagbetaalde arbeid onder slechte arbeidsomstandigheden, passen om die reden niet in de beoogde ontwikkeling van Nederland richting 2050. Daarin is immers brede welvaart het streven en zullen vanwege demografische trends de kwaliteit en productiviteit belangrijker moeten zijn voor de economie dan de kwantiteit van het arbeidsaanbod. Daarom is een goede analyse van de huidige economische structuur van Nederland, een dialoog met werkgevers, werknemers en maatschappelijke partijen en

vervolgens de visie van regering en parlement op de gewenste ontwikkeling richting 2050 van belang. Een analyse van vitale sectoren, variërend van energievoorziening, logistiek en transport, ICT en voedselvoorziening tot gezondheidszorg, moet daarvan deel uitmaken. De SER kan in het tot stand brengen van deze brede analyse en het maatschappelijke gesprek daarover nadrukkelijk een rol vervullen. Een kwalitatief hoogwaardige economie wordt in belangrijke mate geschraagd door internationale samenwerking en uitwisseling tussen kennisinstellingen, bedrijven en overheden. Het is dus van belang om hier oog voor te houden.

Vanuit demografisch perspectief is het daarnaast nodig om ook het (verschillend) ruimtegebruik van economische sectoren mee te wegen bij het beantwoorden van de vraag hoe een kwalitatief hoogwaardige economie vorm te geven is.

Het algemeen sociaal-economisch en financieel en begrotingsbeleid, zoals jaarlijks verwoord in de Miljoenennota, dient op zo'n kwalitatieve oriëntatie te worden afgestemd in samenhang met de brede welvaart-indicatoren die inmiddels ook steeds meer deel uitmaken van de rijksbegroting.

Verhogen van de arbeidsparticipatie van de huidige beroepsbevolking is een robuust handelingsperspectief. Een voorbeeld is de arbeidsdeelname van de eerste en tweede generatie met een migratieachtergrond. De eerdere NIDI/CBS-verkenning concludeerde dat hogere arbeidsdeelname kan leiden tot een toename van de beroepsbevolking met 300.000 personen. Het aandeel van personen met een migratie- achtergrond in de beroepsbevolking zou dan kunnen verdubbelen van 20% nu naar 40% in 2050.[39]

Daarnaast is eerder in dit rapport gewezen op de mogelijkheid om het arbeidsvolume van vooral vrouwen te vergroten. Nederlandse vrouwen werken nu bovengemiddeld veel in deeltijd, ook vergeleken met andere Europese landen. Kinderopvang in het bijzonder en ondersteuning van gezinnen met jonge kinderen in het algemeen zal direct en indirect bijdragen aan meer arbeidsparticipatie van ouders. Beleid om werken meer lonend te maken door toeslagen en fiscale regelingen die in dit opzicht averechts werken te herzien, is een mogelijke invulling. Een andere noodzakelijke invulling is het bevorderen van meer werkuren in het bijzonder en van het naar werk begeleiden van mensen met afstand tot de arbeidsmarkt in het algemeen. In het onderwijs kan meer worden voorgesorteerd op de toekomstige maatschappelijke noden en behoeften. Beroepsopleidingen die de toekomstige brede welvaart het sterkst bevorderen kunnen financieel of anderszins worden gestimuleerd. Bij al deze handelingsperspectieven is het zaak om financiële, fiscale en andere regelingen meer vanuit de werkelijkheid van mensen en een demografisch perspectief te bekijken dan vanuit de systeemwerkelijk-

heid van de afzonderlijke regelingen.

Onderdeel van analyses en keuzes in dit kader zijn daarom het minimumloon (Commissie sociaal minimum), de inrichting van de arbeidsmarkt (Commissie Regulering van Werk), het benutten van potentie op de arbeidsmarkt (Commissie Toekomst Arbeidsongeschiktheidsstelsel), leven lang ontwikkelen (adviezen van de SER) en heel specifiek het bestrijden van onaanvaardbare arbeidsomstandigheden van arbeidsmigranten (Aanjaagteam bescherming arbeidsmigranten). Een oriëntatie op een kwalitatief hoogwaardige economie en het scheppen van financiële ruimte om die vanuit de overheid te ondersteunen, vergt een kritische doorlichting van overheidsbeleid, fiscaal en anderszins, dat bedoeld of onbedoeld economische activiteiten aanjaagt die hier nu of op termijn niet bij passen.

Bij een domeinoverstijgende aanpak voor een hoogwaardige economie behoort ook het bevorderen van werken op hogere leeftijd. In het bijzonder is een leven lang ontwikkelen een belangrijke schakel tussen economie, sociale cohesie, gezondheid, onderwijs en arbeidsmarkt. Als er keuzes moeten worden gemaakt, is een doorbaak op dit onderwerp–in samenwerking met het bedrijfsleven, onderwijs en werknemers–belangrijker dan tijd en energie steken in allerlei afzonderlijke projecten en stelselwijzigingen in het onderwijs. Een leven lang ontwikkelen gaat, naast een adequaat ontwikkelaanbod, bijvoorbeeld ook over continuering van inkomen tijdens deze ontwikkelstap op weg naar een andere sector. De rol van gezondheid verdient meer aandacht vanuit het perspectief van langer doorwerken, met name waar het fysiek zware beroepen betreft.

Inzet op innovatie en technologie in verschillende economische sectoren kan helpen om, juist gegeven het feit dat niet alles (tegelijkertijd) kan, veranderingen mogelijk te maken op de arbeidsmarkt, in de economie en bij publieke voorzieningen. Daarbij is het van belang dat de ontwikkeling van technologie niet geïsoleerd gebeurt, maar als onderdeel en ondersteuning van innovatie in de bredere systemen waar de technologie wordt toegepast. Dat betekent dat de inzet moet worden uitgewerkt in samenwerking met eindgebruikers (o.a. werkgevers én werknemers) en onderzoeksinstellingen, waarbij het betrekken van experts uit verschillende disciplines essentieel is.

PUBLIEKE VOORZIENINGEN

Demografische ontwikkelingen zetten de brede welvaart op scherp in het domein van de publieke voorzieningen. De huidige schaarste aan personeel in het onderwijs en de zorg en de toenemende financiële druk op de sociale zekerheid maken duidelijk dat Nederland niet op dezelfde

weg kan voortgaan. In alle demografische scenario's richting 2050 is de omvang van de toekomstige beroepsbevolking in verhouding tot de niet-werkende bevolking ontoereikend om aan de totale vraag naar de publieke voorzieningen te voldoen.

Vergrijzing leidt niet alleen tot hogere uitgaven in de sociale zekerheid, maar ook tot veranderende behoeften. Het onderwijs staat ernstig onder druk door het oplopende personeelstekort en door zich verscherpende sociale en regionale verschillen in ontwikkelkansen. In de zorg manifesteren de demografische ontwikkelingen zich eveneens in personeelstekorten, maar ook via andere behoeften. De opgaven in relatie tot demografische ontwikkelingen voor onderwijs en zorg richten zich nu nog primair op de personeelstekorten en op innovatie. De opgave in de sociale zekerheid richt zich echter, naast de betaalbaarheid, op de veranderende behoefte aan de socialezekerheidsregelingen.

Voor het eerder genoemde uitgangspunt van verbinden zijn de publieke voorzieningen in het bijzonder van belang. Dit gaat immers om het versterken van sociale cohesie door het tegengaan van ongelijkheid. Nederland is nu al divers en wordt de komende jaren nog diverser, in allerlei opzichten. Een goed opgeleide en gezonde bevolking is een belangrijke randvoorwaarde om op gelijkwaardige voet met elkaar samen te kunnen leven. Collectieve basisvoorzieningen moeten daarom de meest kwetsbare groepen mensen voldoende houvast geven. Met name het verschil in gezonde levensjaren tussen verschillende groepen mensen is verontrustend groot. Daarom zijn toegankelijkheid van en preventie in de zorg van wezenlijk belang. Daarbij is gezondheidsbevordering in de breedste zin een prioriteit, gelet op brede welvaart, maar ook gelet op de voorziene toenemende druk op voorzieningen.

In dit domein is het uitgangspunt van verbinden wezenlijk. De gezondheidszorg is een maatschappelijke opgave die niet beperkt blijft tot kosten en stelsels. En ook kinderopvang en onderwijs aan kinderen in de jongste leeftijden (en ook daarna) zijn van cruciaal belang. Daarnaast is alles wat er aan sociale cohesie wordt gedaan via burgerinitiatieven, sociale en maatschappelijke organisaties essentieel om in de komende jaren verbinding in de samenleving te bevorderen. Ook om zo de vragen naar zorg die voortkomen uit de samenleving te kunnen beantwoorden.

De staatscommissie heeft vervolgens gekeken naar handelingsperspectieven, gebaseerd op een dubbelslag waarmee de arbeidsmarktkrapte beantwoord wordt en sociale cohesie versterkt. Onderwijs heeft vanzelfsprekend een vormende waarde in zichzelf. De toegang hiertoe en de kwaliteit hiervan zijn niet zonder reden grondwettelijk verankerd. Vanuit het demografisch perspectief verdienen kinderopvang en het kwalificerend onderwijs prioriteit. Binnen de zorg (huisartsenzorg,

tandzorg en jeugdzorg) zijn basisvoorzieningen en de toegankelijkheid daarvan belangrijk.

In de zorg kan ondersteuning en begeleiding door niet-medici de druk op (basis)voorzieningen in *cure* en *care* verlichten. Een goede inrichting van wonen en zorg zal de overbelasting van mantelzorg moeten verminderen. Er zal domeinoverstijgend gedacht én gerekend moeten worden tussen zorgstelsels en tussen *cure* en *care*. Er zit een perspectief in minder institutioneel denken door de kracht van het middenveld (fondsen, organisaties en verenigingen) beter te benutten.

Dan nog zullen in alle demografische scenario's personeelstekorten in zorg en onderwijs blijven bestaan. Innovatie van werkwijzen, werkprocessen en organisatievorm (administratieve lasten, managementstructuren) zullen dan ook nodig zijn om de productiviteit in die sectoren te verbeteren.

De uitgaven voor sociale zekerheid kunnen op grond van de demografische trends worden bezien; zo zou het beroep op sociale zekerheid voor werkloosheid beduidend minder kunnen worden; en bij een stijging van het aantal ouderen kan hun onderling uiteenlopende financiële situatie beter worden onderkend. Ruimte kan ook worden gevonden door te kijken naar het samenspel van loon en ondersteuningsmaatregelingen bij arbeidsparticipatie; bijvoorbeeld door niet alleen de toetreding tot de arbeidsmarkt te faciliteren, maar ook het meer werken meer laten lonen dan nu het geval is. Leven lang ontwikkelen hoeft niet uitsluitend ten laste van de onderwijsbegroting en sociale zekerheidsuitgaven te worden gebracht; (eigen) bijdragen van werkgevers en werknemers zijn bijvoorbeeld te overwegen. Omdat leven lang ontwikkelen niet vanzelf tot stand komt, is een aanpak urgent en nodig die de domeinen van onderwijs (wetgeving en financiering) en sociale zaken (wetgeving en financiering) overstijgt.

OVER DE DOMEINEN HEEN

Belangrijk is goed te kijken naar de samenhang tussen domeinen. Onderwijs en zorg zijn bijvoorbeeld een voorwaarde voor economische groei; economische groei draagt weer bij aan de financiering van deze en andere publieke voorzieningen. Het vormgeven van de ruimte in Nederland betekent ook het vormgeven van sociale cohesie door het (beter) mogelijk maken van ontmoetingen. Migratie doet een beroep op de ruimte en woningmarkt en op publieke voorzieningen en selectieve migratie kan bijdragen aan economische ontwikkeling. Investeringen in de fysieke infrastructuur zijn ook een belangrijke economische activiteit die werkgelegenheid en innovatie stimuleert. Innovatie en bedrijfsleven zijn nodig om de opgaven op het gebied van huisvesting, klimaat en energie uit te voeren.

Het belang van domeinoverstijgend denken, doen en financieren kan niet genoeg worden herhaald. Bijvoorbeeld een aanpak op het gebied van ruimte kan de zorg helpen, maar er wordt zo nog niet gestuurd. Dit vraagt samenhang en het écht werken voorbij de verkokering. Temeer daar ook een doel is om de adaptiviteit van collectieve voorzieningen en van overheidsarrangementen te versterken en daarmee de maatschappelijke weerbaarheid te verhogen.

Handelingsperspectieven die dit in samenhang kunnen bewerkstellingen zijn de volgende:

Kennisinfrastructuur. Er kan een permanente onafhankelijke commissie 'demografische parameters' worden ingesteld om deze kennisinfrastructuur te ondersteunen. Daarin hebben het CBS, NIDI, de WRR en de planbureaus zitting, naast enkele onafhankelijke leden[40] en een onafhankelijk voorzitter, en met vertegenwoordigers van enkele ministeries als adviserend lid. Laat deze commissie–samen oplopend met de monitor Bevolking 2050 van het CBS en NIDI–eens in de vier jaar langetermijnprognoses (over 25 jaar) en scenario's in de vorm van demografische middellangetermijnverkenningen (MLT's) maken, parallel aan de economische en budgettaire MLT van het CPB)[41]. Koppel de demografische inzichten aan de brede welvaartssystematiek van het CBS en de planbureaus. Ontsluit ook de bestaande kennis- en informatiestructuur, zodat de juiste data en kennis over demografische ontwikkelingen beschikbaar zijn. Denk hierbij aan arbeidsmarktprognoses van het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV), statistieken van het CBS, et cetera. Ook kan er aansluiting worden gezocht bij EU-instrumenten[42] gericht op arbeidsmarktbehoeften. Ontwikkel verder–voor binnen en buiten de rijksdienst–opleidingen op het gebied van demografie. Het is cruciaal dat de discussies over demografische ontwikkelingen gevoerd worden op basis van feiten en cijfers. Zorg daarom voor aansluiting met de programma's en adviezen van de vaste adviesraden, in ieder geval de WRR, de ROB, de Raad voor Leefomgeving en Infrastructuur (Rli), de Onderwijsraad, de Adviesraad wetenschap, technologie en innovatie (AWTI), de RVS, de Adviesraad Migratie en Instituut Clingendael.

Beleids- en begrotingscycli. Maak de subsidie-, bekostigings- en financieringssystematieken van (met name de rijks-) overheid 'demografie schokbestending', en daarom ook domein- (en departements-) overstijgend. De ministeries en andere overheidsorganisaties moeten hierbij dezelfde demografische veronderstellingen hanteren, met voldoende buffers om robuust te zijn voor veranderingen van demografische

ontwikkelingen. Met behulp van bijvoorbeeld een Interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO) kunnen de bestaande begrotings- en financieringssystematieken vanuit dit perspectief worden doorgelicht. In samenhang daarmee moeten in het mechanisme van maatschappelijke kosten-batenanalyse demografische factoren worden betrokken. De huidige domeinoriëntatie van de rijksbegroting en de aldus geordende politieke besluitvorming is verklaarbaar, maar remt ook een overkoepelende aanpak waar dat voor het opvangen van demografische ontwikkelingen van groot belang zal zijn. Bijvoorbeeld via het combineren van investeringen in wonen en zorg of werk en onderwijs. Enkele verhoudingsgewijs kleine programmatische inspanningen en investeringen zijn hiervoor niet genoeg. Zorg daarom (tussentijds) voor een aansluiting van de demografische inzichten op de jaarlijkse beschouwing over brede welvaart in de Miljoenennota en de macro-economische vooruitzichten daarin. Deze demografische-, brede welvaart- en economische MLT's helpen om tijdig randvoorwaarden in onder meer het onderwijs, de zorg en de ruimtelijke inrichting formuleren voor de toekomst.

Politieke aansturing. Voor regering en parlement kunnen de kennisinfrastructuur en daarop geënte beleids- en begrotingscycli uitmonden in een vierjaarlijkse Staat van de Demografie. Een ministeriële commissie voor demografische ontwikkelingen voor coördinatie en aansturing binnen het kabinet kan hierbij behulpzaam zijn. Ook het beleggen van migratie en van participatie in één ministeriële portefeuille is gezien aard en belang van thema geen overbodige luxe. De Tweede Kamer kan daarnaast ook zelf parlementaire afspraken overwegen in de breedte van de demografische ontwikkelingen en het geschetste in dit rapport. In een aantal landen (Denemarken en Frankrijk) bestaan dergelijke vormen over de lange termijn inzake migratie en defensie, naast een coalitie- of regeerakkoord. Oud-informateur Herman Tjeenk Willink sprak in 2021 in dat licht ook wel over een "agenda voor het parlement", naast (of deels in plaats van) delen van een (gedetailleerd) regeerakkoord.

Uitvoering. Een programmatische aanpak voor een langere periode, bijvoorbeeld tot 2050, waarin de nationale uitvoering van politieke besluitvorming in het kabinet en parlement mede aan de hand van de Staat van de Demografie over beleid en wetgeving op basis van demografische ontwikkelingen wordt belegd, is noodzakelijk. Nederland heeft met de Deltawerken en het Deltaprogramma ervaring met een langjarige programmatische aanpak en uitvoering, maar ook op regionaal niveau met het Nationaal Programma Rotterdam Zuid.

Draagvlak, draagkracht en dialoog. Keuzes zullen uiteindelijk door de wetgever, regering en parlement op nationaal niveau moeten worden gemaakt. Het is van belang om in de voorbereiding met het oog op draagvlak en daarna in de uitvoering met het oog op draagkracht landelijke organisaties te betrekken, in ieder geval de Sociaal-Economische Raad (SER), de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG), het Interprovinciaal Overleg en de Unie van Waterschappen. Regering en parlement mogen vervolgens van hen verwachten dat zij in hun langetermijnagenda's–zoals de Nederland 2040-visie van de VNG en de middellangetermijnadviezen van de SER–aansluiting zoeken bij de demografische trends, respectievelijk een Staat van de Demografie.

Uit enquêtes onder de bevolking en uit de werkbezoeken en gesprekken die de staatscommissie heeft gehouden, blijkt onder burgers besef van demografische trends, besef van waar het schuurt en besef dat keuzes niet eenvoudig zijn. Een keuze voor het een betekent soms iets anders laten. Een gerichte dialoog door het kabinet met burgers en hun maatschappelijke verbanden kan keuzes inhoudelijk sterker maken en het draagvlak daarvoor vergroten.

8.4 TER AFSLUITING

Voor alle perspectieven en handelingen geldt: gevolgen van demografische ontwikkelingen doen zich in de tijd verschillend voor. De vergrijzing is nu al structureel en versnelt tussen 2030 en 2040. Het diverser worden van de bevolking zet zich meer geleidelijk door. Hoe de bevolkingsgroei verloopt, is lastig te voorspellen, maar de kans dat dit met 'migratiepieken' gaat, is reëel. Dit betekent dat het overheidsbeleid moet variëren in de tijd. Voorzieningen en beleid moeten daarom robuust, weerbaar en verbindend genoeg zijn om vorm te kunnen geven aan Nederland.

Nadenken over Nederland op weg naar 2050 vanuit demografisch perspectief raakt aan algemene vragen over de vormgeving van de toekomst van ons land. Wat voor samenleving wil Nederland zijn? Wat voor economie wil Nederland hebben? Wat is de plaats van Nederland in Europa en de wereld? Hoe kan het vertrouwen tussen burger en politiek worden verbeterd? De geschetste handelingsperspectieven hebben als doel richting te geven aan de politieke en maatschappelijke beantwoording van deze vragen.

De staatscommissie adviseert voor de beantwoording van deze vragen het vizier consequent op 2050 te richten. Dat verlegt de blik naar een wat langere termijn dan het hier en nu en bevordert dat bovenstaande en andere vragen in samenhang worden beantwoord.

Veel keuzes met een blik op de komende 25 jaar, op weg naar 2050, zullen relatief snel moeten worden gemaakt om ervoor te zorgen dat ze ook uitvoerbaar zijn, zeker ook gezien de huidige overbelasting van de overheid. Dit zorgt er tevens voor dat de positieve effecten eerder zichtbaar zijn. Sommige keuzes moeten snel worden gemaakt omdat de problemen actueel en acuut zijn. In het domein publieke voorzieningen gaat dit bijvoorbeeld om personeelstekorten in zorg en onderwijs en om de betaalbaarheid van de zorg. In het domein ruimte is er in verschillende delen van ons land al langer een nijpend tekort aan geschikte woningen. In de economie kampt de samenleving met schaduwkanten van bepaalde vormen van arbeidsmigratie. In de keuzes van de wetgever voor het overheidsbeleid zal deze tijdsdimensie nadrukkelijk moeten worden meegenomen. De voorgestelde instrumenten om "voorbij de verkokering" te komen, zoals een langjarig programmatische aanpak en een vierjaarlijkse Staat van de Demografie, beogen dit te ondersteunen en zichtbaar te maken.

Een bandbreedte met het oog op gematigde groei geeft niet alleen een oriëntatie voor die keuzes maar evenzeer – met behulp van genoemde programmatische aanpak en Staat van de Demografie – voor het volgen van effecten van keuzes en voor de demografische ontwikkelingen in de loop van de komende jaren. Wijken gevolgen of ontwikkelingen te zeer af van de bandbreedte van gewenste gematigde groei, dan kan en moet tijdig worden besloten door kabinet en parlement over aanvullende maatregelen.

Veel van de door de staatscommissie geïnventariseerde handelingsperspectieven zijn vaker of diepgaander beschreven in rapporten en adviezen van commissies, adviesraden, planbureaus, onafhankelijke onderzoekers en ministeries. Er zijn dan ook genoeg gegevens voorhanden die de voorgestelde aanpak nader onderbouwen, preciseren en uitwerken, gericht op implementatie. Reden te meer om samen op te trekken bij het maken van keuzes en in de uitwerking en uitvoering.

De te maken keuzes vragen om een 'schaalsprong' in het beleid. Demografische ontwikkelingen vragen om meer dan marginale verschuivingen in bestaand beleid en om het actief vormgeven aan de toekomst van Nederland. Robuust beleid ('schokbestendig') op grond van demografische trends is nodig en mogelijk. Het ontbreekt niet aan (beleids-) instrumenten. Het is aan de wetgever – regering en Staten-Generaal – om keuzes te maken. Met gematigde bevolkingsgroei als oriëntatie en met welvaart in brede zin als doel. Dan is er, op weg naar 2050, nog veel mogelijk om Nederland beter vorm te geven.

1 Europese Commissie (2023b)
2 De periodieke monitor met kerngegevens wordt inmiddels door NIDI en CBS opgezet.
3 Case en Deaton (2020)
4 Gauthier (2007)
5 OESO (2016)
6 Alderotti et al. (2021)
7 Van Wijk (2023, p.241)
8 Zie CPB (2023a) en Obermann (2023).
9 Zie Verbon (2022b).
10 Zie De Boer (2022).
11 Zie onder andere Hartog (2023).
12 WRR (2020)
13 Tweede Kamer (2021b)
14 WRR (2020)
15 Scheffer (2018)
16 Adviesraad Migratie (2022)
17 De Haas (2023)
18 Zie Adviesraad Internationale Vraagstukken (2022)
19 De Boer (2022)
20 NIDI & CBS (2020, p.73), De Beer (2022)
21 Ibid, p.15
22 Ministerie van Justitie en Veiligheid (2018)
23 Zie Ministerie van Buitenlandse Zaken (2022).
24 Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen Clingendael (2023)
25 Ministerie van Buitenlandse Zaken (2023)
26 Crawley et al. (2016)
27 Zie bijvoorbeeld Report of the Franco-German Working Group on EU Institutional Reform (2023).
28 Buers et al. (2018)
29 Europese Commissie (2023b)
30 Cörvers et al. (2021)
31 Adviesraad Migratie (2022)
32 Zie Adviesraad Internationale Vraagstukken (2020)
33 Zie voor een beschrijving van de Australische, Britse en Deense maatregelen en verkenningen, en een eigen 'realistische utopie' Koopmans (2023).
34 Zie hiervoor ook het traject Fundamentele heroriëntatie asielbeleid en asielstelsel die als doelstelling heeft om het asielstelsel stabieler te maken en herhaling van asielcrises te voorkomen.
35 Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (2017), Dagevos et al. (2021), Onderzoekscommissie Langdurig verblijvende vreemdelingen zonder bestendig verblijfsrecht (2019).
36 WRR (2020)
37 Ibid
38 Ibid; Buers et al. (2018)
39 Zie NIDI & CBS (2020, p.15).
40 Inclusief deskundigheid op het gebied van interculturele aspecten en van internationaal-regionale aspecten.
41 We kunnen leren uit ervaringen uit het buitenland. In Engeland en Canada bestaan er migratiecommissies waar meerjarenstudies naar demografische ontwikkelingen leiden tot meerjarenplannen met streefcijfers. Zie voor meer internationale vergelijkingen Adviesraad Migratie (2022).
42 O.a. EU labour market information system.

NAWOORD

In dit rapport[1] heeft de staatscommissie de demografische ontwikkelingen en de gevolgen daarvan voor Nederland in de komende jaren geduid. Deze analyse en de daarbij geschetste handelingsperspectieven zijn mede tot stand gekomen dankzij onderzoek en gevoerde gesprekken met diverse wetenschappers, maatschappelijke bestuurders en professionals. Maar ook met bewoners, eindverantwoordelijken in het bedrijfsleven en andere adviesorganen van de regering op verschillende terreinen. Diverse experttafels hebben zo op alle deelterreinen die onderdeel waren van het instellingsbesluit bijgedragen aan de gedachtevorming van de commissie. Omdat dit rapport in eerste instantie voor regering en parlement is bedoeld, waren ook de achtergrondgesprekken met enkele bewindslieden en vrijwel alle fractievoorzitters in de Eerste en Tweede Kamer[2] over hoe zij kijken naar 2050 van belangrijk nut.

Maar belangrijker nog: de analyse is–zoals passend bij het instellingsbesluit–ook gevoed dankzij gesprekken met jongeren. Het zijn met name de volgende generaties die in de komende decennia steeds nieuwe keuzes zullen moeten maken. Want hoewel vooruitkijken grote waarde heeft, pakt de toekomst zelden precies zo uit als voorzien. Belangrijk voor volgende generaties is dat zij kunnen leunen op de robuustheid van Nederland om verschillende scenario's aan te kunnen en tijdig bij te kunnen sturen wanneer dat nodig blijkt.

Ook de contacten met de ministeries, de samenwerking met de planbureaus SCP, PBL, CPB en met het CBS zijn van belangrijke waarde geweest in de vorming van het beeld over toekomstige ontwikkelingen. Net als de inzichten van

Clingendael ten aanzien van internationale ontwikkelingen en van het NIDI ten aanzien van demografie in den brede. In het bijzonder een woord van dank voor de gastvrijheid van het NIDI om gedurende het bestaan van de staatscommissie–als tijdelijk en onafhankelijk adviescollege–gebruik te mogen maken van de huisvesting voor commissieactiviteiten en vestiging van het bureau.

Kortom, de staatscommissie is allen die de tijd hebben genomen en moeite hebben gedaan om een bijdrage te leveren op dit belangrijke thema zeer dankbaar.

Het is nu aan de politiek om keuzes te maken. Het rapport komt dankzij vervroegde verkiezingen uit tijdens een kabinetsformatie, maar blikt nadrukkelijk vooruit op een periode die meerdere kabinetten zal gaan overstijgen. Dit doet het door inzicht te verschaffen in de ontwikkelingen die voor ons liggen en zo een bijdrage te leveren aan het politieke debat over de ontwikkelrichting van het land. Aan de slag en blijvend aan het werk dus, om met die robuustheid brede welvaart ook straks te bereiken en voor latere generaties te behouden.

Richard van Zwol
Voorzitter

Rob de Werd
Secretaris

januari 2024

1 En een aantal op www.staatscommissie2050.nl gepubliceerde stukken.
2 Naar de samenstelling binnen de zittingstermijn van de Eerste Kamer 2019 – 2023 en de Tweede Kamer 2021 – 2023.

Staatscourant Nr. 22818
7 september 2022

Besluit van 26 augustus 2022 houdende de instelling van een staatscommissie demografische ontwikkelingen 2050 (Instellingsbesluit staatscommissie demografische ontwikkelingen 2050)

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van Onze Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, mede namens Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, van 23 augustus 2022, nr. 2022-0000156553;

Handelende in overeenstemming met het gevoelen van de ministerraad;

Gelet op artikel 6, eerste lid en derde lid, van de Kaderwet adviescolleges;

HEBBEN GOEDGEVONDEN
EN VERSTAAN:

Artikel 1 Begripsbepaling
Er is een staatscommissie voor demografische ontwikkelingen 2050, hierna te noemen: de staatscommissie.

Artikel 2 Instelling en taak
1. De staatscommissie heeft tot taak aan de regering te adviseren over scenario's, beleidsopties en handelingsperspectieven van de regering in relatie tot de maatschappelijke gevolgen van de demografische ontwikkelingen, in het bijzonder van vergrijzing en migratie, tot ten minste 2050 en tegen de achtergrond van de brede welvaartsbenadering.

2. De staatscommissie besteedt bij haar werkzaamheden aandacht aan:
   a. de reeds door het Nederlands Interdisciplinair Demografisch Instituut en het Centraal Bureau voor de Statistiek onderzochte domeinen onderwijs, arbeid zorg en wonen;
   b. de domeinen ruimtelijke ordening, de sturing van alle vormen van migratie, infrastructuur, energievoorziening, sociale zekerheid en sociale cohesie;
   c. het perspectief van jongeren;
   d. de gevolgen van de demografische ontwikkelingen op de domeinen voor de verschillende delen van Nederland;
   e. actuele en relevante inzichten en publicaties ten aanzien van de domeinen;
   f. structurele borging van de vraagstukken die samenhangen met demografische ontwikkelingen.

3. Onder het domein sturing van alle vormen van migratie, bedoeld in het tweede lid, onderdeel b, wordt in ieder geval begrepen: asiel, familie en gezin, arbeid, kennis en talent en studie.
4. De staatscommissie kan indien wenselijk en noodzakelijk de domeinen, bedoeld in het tweede lid, onderdelen a en b, uitbreiden.

Artikel 3 Samenstelling, benoeming, ontslag
De staatscommissie bestaat uit een voorzitter en maximaal twaalf leden.

Artikel 4 Instellingsduur en rapportages
1. De staatscommissie brengt haar eindadvies uit voor 1 november 2023 aan Onze Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
2. Twee weken na het uitbrengen van het eindverslag, bedoeld in het vierde lid, is de staatscommissie opgeheven.
3. De staatscommissie is bevoegd desgewenst een of meer tussenrapporten uit te brengen.
4. De staatscommissie biedt Onze Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid voor 1 februari 2024 een eindverslag aan waarin verslag wordt gedaan over de activiteiten van de periode waarin de commissie werkzaam is geweest. Desgewenst kan de commissie het eindverslag gelijktijdig met het eindrapport indienen.

Artikel 5 Inwerkingtreding
Dit besluit treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van de Staatscourant waarin het wordt geplaatst en werkt terug tot en met 1 augustus 2022.

Artikel 6 Citeertitel
Dit besluit wordt aangehaald als: Instellingsbesluit staatscommissie demografische ontwikkelingen 2050.

Onze Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is belast met de uitvoering van dit besluit dat met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatscourant zal worden geplaatst.

Den Haag, 26 augustus 2022

Willem-Alexander

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

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
H.G.J. Bruins Slot

NOTA VAN TOELICHTING

Het startpunt van de Verkenning bevolking 2050 werd gevormd door de Algemene Politieke Beschouwingen in 20181, toen de Tweede Kamer de motie Dijkhoff c.s2 aannam. De motie verzocht het kabinet scenario's te ontwikkelen waarin de gevolgen van demografische veranderingen in Nederland op verschillende beleidsterreinen in kaart werden gebracht en deze te voorzien van beleidsopties. In dit kader zijn diverse publicaties uitgebracht door het Nederlands Interdisciplinair Demografisch Instituut (NIDI), met medewerking van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS).

Het eindrapport 'Bevolking 2050 in beeld: opleiding, zorg, arbeid en wonen'3 is vanwege de demissionaire status van het kabinet in april 2021 zonder inhoudelijke beleidsreactie aan de Kamer aangeboden. In het eindrapport is een doorrekening opgenomen van de maatschappelijke gevolgen (de maatschappelijke projecties) die de demografische ontwikkelingen uit de eerder doorgerekende varianten hebben op de domeinen arbeid, opleiding, zorg en wonen. Dat het eindrapport zich op de vier genoemde domeinen heeft geconcentreerd en niet op alle in de motie Dijkhoff c.s. genoemde domeinen is gelegen in het feit dat de planbureaus zich genoodzaakt zagen hun prioriteiten te leggen bij het onderzoeken van de gevolgen van de corona-pandemie. Dit leidde tot het besluit de focus in de eindrapportage te richten op die maatschappelijke terreinen waarop de demografie een directe en grote invloed heeft. Tevens is hierin nadrukkelijk het vraagstuk van de dubbele vergrijzing betrokken.4

Het eindrapport toont aan dat de demografische gevolgen op de verschillende maatschappelijke domeinen onderling samenhangen en elkaar over en weer beïnvloeden. In alle doorgerekende bevolkingsvarianten neemt het aandeel ouderen in de bevolking toe, krimpt het aandeel van de bevolking in de werkzame leeftijden en stijgt het aandeel van de bevolking met een migratieachtergrond. De richting van de ontwikkeling is dus duidelijk, maar de omvang van de veranderingen hangt af van de ontwikkeling in migratie, geboorte en levensverwachting in de komende dertig jaar. Het kabinet gaat ervan uit dat we in 2050 een land willen zijn met een goed functionerende democratische rechtsstaat, waar mensen in veiligheid kunnen leven, met een duurzame economie waarin mensen gezond, eerlijk en veilig werk doen, waar mensen gelijkwaardige kansen hebben, kunnen wonen in een goede verhouding tot de natuur en waar sprake is van bestaanszekerheid voor iedereen. De vraag die voorligt, is wat hiervoor nodig is in relatie tot de verschillende demografische scenario's. Daarbij is helder dat de visie op 2050 vanuit het kabinet aanvulling behoeft, in dialoog met de samenleving. Niet alleen het politieke, maar ook het

maatschappelijk debat én de samenwerking met verschillende stakeholders op allerlei domeinen zijn dus essentieel om te komen tot een (proces van) afgewogen beleidskeuzes en structurele aandacht voor het vraagstuk demografische ontwikkelingen.

Om hier meer zicht op te krijgen, stelt het kabinet de Staatscommissie Demografische ontwikkelingen 2050 (hierna: staatscommissie) in. De staatscommissie wordt gevraagd advies uit te brengen over scenario's, mogelijke beleidsopties en handelingsperspectieven van de regering in relatie tot de maatschappelijke gevolgen van de demografische ontwikkelingen, in het bijzonder van vergrijzing en migratie, tot tenminste 2050, tegen de achtergrond van de brede welvaartsbenadering. De staatscommissie betrekt naast de reeds door het NIDI en het CBS onderzochte domeinen onderwijs, arbeid, zorg en wonen ook actuele en relevante inzichten en publicaties ten aanzien van de gevolgen van de demografische ontwikkelingen voor de verschillende delen van Nederland en de daarmee samenhangende keuzes, waaronder de Staat van Migratie 2022 en het advies van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken over het gebruik van beleidsmatige richtgetallen in het migratiedomein dat na de zomer verschijnt. De staatscommissie is bevoegd desgewenst een of meer tussenrapporten uit te brengen. Wegens haar rol als coördinerend Minister op het adviesstelsel, is de toelichting mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

De staatscommissie kan bij haar advies de in de motie Dijkhoff c.s. benoemde terreinen als de ruimtelijke ordening, de sturing van alle vormen van migratie5, de infrastructuur, de energievoorziening, de sociale zekerheid en de sociale cohesie betrekken. Het staat de commissie vrij deze domeinen naar eigen inzicht uit te breiden met andere domeinen. In het advies wordt ook aandacht besteed aan structurele borging van vraagstukken die samenhangen met demografische ontwikkelingen.

De staatscommissie verricht haar werkzaamheden zowel in beslotenheid als met input vanuit een interactief proces met burgers en een brede groep deskundigen, met bijzondere aandacht voor het perspectief van jongeren. De staatscommissie brengt het eindadvies uit voor 1 november 2023. Met dit besluit wordt de motie Den Haan c.s.6 afgedaan, die tijdens de laatste Algemene Politieke Beschouwingen is ingediend. De motie verzoekt de regering enerzijds samen met de planbureaus een methode te ontwikkelen om periodiek inzicht te kunnen geven in demografische ontwikkelingen en anderzijds om te verkennen of en hoe een staatscommissie 'bevolkingsgroei en vergrijzing' aanbevelingen kan doen voor beleidsopties.

ARTIKELSGEWIJS

Artikel 1
Dit artikel roept de staatscommissie voor demografische ontwikkelingen 2050 in het leven.

Artikel 2
Dit artikel regelt de taak van de staatscommissie. In het eerste en tweede lid is de taakomschrijving opgenomen, waarbij tevens een aantal domeinen zijn opgenomen (onderdelen a en b). In het tweede lid, onderdeel c, is expliciet de aandacht voor het perspectief van jongeren opgenomen aangezien het van belang wordt geacht dat hier in het bijzonder aandacht aan wordt besteed bij werkzaamheden van de staatscommissie. Onderdeel d betreft de aandacht voor de demografische ontwikkelingen op de genoemde domeinen voor de verschillende delen van Nederland. In onderdeel e is opgenomen dat actuele en relevante inzichten en publicaties worden meegenomen door de staatscommissie bij haar werkzaamheden. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het rapport de Staat van Migratie 2022 en het gevraagde advies van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken over het gebruik van beleidsmatige richtgetallen in het migratiedomein. In het derde lid wordt een invulling gegeven van wat in ieder geval onder het domein 'sturing van alle vormen van migratie' valt. In het vierde lid is opgenomen dat de staatscommissie naar eigen inzicht die domeinen kan uitbreiden indien de staatscommissie dit wenselijk en noodzakelijk acht. Deze uitbreiding ziet niet zozeer op een bredere lezing van de reeds opgesomde domeinen, maar op het toevoegen van nieuwe domeinen.

Artikel 3
Samenstelling, benoeming, ontslag Dit artikel regelt de omvang en karakter van de staatscommissie. De staatscommissie bestaat uit maximaal dertien leden (inclusief de voorzitter), waarbij gelet wordt op een evenwichtige samenstelling. Op grond van artikel 6, derde lid, Kaderwet adviescolleges kunnen de leden van de staatscommissie – in afwijking van artikel 11 van de Kaderwet adviescolleges – worden benoemd en ontslagen door Onze Minister. Op grond van artikel 12 van de Kaderwet adviescolleges worden leden benoemd op grond van de benodigde deskundigheid.

Artikel 4
Instellingsduur en rapportages De staatscommissie heeft de vorm van een éénmalig adviescollege in de zin van artikel 6, eerste lid, van de Kaderwet adviescolleges. De staatscommissie dient op grond van het eerste lid, voor 1 november 2023 een eindadvies uit te brengen en heeft op grond van het derde lid, de mogelijkheid om tussenrapportages uit te brengen. Daarnaast is in het vierde lid opgenomen dat de staatscommissie uiterlijk 31 januari 2024 een eindverslag aanbiedt. Twee weken na het uitbrengen van dit eindverslag wordt de staatscommissie, op grond van het tweede lid, opgeheven.

Artikel 5 Inwerkingtreding Met deze bepaling is de inwerkingtreding van het besluit geregeld. Het besluit treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte in de Staatscourant waarin het wordt geplaatst en werkt terug tot en met 1 augustus 2022. Hiermee wordt afgeweken van de vaste verandermomenten, gelet op het spoedeisende karakter van de start van de staatscommissie.

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

1 Handelingen II 2018/19, nr. 2, items 2 en 5 en Handelingen II 2018/19, nr. 3, items 3, 6 en 8
2 Tweede Kamer, vergaderjaar 2018–2019, 35 000, nr. 8
3 Tweede Kamer, vergaderjaar 2020–2021, 35 570, nr. 59
4 Handelingen II 2019/20, nr. 4, item 6
5 Migratie bestaat onder andere uit de volgende categorieën: asiel, familie en gezin, arbeid, kennis en talent, studie en overig.
6 Tweede Kamer, vergaderjaar 2021–2022, 35 925, nr. 55

LITERATUUR-LIJST

A

Aalders, R., S. Hardeman, F. Sander en O. Raspe, (2023). Brede welvaart afgelopen drie jaar nagenoeg stabiel. *RaboResearch*, 16 juni 2023.

Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten, (2020). *Geen tweederangsburgers. Aanbevelingen om misstanden bij arbeidsmigranten in Nederland tegen te gaan.* Tweede adviesrapport van de Commissie Roemer. Den Haag: Rijksoverheid.

ABU & NBBU, (2021). Arbeidsmigranten in Nederland: de cijfers. Online publicatie.

Acemoglu, D. en P. Restrepo, (2017). Secular stagnation? The effect of aging on economic growth in the age of automation. *American Economic Review*, 107(5), 174-179.

Acemoglu, D. en P. Restrepo, (2022). Demographics and automation. *Review of Economic Studies*, 89(1), 1-44.

Adriaens, H., P. Fontein en K. de Vos, (2022). *De toekomstige arbeidsmarkt voor onderwijspersoneel*. Tilburg: Centerdata.

Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken, (2017), *Pieken en dalen. Naar een duurzaam systeem voor opvang van asielzoekers en huisvesting en integratie van vergunninghouders*. Den Haag: ACVZ.

Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken, (2018). *Op weg naar 2030: Migratie: een Toekomstverkenning*. Den Haag: ACVZ.

Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken, (2021) Migranten komen niet naar Nederland voor onze verzorgingsstaat. Nieuwsbericht website Adviesraad Migratie, 12 maart 2021.

Adviesraad Internationale Vraagstukken, (2020). *Het Europese asielbeleid. Twee grote akkoorden om de impasse te doorbreken,* Den Haag: AIV.

Adviesraad Internationale Vraagstukken, (2022). *Slimme industriepolitiek: een opdracht voor Nederland in de EU.* Den Haag: AIV.

Adviesraad Migratie, (2021). *Inburgering is geen bijzaak. Advies over marktwerking en de kwaliteit van het inburgeringsonderwijs.* Den Haag: ACVZ.

Adviesraad Migratie, (2022). *Realisme rond richtgetallen. Kansen en risico's van streefcijfers en quota in het migratiebeleid*. Den Haag: Adviesraad Migratie.

Adviesraad Migratie, (2022). *Zorgvuldig arbeidsmigratiebeleid. Hoe de langdurige zorg profijt kan hebben van vakmigranten*. Den Haag: Adviesraad Migratie.

Aggarwal, R., A. Demirgüç-Kunt en M. Pería, (2011). Do remittances promote financial development? *Journal of Development Economics*, 96(2), 255-264.

Alderotti, G., D. Vignoli, M. Baccini, en A. Matysiak, (2021). Employment instability and fertility in Europe: A meta-analysis. *Demography*, 58(3), 871-900.

Algemene Rekenkamer, (2022). *Aanpak woningtekort*. Den Haag: Algemene Rekenkamer.

Arbeidsmarktplatform PO, (2021). *Diversiteit in het primair onderwijs. Verkenning van de diverse samenstelling van personeel, bestuur en toezicht in het po.* Den Haag: Arbeidsmarktplatform PO.

Australian Government, (2023). *Review of the Migration System, Final Report*. Department of Home Affairs, Australia.

Autor, D.H., (2015). Why are there still so many jobs? The history and future of workplace automation. *Journal of Economic Perspectives*, 29(3), 3-30.

Autor, D.H., F. Levy, en R.J. Murnane, (2003). The skill content of recent technological change: An empirical exploration. *Quarterly Journal of Economics*, 118(4), 1279-1333.

B

Bastiaanssen, J., en M. Breedijk (2022). Toegang voor iedereen? Een analyse van de (on)bereikbaarheid van voorzieningen en banen in Nederland. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

Baggelaar, P., P. Kuin en P. Geudens, (2022). Prognoses drinkwatergebruik in Nederland t/m 2040. Vewin, PB Icastat en Royal HaskoningDHV.

Bakens, J., F. Cörvers, D. Fouarge, D. en M. Levels, (2023). *ROA Visie Talentvraag 2040*. ROA Reports Vol. 2023 No. 002. Maastricht: Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt.

Baumol, W.J., (2012). *The cost disease: Why computers get cheaper and health care doesn't*. New Haven: Yale University Press.

Baumol, W.J. en W.G. Bowen, (1965). On the performing arts: The anatomy of their economic problems. *American Economic Review*, 55(1/2), 495-502.

Bavel, J. van en D.S. Reher, (2013). The baby boom and its causes: What we

know and what we need to know. *Population and Development Review*, 39(2), 257-288.
BBO, (2020). *De staat van het Amsterdamse onderwijs*. Amsterdam: BBO Amsterdam.
Beek, J. van de, H. Roodenburg, J. Hartog en G. Kreffer, (2021). Grenzeloze verzorgingsstaat. De gevolgen van immigratie voor de overheidsfinanciën. Zeist: Demodemo uitgeverij.
Beer, J. de, (2022). Structurele krapte op de arbeidsmarkt vraagt om hogere migratie, participatie en productiviteit. *TPE Digitaal*, 16(3), 45-56.
Beer, J. de en M. Alders, (1999). Uncertainty of population forecasts: a stochastic approach. *Netherlands Official Statistics*, 14, 19-25.
Belot, M. V. en T.J. Hatton, (2012). Immigrant Selection in the OECD. *Scandinavian Journal of Economics*, 114(4), 1105-1128.
Berg, A. van den en M. van Winsum-Westra, (2006). Ontwerpen met groen voor gezondheid; Richtlijnen voor de toepassing van groen in 'healing environments'. Alterra-rapport 1371/Reeks belevingsonderzoek 15. Wageningen: Alterra.
Bisschop, P., J. Zwetsloot, B. ter Weel en J. van Kesteren, (2020). *De overgang van het mbo naar de arbeidsmarkt*. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.
Bisschop, P., J. van Kesteren, K. van der Ven e.a., (2021). *Naar een betere startpositie op de arbeidsmarkt*. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.
Blank, J.L., (2023a). Hoe de Nederlandse overheid al veertig jaar de ziekte van Baumol in de publieke dienstverlening aanwakkert, *Me Judice*, 14 juni 2023.
Blank, J.L., (2023b). Overheidsbeleid lijdt aan het Münchhausen 'by proxy' syndroom. Delft: Stichting Instituut Publieke Sector Efficiëntie Studies.
Blank, J.L. en A. van Heezik, (2022). Verbeter de productiviteit in het Nederlandse onderwijs, *Me Judice*, 25 juli 2022.
Blank, J. L., A. van Heezik en B. Blank, (2023). Productivity and efficiency of central government departments: a mixed-effect model applied to Dutch data in the period 2012-2019. *Public Sector Economics*, 47(3), 335-351.
Bloom, D.E. en J.G. Williamson, (1998). Demographic transitions and economic miracles in emerging Asia. *World Bank Economic Review*, 12(3), 419-455.
Bloom, N., Sadun, R. en J. van Reenen, (2016). Management as a technology? (No. w22327). Cambridge MA: National Bureau of Economic Research.
Bloom, N., C. Jones, J. van Reenen en M. Webb, (2020). Are ideas getting harder to find? *American Economic Review*, 110(4), 1104-1144.
Boer, A. de, I. Plaisier en M. de Klerk, (2019). Werk en mantelzorg - Kwaliteit van leven en het gebruik van ondersteuning op het werk. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
Boer, R. de, (2022). Reflectie, in: *Jaarverslag 2021 Nederlandse Arbeidsinspectie*. Den Haag: Nederlandse Arbeidsinspectie.
Boeri, T. en J. van Ours, (2008). *The Economics of Imperfect Labor Markets*. New Jersey: Princeton University Press.
Bondt, H. de, G. Buiten, M. Polder en M. van Rossum, (2021). De Nederlandse productiviteitspuzzel. CBS online, 8 juni 2021.
Boon, V. van der en P. Kakebeeke, (2023). Landbouw in Nederland maakt bijna altijd verlies. *Financieele Dagblad*, 3 februari 2023.
Bordone, V. en H. de Valk, (2016). Intergenerational support among migrant families in Europe. *European Journal of Ageing*, 13, 259–270.
Borjas, G. J., (2021). Immigration and economic growth, in: J.W. Diamond en G.R. Zodrow (red.), *Prospects for Economic Growth in the United States*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 78-114.
Börsch-Supan, A. en M. Weiss, (2016). Productivity and age: Evidence from work teams at the assembly line. *Journal of the Economics of Ageing*, 7, 30-42.
Börsch-Supan, A., c. Hunkler en M. Weiss, (2021). Big data at work: Age and labor productivity in the service sector. *Journal of the Economics of Ageing*, 19, 100319.
Bosch, N. en B. ter Weel, (2013). Labour-Market Outcomes of Older Workers in the Netherlands: Measuring Job Prospects Using the Occupational Age Structure. *De Economist*, 161(2), 199-218.
Bovens, M., en A. Wille, (2014). *Diplomademocratie. Over de spanning tussen meritocratie en democratie*. Amsterdam: Prometheus Uitgeverij.
Breman B.C., et al., (2022). *Natuurverkenning 2050 – Scenario Natuurinclusief*. Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, WOt-rapport 136.
Brons, M., A. Liefbroer en H. Ganzeboom, (2018). Ouderlijke sociaaleconomische status en eerste relatievorming: kan Europese variatie worden verklaard door de Tweede Demografische Transitie-theorie? *Mens & Maatschappij* 93(2), 163-188.
Brunello, G. en M.D. Paola, (2014). The costs of early school leaving in Europe. *IZA Journal of Labor Policy*, 3, 1-31
Brynjolfsson, E., D. Rock en C. Syverson, (2019). Artificial intelligence and the modern productivity paradox: A clash of expectations and statistics, in: A. Agrawal, J. Gans, en A. Goldfarb (red.), *The Economics of Artificial Intelligence: An Agenda*. Chicago, University of Chicago Press, pp. 23-57.
Buers, C., J. Klaver en B. Witkamp, (2018). Aantrekkelijkheid van Nederland voor kennismigranten, WODC Rapport 2877. Amsterdam: Regioplan.
Burdorf, A., S. Robroek, M. Schuring, S. Brouwer, B.J. van Holland, W. Koolhaas e.a., (2016). Kennissynthese Werk (en) is Gezond. Den Haag: ZonMw
Butter, F. den, (2023). Meer welvaart met andere productiviteit. *Me Judice*, 8 mei 2023.

C

Carling, J. en K. Schewel, (2018). Revisiting aspiration and ability in international migration, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 44(6), 945–963.
Case, A. en A. Deaton, (2020). *Deaths of Despair and the Future of Capitalism*. Princeton University Press.
Case, A. en A. Deaton, (2022). The great divide: education, despair, and death. *Annual Review of Economics*, 14, 1-21.

CBS, (2021). *Huishoudensprognose 2021-2070*, Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.
CBS, (2022a). *Kernprognose Bevolking 2022-2070*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.
CBS, (2022b). Migrantenmonitor 2020. CBS online, 4 mei 2022.
CBS, (2022c). *Rapportage Integratie en Samenleven.* Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.
CBS, (2022d). Woonoppervlakte in Nederland. CBS online, 2 juni 2018.
CBS, (2022e). Alleenstaande oudere vrouwen wonen het grootst. CBS online, 1 december 2022.
CBS, (2022f). Achtergrond bij de huizenprijsstijgingen vanaf 2013. CBS online, 11 maart 2022.
CBS, (2022g). Watergebruik Thuis (WGT) 2021. Schattingen van het watergebruik per dag door personen en huishoudens. CBS online, 12 september 2022.
CBS, (2022h). Steeds meer hoogopgeleiden in Nederland: wat voor beroep hebben ze? CBS online, 18 oktober 2022.
CBS, (2022i). Uitgaven van huishoudens aan onderwijsondersteuning. CBS online, 16 juni 2022.
CBS, (2022j). 40 procent eerstejaars universiteit is internationale student. CBS online, 18 maart 2022.
CBS, (2023a). Bevolking; kerncijfers. CBS online, 9 augustus 2023.
CBS, (2023b), Immigranten EU/EFTA en Immigranten niet EU/EFTA. CBS online, 30 juni 2023.
CBS, (2023c). Huishoudens; grootte, samenstelling, positie in het huishouden. CBS online, 7 augustus 2023.
CBS, (2023d). Huishoudens nu. CBS online, geen datum.
CBS, PBL, RIVM, WUR (2020). *Waterkwaliteit KRW, 2019 (indicator 1438, versie 08 , 30 juli 2020).* Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS); Planbureau voor de Leefomgeving (PBL); Bilthoven: Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) en Wageningen: Wageningen University and Research (WUR).
CBS, PBL, RIVM, WUR (2022a). *Energieverbruik per sector, 1990-2021 (indicator 0052, versie 24, 30 augustus 2022).* Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS); Planbureau voor de Leefomgeving (PBL); Bilthoven: Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) en Wageningen: Wageningen University and Research (WUR).
Centerdata, (2022). Verdeling van leraren in het voortgezet onderwijs naar bevoegdheid, ervaring en salaris. Tilburg: Centerdata.
Centerdata, (2023). IPTO: vakken en bevoegdheden in het voortgezet onderwijs. Tilburg: Centerdata.
Centerdata, (2023). Bevolkingsontwikkelingen – peiling demografische ontwikkelingen 2050, Vragenlijst afgenomen in het LISS panel. Tilburg: Centerdata.
Clement, V., K.K. Rigaud, A. de Sherbinin, B. Jones, S. Adamo, J. Schewe, N. Sadiq en E. Shabahat, (2021). *Groundswell Part 2: Acting on Internal Climate Migration*. Washington, DC: World Bank.
Coleman, D.A., (2002). Replacement migration, or why everyone is going to have to live in Korea: a fable for our times from the United Nations. *Philosophical Transactions of the Royal Society of London. Series B: Biological Sciences*, *357*(1420), 583-598.
College van Rijksadviseurs, (2018). *Panorama Nederland. Rijker, hechter, schoner*. Den Haag: College van Rijksadviseurs.
College van Rijksadviseurs, Rademacher / De Vries Architecten en Stec Groep, (2019a). *(X) XL-verdozing. Minder, compacter, geconcentreerder, multifunctioneler*. Den Haag: College van Rijksadviseurs.
College van Rijksadviseurs en Studio Marco Vermeulen, (2019b). *Via Parijs. Een ontwerpverkenning naar een klimaatneutraal Nederland.* Den Haag: College van Rijksadviseurs.
Condorcet, M. de, (1795). *Outlines of an historical view of the progress of the human mind*. vertaling van *Esquisse d'un tableau historique des progres de l'esprit humain*, herdrukt door: Chicago: G. Langer (2009).
Coninck, H. de, A. Revi, M. Babiker, P. Bertoldi, M. Buckeridge, A. Cartwright, W. Dong, J. Ford, S. Fuss, J.C. Hourcade, D. Ley, R. Mechler, P. Newman, A. Revokatova, S. Schultz, Linda Steg, T. Sugiyama, (2018). Strengthening and Implementing the Global Response. In: Masson-Delmotte et al. (red.), *Global Warming of 1.5°C. An IPCC Special Report*, Cambridge: Cambridge University Press. pp. 313-444.
Cohen, J.E., (1995). Population growth and earth's human carrying capacity. *Science*, 269(5222), 341-346.
Görvers, F., J. Reinold, S. Chakkar, F. Bolzonella, and V. Ronda, (2021). Literature review labour migration, WODC rapport 3248. Maastricht: Maastricht University - Research Centre for Education and the Labour Market (ROA).
CPB (2019a). Economische effecten van internationalisering in het hoger onderwijs en mbo. CPB-notitie, Den Haag: CPB.
CPB (2019b). *Zorgen om morgen*. Den Haag: Centraal Planbureau.
CPB, (2023a). De Nederlandse economie in historisch perspectief. Den Haag: Centraal Planbureau.
CPB, (2023b). Technologie, de arbeidsmarkt en de rol van beleid. Den Haag: Centraal Planbureau.
CPB en PBL, (2015). *Toekomstverkenning Welvaart en Leefomgeving*. Den Haag: Centraal Planbureau/Planbureau voor de Leefomgeving.
CPB en SCP, (2018). Verdringing op de arbeidsmarkt. Den Haag: Centraal Planbureau/Sociaal Cultureel Planbureau.
CPB en SCP, (2023). Herziening financieringsstelsel kinderopvang. Maatschappelijke effecten van het voorgenomen kabinetsplan. Den Haag: Centraal Planbureau/Sociaal Cultureel Planbureau.
Crawley, H., S. McMahon, K. Jones, F. Duvell en N. Sigona, (2016). Destination Europe? Understanding the dynamics and drivers of Mediterranean migration in 2015. MEDMIG Final Report, online publicatie.
Cummings, C., J. Pacitto, D. Lauro en M. Foresti, (2015). Why people move: understanding the drivers and trends of migration to Europe. London: Overseas Development Institute.
Czaika, M. en C. Reinprecht, (2022). Migration drivers: Why do people migrate?, in: P. Scholten (red.), *Introduction to Migration Studies: An Interactive Guide to the Literatures on Migration and Diversity*. IMISCOE Research Series. Cham: Springer International Publishing, pp. 49-82.

D

Daalhuizen, F., F. van Dam, C. de Groot, F. Schilder en M. van der Staak, (2019). Zelfstandig thuis op hoge leeftijd. Verkenning van knelpunten en handelingsperspectieven in beleid en praktijk. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

Dagevos, J., D. Schans en E. Uiters, (2021). *In uitvoering. Een analyse van het op statushouders gerichte beleid en wat er nodig is om dit beleid te verbeteren.* Policy Brief. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Dalen, H.P. van, (2001). Immigratie: vloek of zegen voor de Nederlandse economie? *Bevolking & Gezin*, 30(3), 3-36.

Dalen, H.P. van en K. Henkens, (2007). Longing for the good life: Understanding emigration from a high-income country. *Population and Development Review*, 33(1), 17-45.

Dalen, H.P. van en K. Henkens, (2008). *Weg uit Nederland – Emigratie aan het begin van de 21ste eeuw*. NIDI rapport, no. 75, Den Haag.

Dalen, H.P. van en K. Henkens, (2012). What is on a demographer´ s mind? A world-wide survey. *Demographic Research*, 26, 363-408.

Dalen, H.P. van en K. Henkens, (2017). Wie wil nu 100 jaar worden? Over de vloek en zegen van het ouder worden. *Me Judice*, 14 september 2017.

Dalen, H.P. van en K. Henkens, (2021). When is fertility too low or too high? Population policy preferences of demographers around the world. *Population Studies: A Journal of Demography,* 75(2), 289-303.

Dalen, H.P. van en K. Henkens, (2023), Onder druk wordt alles vloeibaar. Kan de overheid in tijden van vergrijzing leeftijdsnormen beïnvloeden?, in: L. Linders et al. (red.), *Ouderen als oplossing. Over seniorisme, samenleven en erbij horen.* Amsterdam: Van Gennep.

Dalen, H.P. van, K. Henkens en J.J. Schippers, (2010). Productivity of the Older Worker: Perceptions of Employers and Employees. *Population and Development Review*, 36(2), 309-330.

Dalen, H.P. van, F.W.A. van Poppel en H. van Solinge, (2006). Langer leven, later met pensioen? *Demos*, 22(2), 9-13.

Dam, F. van, A. Tisma en J. Diederiks, (2019). Transities, ruimteclaims en landschap. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

Dekker, E., (2021). Jan Tinbergen over bevolkingsdruk en vooruitgang. *Demos*, 37(6), 1-4.

Deloitte, (2014). De impact van automatisering op de Nederlandse arbeidsmarkt. Een gedegen verkenning op basis van Data Analytics. Amsterdam: Deloitte.

Deltacommissaris, (2021). Briefadvies Deltacommissaris woningbouw en klimaatadaptatie (Spoor 2). Brief van 3 december 2021 aan de DG's van BZK en IenW. Den Haag: Rijksoverheid.

De Nederlandsche Bank, (2020). Huizenprijs hangt meer samen met financieringsruimte koper dan met woningtekort. *DNBulletin*, 16 juli 2020.

Dent, K., B. Westwood en M. Segoviano Basurto, (2016). Stress testing of banks: an introduction. *Bank of England Quarterly Bulletin*, Q3.

Diephuis, C., M. Koning, M. de Lange en S. van Meurs, (2023). Middellange termijn scenario's voor de bouw. Amsterdam: Economisch Instituut voor de Bouw (EIB).

Docquier, F. en H. Rapoport, (2012). Globalization, brain drain, and development. *Journal of Economic Literature*, 50(3), 681-730.

Dorling, D. en S. Gietel-Basten, (2018). *Why Demography Matters*. Cambridge: Polity Press.

Dorn, D. en J. Zweimüller, (2021). Migration and Labor Market Integration in Europe. *Journal of Economic Perspectives*, 35(2), 49-76.

Duin, C. van en A. de Jong, (2017). Regionale bevolkings- en huishoudensprognose: methodiek prognose intervallen, Discussion Paper, 2017/21, Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek/Planbureau voor de Leefomgeving.

Durand, A., Huang, B., Zijlstra, T., en M. Alonso-González, (2023). Multiculturele diversiteit in mobiliteit; Over het reisgedrag van migranten en de kinderen van migranten. Achtergrondrapport. Den Haag: Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid.

E

Ebregt, J., E.L.W. Jongen en B. Scheer, (2019). Arbeidsparticipatie en gewerkte uren tot en met 2060. Arbeidsparticipatie en gewerkte uren tot en met 2060. Achtergronddocument. Den Haag: Centraal Planbureau.

Ebregt, J., E.L.W. Jongen en B. Scheer, (2022). Groei beroepsbevolking gaat sterk afvlakken. *Economisch-Statistische Berichten online*, 13 oktober 2022.

Edwards, R, M. Bondarenko, A. Tatem en A. Sorichetta, (2021). Unconstrained national Population Weighted Density in 2000, 2005, 2010, 2015 and 2020 (1 km resolution). WorldPop. Southampton: University of Southampton. doi:10.5258/SOTON/WP00702.

Ekamper, P., (2018). Vergrijzing – Demografie in het kort, *Demos*, 34(6), 5-7.

Eskinasi, M., en J. Ritsema van Eck, (2018). Uitstroom van ouderen uit de woningmarkt: een landsdekkende raming op basis van de WLO. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

Europese Commissie, (2018). International migration drivers: A quantitative assessment of the structural factors shaping migration. Brussel: Publications Office.

Europese Commissie, (2023a). Demographic Change in Europe. Eurobarometer 3112/FL534. Brussel: Publications Office.

Europese Commissie, (2023b). Commission Recommendation EU 2023/7700 of 15 November 2023 on the recognition of qualifications of third-country national. Brussel: Publications Office.

Evers, D., B. van Bemmel en M. Spoon, (2023). Quickscan toename van het ruimtebeslag in Nederland. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

Ewijk, C. van en L. Meijdam, (2020). Lage rente en de balans tussen omslagfinanciering en kapitaaldekking van pensioenen. Netspar Occasional Paper 2, online publicatie.

Expertteam Energiesysteem 2050, (2023). Energie door perspectief: rechtvaardig, robuust en duurzaam

naar 2050. Rapport Expertteam Energiesysteem 2050. Den Haag: Rijksoverheid.

F

FAO, (2018). *The future of food and agriculture – Alternative pathways to 2050*. Rome: FAO.

FAO, IFAD, UNICEF, WFP en WHO, (2022). *The State of Food Security and Nutrition in the World 2022. Repurposing food and agricultural policies to make healthy diets more affordable*. Rome: FAO.

Feenstra, R.C., R. Inklaar en M.P. Timmer, (2015). The Next Generation of the Penn World Table. *American Economic Review*, 105(10), 3150-3182.

Fernald, J. en R. Inklaar, (2020). Does disappointing European productivity growth reflect a slowing trend? Weighing the evidence and assessing the future. Federal Reserve Bank of San Francisco.

Freeman, R.B., (2006). People flows in globalization, *Journal of Economic Perspectives*, 20(2), 145-170.

Freeman, R.B., (2007). Is a Great Labor Shortage Coming? Replacement Demand in the Global Economy, in: H.J. Holzer en D.S. Nightingale (red.), *Reshaping the American Workforce in a Changing Economy*, Washington DC: Urban Institute Press, pp. 3-24.

Frey, C.B. en M.A. Osborne, (2013). The future of employment: how susceptible are jobs to computerisation?, Working paper, University of Oxford.

Frey, C. B. en M.A. Osborne, (2017). The future of employment: How susceptible are jobs to computerisation? *Technological Forecasting and Social Change*, 114, 254-280.

G

Gans, H. A. de, (1994). *Population Forecasting 1895–1945: The Transition to Modernity*. Dordrecht: Kluwer.

Gans, H.A. de, (2008), Demographic forecasting as a statistically controversial affair (1920-1940), in: I.H. Stamhuis, P.M.M. Klep, en J.G.S.J van Maarseveen (red.), *The Statistical Mind in Modern Society: The Netherlands, 1850-1940*, Vol. II. Amsterdam: Aksant Academic Publishers, pp. 159-178.

Gauthier, A.H., (2007). The impact of family policies on fertility in industrialized countries: a review of the literature. *Population Research Policy Review*, 26, 323–346.

Gjaltema, T.A., (2003). *Half a century of population forecasting in the Netherlands*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.

Gjaltema, T. en R. Broekman, (2002). Vijftig jaar bevolkingsprognose: voorspelling van omvang en samenstelling. *CBS Maandstatistiek van de Bevolking*, 50, 12.

Goldin, C. en L.F. Katz, (2002). The power of the pill: Oral contraceptives and women's career and marriage decisions. *Journal of Political Economy*, 110(4), 730-770.

Goos, M., A. Manning en A. Salomons, (2009). Job Polarization in Europe. *American Economic Review: Papers & Proceedings*, 99(2), 58–63.

Goos, M., A. Manning en A. Salomons, (2014). Explaining Job Polarization: Routine Biased Technological Change and Offshoring. *American Economic Review*, 104(8), 2509– 2526.

Gopal, K., D. Omtzigt, G. van Leeuwen, L. Groenemeijer en M. Stuart-Fox (2022), *Primos 2022. Prognose van bevolking, huisboudens en woningbehoefte*. Delft: ABF Research.

Gopal, K., E. Bod, L. Groenemeijer, G. van Leeuwen, D. Omtzigt en M. Stuart-Fox (2023), *Primos-prognose 2023. Prognose van bevolking, huisboudens en woningbehoefte*. Delft: ABF Research.

Graaf-Zijl, M. de, A. van der Horst en D. van Vuuren, (2015). Langdurige werkloosheid: afwachten en hervormen, CPB Policy Brief. Den Haag: Centraal Planbureau.

Groenemeijer, L. (2023), *Inventarisatie Plancapaciteit Voorjaar 2023*. Delft: ABF Research.

Groot, C. de, M. van der Staak, F. Daalhuizen en G. de Kam, (2019). Aanpassen of verkassen. Langer zelfstandig in een geschikte woning. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

Groot, H. D., G. Marlet, C. Teulings en W. Vermeulen, (2010). *Stad en land*. Den Haag: Centraal Planbureau.

Gruber, J. en D.A. Wise (red.), (2009). *Social security programs and retirement around the world: Fiscal implications of reform*. Chicago: University of Chicago Press.

Gubbels, J., A.M.L. van Langen, N.A.M. Maassen en M.R.M. Meelissen, (2019). Resultaten PISA-2018 in vogelvlucht. Enschede: Universiteit Twente.

H

Haas, H. de, M. Czaika, M. Flahaux, E. Mahendra, K. Natter, S. Vezzoli, en M. Villares-Varela. (2019), International Migration: Trends, Determinants, and Policy Effects. *Population and Development Review* 45(4), 885–922.

Haas, H. de, (2020). Factsheet grondoorzaken van migratie. Tweede Kamer: Parlement en Wetenschap.

Haas, H. de, (2021). A theory of migration: the aspirations-capabilities framework. *Comparative Migration Studies*, 9(1), 1-35.

Haas, H. de, (2023). *Hoe migratie echt werkt. Het ware verhaal over migratie aan de hand van 22 mythen*. Utrecht: Spectrum.

Hal, A. van, M. Uyterlinde en N. Tom, (2023). Leren van elkaar in tijden van verandering. Een holistische verduurzamingsaanpak in Canadese en Nederlandse kwetsbare wijken. Den Haag/Breukelen/Utrecht: Platform31/ Nyenrode Business Universiteit/Verwey-Jonker Instituut.

Hamers, D., (2020). Binnen- en buitenstedelijk bouwen in Nederland: een reflectie. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

Han, S.W. en M.C. Brinton, (2022). Theories of postindustrial fertility decline: An empirical examination. *Population and Development Review*, 48(2), 303-330.

Hardin, G., (1968). The tragedy of the commons. *Science*, 162(3859), 1243-1248.

Hartog, J., (2023). *The Political Economy of Immigration in The Netherlands*. Abingdon: Routledge.

Heckman, J.J., (2000). Policies to foster human capital. *Research in Economics*, 54(1), 3-56.

Heckman, J.J., (2006). Skill formation and the economics of investing in disadvantaged children. *Science*, 312(5782), 1900-1902.

Heijden, P.G.M. van der, M.J.L.F. Cruyff, G.B.M. Engbersen en G.H.C. van Gils, (2020). *Schattingen onrechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen 2017-2018*. WODC Rapport 2969. Utrecht: Universiteit Utrecht.

Henessy, G. en J. Hagen-Zanker, (2020). The fiscal impact of immigration. A review of the evidence. Swiss Agency for Development and Cooperation: Working paper, 573.

Hershfield, H.E., D.G. Goldstein, W.F. Sharpe, J. Fox, L. Yeykelis, L.L. Carstensen en J.N. Bailenson, (2011). Increasing saving behavior through age-progressed renderings of the future self. *Journal of Marketing Research*, 48(SPL), S23-S37.

Heyma, A.,en T. Vervliet, (2022). Arbeidsmigratie in 2030. Mogelijke ontwikkelingen in vier scenario's. Eindrapport in opdracht van ABU. Amsterdam: SEO economisch onderzoek.

Houtkamp, C., T. van der Laan, M. Elchardus en M. Sie Dhian Ho, (2023). Opvattingen van Nederlanders over demografische ontwikkelingen. Barometer Alert. Den Haag: Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen Clingendael.

I

IBO Ouderenzorg, (2023). *Niets doen is geen optie*. Den Haag: Rijksoverheid.

Ichikowitz Family Foundation, (2022). African Youth Survey 2022. A White Paper on the findings. Online publicatie

ILO, (2013). *Statistics of work and of the labour force*. Department of Statistics MESEU/2013. Geneva: International Labour Organisation.

IMF, (2021). Real Estate in the Netherlands: A Taxonomy of Risks and Policy Challenges. Working Paper No. 2021/206. Washington DC: IMF

Imhoff, E. van en N. van Nimwegen, (2000). Migratie GEEN remedie tegen vergrijzing. *Demos*, 16, 9-10.

Inspectie van het Onderwijs, (2017). *Staat van het onderwijs*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs, (2018). *Staat van het onderwijs*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs, (2019). Leraren zijn ongelijk verdeeld over scholen. Notitie, Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs, (2023a). *Staat van het onderwijs*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs, (2023b). Toegang tot onderwijs voor nieuwkomerskinderen ver onder de maat. Nieuwsbericht, Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

IPCC (2023), *Climate Change 2023: Synthesis Report*. Genève: Intergovernmental Panel on Climate Change.

J

Jorritsma, P., O. Jonkeren en L. Krabbenborg, (2023). Mobiliteit en bereikbaarheid in stedelijk en ruraal Nederland. Ontwikkelingen, kansen, bedreigingen en oplossingsrichtingen, Achtergrondrapport. Den Haag: Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid.

K

Kaa, D.J. van de, (1987). Europe's second demographic transition. *Population Bulletin*, 42(1), 1-59.

Kaa, D.J. van de, (2017). Veertig jaar 'Bevolking en Welzijn in Nederland', *Demos*, 33(1), 5-7.

Kapteyn, A., K. de Vos en A. Kalwij, (2010). Early Retirement and Employment of the Young in the Netherlands, in: J. Gruber en D.A. Wise (red.), *Social security programs and retirement around the world: The relationship to youth employment*. Chicago: University of Chicago Press, pp. 243-259.

Kalwij, A., A. Kapteyn en K. de Vos, (2017). Work capacity at older ages in the Netherlands. In: J. Gruber en D.A. Wise (red.), *Social security programs and retirement around the world: The capacity to work at older ages*. Chicago: University of Chicago Press, 243-267.

Keilman, N.W., (1990). *Uncertainty in National Population Forecasting*. Amsterdam: Swets & Zeitlinger.

Kennisplatform Integratie & Samenleving (2020). *Wat werkt bij het bevorderen van arbeidsparticipatie van statushouders*? Utrecht: Kennisplatform Inclusief Samenleven.

Kerr, S.P., en W.R. Kerr, (2011). Economic Impacts of Immigration: A Survey. Working Papers, (16736). Cambridge, MA: NBER.

Keynes, J.M., (1921). *A Treatise on Probability*. London: MacMillan.

Klerk, L. de, en R. van der Wouden, (2021). *Ruimtelijke ordening. Geschiedenis van de stedelijke en regionale planning in Nederland 1200 – nu*. Rotterdam: nai010 uitgevers.

Knight, F.H., (1921). *Risk, Uncertainty and Profit*, New York: Houghton Mifflin.

KNMI, (2023). KNMI'23-klimaatscenario's voor Nederland. KNMI-Publicatie 23-03. De Bilt: Koninklijk Nederlands Meteorologisch Instituut.

Kooiker, S., A. de Jong, D. Verbeek-Oudijk en A. de Boer, (2019). *Toekomstverkenning mantelzorg aan ouderen in 2040*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Koopmans, R., (2023). *De asielloterij. Het Europese vluchtelingenbeleid van 2015 tot de Oekraïneoorlog en hoe het beter kan.* Amsterdam: Uitgeverij Prometheus.

Koot, P., R. van Elk en E. Jongen, (2019). Inkomensongelijkheid naar migratieachtergrond in kaart. Den Haag: Centraal Planbureau.

Korevaar, M. (2022). Historisch gegroeide discrepanties brengen de woningmarkt uit balans. *Economisch-Statistische Berichten*, 107(4809S): 24-29.

Kotschy, R., en D.E. Bloom, (2023). Population aging and economic growth: From demographic dividend to demographic drag?, Working paper, w31585. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.

Kraler, A., en K. Reichel, (2022). Migration Statistics, in: P. Scholten (red.), *Introduction to Migration Studies: An Interactive Guide to the Literatures on Migration and Diversity.* IMISCOE Research Series. Cham: Springer International Publishing, pp. 439-462.

Kremer, M. (2013). *Vreemden in de verzorgingsstaat. Hoe arbeidsmigratie en sociale zekerheid te combineren.* Boom Lemma Uitgevers: Den Haag.

Kuiper, R., (2023). Het landschap geduid 2023. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
Künn, A., H. Abbink, S. Baumann, S. van Elferen en D. Fouarge, (2022). *Leven lang ontwikkelen in Nederland*. ROA Reports Nr. 001. Maastricht: Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt.

L

Landelijke Kwaliteitsmonitor Kinderopvang, (2023). *Kwaliteit van de Nederlandse kinderopvang*. Utrecht: Sardes/Universiteit Utrecht.
Le Bras, H., (2008). *The Nature of Demography*. NJ: Princeton University Press.
Lee, R. D., (2014). Macroeconomic consequences of population aging in the United States: Overview of a national academy report. *American Economic Review*, 104(5), 234-239.
Lee, R., A. Mason, members of the NTA Network, (2014). Is low fertility really a problem? Population aging, dependency, and consumption. *Science*, 346(6206), 229-234.
Liefbroer. A., (2008). Kinderwens wordt in de loop van het leven bijgesteld. *Demos*, 24, 4-6.
Linckens, D., R. van Hulle, B. Marchal en A. Vee, (2022). *Arbeidsmarktprognoses kinderopvang*. Delft: ABF research.
Lucassen, L. en J. Lucassen, (2011). *Winnaars en verliezers. Een nuchtere balans van vijfhonderd jaar immigratie*. Amsterdam: Bert Bakker.

M

Malthus, T.R., (1798). *An Essay on the Principle of Population*. Londen : J. Johnson, herdrukt in Penguin Classics, 1970, Middlesex.
Manting, D., M. van der Star, M. Stuart, S. van Zoelen en B. Blijie, (2022a). Woningdelen of zelfstandig een woning huren of kopen. De woonsituatie van migrantenhuishoudens in de eerste jaren na aankomst in Nederland (2014-2018). Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
Manting, D., T. Kleinepier en C. Lennartz, (2022b). Housing trajectories of EU migrants: between quick emigration and shared housing as temporary and long-term solutions. *Housing Studies*. Doi:10.1080/02673037.2022.2101629.
Marie, O., en E. Zwiers, (2021). Moral Barriers to Birth Control Access: How the Pill Changed Dutch Women's Lives–When Religion Did Not Get in the Way. Tinbergen Institute Discussion Paper 2021-079/V. Amsterdam/Rotterdam: Tinbergen Institute.
Marois, G., A. Bélanger en W. Lutz, (2020). Population aging, migration, and productivity in Europe. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 117(14), 7690-7695.
Meer, T. van der en T. Reeskens, (2015). "Meneer Rutte, de oplossing ligt niet bij Mohammed". *Sociale vraagstukken*, 14 april 2015.
Methorst, H.W., (1922). Enkele opmerkingen naar aanleiding van de Praeadviezen van Prof. Dr. Kohlbrugge en Mr. Ries over de vraag: welken invloed zal de economische ontwikkeling der laatste jaren uitoefenen op het bevolkingscijfer, in het bijzonder van Nederland. *Economisch-Statistische Berichten*, 7, 852-855.
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, (2023). *Contourennotitie Nota Ruimte 2023*. Den Haag: Rijksoverheid.
Ministerie van Buitenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, (2022*). Doen waar Nederland goed in is. Strategie voor Buitenlandse Handel & Ontwikkelingssamenwerking*. Den Haag: Rijksoverheid.
Ministerie van Buitenlandse Zaken, (2023). *De Nederlandse Afrikastrategie 2023-2032*. Den Haag: Rijksoverheid.
Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, (2023). *Perspectief op de Nederlandse economie: Innovatief, duurzaam, sterk en welvarend*. Den Haag: Rijksoverheid.
Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, (2021). *Integrale Mobiliteits-analyse 2021. Mobiliteitsontwikkeling en –opgaven in kaart gebracht*. Den Haag: Rijksoverheid.
Ministerie van Justitie en Veiligheid, (2018). *Kamerbrief over integrale migratieagenda*, 29 maart 2018, Den Haag: Rijksoverheid.
Ministerie van Justitie en Veiligheid, (2022). *De Staat van Migratie 2022*. Den Haag: Rijksoverheid.
Ministerie van Justitie en Veiligheid, (2023). *De Staat van Migratie 2023*, Den Haag: Rijksoverheid.
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, (2022). *Trendrapportage Arbeidsmarkt. Leraren po, vo en mbo 2022*. Den Haag: Rijksoverheid.
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, (2023a). *Beheersing internationale studentenstromen in het hoger onderwijs*. Kamerbrief 21 april 2023.
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, (2023b). *Vandaag is het 2040*. Den Haag: Rijksoverheid.
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, (2019). *Staat van eerlijk werk 2019 - Risico's aan de onderkant van de arbeidsmarkt*. Den Haag: Rijksoverheid.
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, (2022). *Jaarreportage Arbeidsmigranten 2022*. Den Haag: Rijksoverheid.
Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (2016). *Het Nederlandse zorgstelsel*. Den Haag: Rijksoverheid.
Mokyr, J., (1990). *The lever of riches: Technological creativity and economic progress*. Oxford: Oxford University Press.
Mokyr, J., (2000). The Industrial Revolution and the Netherlands: Why did it not happen? *De Economist*, 148, 503-520.
Mokyr, J., C. Vickers en N.L. Ziebarth, (2015). The history of technological anxiety and the future of economic growth: Is this time different? *Journal of Economic Perspectives*, 29(3), 31-50.
Moons, S. en S. van Velthuizen, (2023). Productiviteitsverschillen tussen publieke uitvoeringsorganisaties toegenomen. *Economisch-Statistische Berichten*, 108(4823), 324-327.
Moretti, E. (2012). *The New Geography of Jobs*. Boston: Houghton Mifflin Harcourt.
Muilwijk-Vriend, S., C. Tempelman, R. Ponds en M. Middeldorp, (2019). Achterstanden migranten op arbeidsmarkt zijn hardnekkig. *Economisch-Statistische Berichten*, 104(4775), 300-303.
Munnell, A. H. en A. Wu, (2013). Do older workers squeeze out younger workers. Stanford Institute for Economic Policy Research Discussion Paper, (13-011), 13-011.

N

NBTC, (2023). Verblijfstoerisme in Nederland in 2023. Verwachting verblijfstoerisme. Online publicatie.

Navarre, N., M. Schrama, C. de Vos en J. Mogollón, (2023). Interventions for sourcing EAT-Lancet diets within national agricultural areas: A global analysis. *One Earth* 6(1), 31-40.

Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen Clingendael, (2023). *The geopolitical drivers of migration*. Den Haag: Clingendael.

Nederlands Jeugdinstituut (2023). Cijfers over jeugd met een migratieachtergrond. Utrecht: NJI, online publicatie 13 februari 2023.

Netbeheer Nederland (2021), Het Energiesysteem van de Toekomst. Integrale Infrastructuurverkenning 2030 -2050. Online publicatie, april 2021.

Netbeheer Nederland (2023), Het energiesysteem van de toekomst: de II3050-scenario's. Integrale energiesysteemverkenning 2030-2050. Online publicatie, 6 april 2023.

NIDI en CBS, (2021). *Eindrapport Verkenning Bevolking 2050. Bevolking 2050 in beeld: opleiding, arbeid, zorg en wonen*. Den Haag: Nederlands Interdisciplinair Demografisch Instituut en Centraal Bureau voor de Statistiek.

Nimwegen, N. van en L. Heering (red.), (2009). *Bevolkingsvraagstukken in Nederland anno 2009 – Van groei naar krimp, een demografische omslag in beeld*, Rapport 89. Den Haag: Nederlands Interdisciplinair Demografisch Instituut/Koninklijke Nederlandse Academie van Wetenschappen.

Nordhaus, W. D., (2008). Baumol's diseases: a macroeconomic perspective. *The BE Journal of Macroeconomics*, 8(1).

Nordhaus, W.D., (2021). *The Spirit of Green: The Economics of Collisions and Contagions in a Crowded World*. New Jersey: Princeton University Press.

Notestein, F.W., (1945). Population-The long view. *Food for the World*, 36-57.

Nuffic (2022a). Factsheet Internationale Studenten. Online publicatie.

Nuffic (2022b). Stay rate en arbeidsmarktpositie van internationale afgestudeerden in Nederland. Den Haag: Nuffic.

O

Obdeijn, H.L.M., en M. Schrover, (2008). *Komen en gaan - Immigratie en emigratie in Nederland vanaf 1550*. Amsterdam: Bert Bakker.

Obermann, L. (2023), Andere doelen, ander gebruik van cijfers. Weblogbericht Adviesraad Migratie, 4 mei 2023.

OESO, (2001). *The Well-being of Nations – The Role of Human and Social Capital*. Parijs: OECD Publishing.

OESO, (2014). *Is migration good for the economy?* Parijs: OESO.

OESO, (2016). Ideal and actual number of children, Rapport van OECD Family Database, no. SF2.2, Parijs: OECD publishing.

OESO, (2020). *Promoting an Age-Inclusive Workforce: Living, Learning and Earning Longer*. Parijs: OECD Publishing.

OESO, (2021a). *Pensions at a Glance 2021*. Parijs: OECD Publishing.

OESO, (2021b). *Health at a Glance 2021*. Parijs: OECD Publishing.

OESO, (2021c). *OECD Skills Outlook 2021: Learning for Life*. Parijs: OECD Publishing.

OESO (2022). *Education at a glance 2022*. Parijs: OESO.

Onderwijsraad (2023). *Schaarste schuurt*. Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (nog te verschijnen). *Werkplekleren in het beroepsonderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.

Onderzoekscommissie Langdurig verblijvende vreemdelingen zonder bestendig verblijfsrecht (2019). *Rapport*. Den Haag: Rijksoverheid.

Overvest, B., E. Bartels, A.M. Braam en R. Windig, (2018). Knelpunten op de markt voor cyberveiligheid. CPB Policy Brief no. 18. Den Haag: Centraal Planbureau.

P

PBL, (2019). *Dagelijkse kost. Hoe overheden, bedrijven en consumenten kunnen bijdragen aan een duurzaam voedselsysteem*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

PBL, (2021). *Grote opgaven in een beperkte ruimte. Ruimtelijke keuzes voor een toekomstbestendige leefomgeving*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

PBL, (2023a). *Vier scenario's voor de inrichting van Nederland in 2050. Ruimtelijke Verkenning 2023*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

PBL, (2023b). *Balans van de Leefomgeving 2023. Toekomstbestendig kiezen, rechtvaardig verdelen*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

PBL en CBS (2022). *Regionale bevolkings- en huishoudensprognose 2022-2050*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving en Centraal Bureau voor de Statistiek.

PBL, TNO, CBS en RIVM, (2022). *Klimaat- en Energieverkenning 2022*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

Pen, J., (2013). *Vandaag staat niet alleen: Essays en memoires*. Amsterdam: Nieuw Amsterdam.

Pharos, (2022). *Zorg(en) voor arbeidsmigranten*. Utrecht: Pharos.

PWC, (2021). *Toereikendheid, doelmatigheid en kostentoerekening in het mbo, hbo en wo&o.* Amsterdam: PWC Strategy&.

Q

Quillian, L. en J.J. Lee, (2023). Trends in racial and ethnic discrimination in hiring in six Western countries. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 120(6), e2212875120.

R

Raad voor de leefomgeving en infrastructuur, Raad voor het Openbaar Bestuur, Raad voor Volksgezondheid en Samenleving, (2023). *Elke regio telt! Een nieuwe aanpak van verschillen tussen regio's.* Den Haag: Raad voor de leefomgeving en infrastructuur.

Raad voor Volksgezondheid en Samenleving, (2020). *De derde levensfase: het geschenk van de eeuw*. Den Haag: Raad voor de Volksgezondheid en Samenleving.

Raad voor Volksgezondheid en Samenleving, (2021). *Wissels omzetten voor een veerkrachtige samenleving*. Den Haag: Raad voor de Volksgezondheid en Samenleving.

Raad voor Volksgezondheid en Samenleving, (2022a). *Passende zorg is inclusieve zorg*. Den Haag: Raad voor de Volksgezondheid en Samenleving.
Raad voor Volksgezondheid en Samenleving, (2022b). *Anders leven, anders zorgen*. Den Haag: Raad voor de Volksgezondheid en Samenleving.
Raad voor Volksgezondheid en Samenleving & College van Rijksadviseurs, (2022). *Ruimte maken voor ontmoeting. De buurt als sociale leefomgeving*. Den Haag: Raad voor Volksgezondheid en Samenleving & College van Rijksadviseurs.
Regioplan, (2016). *Internationaal onderwijs in Nederland*. Amsterdam: Regioplan.
Remkes, J., (2022). *Wat wel kan. Uit de impasse en een aanzet voor perspectief*. Rapport naar aanleiding van gesprekken tussen kabinet en agrarische sector, medeoverheden en andere belanghebbende organisaties.
Report of the Franco-German Working Group on EU Institutional Reform, (2023). Sailing on High Seas: Reforming and Enlarging the EU for the 21st Century, Paris-Berlin, 18 september 2023.
Rijksoverheid (2023). Cijfers over wonen en bouwen. Online publicatie.
Ritsema van Eck, J., H. van Amsterdam en J. van der Schuit, (2009). Ruimtelijke ontwikkelingen in het stedelijk gebied. Dynamiek Stedelijke Milieus 2000-2006. Den Haag/Bilthoven: Planbureau voor de Leefomgeving.
Ritsema van Eck, J., H. Hilbers en D. Blomjous, (2020). Actualisatie invoer mobiliteitsmodellen 2020. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
RIVM, (2018a). *Volksgezondheid Toekomst Verkenning 2018*. Bilthoven: Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu.
RIVM, (2018b). *Het Nederlandse gezondheidszorgsysteem in internationaal perspectief*. Bilthoven: Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu.
RIVM, (2020). *Toekomstverkenning zorguitgaven 2015-2060*. Bilthoven: Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu.
RIVM, (2023). Waterbeschikbaarheid voor de bereiding van drinkwater tot 2030 - knelpunten en oplossingsrichtingen. Bilthoven: Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu.
Royal HaskoningDHV, (2021). Eindrapportage Verkenning robuuste drinkwatervoorziening 2040. Online publicatie, september 2021.

S

Sammut, J. en M. Wilkie, (2018). Australian attitudes to immigration: Coming apart of common ground?, Policy Paper no. 11. Sydney: The Center for Independent Studies.
Satter, R., (2018). *Van 70 naar 65 en weer terug? – Het Nederlandse vergrijzingsdebat (1895-1957) als inspiratiebron voor de 21e eeuw*. Proefschrift. Nijmegen: Radboud Universiteit Nijmegen.
Scheffer, P., (2018). Immigratie in een open samenleving, in: L. Lucassen, P. Scheffer en E. Hirsch Ballin (red.), *Regie over migratie: Naar een strategische agenda*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, pp. 57-106.
Schumpeter, J.A., (1934). *The Theory of Economic Development: An Inquiry into Profits, Capital, Credit, Interest, and the Business Cycle*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
Schuyt, K., (2006). Solidariteit tussen generaties: een frisse kijk op vergrijzing, in: K. Schuyt, *Steunberen van de samenleving*. Amsterdam: Amsterdam University Press, pp. 77-96.
SCP, (2014). *Verschil in Nederland*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
SCP, (2015). *Public sector achievement in 36 countries*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
SCP, (2017). *Voorzieningen verdeeld*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
SCP, (2018). *Publiek voorzien - ontwikkelingen in de uitgaven en dienstverlening van 27 publieke voorzieningen*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
SCP, (2020a). Burgerperspectieven 2020|1. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
SCP, (2020b). *De sociale staat van Nederland*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
SCP, (2022). *Gevestigd, maar niet thuis. Eerste bevindingen uit de Survey integratie migranten*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
SCP, (2023a). *Eigentijdse ongelijkheid*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
SCP, (2023b). *Samenleving in beweging. Diversiteit en sociale cohesie nader beschouwd*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
Sen, A., (1997). Population policy: authoritarianism versus cooperation. *Journal of Population Economics*, 10, 3-22.
SER (2022). *Monitor leercultuur 2022*. Den Haag: Sociaal-Economische Raad/TNO.
Sie Dhian Ho, M., N.van Heukelingen, N. van de Weem, A. van Mulligen en R. Lepla, (2021). *Gedeeld belang bij circulaire migratie. Naar duurzame migratiepartnerschappen*. Den Haag: Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen Clingendael.
Sie Dhian Ho, M. en M. Wijnkoop, (2022). The instrumentalization of migration. A geopolitical perspective and toolbox. Den Haag: Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen Clingendael.
Silvis, H., Bergevoet, R., en H. Dagevos, (2021). Kijk op voedselzekerheid: eerste antwoorden op enkele vragen. Notitie in opdracht van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. Wageningen: Wageningen University and Research.
Sjerps, M. (2022). Oorlog in Oekraïne, tijd voor een voedseltransitie. *Reporters Online*, 7 juni 2022.
Skirbekk, V., (2008). Productivity potential during the life cycle: The changing importance of age-specific abilities. *Population and Development Review*, 34, 191-207.
Skirbekk, V., E. Loichinger en D. Weber, (2012). Variation in cognitive functioning as a refined approach to comparing aging across countries. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, *109*(3), 770-774.
Sobotka, T., (2021). World's highest childlessness levels in East Asia. *Population Societies*, 595(11), 1-4.
Staatscommissie Bevolkingsvraagstuk, (1977). *Bevolking en welzijn in Nederland*. Den Haag: SDU.
Star, M. van der, A. de Jong en D. Manting, (2021). Vestigingspatronen van recente immigranten. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

Statbel, (2023). Huishoudens. Statbel online, 8 juni 2023.

T

Teitelbaum M.S. en J.M. Winter, (1985). *The Fear of Population Decline*. Orlando: Academic Press, Inc.

Tennet, (2023). Target Grid. Online publicatie.

Tetlock, P.E., (2005). *Expert Political Judgement*. New Jersey: Princeton University Press.

Thissen, M., en J. Content, (2022). Brede welvaart in Nederlandse gemeenten: het belang van regionale samenhang. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

Tinbergen, J., (1942). *Is Nederland overbevolkt?* Den Haag: Nederlandsche Stichting voor Statistiek.

Tinbergen, J., (1975). Demographic development and the exhaustion of natural resources. *Population and Development Review*, 23-32.

Trokasti, M. (2016). *Veranderen risicoaversie en tijdspreferenties gedurende de levensloop?* Tilburg: Netspar.

Tweede Kamer der Staten Generaal, (1979). *Bevolkingsvraagstuk, no 15552*. Den Haag: Rijksoverheid.

Tweede Kamer der Staten Generaal, (1983). *Regeringsstandpunt ten aanzien van het Voortgangsrapport met betrekking tot de aanbevelingen van de Staatscommissie Bevolkingsvraagstuk*, no 15552, no. 2. Den Haag: Rijksoverheid.

Tweede Kamer der Staten Generaal, (2021a). *Nationale Omgevingsvisie.* vergaderjaar 2021–2022, 34 682, nr. 100, Den Haag: Rijksoverheid.

Tweede Kamer der Staten Generaal, (2021b). *Motie van de leden Van Weyenberg en Maatoug,* Vergaderjaar 2020–2021 35 680, no. 10. Den Haag: Rijksoverheid.

Tweede Kamer der Staten Generaal (2022a). *Ruimtelijke Ordeningsbrief*, vergaderjaar 2021-2022, 34682, nr. 92. Den Haag: Rijksoverheid.

Tweede Kamer der Staten Generaal (2022b). *Nationale Woon- en Bouwagenda en programma Woningbouw.* vergaderjaar 2021–2022, 32 847, nr. 878. Den Haag: Rijksoverheid.

Tweede Kamer der Staten Generaal, (2022c). *Water en Bodem sturend*, vergaderjaar 2022–2023, 27 625, nr. 592. Den Haag: Rijksoverheid.

Tweede Kamer der Staten Generaal, (2022d). *Toekomstvisie agrarische sector*, vergaderjaar 2022–2023, 30 252, nr. 77. Den Haag: Rijksoverheid.

Tweede Kamer der Staten Generaal, (2022e). *Miljoenennota en Rijksbegroting: Inkomsten en uitgaven van het Rijk 2023*, Den Haag: Rijksoverheid.

Tweede Kamer der Staten Generaal (2023a). *Nota over de toestand van 's rijks financiën*. Kamerstuk 36 200, nr. 2, Den Haag: Rijksoverheid.

Tweede Kamer der Staten Generaal, (2023b). *ABF rapportages PRIMOS en plancapaciteit en betekenis voor de bouwopgave*. vergaderjaar 2022–2023, 32 847, nr. 1071. Den Haag: Rijksoverheid.

Tweede Kamer der Staten Generaal, (2023c). *Voortgang regie op de ruimte en programma Mooi Nederland*, vergaderjaar 2022–2023, 34 682, nr. 160. Den Haag: Rijksoverheid.

U

UNHCR, (2023). *Global Trends. Forced Displacement in 2022*. Denmark: United Nations High Commissioner for Refugees.

UWV, (2023). Nederlandse tekortberoepen met arbeidsaanbod in andere Europese landen. Online publicatie, 9 juni 2023.

V

Valk, H. de en V. Bordone (2019). Co-residence of adult children with their parents: differences by migration background explored and explained. *Journal of Ethnic and Migration Studies,* 45(10), 1790-1812.

Vaupel, J. W., F. Villavicencio en M.P. Bergeron-Boucher, (2021). Demographic perspectives on the rise of longevity. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 118(9), e2019536118.

Verbon, H., (2022a). De verzorgingsstaat kent zijn grenzen. *TPE Digitaal*, 16(3), 12-27.

Verbon, H., (2022b). Immigratie slechts beperkt nodig om grijze druk te weerstaan. *Economisch-Statistische Berichten*, 107(4815), 519-522.

Verrijn Stuart, C.A., (1921). De voorlopige uitkomsten der volkstelling. *Economisch-Statistische Berichten*, 6(283), 467-469.

Verweij Jonker Instituut, (2019). *Literatuurstudie Sociale Cohesie. Ten behoeve van de ontwikkeling van de Maatschappelijke Impact Analyseren (MIA)*. Utrecht: Verweij Jonker Instituut.

Villavicencio, F., M.P. Bergeron-Boucher en J.W. Vaupel, (2021). Reply to Permanyer et al.: The uncertainty surrounding healthy life expectancy indicators. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 118(46), e2115544118.

Vlaamse Milieumaatschappij (2023), Waterverbruik huishoudens. Online publicatie, juli 2023.

Vliet, O.P. van en E. Suari-Andreu, (2022), Migranten uit Midden- en Oost-Europese landen en collectieve uitgaven aan sociale zekerheid. *TPE Digitaal* 16(3): 28-44.

VOION, (2022). *Uitval startende docenten.* Den Haag: Voortgezet Onderwijs in Ontwikkeling.

Voogd, J. de, en R. Cuperus, (2021). *Atlas van Afgehaakt Nederland. Over buitenstaanders en gevestigden*. Den Haag: Kennisbank Openbaar bestuur.

Voorst, R. van, (2022). *Met z'n zessen in bed: De toekomst van Liefde - Van relatiepillen tot robots om verliefd op te worden.* Amsterdam: Podium.

Vos, K. de, A. Kapteyn en A. Kalwij (2018). *Social security programs and employment at older ages in the Netherlands*, NBER Working Paper 25250. Cambridge, MA: NBER.

VVD, CDA, D66 en ChristenUnie, (2021). *Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst. Coalitieakkoord 2021 – 2025 VVD, D66, CDA en ChristenUnie*. Den Haag: Rijksoverheid.

W

Weel, B. ter, (2018). Nieuwe technologie transformeert de vraag naar arbeid. *Economisch-Statistische Berichten*, 103(4766), 472-475.

Weil, D.N., (1997). The economics of population aging. In: M.R. Rosenzweig en O. Stark (red.), *Handbook of Population and Family Economics*. Amsterdam: North Holland, 1, 967-1014.

Weil, D.N., (2009). *Economic growth*. Boston: Addison Wesley.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, (2001). *Nederland als immigratiesamenleving*. Den Haag: Sdu Uitgeverij.
Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, (2014a). *De robot de baas. De toekomst van werk in het tweede machinetijdperk*, Den Haag: WRR.
Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, (2014b). *Naar een voedselbeleid*. WRR-Rapport 93. Den Haag: WRR.
Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, (2015). *Geen tijd te verliezen: van opvang naar integratie van asielmigranten*. Den Haag: WRR.
Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, (2017). *Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid*. Den Haag: WRR.
Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, (2018). *De nieuwe verscheidenheid. Toenemende diversiteit naar herkomst in Nederland.* Den Haag: WRR.
Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, (2020). *Samenleven in verscheidenheid. Beleid voor de migratiesamenleving*, WRR-Rapport 103, Den Haag: WRR.
Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, (2021a). *Kiezen voor houdbare zorg. Mensen, middelen en maatschappelijk draagvlak*. Den Haag: WRR.
Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, (2021b). *Het Nederlandse zorgbeleid in historisch perspectief*. Den Haag: WRR.
Weterings, A., M. van der Staak, F. Daalhuizen, E. Evenhuis, M. Thissen L. Verwoerd, (2022). Keuzes bij het bevorderen van de brede welvaart in de regio. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
Wijk, D.C. van, (2023). *From Prosperity to Parenthood*, Proefschrift. Den Haag:.NIDI-KNAW/RUG,
Winden, P. van, (2023). Gezinsmigratie volgt vooral op arbeidsmigratie. *ESB online*, 29 maart 2023.
Wereldbank, (2023). *World Development Report 2023: Migrants, Refugees, and Societies*. Washington, DC: World Bank.
Woud, A. van der, (2008). *Een nieuwe wereld. Het ontstaan van het moderne Nederland*, Amsterdam: Uitgeverij Bert Bakker.
Woud, A. van der, (2020). *Het landschap, de mensen: Nederland 1850-1940*. Amsterdam: Prometheus.

Z

Zickgraf, C., (2023). Where Are All the Climate Migrants? Explaining Immobility amid Environmental Change. Migration Policy Institute, online publicatie, 4 oktober 2023.
Zwiers, E., (2023). De opmars van de pil werd gehinderd door morele bezwaren. *Demos*, 39 (6): 1-4.

COLOFON

ONTWERP & DATAVISUALISATIE
Catalogtree, Arnhem

TEKSTREDACTIE
Leene Communicatie, Gouda

LITHOGRAFIE EN DRUK
Wilco Art Books, Amersfoort

FOTOREDACTIE & BIJSCHRIFTEN
Hans Aarsman, Amsterdam

FOTOGRAFIE
Botsende belangen (p. 16)
Bert Spiertz ANP/Hollandse Hoogte
Bevolking en voedsel (p. 30)
Stadsarchief Amsterdam
Veranderende opvattingen (p. 38)
Leo Vogelzang ANP
Onverwachte gebeurtenissen (p. 66)
Joris van Gennip ANP
Werkdruk (p. 278)
Marcel van Hoorn ANP
Nieuwe economie (p. 204)
Sabine Joosten ANP/Hollandse Hoogte
Oriënteren (p. 224)
Cees Glastra van Loon
Veranderend klimaat (p. 184)
Flip Franssen ANP/Hollandse Hoogte
Huisvesting (p. 370)
Irvin van Hemert ANP
Ongelijkheid (p. 318)
Josh Walet ANP/Hollandse Hoogte
Wetgeving (p. 140)
Nationaal Archief/Collectie Spaarnestad/Het Leven
Overbelasting in de zorg (p. 298)
Bart Maat ANP
Weekend (p. 162)
Sake Elzinga ANP
Noodopvang (p. 94)
Joris van Gennip ANP
Samenleven (p. 326)
Jeroen Putmans ANP
Ouderenzorg (p. 286)
Peter Hermanides
Beleving (p. 80)
Hans Aarsman
Levensverwachting (p. 112)
Ger Loeffen ANP
Nieuwe mobiliteit (p. 232)
ANP/Hollandse Hoogte/Venema Media
Agrarisch experiment (p. 358)
David Rozing ANP