

# MIGRATIE ALS MOTOR

Hoe Nederland migratie kan  
inzetten als drijvende kracht



DENKWERK



Denkwerk is een onafhankelijke denktank die met krachtige ideeën bij wil dragen aan een welvarend, inclusief en vooruitstrevend Nederland. Hiervoor brengt Denkwerk Nederlanders bij elkaar die hun rijke kennis, ervaring en creativiteit willen inzetten om richting te geven aan brede maatschappelijke vraagstukken die hen na aan het hart liggen.

Om dat te bereiken doet Denkwerk haar eigen onderzoek, gebruikmakend van een breed netwerk van experts. Hiermee willen we vraagstukken grondig onderzoeken, structuur brengen en inspiratie aandragen voor acties of verder onderzoek.

Om bij te dragen aan het maatschappelijk debat en verandering in gang te zetten, streven we ernaar de resultaten van ons werk in het publieke domein te delen.

Barbara Baarsma  
Bernard ter Haar  
Boudewijn Wijnands  
Frans Blom  
Hans Wijers  
Haroon Sheikh  
Marelle van Beerschoten  
Marion Koopman  
Max Mathijssen (roulerend)

**Eerdere publicaties:**

Artificial Intelligence in Nederland (juli 2018)  
Arbeid in Transitie (januari 2019)  
Onrust in Voorspoed (juli 2019)  
Klein Land, Grote Keuzes (januari 2020)  
Publiek en Effectief, het kan! (juli 2020)  
De Online Wereld.nl (februari 2021)  
De Datagedreven Toekomst.nl (februari 2021)  
Globalanceren (juni 2021)  
Voorbij Netto-Nul naar Planeet-Positief (januari 2022)  
Drugs de Baas (Juni 2022)

[contact@denkwerk.online](mailto:contact@denkwerk.online)  
[www.denkwerk.online](http://www.denkwerk.online)

## **Migratie als motor**

Hoe Nederland migratie kan inzetten als drijvende kracht

Juni 2023



Dag vader en dag moeder  
Dag zuster Ursula  
Ik zie het hier niet zitten  
Ik ga naar Amerika

Dag lieve rest van Nederland  
Dag lieve allemaal  
Blijf maar rustig zitten  
In dit land van Maas en Waal  
Ik kan alleen maar lachen  
Ik stap eruit, ik ga  
Mijn rugzak en mijn tentje mee  
De vlinders achterna

Lennart Nijgh

“Dag zuster Ursula”, 1971





# VOORWOORD

Migratie naar Nederland neemt toe en dat kan knellen. Er zijn niet genoeg woningen, en eigenlijk komt de gehele fysieke leefomgeving onder zware druk te staan. Nederland lijkt vol. Ook het samenleven lijkt steeds lastiger met de toenemende verscheidenheid aan mensen en culturen. De andere kant van de medaille is dat Nederland de economie drastisch moet saneren als het niet inzet op gerichte migratie. Migratie speelt een sleutelrol in het redden van een anders ontsprende arbeidsmarkt, als ook in het betaalbaar houden van de Nederlandse verzorgingsstaat.

Migratie is een oplossing en een uitdaging, en fungeert daarmee als een maatschappelijke splijtzwam. Het gebrek aan integraal migratiebeleid, de fixatie op het asielvraagstuk, en het overheersende kortetermijndenken leiden ertoe dat Nederland geen grip heeft op migratie. Dat maakt de Nederlandse toekomst ongewis.

Dit rapport probeert een holistisch beeld op migratie te vormen, om zo bij te dragen aan het ontwikkelen van een Nederlandse toekomstvisie. Gericht migratiebeleid kan namelijk ingezet worden als drijvende kracht achter de brede welvaart van Nederland – nu en in de toekomst.

**Self-service passport control 16+ | No ID card**  
For passengers with passports from:



**No entry**  
Geen doorgang  
Kein Zugang

**No entry**  
Geen doorgang  
Kein Zugang





# 1 MIGRATIE IN NEDERLAND – EEN SPAGAAT

## Migratie als motor

De afgelopen jaren is migratie naar Nederland sterk toegenomen. Het migratiesaldo (immigratie minus emigratie) ligt inmiddels structureel boven de 100.000 mensen per jaar<sup>1</sup>. In dit tempo groeit Nederland met 1 miljoen mensen per decennium, louter door migratie. Migratie is de dominante motor achter de bevolkingsgroei geworden. Vroeger werd de groei in grote mate gedreven door natuurlijke aanwas (geboorte minus sterfte), maar de natuurlijke aanwas laat nu juist een negatieve trend zien. De komende 50 jaar zal het jaarlijkse sterftecijfer doorgaans hoger liggen dan het jaarlijkse geboortecijfer<sup>2</sup>. Dit is het gevolg van sterke vergrijzing en ontgroening.

Migratie is dus bepalend voor de Nederlandse demografie, en daarmee ook voor de vraag naar publieke voorzieningen, de ontwikkeling van de economie, het beslag op de fysieke leefomgeving, en de sociale samenhang van het land. Het bepaalt *hoeveel* mensen er in Nederland wonen, en ten dele ook *wie* die mensen zijn (bijv. leeftijd, beroep, herkomst). Leeftijd bepaalt het geboortecijfer en de vraag naar onderwijs en zorg. Opleiding en baan zijn beslissend voor de Nederlandse economie. Taal en cultuur zijn van belang voor de manier van samenleven. Migratie is dus een bepalende kracht voor de Nederlandse toekomst. Door een gebrek aan toekomstvisie op migratie en het ontbreken van bijpassend overheidsbeleid is die toekomst echter ongewis.

Migratie wordt ten onrechte vaak vereenzelfigd met asielmigratie. In werkelijkheid bestaat de buitenlandse immigratiestroom voor 80-90% uit arbeids- en studiegerelateerde migratie<sup>a</sup>. Daarmee is migratie grotendeels het product van gerichte acties van belangengroepen, gedreven door financiële voordelen voor de eigen organisatie. Aangejaagd door de recente toename in migratie-aantallen, richt de overheid zich op het beheersbaar maken van die toestroom. Nederland moet

loskomen van deze incidentenpolitiek en de verschuiving maken van het beheersen van migratie op de korte termijn, naar het vormgeven van migratie op de lange termijn.

## Een oplossing en een uitdaging

Nederland kampt in vitale publieke sectoren zoals onderwijs, zorg, en justitie met grote tekorten. Hetzelfde geldt voor de bouw, de horeca, de techniek, de ICT, het transport, en nog vele andere private sectoren. De arbeidsmarkt staat onder structurele spanning<sup>3</sup>. En de arbeidsvraag zal komende jaren explosief blijven toenemen. Dat komt met name door de sterk toenemende zorgvraag. Volgens onze berekeningen zijn er de komende 15 jaar al 700-800.000 extra mensen nodig in de zorg. De vergrijzing neemt ieder jaar toe en bereikt haar piek in 2040 – als een demografische tijdbom. Als de populatie stabiel blijft en het lukt om al het benodigde personeel richting de zorg te leiden, dan zal de private sector binnen 15 jaar met meer dan een miljoen mensen krimpen<sup>b</sup>. De huidige tekorten zijn dan nog niets vergeleken met wat Nederland te wachten staat. De Nederlandse arbeidsmarkt zal compleet ontsporen als er niet wordt ingegrepen. De verdien capaciteit van de private sector holt dan achteruit, en daarmee de betaalbaarheid van de Nederlandse verzorgingsstaat.

## De Nederlandse arbeidsmarkt zal compleet ontsporen als er niet wordt ingegrepen

Gericht migratiebeleid kan een hoofdrol vervullen bij het inperken van de ernstige disbalansen op de Nederlandse arbeidsmarkt. Maar ook bij het verstevigen van het concurrentievermogen van de private sector. Daarvoor moet Nederland wel de juiste samenstelling aan migranten aantrekken. Migrantenvoorzieningen bieden tegenwicht aan een sterk

<sup>a</sup> Zie hoofdstuk 2 voor een uiteenzetting van de immigratiestroom.

<sup>b</sup> In hoofdstuk 5 gaan we hier in detail op in.

vergrijzende samenleving en betalen broodnodige belasting om publieke diensten te bekostigen. De overheidsuitgaven zullen komende decennia onvermijdelijk oplopen door toenemende zorgen AOW-uitgaven, naast extra benodigde investeringen in de energietransitie en defensie.

Toch is inzetten op royale immigratie nog niet zo evident. Nederland loopt met de huidige inrichting al tegen zijn fysieke grenzen aan<sup>4</sup>. Er heersen serieuze woningtekorten, het energienet is overbelast, er dreigt een tekort aan drinkwater, de biodiversiteit holt achteruit, en het (spoor)wegennet is overvol. Inzetten op immigratie betekent inzetten op bevolkingsgroei, en dat brengt additionele vraag naar woningen, energie-infrastructuur, recreatie, mobiliteit, etcetera. De ruimtelijke ordening in Nederland is al bijzonder ingewikkeld, en migratie vergroot de druk op de fysieke leefomgeving. Het zet ook spanning op de sociale cohesie<sup>5</sup>. Migratie draagt in sommige wijken en groepen bij aan gevoelens van onveiligheid en het verlies van zeggenschap en Nederlandse identiteit. Een deel van de Nederlandse bevolking vreest voor verdringing op de woningmarkt, de arbeidsmarkt, en in de gezondheidszorg.

Migratie is een belangrijke oplossing voor de arbeidsmarkt en de betaalbaarheid van een sterk vergrijzende verzorgingsstaat. Tegelijkertijd staan er vraagtekens bij de fysieke inpasbaarheid en de maatschappelijke draagkracht. Deze twee waarheden bestaan naast elkaar.

### **Het vinden van de juiste migratiebalans**

Immigratie zal – in welk volume dan ook – een andere mix van herkomstlanden en vaardigheden vereisen. Op dit moment komt het merendeel van de arbeidsmigratie in Nederland terecht in laagwaardige, arbeidsintensieve sectoren<sup>6</sup>. Dat vergroot de druk op de fysieke en maatschappelijke draagkracht, maar draagt nauwelijks bij aan het oplossen van de maatschappelijke disbalansen of het internationale concurrentievermogen. Daarnaast kampen de landen van waaruit Nederland nu zijn immigranten aantrekt zelf met een krimpende (werkzame) bevolking<sup>7</sup>. In de komende 20 jaar stijgt de wereldwijde bevolking tussen 20-64 jaar met 16%. Maar voor de top 10 herkomstlanden van Nederlandse immigratie krimpt die bevolkingsgroep met 7%. Met andere woorden, de

arbeidsbronnen waar Nederland uit tapt drogen op. In heel Europa ontstaan of verergeren arbeidstekorten, terwijl in bepaalde regio's buiten Europa er juist een overschot is aan arbeidskrachten. De Europese concurrentie om gekwalificeerde migranten van buiten Europa is reeds begonnen en zal sterk toenemen. Nederland doet alleen nog nauwelijks mee. Nederland kent weliswaar kennismigratie van buiten Europa, maar het migratiebeleid zou zich (ook) moeten richten op de grote disbalansen in de samenleving – ongeacht het opleidingsniveau. Dat gaat om de nijpende tekorten in de zorg, maar ook in de bouw, het onderwijs, de ICT, etcetera.

Nederland staat voor een enorme uitdaging. Er moet een toekomstvisie worden ontwikkeld met bijbehorend integraal migratiebeleid. Uitblijvend beleid leidt tot grote maatschappelijke verdeeldheid. Werkgevers zullen steeds harder trekken aan migratie als oplossing voor de problemen op de arbeidsmarkt, terwijl de maatschappij steeds harder roept dat het land aan zijn grenzen zit. Zonder sturing ontstaat er een wildgroei aan migratie met grote maatschappelijke onbalansen.

Met dit rapport proberen wij bij te dragen aan een visie op migratie. We hebben vier scenario's ontworpen voor de bevolkingsontwikkeling van Nederland tot 2070, waarbij we migratie sturen en stimuleren of limiteren. Voor elk van deze scenario's berekenen en beredeneren we wat zo'n scenario betekent voor Nederland op het gebied van publieke voorzieningen, economie, fysieke leefomgeving, en sociale samenhang. Zo kunnen we de balans opmaken: wat voor (migratie)beleid is nodig om de brede welvaart nu en in de toekomst te waarborgen?

In hoofdstuk 2 proberen we tot een goed begrip te komen van de geschiedenis, omvang, en drijfveren van migratie in Nederland. In hoofdstuk 3 worden de verschillende bevolkingsontwikkelingsscenario's geïntroduceerd. Hoofdstuk 4 tot en met 7 laten zien wat die scenario's betekenen voor de publieke voorzieningen, economie, fysieke leefomgeving, en sociale samenhang. Hoofdstuk 8 zet de verschillende scenario's tegen elkaar af. In hoofdstuk 9, 10 en 11 werken we specifieke beleidsvoorstellen uit op het gebied van arbeids-, studie-, en asielmigratie. Hoofdstuk 12 trekt conclusies.

## 2 DE FEITEN OVER MIGRATIE IN NEDERLAND

### Migratie is van alle tijden

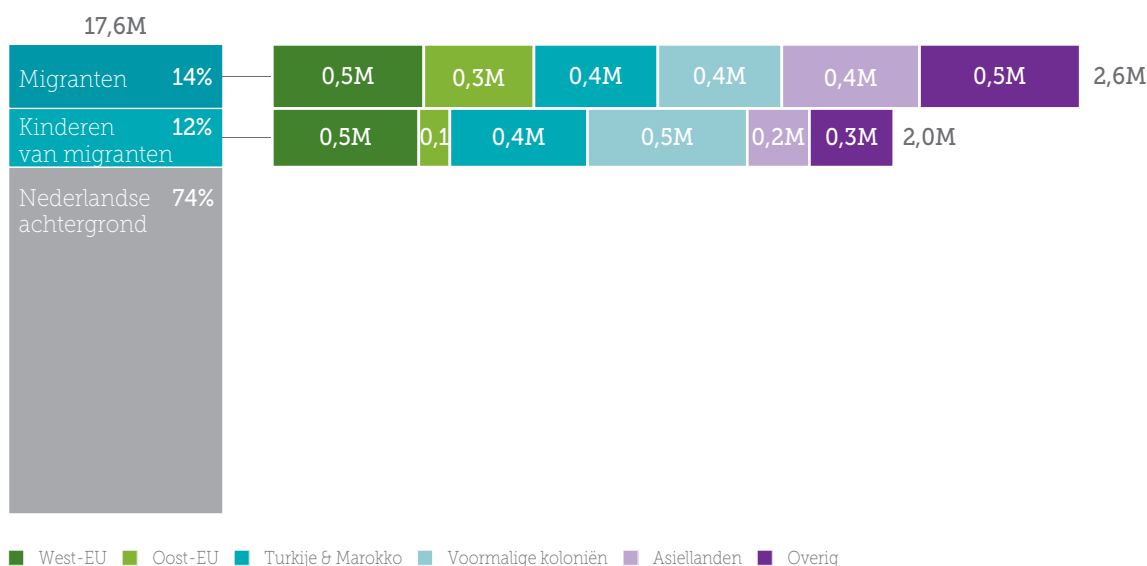
Migratie is een van de basiskenmerken van de Nederlandse samenleving. Migranten zijn nauwelijks meer weg te denken. Van de topvoetballers in de Eredivisie tot aan de musici in het Concertgebouworkest. Van de professoren op de universiteit tot aan de aspergestekers in Brabant en de schoonmakers in vrijwel elk kantoorgebouw. Ook het straatbeeld, de keuken, en de feesten worden sterk beïnvloed door het Nederlandse migratieverleden en -heden. Denk maar eens aan de Portugese Synagoge in Amsterdam, de Indische toko in de buurt, en het Keti Koti festival.

De Nederlandse migratiesamenleving komt voort uit een rijke migratiegeschiedenis<sup>8</sup>. In de 17<sup>e</sup> eeuw leefden er procentueel gezien zelfs meer migranten in Amsterdam dan nu. De arbeidsmarkt was bepalend voor de migratiestromen destijds en de arbeidsmigranten kwamen veelal vanuit de buurlanden. Ook de hoge mate van tolerantie voor verschillende religieuze en etnische groepen speelde

een rol in de aantrekkingskracht van Nederland. In de 19<sup>e</sup> eeuw nam immigratie juist sterk af omdat Nederland vrij laat was met industrialisatie en de arbeidsmigranten naar de voorlopende landen trokken. In de 20<sup>e</sup> eeuw bracht de dekolonisatie omvangrijke migratiestromen op gang vanuit Nederlands-Indië, Suriname, en de Nederlandse Antillen. Maar ook het arbeidsmotief bleef belangrijk. Nederland trok op grote schaal gastarbeiders aan vanuit Marokko, Turkije, Portugal, Spanje, en Italië. Veel van de gastarbeiders uit Marokko en Turkije bleven. Vervolgens ontstond er nog een golf van gezinsmigratie, waarbij huwelijkspartners overkwamen naar Nederland.

In de 21<sup>e</sup> eeuw is arbeid nog steeds veruit de belangrijkste bron van immigratie. Als gevolg van de Europese integratie komen er veel arbeidsmigranten vanuit andere EU-landen naar Nederland. Onder de Schengen Verdragen bestaat er immers vrij verkeer van personen tussen EU-lidstaten. Sinds de toetreding tot de EU van landen

**Figuur 1.** Aandeel mensen in Nederland met een migratieachtergrond in 2022, verdeeld naar herkomstregio



Bron: DenkWerk-analyse op basis van data van CBS en NIDI

zoals Polen en Roemenië is arbeidsmigratie vanuit Oost-Europa steeds prominenter geworden. Daarnaast begon vanaf de jaren '80 ook asielmigratie een rol te spelen, een segment dat zich kenmerkt door een zeer volatiel karakter. Zo zijn er door de jaren heen bijvoorbeeld grote groepen Afghanen, Irakezen, en Syriërs naar Nederland gekomen, omdat de situatie in hun thuisland niet langer veilig was. Ten slotte is ook studiemigratie de afgelopen 20 jaar enorm toegenomen, met name vanuit andere Europese landen.

De migratiestromen uit het verleden bepalen de migratiepopulatie van het heden. In 2022 bestond de Nederlandse bevolking voor 14% uit migranten. Daarnaast bestaat de bevolking voor 12% uit kinderen van migranten die in Nederland zijn geboren (ook wel de tweede generatie, zie appendix voor een toelichting op de terminologie). Dat telt op tot 4,6 miljoen mensen met een migratieachtergrond. West-Europa, en met name de buurlanden, is de meest voorkomende herkomstregio met circa 1 miljoen mensen. Instroom vanuit Oost-Europa (en met name Polen) is in korte tijd ook van significante grootte geworden met zo'n 400.000 mensen. Deze stroom is nog redelijk nieuw en zeer in beweging. Vandaar dat voor Oost-Europa de groep migranten een stuk groter is dan de groep kinderen van migranten. Dat geldt ook voor de asiellanden met zo'n 600.000 mensen en de groep 'overig' met circa 800.000 mensen – deze groep komt uit landen zoals China en India. De voormalige koloniën en de voormalige gastarbeidlanden (Turkije en Marokko) tellen beide op tot zo'n 900.000 mensen. Hier is juist de groep kinderen van migranten groter dan de groep migranten. Logisch, want er komen nu nog maar weinig migranten vanuit deze herkomstlanden naar Nederland.

Het aandeel migranten in Nederland is alles behalve uitzonderlijk. Hoewel de wereldwijde bevolking voor 3-4% uit migranten bestaat, ligt dat percentage op zo'n 15% voor hoge inkomenslanden (bijv. Duitsland, Denemarken, België)<sup>9</sup>. Er zijn ook landen waar dit percentage een stuk hoger ligt. In Canada ligt het aandeel migranten op 23% en in Australië zelfs op 29%. In de afgelopen 30 jaar is het aandeel migranten in hoge inkomenslanden verdubbeld, door toenemende arbeids-, studie-, en asielmigratie.

### Demografie en migratie in internationaal perspectief

In de 20<sup>e</sup> eeuw groeide de wereldpopulatie van 1,6 miljard naar 6 miljard mensen. Het ene land groeide harder dan het andere land, maar vrijwel ieder land groeide. De 21<sup>e</sup> eeuw ziet er heel anders uit. De wereldpopulatie groeit nog verder, volgens de VN-prognoses tot 10-11 miljard mensen<sup>c</sup>. Maar die groei stagneert deze eeuw nog en zal compleet scheef verdeeld zijn<sup>10</sup>. De Europese bevolking krimpt met meer dan honderdvijftig miljoen mensen. In een land als China halveert de bevolking bijna. Afrika zal daarentegen uitgroeien tot een bevolking van meerdere miljarden. Sommige landen in Azië zullen ook overweldigende groei meemaken. De bevolking in een land als Pakistan wordt mogelijk groter in aantallen dan heel Noord-Amerika. Deze ontwikkelingen zijn van grote invloed op de wereldwijde migratiestromen. Krimpende landen krijgen te maken met aanzienlijke arbeidstekorten en dus toenemende migratievraag. Sterk groeiende landen kampen soms juist met hoge werkloosheid en dus met een toenemend migratieaanbod. De 22<sup>e</sup> eeuw brengt overigens weer nieuwe uitdagingen met zich mee: wereldwijde krimp – maar dat is voor een ander rapport.

Het aantal mensen dat wereldwijd wil migreren is groot, enorm groot. Volgens een Gallup onderzoek uit 2018<sup>11</sup> wil zo'n 15% van de wereldbevolking migreren naar een ander land als dat zou kunnen. Het aantal mensen dat uiteindelijk gaat is veel kleiner (3-4%). Maar de onderliggende behoefte is er. Met de toenemende wereldpopulatie (+4-5 miljard) zal het absolute aantal potentiële migranten deze eeuw ook enorm toenemen. Ook de behoefte tot migratie zal naar alle waarschijnlijkheid toenemen. Dat komt zoals genoemd door werkloosheid in het eigen land, maar ook door geopolitieke spanningen, oorlogen, en klimaatverandering. Met betere transportmogelijkheden en nieuwe communicatiemiddelen die het mogelijk maken om in contact te blijven met familie en vrienden, wordt het ook makkelijker om te migreren. Door toenemende economische ontwikkeling zal een groter deel van de groep die wil migreren, hier straks ook de middelen voor hebben.

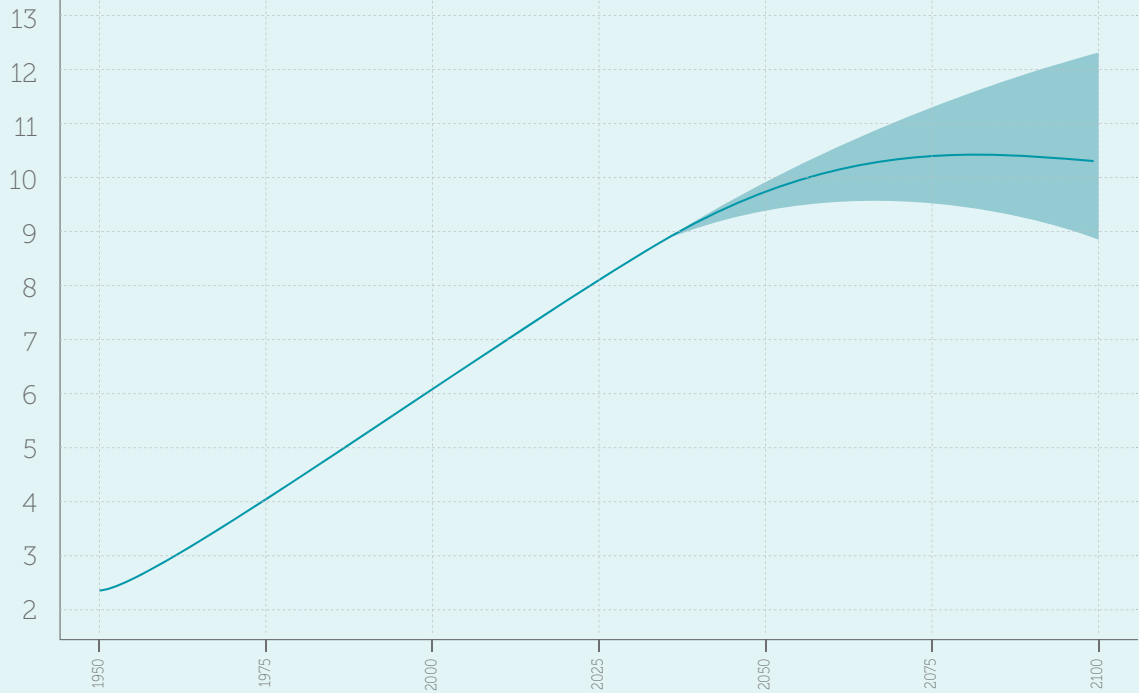
<sup>c</sup> Deze prognose en ook die voor aparte regio's en landen zijn onzeker, maar geven een indicatie over waar de groei of krimp heen beweegt.

**Figuur 2.** De wereld verdeeld naar regio's van bevolkingsgroei en -krimp

**De wereldbevolking zal deze eeuw nog stagneren**

**Wereld**

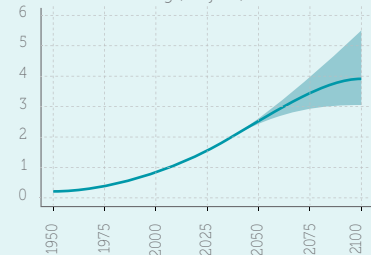
Totale bevolking (miljard)



**Voorbeelden van bevolkingsgroei**

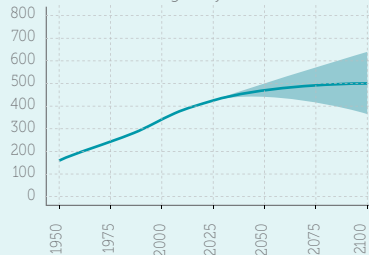
**Afrika**

Totale bevolking (miljard)



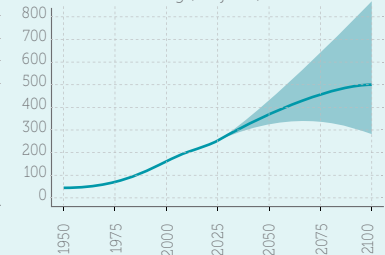
**Noord Amerika**

Totale bevolking (miljoen)



**Pakistan**

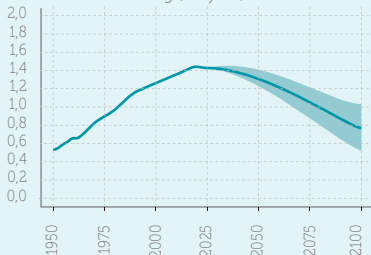
Totale bevolking (miljoen)



**Voorbeelden van bevolkingskrimp**

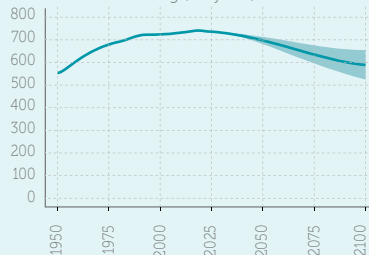
**China**

Totale bevolking (miljard)



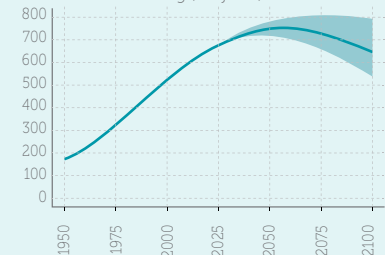
**Europa**

Totale bevolking (miljoen)



**Latijns Amerika**

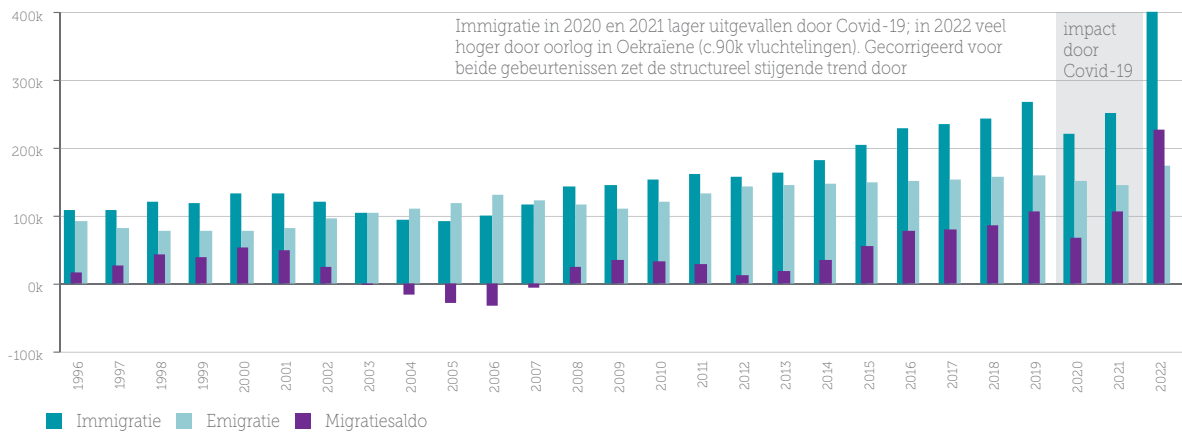
Totale bevolking (miljoen)



— Medium variant    ■ 95% voorspellings interval

Bron: United Nations Department of Economic and Social Affairs

**Figuur 3.** Migratiestromen van en naar Nederland



Bron: CBS

### Een migratiegroeispuurt

Hoewel migratie van alle tijden is, laten de statistieken wel zien dat de aantallen recent sterk zijn toegenomen. Over de afgelopen 10 jaar is een duidelijke trendlijn zichtbaar (gecorrigeerd voor onvoorspelbare gebeurtenissen zoals Covid-19 en de oorlog in Oekraïne). In die periode groeide de structurele immigratie gemiddeld met een indrukwekkende 9% per jaar – dat betekent een verdubbeling binnen 8 jaar. De motieven arbeid en studie groeien al sinds 1999 met ongeveer 10% per jaar. Asiel heeft een veel volatieler karakter. Zo bereikte asielmigratie een piek van bijna 50.000 mensen in 2016 vanwege het conflict in Syrië<sup>d</sup>. Van 2004 tot 2013 lagen de aantallen veel lager, namelijk rond de 5-15.000 mensen. Recent nemen die aantallen weer toe.

**Hoewel migratie van alle tijden is, laten de statistieken wel zien dat de aantallen recent sterk zijn toegenomen**

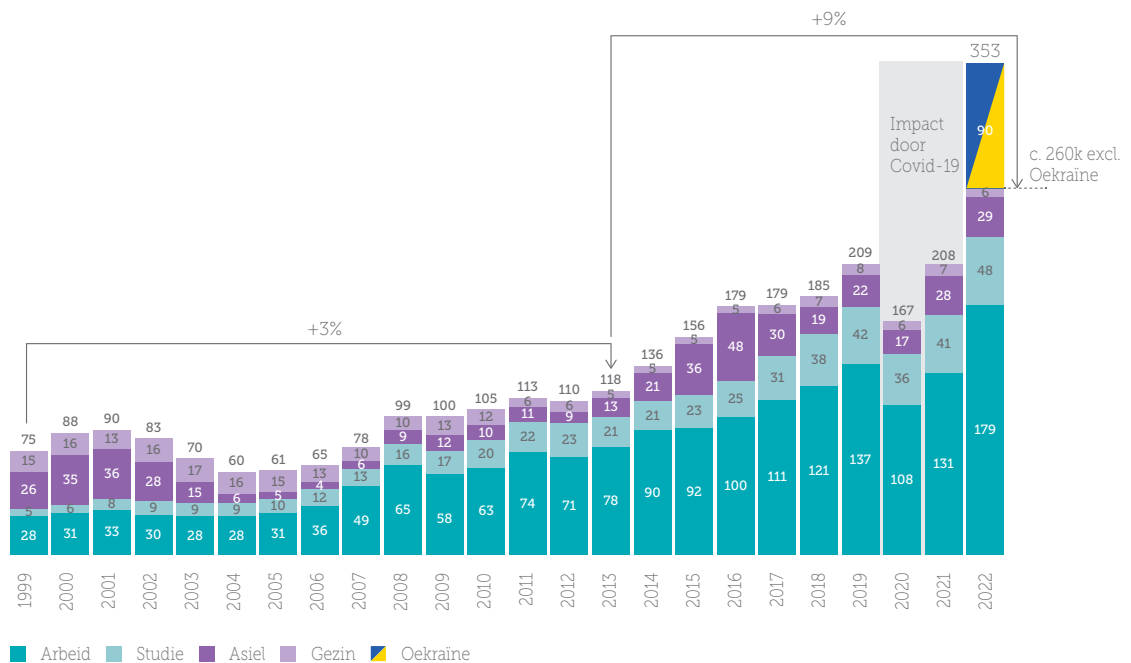
Arbeid is qua omvang veruit de grootste buitenlandse immigratiestroom. Over de afgelopen 10 jaar telde arbeid op tot circa 65% van het totaal<sup>e</sup>. Hierin tellen we ook de gezinsmigranten die met arbeidsmigranten meekomen. Daarna komt studie met bijna 20%. Asiel is doorgaans goed voor 10-15%, ook hierin worden de relevante gezinsmigranten meegerekend (o.a. nareizigers). Over de afgelopen 10 jaar telt gezinsmigratie voor 0-5% (dit is dus exclusief gezinsmigranten die vawege arbeid of asiel van een gezinslid meemigreren). In dit rapport focussen we daarom op arbeid, studie, en asiel.

De genoemde percentages betreffen de 'bruto stromen'. De vertrekken van deze verschillende migrantgroepen zijn verschillend. Terwijl mensen die voor werk of studie komen vaak weer vertrekken binnen enkele jaren, blijven mensen die hier komen vanwege asiel of gezin vaker en langer. Het plaatje verandert dus voor de 'netto stromen' (dat wil zeggen de mensen die op langere termijn in Nederland blijven). Over de afgelopen 10 jaar is de procentuele omvang van ieder motief dan als volgt: circa 55% is arbeid, 10-15% is studie, 25-30% is asiel, en ruim 5% is gezin.

<sup>d</sup> De genoemde aantallen betreffen statushouders die zich hebben ingeschreven bij een gemeente, niet de totale stroom asielzoekers. Niet iedere asielzoeker krijgt immers een vergunning om in Nederland te blijven.

<sup>e</sup> De proportionele verdeling die hier wordt gepresenteerd wijkt af van cijfers gepresenteerd in bijvoorbeeld het jaarlijkse rapport De Staat van Migratie van het ministerie van Justitie en Veiligheid. Dat komt omdat wij gezinsmigratie en de categorie overig <sup>g</sup> onbekend hercategoriseren, en Nederlandse immigratie uitsluiten. We verwijzen naar de online appendix voor de volledige DenKWERk-analyse.

**Figuur 4.** Immigratie naar Nederland verdeeld naar migratiemotief, exclusief Nederlandse immigranten (in duizenden)



Noot: De verdeling van immigranten naar motief is op basis van eigen DenkWerk-analyse. Ten grondslag ligt brondata van het CBS, waarbij gezinsmigratie is herverdeeld o.a. op basis van speciaal aangeleverde data van het IND omtrent gezinsmigratie. Gezinsmigranten die meemigreren / nareizen met arbeids- of asielmigranten worden onder die categorie geschaard. Op basis van eigen aannames is ook de CBS categorie 'onbekend' herverdeeld. De gerapporteerde aantallen zijn gebaseerd op inschrijvingen bij gemeentes. De cijfers zijn daarom een lichte onderschatting, gezien niet alle migranten zich inschrijven bij een gemeente. Immigratie van mensen die in Nederland zijn geboren is niet meegenomen in deze weergave.

Bron: DenkWerk-analyse op basis van gegevens van CBS, IND, en Nuffic

### Het product van gerichte acties

De economische migratiestromen (arbeid en studie) zijn qua omvang en samenstelling geen 'toeval'. Ze zijn het gevolg van gerichte acties van organisaties, gedreven door eigen belang.

Tussen 2006 en 2021 groeide het aantal buitenlandse werknemers van ruim 300.000 tot bijna 1,2 miljoen mensen, vooral afkomstig uit Midden- en Oost-Europa<sup>12</sup>. Het aantal werknemers vanuit Midden- en Oost-Europa vertienvoudigde in deze periode van ongeveer 60.000 tot bijna 600.000 mensen. In 2004 en 2007 zijn verschillende landen uit Midden- en Oost-Europa toegetreden tot de EU. Onder het Schengen Akkoord ontstond hiermee de mogelijkheid om op grote schaal goedkope arbeid naar Nederland te halen. Uitzendbureaus hebben een verdienmodel gemaakt van arbeidsmigratie<sup>13</sup>. Deze arbeidsmigratie ontstaat door een verschil in baankansen en loon binnen Europa. In 2016 bedroeg het minimumloon in Nederland voor meer dan 100 miljoen Europeanen het dubbele van dat in hun eigen land.

Uitzendbureaus verlagen de drempel om in een ander EU-land te werken. Zij regelen transport, werk, en huisvesting. Het is niet zo dat iemand in Polen op een dag wakker wordt en besluit om in een kas te gaan werken in het Nederlandse Westland. Intermediairs werven actief op locatie met behulp van lokale partners of met een eigen lokale vestiging. Het resultaat is dat in 2019 meer dan de helft van de arbeidsmigranten<sup>f</sup> in de uitzendsector werkt<sup>14</sup>. Van hen komt 80-90% uit Midden- en Oost-Europa.

Sommige binnenlandse sectoren leunen inmiddels sterk op buitenlandse arbeid. Migrantten werken over het algemeen in ander type sectoren dan mensen die in Nederland zijn geboren. De oneerbiedige stelling dat ze het werk doen wat de rest van Nederland niet wil doen, lijkt waar. Ze zijn sterk overgepresenteerd in arbeidsintensieve

<sup>f</sup> Met arbeidsmigrant bedoelen we hier iemand die binnen 2 maanden na aankomst werkzaam is. Hierin nemen we dus geen werkzame asiel-, gezin-, of studiemigranten mee. Dat zijn weliswaar buitenlandse werknemers, maar zij zijn in eerste instantie niet naar Nederland gekomen om zelf direct aan het werk te gaan.

sectoren zoals de landbouw, kassen, distributiecentra, slachterijen, en schoonmaak. Het lijkt er zelfs op dat deze sectoren enkel nog in Nederland bestaan bij de gratie van buitenlandse arbeid. Naar schatting is 80% van de werknemers in de kassen buitenlands. In slachterijen is dat ook zo'n 80%, in de distributiecentra telt het op tot 60%, en ook in de schoonmaak is het 60-80%<sup>9</sup>. Het overgrote merendeel van de arbeidsmigranten die Nederland aantrekt komt dus terecht in laagwaardige, arbeidsintensieve sectoren.

Ook werken er veel migranten in kennissectoren. En ook voor kennismigratie geldt dat dit wordt gestuurd door gerichte acties van bedrijven. Het gunstige Nederlandse vestigingsklimaat voor kenniswerkers (bijv. de 30%-faciliteit) zorgt voor aantrekkingskracht in sectoren met hogere toegevoegde waarde. Techbedrijven zoeken actief naar buitenlandse ingenieurs vanwege het tekort op de Nederlandse arbeidsmarkt. Van de technici die ASML aanneemt is bijvoorbeeld meer dan 60% buitenlands<sup>15</sup>. Ook bijna de helft van het wetenschappelijk personeel op universiteiten is migrant<sup>16</sup>.

Nederlandse universiteiten hebben uiterst succesvol het studeren in Nederland 'aan de internationale student' gebracht. Het totaal aantal internationale studenten is van 33.000 in 2005/2006 gestegen tot 122.000 nu. Voor universiteitsstudenten is het aantal verzevenvoudigd in die tijd. Wat zit er achter die sterke groei? Het onderwijs is van hoog niveau en Nederland is wereldwijd koploper in Engelse taalvaardigheid (als tweede taal)<sup>17</sup>. Vergeleken met Angelsaksische landen is het collegegeld relatief laag, al is dit weer relatief hoog voor Europese standaarden<sup>18</sup>. Dat zijn allemaal prima randvoorwaarden, maar de echte drijfveer is de financieringsstructuur van het hoger onderwijs. De adviescommissie Van Rijn liet in 2019 al zien dat de internationale groei het product is van een bekostigingssysteem met perverse financiële prikkels<sup>19</sup>. Prikkels die aanzetten tot expansiedrift. Instellingen werven actief naar buitenlandse studenten. Daarnaast vindt steeds verdere verengelsing van het curriculum plaats<sup>20</sup>. Het aantal Nederlandse studies is tussen 2016 en

2021 afgenomen met 24%. Masters worden bijna uitsluitend nog in het Engels aangeboden.

Economische migratie is afgelopen decennia dus gestuurd vanuit economische behoeften. Actieve spelers in betrokken sectoren hebben succesvol de migratiestromen op gang gebracht, maar zonder dat er vanuit een toekomstvisie richting aan is gegeven door de overheid. In het volgende hoofdstuk introduceren we een viertal bevolkingsscenario's die helpen bij het ontwikkelen van die toekomstvisie.

**De economische migratiestromen (arbeid en studie) zijn qua omvang en samenstelling geen 'toeval'. Ze zijn het gevolg van gerichte acties van organisaties, gedreven door eigen belang**

<sup>9</sup> Deze schattingen zijn op basis van een triangulatie van data van CBS Statline, SEO (Arbeidsmigratie in 2030), en verschillende nieuws- en organisatie websites (bijv. Glastuinbouw Nederland)



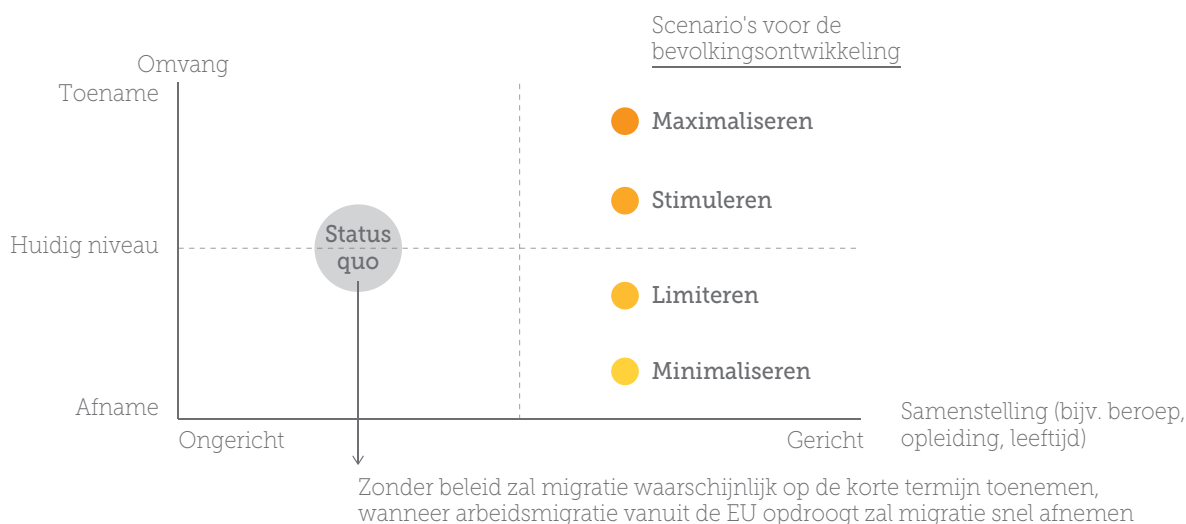
### 3 SCENARIO'S VOOR DE BEVOLKINGSONTWIKKELING VAN NEDERLAND

#### Scenario's voor Nederland

Nederland moet op zoek naar een nieuwe migratiebalans, waarbij de publieke, economische, ruimtelijke, en sociale behoeften worden afgewogen. In dit hoofdstuk introduceren we enkele scenario's voor de bevolkingsontwikkeling van Nederland tot 2070, waarbij we migratie richten (in plaats van het huidige ongerichte beleid) en stimuleren of limiteren. Op dit moment wordt migratie niet gestuurd op samenstelling. Dat moet hoe dan ook veranderen om de disbalansen in de Nederlandse maatschappij aan te pakken. Ieder scenario gaat daarom uit van gericht migratiebeleid.

Bij het maken van de scenario's hebben we gekozen voor doelredeneringen. In elk scenario zijn de immigratieaannames zo gekozen dat we op de lange termijn op een bepaald 'doel' uitkomen. Deze 'doelen' worden dus niet elk jaar precies gehaald, maar geven aan waar op lange termijn naar toe wordt gewerkt. De randscenario's leveren redelijk extreme beelden, die mede bedoeld zijn om het denken over migratie op te rekken. De aannames vallen wat ons betreft wel binnen de kaders van wat mogelijk is. Er zit weinig nut in het schetsen van onhaalbare beelden. We hebben ervoor gekozen om geen scenario toe te voegen met bevolkingskrimp, omdat de Nederlandse arbeidsmarkt dan totaal zou ontsporen. Op de volgende pagina staat een weergave van de 'doelen' per scenario, en de basisaannames die daaraan ten grondslag liggen.

Figuur 5. Optiemogelijkheden voor de toekomstige immigratiestroom naar Nederland



Bron: DenkWerk-analyse

**Op dit moment wordt migratie niet gestuurd op samenstelling. Dat moet hoe dan ook veranderen om de disbalansen in de Nederlandse maatschappij aan te pakken**

### 'Minimaliseren' - Doel: stabiele totale bevolking

- Arbeids- en studentimmigratie loopt terug naar het niveau van 2010
- Voor arbeid loopt immigratie terug van 180.000 p.j. in 2023, tot 70.000 p.j. in 2030 en blijft dan stabiel
- Voor studie loopt immigratie terug van 50.000 p.j. in 2023, tot 20.000 p.j. in 2030 en blijft dan stabiel
- Het totale migratiesaldo bedraagt gemiddeld circa 25.000 p.j.

### 'Limiteren' - Doel: stabiele werkzame beroepsbevolking

- Arbeids- en studentimmigratie loopt terug naar het niveau van 2018
- Voor arbeid loopt immigratie terug van 180.000 p.j. in 2023, tot 140.000 p.j. in 2030 en blijft dan stabiel
- Voor studie loopt immigratie terug van 50.000 p.j. in 2023, tot 40.000 p.j. in 2030 en blijft dan stabiel
- Het totale migratiesaldo bedraagt gemiddeld circa 50.000 p.j.

### 'Stimuleren' - Doel: voldoende werkenden voor de publieke arbeidsvraag

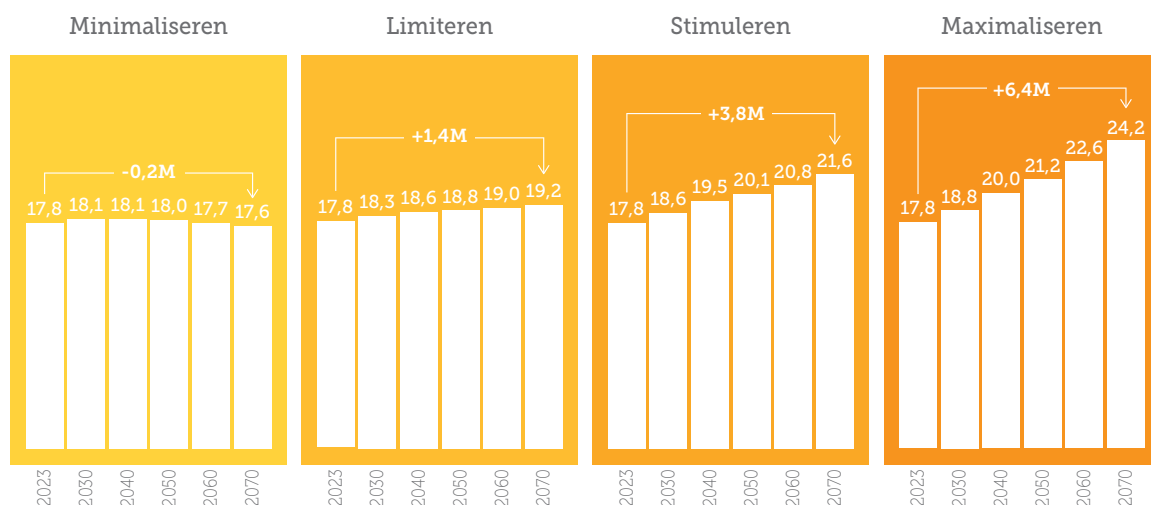
- Arbeids- en studentimmigratie groeien met circa 2,5% p.j. tot 2040, daarna met 0,5-1,0% p.j.
- Voor arbeid loopt immigratie op van 180.000 p.j. in 2023, tot 275.000 p.j. in 2040, en tot 370.000 p.j. in 2070
- Voor studie loopt immigratie op van 50.000 p.j. in 2023, tot 70.000 p.j. in 2040, en tot 85.000 p.j. in 2070
- Het totale migratiesaldo bedraagt gemiddeld circa 90.000 p.j.

### 'Maximaliseren' - Doel: stabiele verhouding aandeel werkenden vs. niet werkenden

- Arbeids- en studentimmigratie groeien met circa 4,0% p.j. tot 2040, daarna met 1,0-2,0% p.j.
- Voor arbeid loopt immigratie op van 180.000 p.j. in 2023, tot 430.000 p.j. in 2040, en tot 770.000 p.j. in 2070
- Voor studie loopt immigratie op van 50.000 p.j. in 2023, tot 90.000 p.j. in 2040, en tot 115.000 p.j. in 2070
- Het totale migratiesaldo bedraagt gemiddeld circa 135.000 p.j.<sup>h</sup>

<sup>h</sup> Het verschil in migratiesaldo per scenario is veel kleiner dan de verschillen in immigratie. Dat komt omdat emigratie voor een groot deel bestaat uit eerdere immigranten die weer (terug) emigreren. Grotere immigratiestromen gaan dus gepaard met grotere emigratiestromen. Zie ook de (online) appendix.

Figuur 6. Ontwikkeling totale bevolking Nederland per scenario (in miljoenen)



Bron: DenkWerk-analyse

In het scenario "Minimaliseren" blijft de bevolking ongeveer stabiel rond de 18 miljoen mensen. In "Limiteren" groeit de Nederlandse bevolking tot 19,2 miljoen mensen in 2070. In "Stimuleren" loopt dat op tot 21,6 miljoen mensen, en in "Maximaliseren" tot 24,2 miljoen mensen.

Voor elk van deze scenario's berekenen en berekenen we wat zo'n scenario inhoudt voor Nederland op het gebied van publieke voorzieningen, economie, fysieke leefomgeving, en sociale samenhang. Deze scenario's zijn geen prognoses of voorspellingen. Het zijn ook geen keuzemenu's voor de toekomst. De scenario's schetsen beelden gebaseerd op doordenkingen van onzekerheden en trends. Scenario-denken helpt bij het vinden van de belangrijke keuzes waar Nederland voor staat als ook bij het maken van deze keuzes. Achter de scenario's gaat een gedetailleerd model schuil. In de appendix staat een aanvullende toelichting over de belangrijkste aannames die zijn gemaakt (ook op gebied van asiel, gezin, levensverwachting, kindertal). In de online appendix op de DenkWerk website staat het volledige gebruikte model.

Het nadenken over scenario's heeft als basisgedachte dat migratie (voor een groot deel) te sturen is. Juist omdat de huidige migratie een uitkomst is van gerichte acties van diverse actoren, zijn er ook beleidsknoppen waar de overheid aan kan draaien

om toekomstige migratie te stimuleren of limiteren. Daarbij focussen we op arbeids- en studiemigratie. Om tot de genoemde scenario's te komen kan in meer of mindere mate gebruik gemaakt worden van de instrumentaria weergegeven in figuur 7. Deze maatregelen kunnen worden ingezet om migratie te stimuleren of te limiteren, maar ook om gericht migratiebeleid te voeren (zie hoofdstuk 9 en 10).

Alle scenario's resulteren overigens in een breuk met de afgelopen 120 jaar, waarin de Nederlandse bevolking jaarlijks met circa 1% groeide. De afgelopen 40 jaar bedroeg de jaarlijkse groei 0,6%. Alleen in het scenario "Maximaliseren", waar migratie zeer sterk wordt gestimuleerd, kan Nederland dat groeitempo aanhouden. Het bereiken van 24,2 miljoen mensen in 2070 is dus geen rariteit, slechts het doortrekken van de historische groei. Het grote verschil is wel dat de bevolkingsgroei in dit scenario volledig afhankelijk is van migratie, terwijl dat historisch ook sterk werd gedreven door natuurlijke aanwas.

### Leeftijdsofbouw, verscheidenheid, vlottendheid

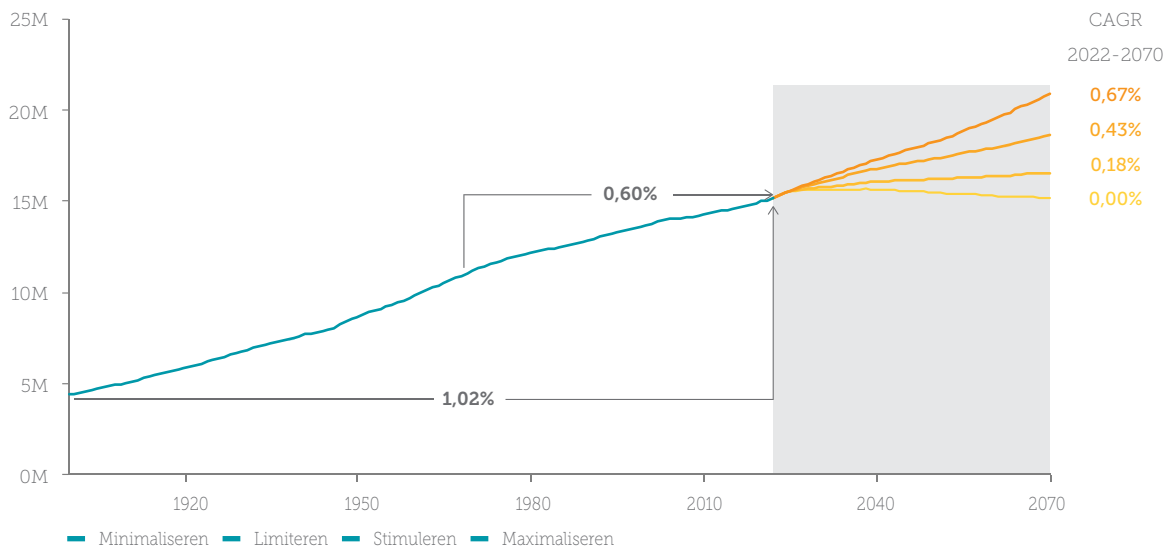
Migranten zijn over het algemeen jong en verhogen de natuurlijke aanwas doordat ze in de leeftijd zitten dat ze kinderen krijgen – ze beperken dus de impact van de sterke vergrijzing in Nederland. In scenario's waar migratie wordt gelimiteerd neemt

**Figuur 7.** Instrumentaria om arbeids- en studiemigratie te sturen

	↑ Stimuleren	↓ Limiteren
<b>Arbeidsmigratie</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aantrekkelijker maken van vestigingsklimaat (voor bedrijven en mensen)</li> <li>- Subsidiëren van nieuwe sectoren en ecosystemen</li> <li>- Landmarketing op emigratiebeurzen</li> <li>- Vakkrachtregelingen / puntensysteem</li> <li>- Financiële prikkels voor bedrijven om internationale arbeid te werven</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Engels niet langer als standaard tweede taal in bijv. gemeenten, onderwijs, zorg</li> <li>- Normeren en beprijzen van externe effecten</li> <li>- Werkgevers/intermediairs verantwoordelijk maken voor goede huisvesting</li> <li>- Sterk inperken van (goedkoop) flexwerk</li> <li>- Regulering uitzendwerk</li> <li>- Streng toezicht intermediairs</li> <li>- Vakkrachtregelingen / puntensysteem</li> <li>- Meewegen maatschappelijke kosten in beoordeling van tewerkstellingsvergunningen</li> </ul>
<b>Studiemigratie</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Landmarketing</li> <li>- Verdere verengelsing van curriculum (voor universiteiten, hogescholen, BSc, MSc)</li> <li>- Verstrekken van beurzen</li> <li>- Extra financiële prikkels voor onderwijs-instellingen om studenten te werven</li> <li>- Breed aanbieden studiefinanciering</li> <li>- Opschalen van huisvesting</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Vernederlandsing van curriculum</li> <li>- Capaciteitsfixus op Engelstalige studies</li> <li>- Vereisen om B1-niveau NL taal te behalen voor bachelors</li> <li>- Verhogen van instellingstarieven</li> <li>- Weren van internationale studenten van buiten EER zone</li> <li>- Onderwijsinstellingen verantwoordelijk maken voor goede huisvesting</li> </ul>

Bron: DenkWerk-analyse

**Figuur 8.** Historische en toekomstige bevolkingsontwikkeling per scenario



Bron: CBS; DenkWerk-analyse

het aandeel ouderen veel sterker toe en neemt het aandeel jongeren veel sterker af. In 2040 bereikt Nederland de piek in de vergrijzing. In het scenario "Minimaliseren" is het aandeel AOW-gerechtigden dan opgelopen van 17% tot 21%. Het aandeel van de bevolking tussen de 20 jaar en de AOW-leeftijd is afgenomen, van 62% naar 59%. Dit soort verschillen lijken misschien mee te vallen, maar één procentpunt maakt hier al een aanzienlijk verschil: dat zijn zo'n 200.000 mensen meer om voor te zorgen en zo'n 200.000 mensen minder in de werkzame bevolking. De demografische spanning op de arbeidsmarkt neemt dus enorm toe in de scenario's "Minimaliseren" en "Limiteren", waar migratie wordt gelimiteerd. In deze scenario's is het sterk de vraag hoe de arbeidsmarktcrachte wordt opgelost (zie hoofdstuk 5). Ook in "Stimuleren" en "Maximaliseren" neemt het aandeel AOW-gerechtigden toe – maar dit effect is evident minder sterk.

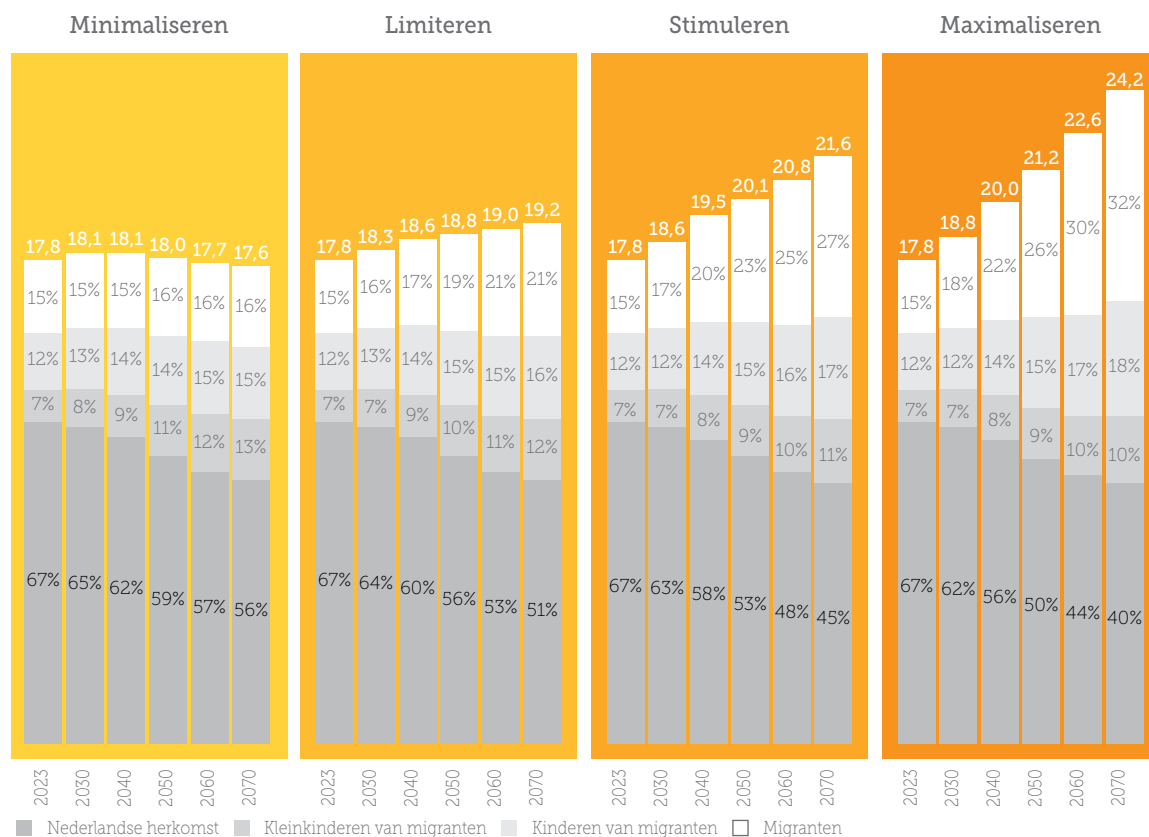
## In 2070 bestaat in het scenario "Maximaliseren" de helft van de Nederlandse samenleving uit mensen met een migratieachtergrond

De impact van vergrijzing wordt al sterk afgezwakt door de stijgende AOW-leeftijd. Het huidige beleid is dat met elk jaar dat de levensverwachting stijgt, de AOW-leeftijd stijgt met 8 maanden. De scenario's laten zien dat dit een uiterst noodzakelijke maatregel is.

In sterkere groeiscenario's wordt ingezet op migratie om de arbeidsmarktspanning te verminderen. Logischerwijs loopt het aandeel mensen met migratieachtergrond hier sterk op. Dit veroorzaakt een andere vorm van demografische spanning. In 2070 bestaat in het scenario "Maximaliseren" de helft van de Nederlandse samenleving uit mensen met een migratieachtergrond – zelfs 60% als de kleinkinderen van migranten worden meegeteld<sup>i</sup>. De verscheidenheid naar herkomstland stijgt in de scenario's "Stimuleren" en "Maximaliseren" aanzienlijk. Wat opvalt is dat ook in "Minimaliseren" het aandeel mensen met migratieachtergrond toeneemt. Hoofdstuk 7 gaat in op de potentieel negatieve invloed die toenevende verscheidenheid kan hebben op de sociale samenhang van Nederland. Hoge migratie

<sup>i</sup> Deze mensen hebben een Nederlandse achtergrond, hun beide ouders zijn in Nederland geboren. Toch hebben we ervoor gekozen deze groep uit te lichten ter illustratie van hoe groot de totale groep met een historische migratieachtergrond is.

**Figuur 9.** Achtergrond van de Nederlandse bevolking (totaal is in miljoenen)



Bron: DenkWerk-analyse

komt ook met toenemende vlottendheid<sup>j</sup>. Nu zijn er ruim 500.000 ‘passerende’ migranten. In “Stimuleren” loopt dit op tot boven de miljoen en in “Maximaliseren” tot boven de 2 miljoen in 2070 – dat staat gelijk aan circa 10% van de totale bevolking. Nederland wordt dan een doorstroomband, waar een groot deel van de bevolking slechts tijdelijk verblijft. Dat vereist ook de benodigde bijpassende infrastructuur: huurhuizen, internationale scholen, welkomstcentra, etcetera.

In de komende hoofdstukken beschrijven we de impact en consequenties van de verschillende scenario’s. Hoofdstuk 4 beschrijft hoe de publieke sector volledig vast loopt in “Minimaliseren” en ook tot enorme uitdagingen leidt in “Limiteren”.

<sup>j</sup> Term geïntroduceerd door de WRR die aangeeft dat migranten Nederland slechts passeren en dus niet voor langere termijn in Nederland blijven.



## 4 PUBLIEKE VOORZIENINGEN

### De zorgvraag verdrukt andere sectoren

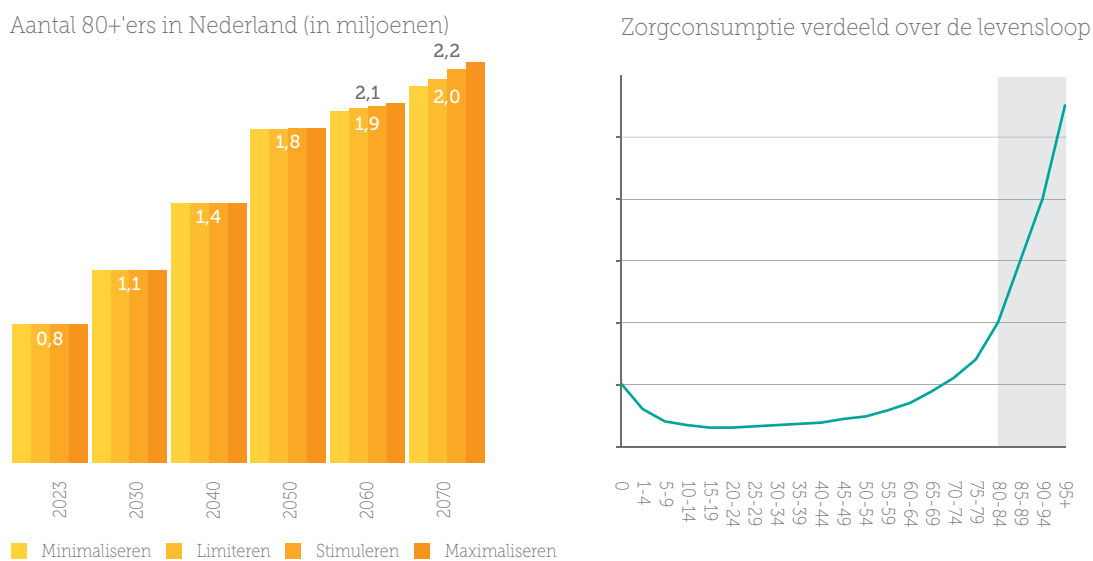
De publieke sector<sup>k</sup> schaaft grotendeels mee met de bevolkingsgrootte. Meer mensen betekent noodzaak voor meer docenten, politieagenten, rechters, dokters, ambtenaren. Door vergrijzing neemt de zorgvraag echter toe in ieder bevolkingsscenario. Volgens onderzoek van de WRR<sup>21</sup> en het RIVM<sup>22</sup> zijn demografie en technologische ontwikkeling de belangrijkste drijfveren achter de toenemende zorgvraag. Zorgconsumptie stijgt exponentieel over de levensloop van een mens. Dat komt vooral door de kosten in het laatste levensjaar. Een vergrijzende samenleving heeft een toenemend aantal ouderen, en dus relatief veel mensen in dat laatste levensjaar. Maar ook de langdurige zorg voorafgaand aan het laatste levensjaar kost veel geld en met name arbeid. Technologische ontwikkeling helpt om mensen eerder, langer, en intensiever te verzorgen. Ook het ziektebeeld verandert. Er is meer sprake van chronische ziekten, multimorbiditeit, en psychische aandoeningen. Dit alles draagt bij aan de sterk stijgende zorgvraag.

De benodigde arbeid en ook de kosten zullen enorme knelpunten vormen. Vergrijzing vraagt om veel arbeid, ouderen hebben namelijk fysieke verzorging nodig. De verschillen in absolute arbeidsvraag per scenario zijn niet groot. Veel van de zorgvraag hangt af van de 80+'ers. De 80+'ers van 2050 wonen nu al in Nederland, daar heeft migratie nauwelijks invloed op (migranten zijn over het algemeen immers jong). De zorgvraag loopt op tot minimaal 3 miljoen werknemers<sup>l</sup> in 2070, in ieder scenario. Op de kortere termijn zijn dat 700-800.000 extra mensen in de komende 15-20 jaar. Het beslag van deze arbeidsvraag op de werkzame bevolking verschilt aanzienlijk per scenario, maar is in alle gevallen groot. Vergrijzing snijdt namelijk aan twee kanten: ook het aandeel werkenden loopt achteruit. Als aan de zorgvraag wordt voldaan, werkt in 2070 in de scenario's "Minimaliseren" en "Limiteren" minstens een derde van de werkzame bevolking in de zorg. De zorgsector zou dan alle werkenden naar zich toe trekken en daarmee andere sectoren verdrrukken.

<sup>k</sup> Met publieke sector doelen we in dit rapport ook op de semi-publieke sector, dus inclusief o.a. de zorg.

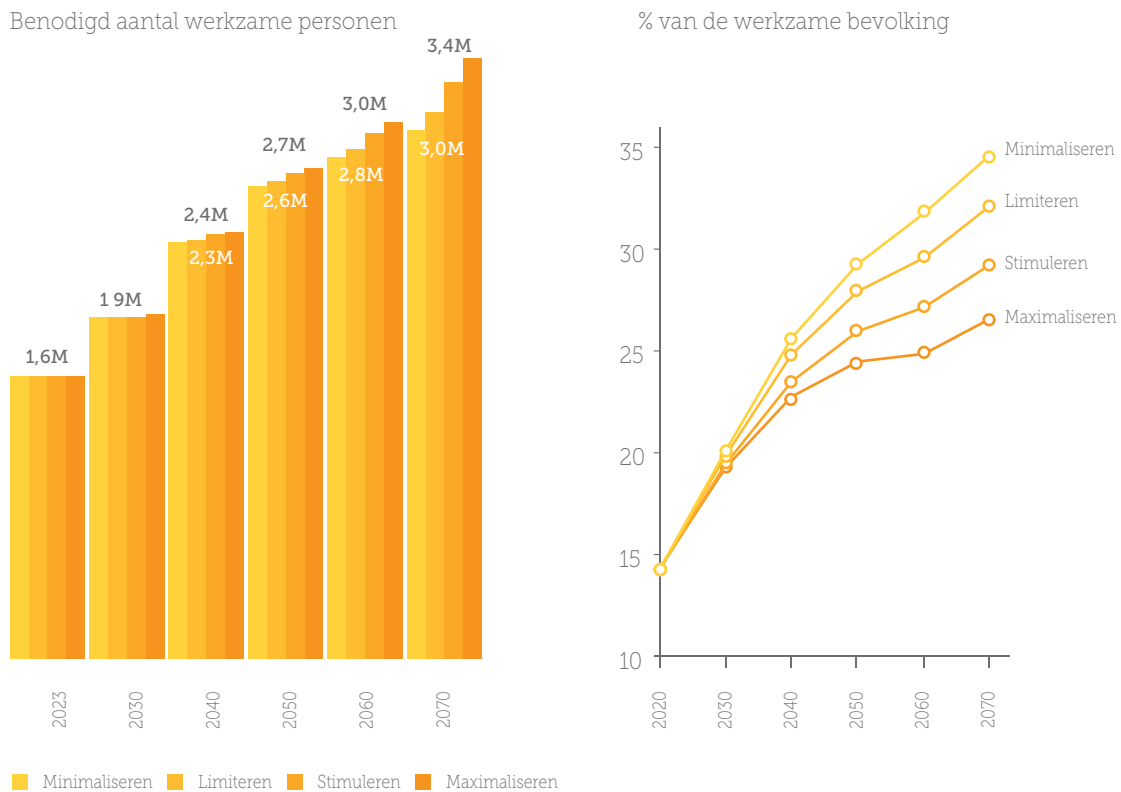
<sup>l</sup> We verwijzen naar de online appendix voor verdere toelichting.

**Figuur 10.** Zorgconsumptie stijgt exponentieel over de levensloop van een individu



Bron: RIVM; DenkWerk-analyse

**Figuur 11.** Arbeidsvraag in de zorg (bij gelijkblijvende arbeidsproductiviteit en –participatie)



Bron: DenkWerk-analyse

Dat is onder de assumptie dat er voldoende zorgpersoneel wordt gevonden. Er woedt nu al een hevige concurrentiestrijd tussen en binnen de private en publieke sector om personeel. Als de extra zorgvraag niet publiek wordt bediend, dan ontstaat er een private zorgsector die beslag legt op deze arbeidskrachten. Er komt een snel ouder wordende generatie aan waarvan een groot deel flink vermogen heeft (bijv. de overwaarde van hun huis). Als zij geen zorg krijgen vanuit het publieke domein, dan kopen ze het mogelijk zelf. Dat betekent een duaal zorgstelsel, met alle ongelijkheid die daarbij hoort. Andere publieke sectoren zoals het onderwijs, openbaar bestuur, en justitie kunnen ook moeilijk worden afgeschaald. Maar inleveren op de private sector zet de betaalbaarheid van de samenleving onder druk. De toenemende arbeidskrachte levert uitdagingen in elk scenario, maar maakt "Minimaliseren" volledig onhoudbaar. Het daaropvolgende scenario, "Limiteren", zou grote veranderingen vereisen. Hier is het niet realistisch om te verwachten dat Nederland – zonder

**De zorgvraag loopt op tot minimaal 3 miljoen werknemers in 2070, in ieder scenario. Op de kortere termijn zijn dat 700-800.000 extra mensen in de komende 15-20 jaar**

grote veranderingen – de publieke sector én de economie in stand kan houden. Hierover meer in het volgende hoofdstuk.

#### Het beheersbaar maken van de zorgvraag

Er zijn wel knoppen om aan te draaien; de zorgvraag is beïnvloedbaar. Preventie is daarbij van groot belang. Leefstijl heeft een enorm positieve invloed op het aantal gezonde levensjaren van een persoon, en daarmee een negatieve relatie



met diens zorgvraag. Ter illustratie: het verschil in ongezonde levensjaren tussen iemand die hoog-opleid is en iemand die alleen basisonderwijs heeft gevolgd is 13 jaar<sup>23</sup>. Gezond gedrag kan worden gestuurd – in ieder geval in theorie. Op gebied van voeding kan dat naast intensieve voorlichting via een suiker-, zout- en vetzaks. Op gebied van beweging kan dat bijvoorbeeld door gerelateerde kortingen op de premie van zorgverzekeringen. Op gebied van leefstijl kan roken worden verboden. Preventie omvat ook vroegtijdig screenen van risicogroepen, voor bijvoorbeeld huidkanker. De mogelijkheden zijn legio, maar het vereist een actief betrokken overheid die de toekomstige gezondheid van een individu prioriteert boven bepaalde vrijheden van datzelfde individu.

Naast beperking van de zorgvraag kan ook verhoging van de arbeidsproductiviteit in de zorg voor verlichting van de druk op de arbeidsmarkt zorgen. Helaas zijn de afgelopen jaren niet bemoedigend. De zorg leent zich slecht voor het maken van grote efficiencylagen, zeker zo lang de silo's in de bekostiging van de zorg blijven bestaan. Gezondheidszorg is grofweg op te delen in twee takken: cure en care. Door technologische ontwikkelingen kan er aan de cure kant steeds meer. In de zorgsector betekent dat, anders dan in andere sectoren, dat de arbeidsvraag en kosten juist toenemen. Er zit wel potentieel in de inzet

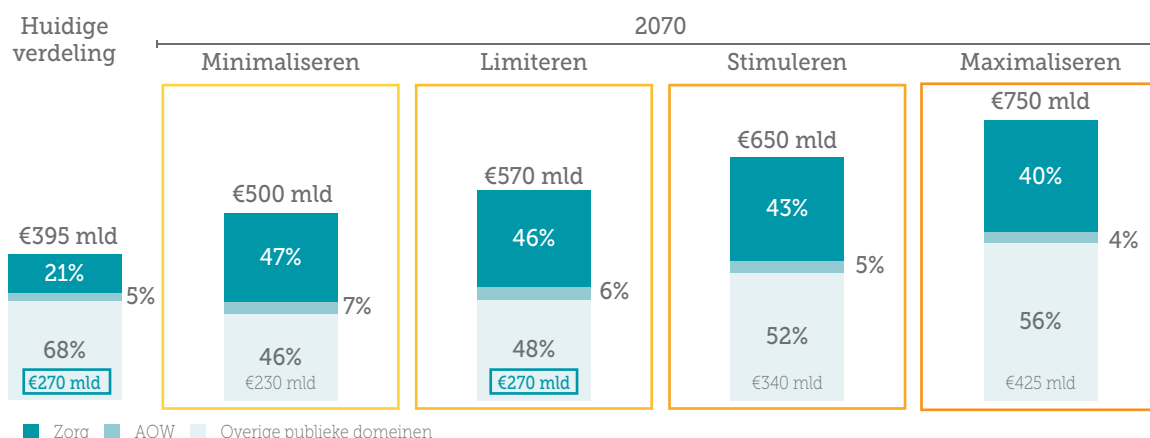
van faciliterende technologie (bijv. thuismonitoring). Aan de care kant valt weinig weg te automatiseren. Inherent aan deze zorgtaak is juist de menselijke component. Overigens valt er wel grote winst te behalen door het wegnemen van onnodige administratieve ballast. We verwijzen naar ons eerdere rapport 'Publiek en Effectief, het kan!' voor een reeks aanbevelingen<sup>24</sup>.

### Druk op de overheidsbegroting

De AOW is gebaseerd op een omslagstelsel: de uitkering wordt direct betaald uit premies van werkkenden. Die premies zijn echter allang niet meer voldoende om de AOW-uitkeringen te dekken. De overheid springt nu al bij met een slordige €20 miljard (5% van de overheidsuitgaven). Als de AOW-uitkering en premies op het huidige niveau blijven, dan hoeft de overheid minder bij te springen in sterkere groeiscenario's, waar het aantal werkenden groeit en daarmee ook de inkomende premies. Dat de AOW-kosten überhaupt nog enigszins beheersbaar blijven in alle scenario's komt door de de stijgende AOW-leeftijd. Hier kan Nederland in geen van de scenario's vanaf stappen zonder aanzienlijke pijn te lijden op andere domeinen.

De jaarlijkse overheidsuitgaven bedragen nu bijna €400 miljard<sup>25</sup>. Op dit moment wordt ongeveer 32% van de overheidsuitgaven besteed aan de zorg en

**Figuur 12.** Verdeling van overheidsuitgaven – de weergave voor 2070 is illustratief



Noot: AOW-uitgaven zijn gebaseerd op een gedetailleerde berekening o.b.v. het aantal AOW-gerechtigden en het aantal werkkenden. De totale overheidsuitgaven zijn een schatting. We gaan uit van 40% van het BBP, waarbij het BBP wordt berekend o.b.v. de groei door gewerkte uren en arbeidsproductiviteitsgroei. Voor de productiviteitsgroei gaan we uit van 0.75% p.j. in ieder scenario. De zorgkosten zijn een schatting op basis van de arbeidsvraag met een correctie omhoog voor sterkere groeiscenario's vanwege de grotere totale populatie. Deze exercitie is puur illustratief ter indicatie van de contouren van de overheidsuitgaven per scenario.  
Bron: DenkWerk-analyse

de AOW. Er blijft dan zo'n €270 miljard (68%) over voor de overige zaken (onderwijs, defensie, openbaar bestuur, etc.). In figuur 12 tekenen we de overheidsuitgaven illustratief in voor de verschillende scenario's in 2070. Voor de scenario's "Minimaliseren" en "Limiteren" levert dit een schrikbarend beeld op. In "Limiteren" gaat dan 52% van het budget naar de zorg en AOW. Nederland houdt dan nog 'slechts' €270 miljard (48%) over voor overige zaken. De zorg en AOW verdrukken andere vitale domeinen. In "Minimaliseren" teert Nederland in absolute zin zelfs voor bijna €40 miljard in op publieke domeinen. Sterkere groeiscenario's dragen dus krachtig bij aan de betaalbaarheid van de publieke sector. Die publieke sector zal namelijk op meerdere domeinen flink moeten investeren: de energietransitie, defensie, digitalisering, etcetera. In "Minimaliseren" en "Limiteren" zijn dus forse veranderingen in het sociale stelsel nodig om het plaatje rond te laten rekenen. De eerste oplossing ligt in het beheersbaar krijgen van de zorguitgaven. Dat kan met preventie. Andere oplossingen liggen in het (fors) verhogen van de AOW-premies en/of (fors) verlagen van de AOW-uitkering, en het verhogen van belastingen. Geen van deze laatstgenoemde maatregelen is aantrekkelijk, maar een combinatie zal noodzakelijk zijn om het systeem betaalbaar te krijgen in dit soort scenario's.

Het beperken van migratie brengt grote uitdagingen op het gebied van de publieke voorzieningen. Het volgende hoofdstuk laat zien dat de economische uitdagingen minstens net zo groot zijn.

**Dat de AOW-kosten überhaupt nog enigszins beheersbaar blijven in alle scenario's komt door de de stijgende AOW-leeftijd**

## 5 ECONOMISCHE ONTWIKKELING

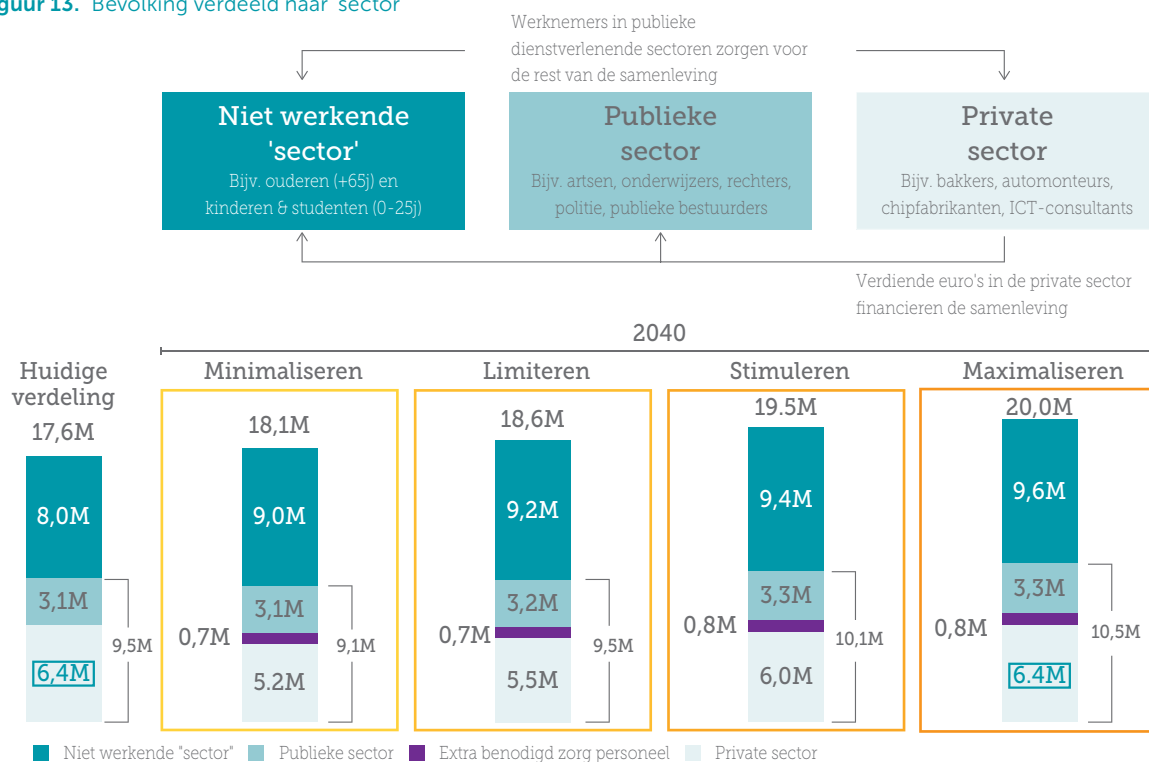
### De balans raakt verstoord

De samenleving kan schematisch worden opgedeeld in drie 'sectoren': privaat, publiek, en niet werkend<sup>26</sup>. Platgeslagen heeft iedere sector een eigen functie. De private sector verdient geld en financiert daarmee de samenleving. De publieke sector verleent publieke diensten en verzorgt daarmee de samenleving. De niet werkende 'sector' leert, wordt ondersteund, of is met pensioen. Dat is natuurlijk kort door de bocht. Bijvoorbeeld: mensen in de niet werkende en in de private sector verzorgen ook (bijv. mantelzorg). Maar in termen van hoofdfuncties is dit een manier om de samenleving op te delen. Een goede verhouding tussen de 'financierende', 'verzorgende', en 'niet werkende' sector is cruciaal voor een samenleving om duurzaam te kunnen functioneren.

Die balans komt echter onder grote spanning te staan. Het aandeel werkenden neemt af door

vergrijzing en ontgroening. De arbeidsvraag neemt juist toe, met name door de sterk toenemende zorgvraag. Daardoor komt ook de balans tussen de publieke en private sector verder onder druk te staan. Over de afgelopen 20 jaar is dit ook al merkbaar. Het aantal mensen dat werkt in de publieke sector is toegenomen met zo'n 35%, terwijl de private sector groeide met 10%. Om de grootte van het probleem te illustreren gaan we er in figuur 13 vanuit dat de extra zorgvraag ten koste gaat van de private sector. In werkelijkheid zal het verlies aan beide kanten worden geleden. Mogelijk zelfs sterker in de publieke sector, omdat commerciële bedrijven andere arbeidsvoorwaarden kunnen bieden. Zoals we in het vorige hoofdstuk beschreven zal de zorg hoe dan ook beslag leggen op een groot deel van de arbeidskrachten. Als dat niet publiek wordt geregeld, dan ontstaat er wel een private zorgsector. Op dit moment werken er zo'n 6,4 miljoen mensen in de private sector. In 2040,

**Figuur 13.** Bevolking verdeeld naar 'sector'



Bron: DenkWerk-analyse

op de piek van vergrijzing, verliest de private sector rond de miljoen mensen in de scenario's "Minimaliseren" en "Limiteren". Dat is geen verre toekomst, 2040 ligt om de hoek. De bekostiging van publieke diensten komt dan onder grote druk te staan. Alleen in "Maximaliseren", waar de samenleving in 2040 reeds 20 miljoen mensen telt, kan de private sector 6,4 miljoen werkenden behouden. Nergens is er dan ruimte voor (personeels) groei. Bij deze analyse gaan we al uit van toenemende arbeidsparticipatie van vrouwen, ouderen, en mensen met een migratieachtergrond.

### **De transitie vereist gedifferentieerd beleid**

Er moet worden nagedacht over waar die krimp in de private sector vandaan kan komen. Laagwaardige productie-sectoren lijken een goede kandidaat. Denk hierbij aan de slachterijen, de veeteelt, de kassen, en delen van de zware industrie. De goederenproductie heeft al een globaliseringsslag achter de rug. Voor hele sectoren is het werk verplaatst naar lagelonenlanden. De vroegere textielindustrie is daar een voorbeeld van. Maar tegenwoordig wordt in Nederland de arbeid juist naar het werk gehaald. Een aantal binnenlandse sectoren leunt sterk op buitenlandse arbeid. In de kassen, slachterijen, distributiecentra, en schoonmaak is 60-80% van de werknemers migrant. Het lijkt erop dat deze industrieën deels kunstmatig in stand worden gehouden. Zij ontlenen hun bestaansrecht aan de aanwezigheid van arbeidsmigranten. Plaatsgebonden sectoren zoals de schoonmaak en distributie (maar ook de bouw, de horeca, etc.) kunnen niet worden verplaatst. Dit zijn veelal diensten die specifiek op een locatie binnen Nederland moeten worden uitgevoerd. Arbeidsintensieve productie-sectoren die niet locatiegebonden zijn, kunnen wel goed worden verplaatst naar lagelonenlanden – zoals het verleden heeft laten zien. Daar komt bij dat deze sectoren vaak hoge externe kosten met zich mee brengen. Naast bijvoorbeeld uitstoot van CO2 en stikstof, landgebruik, en energieverbruik,

staan veel van deze sectoren ook bekend om misstanden wat betreft salariering, huisvesting, uitbuiting, en werkomstandigheden van arbeidsmigranten<sup>27</sup>. Een aanzienlijk deel van de uitzendbureaus en werkgevers gebruiken namelijk constructies om arbeidskosten verder te reduceren. Deze constructies zijn onwenselijk en soms onwettelijk. Volgens de Arbeidsinspectie overtreedt 15% van de uitzendbureaus de wet; dat komt neer op zo'n 2.500 malafide intermediairs<sup>28</sup>. Ze betalen bijvoorbeeld te weinig uit of overtreden de arbeidstijdenwet. Bij het afscheid nemen van sec-

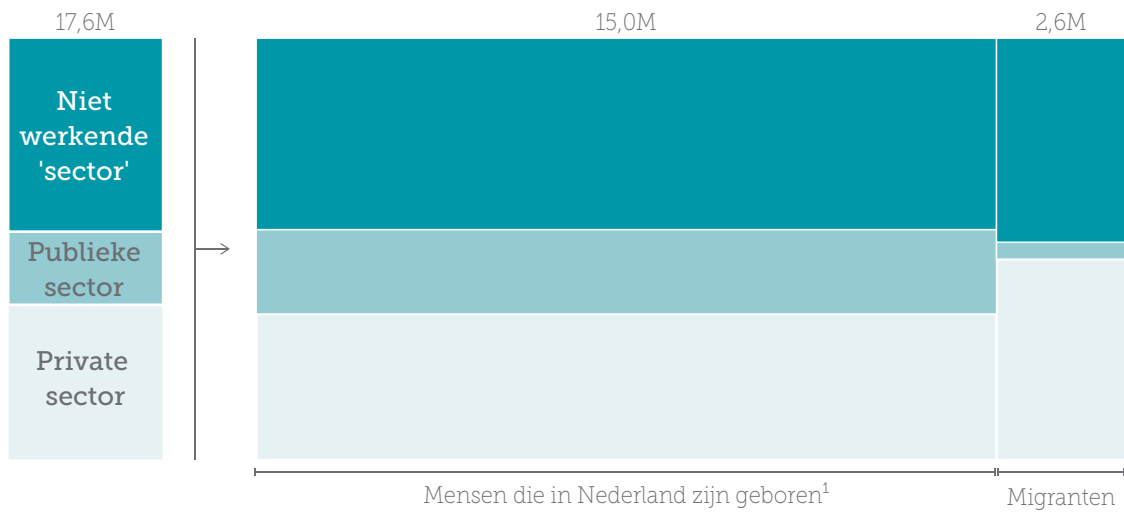
toren dient ook naar de consequenties te worden gekeken. Neem de glastuinbouw als voorbeeld. Wereldwijd is Nederland marktleider op het gebied van het ontwikkelen en plaatsen van high-tech glastuinbouw. Het is de moeite waard om die positie te behouden. Daarvoor is het waarschijnlijk nodig om in ieder geval een aantal kassencomplexen operationeel te houden, zodat innovatie en onderzoek kunnen blijven plaats-

vinden. Of dat op de huidige schaal en met zijn zwaartepunt midden in de Randstad is, dat is de vraag.

Ook diensten die niet plaatsgebonden zijn en laag zijn in complexiteit (bijv. administratief medewerkers) kunnen eventueel worden verplaatst of vervangen. Dit soort banen worden nu al steeds vaker uitgevoerd door mensen in het buitenland. Digitalisering en (generatieve) kunstmatige intelligentie zullen veel werkzaamheden binnen deze banen overnemen. Goldman Sachs schat dat door kunstmatige intelligentie wereldwijd 300 miljoen 'baan-equivalenten' verloren zullen gaan<sup>29</sup>, al zal het ook een groot aantal nieuwe banen creëren. Dit klinkt misschien onheilspellend, maar in alle scenario's is die productiviteitsslag hoogstnoodzakelijk. De werknemers en ondernemers die op die manier hun baan kwijtraken moeten wel pro-actief worden gesteund in de transitie naar andere type banen (zie ook 'Arbeid in Transitie'<sup>30</sup>).

**In 2040, op de piek van vergrijzing, verliest de private sector rond de miljoen mensen in de scenario's "Minimaliseren" en "Limiteren". Dat is geen verre toekomst, 2040 ligt om de hoek**

**Figuur 14.** Bevolking verdeeld naar sector in 2022, gesegmenteerd naar mensen die wel/niet in Nederland zijn geboren



1. Dit omvat dus ook de mensen met een tweede generatie migratieachtergrond  
Bron: DenkWerk-analyse op basis van gegevens van CBS en SEO

Er zijn ook sectoren die niet kunnen krimpen, maar waar groei nodig is. Dat zijn de publieke sectoren waar nu al grote tekorten heersen zoals de zorg en het onderwijs. Uit onze analyses blijkt dat migranten op dit moment maar mondjesmaat in de publieke sector werken (zie figuur 14). Als er wordt ingezet op migratie om de tekorten in de publieke sector deels op te lossen, moet er ook worden nagedacht over hoe migranten naar de publieke sector worden getrokken. In sommige sectoren wordt dit heel lastig vanwege de taal. Er is bijvoorbeeld maar beperkt plek voor Engelsspreekende docenten.

Hoog complexe private sectoren die op internationaal niveau concurreren dicteren het nationale welvaartsniveau<sup>m</sup> – daar kan Nederland zich ook geen krimp veroorloven. Denk daarbij aan data analyse, chipproductie, voedseltechnologie. Een groot deel van deze sectoren zijn diensten. Export van diensten is al jaren een van de belangrijkste groeimotoren achter het Nederlandse BBP (zie ook ons eerdere rapport 'Globalanceren'<sup>31</sup>). Door de volgende slag aan globalisering, namelijk die van de dienstensector, komen juist veel van de banen in deze sectoren op de tocht te staan. Dit

<sup>m</sup> Deze sectoren bepalen de welvaart van het land; het is de reden waarom een buschauffeur in Nederland meer verdient dan zijn collega in Bangladesh.

decennium is consistent beleid nodig om Nederland ook in 2040 in de top 10 welvarendste landen te houden. Dat vereist sterke investeringen in kennisecosystemen waar Nederland excelleert of kan groeien. Dat vraagt dus om een vorm van industriepolitiek. Als Nederland bijvoorbeeld groot wil worden in een bepaald kennisecosysteem, dan kan de overheid de juiste randvoorwaarden scheppen zodat de markt volgt. Het kenniscluster dat sowieso ergens in de wereld zal ontstaan, kan dan in Nederland terecht komen. De overheid kan een actieve rol nemen door bijvoorbeeld een universiteit(safdeling) op te zetten gericht op kunstmatige intelligentie, toonaangevende professoren aan te trekken, en een aanzienlijk aantal PhDs uit te reiken. Het opzetten van een kennisecosysteem start met het opzetten van de kennis.

Kortom, een succesvolle transitie vereist gedifferentieerd beleid per sector. Dat is in elk scenario evident, maar in de scenario's "Minimaliseren" en "Limiteren" imperatief. Hiermee bedoelen we dat de overheid sturing geeft op wat voor marktsectoren er in Nederland aanwezig zijn. Welke kennisecosystemen worden gestimuleerd (of opgezet), en welke sectoren worden ontmoedigd? Door normering en beprijzing van externaliteiten wordt het voor sectoren met hoge externe kosten (bijv. landgebruik, uitstoot) lastiger om in Nederland

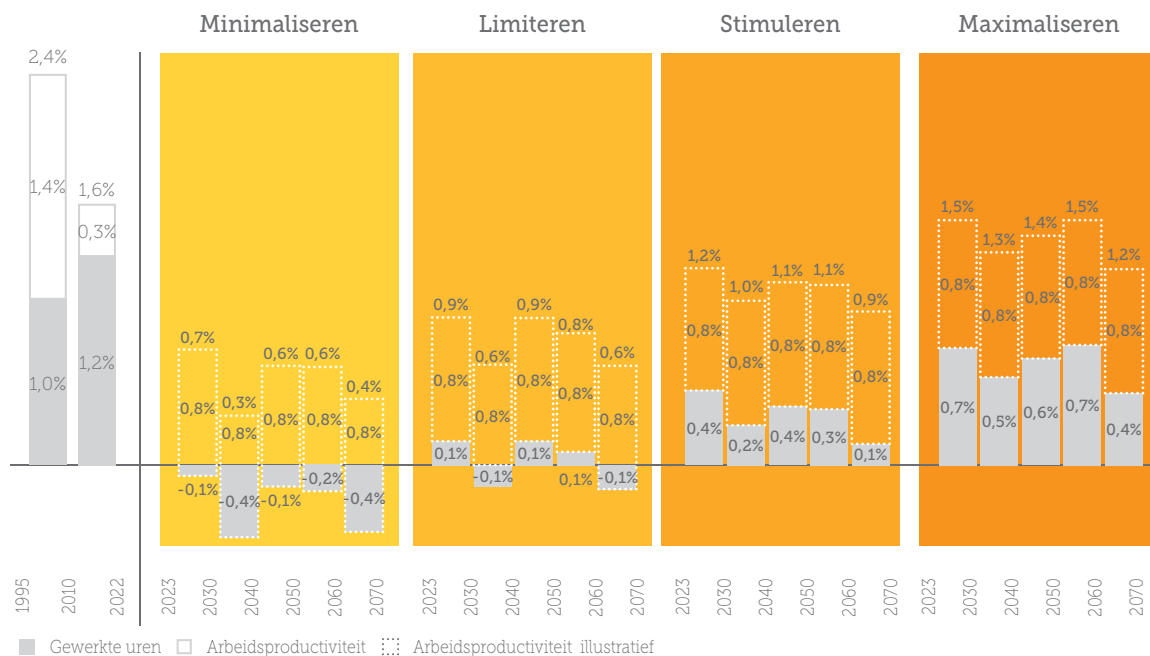
te blijven. Dit betreft veel van de plaatsgebonden, arbeidsintensieve sectoren die relatief weinig waarde toevoegen en veel maatschappelijke kosten met zich mee brengen. Het verplaatsen van deze sectoren verlicht de druk op de fysieke leefomgeving. Het helpt echter nog niet bij het oplossen van de tekorten in de zorg, of het op peil houden van de welvaart. Hiervoor is ook een andere mix aan migranten nodig, een mix die past bij de toekomstige ontwikkelingen op de arbeidsmarkt. Gericht migratiebeleid is daarom cruciaal. In hoofdstuk 9 en 10 geven we beleidsadviezen.

**De dagen van groei door arbeidsvolume zijn over**  
 Het reële BBP kan groeien langs twee assen: het aantal gewerkte uren en de arbeidsproductiviteit. Afgelopen 30 jaar is het BBP jaarlijks met gemiddeld meer dan 1% per jaar gegroeid door toename van het aantal gewerkte uren. Naar 2070 toe zal geen enkel scenario kunnen tippen aan deze historische groei van gewerkte uren. "Minimaliseren" omvat zelfs krimp en "Limiteren" is stabiel wat betreft gewerkte uren.

## Komende decennia is het BBP sterk afhankelijk van arbeidsproductiviteit voor groei. Nederland staat hier voor een enorme uitdaging

In ieder scenario komt een steeds groter deel van het aantal gewerkte uren uit de publieke sector. Dat brengt grote financieringsvraagstukken met zich mee – dat zijn namelijk geen verdiende euro's, maar uitgegeven euro's. Qua consumptieve bestedingen gaat Nederland er dus in ieder scenario op achteruit, tenzij er welvaartswinst wordt geboekt door innovatie. Komende decennia is het BBP sterk afhankelijk van arbeidsproductiviteit voor groei. Nederland staat hier voor een enorme uitdaging. Het afgelopen decennium is er nauwelijks sprake geweest van toenemende

**Figuur 15.** Jaarlijkse bijdrage aan groei reële BBP



Noot: Jaarlijkse bijdrage van gewerkte uren aan volumegroei BBP is berekend als CAGR over de betreffende periode. In deze analyse is al rekening gehouden met toename van arbeidsparticipatie van vrouwen, ouderen, en mensen met een migratieachtergrond. De jaarlijkse groei aan arbeidsproductiviteit is in ieder scenario op 0,75% gezet ter illustratie – dat is niet gebaseerd op analyses of grondig onderzoek. In scenario "Stimuleren" en "Maximaliseren" is het proportionele aandeel van de publieke sector kleiner en sprake van meer kennismigratie, dat heeft beide positieve invloed op de arbeidsproductiviteit. Aan de andere kant wordt de economie gedwongen tot innovatie in "Minimaliseren" en "Limiteren" vanwege de grote tekorten, wat ook kan leiden tot hogere arbeidsproductiviteit  
 Bron: CBS; DenkWerk-analyse

arbeidsproductiviteit (slechts 0,3% per jaar). De publieke sector wordt naar verhouding steeds groter. Dat zijn sectoren die zich slecht lenen voor verbeteringen in arbeidsproductiviteit. Juist in de scenario's "Minimaliseren" en "Limiteren", waar die groei zo hard nodig is, wordt de publieke sector in verhouding het allergrootst. Om arbeidsproductiviteit te genereren moet er krachtig worden ingezet op innovatie (proces en product). Belangrijke onderdelen hierin zijn automatisering en robotisering. Daarnaast helpt ook sectorbeleid hierbij. Als de Nederlandse economie van een aantal laagwaardige sectoren afscheid neemt en het zwaartepunt verder verlegt naar hoogwaardige sectoren, dan wordt het land als geheel productiever – er wordt namelijk meer waarde toegevoegd. Dat vereist wel een ander type migrant.

De andere knop om aan te draaien is meer uren werken. We gaan in onze analyses al uit van toenemende arbeidsparticipatie en een stijgende AOW-leeftijd. De laatste drijfveer is dan het aantal uren werk per jaar. Met name voor vrouwen en ouderen is hier nog winst te boeken. Echter lijkt de trend juist de andere kant op te bewegen. Het aandeel mensen dat in deeltijd werkt neemt gestaag toe, vooral bij jongere generaties<sup>32</sup>. Ter illustratie, stel dat er in 2070 in het scenario "Limiteren" 15% meer uren wordt gewerkt, waarbij de toename geleidelijk is over tijd. Per decennium gaat dat om circa 3% meer uren. Dat resulteert in ongeveer 0,3% additionele jaarlijkse groei van het BBP door gewerkte uren. Die extra uren moeten waarschijnlijk vooral van deeltijdwerknemers komen, de overige werknemers werken immers al een volle werkweek. Om deze groei te realiseren zouden in 2070 ongeveer 2,8 miljoen mensen die nu in deeltijd werken (circa 60% van het huidige aantal), 2 extra dagen per week moeten werken. Het aantrekkelijker maken van meer uren werken kan bijvoorbeeld met lagere marginale belastingdruk<sup>33</sup> en arrangementen om werk en privé te combineren<sup>34</sup>. Het is wel de vraag of meer werkuren leidt tot een hogere welvaartsbeleving.

De arbeidsmarkt komt dus onder grote druk te staan. Op het gebied van publieke voorzieningen en economie creëren de scenario's "Stimuleren" en "Maximaliseren" welkome verlichting. In het volgende hoofdstuk gaan we in op de fysieke inpasbaarheid van de scenario's. Daaruit zal blijken dat juist deze scenario's op dat gebied vrijwel onuitvoerbaar lijken.





## 6 FYSIEKE LEEFOMGEVING

**De woningopgave: aantallen en type woningen**  
Nederland loopt tegen zijn fysieke grenzen aan. Verdere bevolkingsgroei vergroot de infrastructurele druk. Een van de grootste crises van dit moment is de woningnood. Het huidige tekort bedraagt 300-400.000 woningen<sup>35,36</sup>, en met bevolkingsgroei zal de woningvraag enkel toenemen.

Het aantal benodigde woningen hangt sterk samen met het aantal huishoudens<sup>37</sup>. Het groeitempo van het aantal huishoudens ligt hoger dan dat van de totale bevolking. Dat komt omdat het aandeel ouderen en het aandeel migranten toeneemt. Deze mensen wonen vaker alleen. Door de sterke vergrijzing zijn er onafhankelijk van het scenario circa 850.000 woningen nodig voor senioren. Dat zijn dus met name kleine tot middelgrote meergezinswoningen<sup>n</sup>, aangepast voor ouderen.

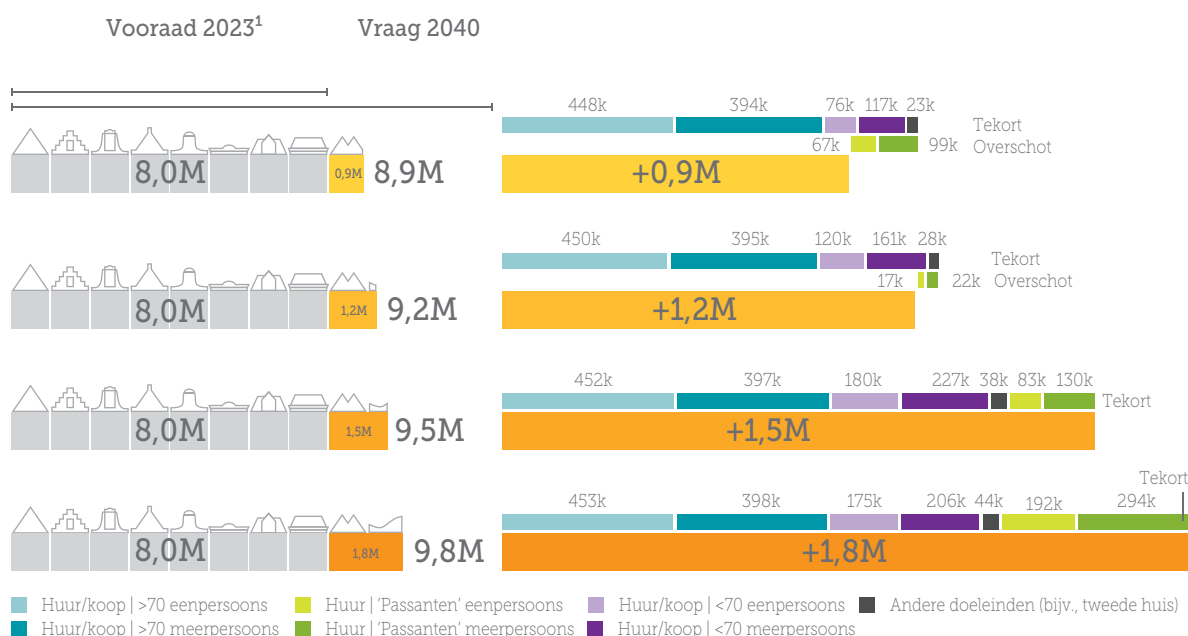
In groeiscenario's "Stimuleren" en "Maximaliseren" omvat de woningopgave voor een groot deel huurwoningen voor 'passerende' migranten<sup>o</sup> – namelijk 200-500.000 woningen. In de scenario's "Minimaliseren" en "Limiteren" komen er juist van dit soort woningen vrij. De woningopgave gaat dus niet alleen over aantallen, maar ook over het type woning. Daar lijkt weinig aandacht voor te zijn in de huidige bouwplannen.

De woningopgave voor 2040 bedraagt 1,5 miljoen nieuwe woningen in "Stimuleren", en 1,8 miljoen woningen in "Maximaliseren". Dat is alsof er 25-30 extra steden zoals Maastricht bij worden gebouwd. Daar komen de supermarkten, politiebureaus, bioscopen, etc. nog bij. Veranderingen in 'huishoudensvorming' (bijv. de trend om vaker op jezelf te wonen) hebben we nog niet meegenomen in deze analyse; de schatting is dus nog conservatief. De

n Dat wil zeggen niet vrijstaand, maar bijv. een appartement.

o Hiermee bedoelen we migranten die binnen 5 jaar na aankomst Nederland weer zullen verlaten.

**Figuur 16. Netto woningopgave in Nederland voor 2040 (in huizen)**



1. Woningvoorraad exclusief onbeschikbare woningen i.v.m. kortdurende leegstand vanwege bijv. verbouwing  
Bron: DenkWerk-analyse

overheidsdoelstellingen mikken op een volume dat past bij het scenario "Limiteren" – en daarvan is het al sterk de vraag of het lukt. De nieuwbouw anno 2023 ligt zo goed als stil<sup>38</sup>. Daar komt de vraag waar gebouwd wordt nog bovenop. In 2021 waren er 820.000 woningen gepland in gebieden met risico op overstroming, een slappe bodem, of natte grond<sup>39</sup>.

## De woningopgave gaat dus niet alleen over aantallen, maar ook over het type woning. Daar lijkt weinig aandacht voor te zijn in de huidige bouwplannen

### Druk op de energie-infrastructuur, watervoorziening, en mobiliteit

Bevolkingsgroei betekent ook een toenemende energievraag. Omdat alle nieuwbouw energie-efficiënt is, zal dit waarschijnlijk geen groot knelpunt vormen. De benodigde netinfrastructuur voor die nieuwe woningen vormt echter wel een knelpunt. Ook hier heerst een sectorbreed personeelstekort en de haperende vergunningverlening ten gevolge van de stikstofcrisis helpt ook niet mee. Netbeheerders hebben bovendien de handen al vol aan verzwaring van het net vanwege de toenemende elektrificatie<sup>40</sup>. Het grootste knelpunt is de toenemende congestie op het net<sup>41</sup>. Het net is al zwaar overbelast. Huishoudens volgen hetzelfde verbruikspatroon, bevolkingsgroei verhoogt dus de piekbelasting. Ook de energievraag van grootgebruikers zal toenemen (bijv. mobiliteit). De netverzwaring die benodigd is om congestie te voorkomen brengt aanzienlijk ruimtelijk beslag met zich mee in de vorm van transformatorstations en kabels. De vergunningen vragen bovendien enorm veel tijd. Het energienet levert uitdagingen in alle scenario's, maar maakt vooral de scenario's "Stimuleren" en "Maximaliseren" zeer complex.

Recent trok het RIVM aan de alarmbel: er is mogelijk niet genoeg drinkwater in 2030<sup>42</sup>. De vraag neemt toe (bevolkingsgroei, klimaatverandering)

en het aanbod neemt af (afname kwaliteit grond- en oppervlaktewater). Nu al heerst er in sommige periodes en in sommige provincies grote waterschaarste<sup>43</sup>. Het RIVM waarschuwt dat Nederland alle zeilen moet bijzetten om genoeg water te hebben in 2030. Daarbij wordt landelijk gemikt op een noodzakelijke productiecapaciteit in 2030 van circa 1.420 miljoen m<sup>3</sup> per jaar. In de scenario's "Stimuleren" en "Maximaliseren" zal de jaarlijkse productiecapaciteit na 2030 met honderden miljoenen kubieke meters drinkwater vergroot moeten worden. In 2070 is er in "Stimuleren" ongeveer 1.600 miljoen m<sup>3</sup> per jaar benodigd, en in "Maximaliseren" ruim meer dan 1.700 miljoen m<sup>3</sup>. Dat lijkt onder de huidige omstandigheden volstrekt onmogelijk<sup>44</sup>. In deze scenario's is het noodzakelijk om de vraag te beperken door het watergebruik fundamenteel te herinrichten. Het is natuurlijk ook merkwaardig dat in Nederland het toilet wordt doorgespoeld met drinkwater. Een dergelijke fundamentele herinrichting vereist echter nieuwe infrastructuur. En dat kost weer schaarse tijd, geld, en menskracht. Zonder fundamentele herinrichting zullen onvermijdelijke prijsstijgingen tot vraagbeperking leiden.

Ook het Nederlandse (spoor)wegennet raakt steeds verder overbelast. Door bevolkingsgroei nemen files exponentieel toe: hoe dichter het wegennet de maximale capaciteit bereikt, hoe sneller de congestie stijgt<sup>45</sup>. En de maximumcapaciteit van het wegennet lijkt al zo goed als bereikt. Maar ook de treincapaciteit loopt tegen het maximum aan. Meer infrastructuur aanleggen duurt lang, kost veel, en levert een inflexibel vervoersnetwerk op<sup>46</sup>.

We gaan in ons eerdere rapport 'Klein Land, Grote Keuzes' uitgebreid in op de uitdagingen rond woningbouw, energie, en mobiliteit. Daar doen we ook voorstellen om hiermee om te gaan (bijv. een snelbussennetwerk in de Randstad).

### Scherpe keuzes en verhoogd tempo

De scenario's "Stimuleren" en "Maximaliseren" lijken onder de huidige omstandigheden onuitvoerbaar. Er is te weinig ruimte, te weinig menskracht, te weinig tijd. Inzetten op groei betekent dus fundamenteel andere keuzes – en snel. Het is goed nieuws dat de overheid een toekomstvisie wil communiceren met een nieuwe Nota Ruimte<sup>47</sup>. Het is echter onduidelijk op wat voor

## Als Nederland in “Stimuleren” of “Maximaliseren” wil eindigen, dan zijn er drastisch andere keuzes nodig in het indelen en toewijzen van ruimte

toekomstvisie deze nota is gestoeld. De overheid zou eerst moeten bepalen hoe groot Nederland in bevolkingsaantallen wil worden, voordat de benodigde infrastructuur wordt ingepland.

Als Nederland in “Stimuleren” of “Maximaliseren” wil eindigen, dan zijn er drastisch andere keuzes nodig in het indelen en toewijzen van ruimte. Dat betekent bijvoorbeeld dat er buitenstedelijk wordt gebouwd, ten koste van de landbouw (specifiek de veeteelt<sup>p</sup>). Vooral in “Maximaliseren” gaat Nederland steeds meer lijken op een grote Randstad. In zo’n type land is het niet logisch dat tweederde van het landoppervlak gebruikt wordt door de agrarische sector<sup>48</sup>. Om tempo op te voeren moet het uitgeven van vergunningen drastisch worden versneld, bijvoorbeeld door een specifieke werkgroep vergunningverlening op te zetten. Nu

de woningbouw zo goed als stil valt, in een tijd waarin er juist veel moet worden gebouwd, zal Nederland ook onorthodoxe maatregelen moeten overwegen. Wellicht zelfs een overheid die een actievere rol neemt in de woningopgave door zelf te investeren in woningbouw.

Naast fysieke inpasbaarheid levert ook de sociale samenhang grote uitdagingen in de scenario’s “Stimuleren” en “Maximaliseren”. Hoofdstuk 7 gaat daar op in.

---

<sup>p</sup> De veeteelt gebruikt het meeste land, heeft de hoogste uitstoot, en het hoogste aandeel export.



## 7 SOCIALE SAMENHANG

### De keerzijde van automatisering

In "Minimaliseren" en (in mindere mate) in "Limiteren" is het voorland een sterk geautomatiseerde samenleving. De arbeidschaarste moet namelijk worden opgelost met het wegautomatiseren van bepaalde taken/banen. Dat betekent een land zonder obers in het restaurant, zonder instructeurs in de sportschool, zonder personeel in de supermarkt, zonder winkels in het dorp, met enkel nog chatbots bij de klantenservice.

Een samenleving waar digitalisering steeds prominenter wordt is problematisch voor de 2-3 miljoen digibeten die Nederland telt<sup>49</sup>. Niet iedereen kan meekomen in zo'n land. Dat is nu al het geval en die kloof wordt steeds groter. Digibeten hebben bijvoorbeeld hulp nodig bij het doen van hun belastingaangifte, en eigenlijk alles waarbij gebruik gemaakt wordt van een DigiD<sup>50</sup>. Naast dat sommige groepen slecht kunnen participeren in een digitale samenleving, kan digitalisering ook negatieve invloed hebben op de sociale vaardigheden.

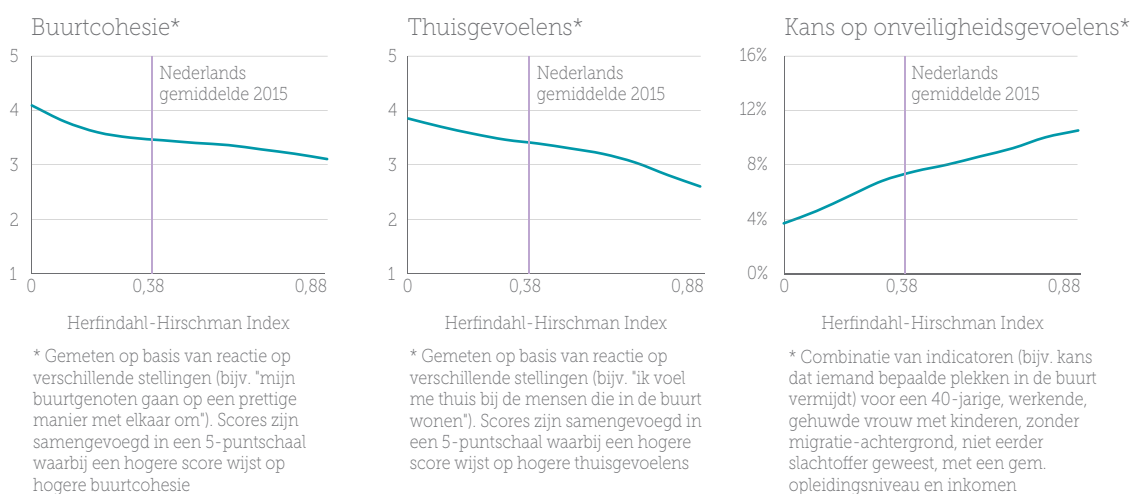
Tot 40% van de 18-30 jarigen heeft bijvoorbeeld nu al 'bel'-angst, wat kan leiden tot ingewikkelde situaties op het werk<sup>51</sup>. Robotisering betekent ook dat de kring van mensen die een persoon spreekt steeds kleiner wordt. Er is geen kassière of ober meer om een praatje mee te maken.

### Sociale cohesie onder druk

In "Maximaliseren" en (in mindere mate) in "Stimuleren" is het voorland een doorstroomland. Een internationale hub waar buitenlandse inwoners in- en uitstromen. Een samenleving waar in steeds meer steden de voertaal Engels is, waar de gebruiken van de burens steeds minder bekend zijn, waar klasgenoten na enkele jaren weer doortrekken, waar een steeds kleinere groep inwoners Bevrijdingsdag viert, en waar nog maar de helft van de Nederlandse bevolking een Nederlandse achtergrond heeft.

De WRR heeft de relatie tussen verscheidenheid en sociale cohesie grondig onderzocht<sup>52</sup>. Uit hun

Figuur 17. Relatie tussen verscheidenheid naar herkomst en sociale cohesie



Noot: De Herfindahl-Hirschman Index (HHI) is in dit onderzoek een verscheidenheidsindex die aangeeft hoe groot de kans is dat twee willekeurig gekozen personen uit een gemeente tot verschillende herkomstgroepen behoren. Hoe hoger de HHI, hoe groter deze kans. De gemiddelde HHI in Nederland was 0.38 in 2015, maar per gemeente zijn de verschillen groot.  
Bron: WRR

onderzoek blijkt dat verscheidenheid naar herkomst negatieve invloed heeft op elke vorm van sociale cohesie. Verscheidenheid verlaagt de buurtcohesie, mensen voelen zich minder thuis, en onveiligheidsgevoelens nemen toe. Die negatieve relatie met de sociale cohesie speelt overigens ook in wijken waar veel kenniswerkers wonen. Het heeft namelijk ook te maken met vlottendheid<sup>q</sup>. Waar vertrouwdheid met burens bijdraagt aan sociale cohesie, heeft toenemende doorloopsnelheid van de buurt juist een negatieve invloed.

Ook andere onderzoeken laten zien dat mensen van Nederlandse herkomst dreiging ervaren door de komst van immigranten. Volgens het LISS heeft 50% van deze mensen het gevoel minder makkelijk aan een huis te komen door immigratie<sup>53</sup>. Zo'n 20% heeft datzelfde idee wat betreft publieke voorzieningen en de arbeidsmarkt. Bijna 40% vindt dat de Nederlandse identiteit wordt bedreigd, en nog eens 20-30% vreest voor geweld en terrorisme. In "Stimuleren" en "Maximaliseren" zal de sociale cohesie steeds verder onder druk komen te staan, maar zelfs in het scenario "Minimaliseren" neemt de verscheidenheid toe.

Ondanks het negatieve sentiment is het draagvlak om immigranten op te nemen toegenomen<sup>r</sup>. Uit de European Social Survey blijkt dat in Nederland het draagvlak de afgelopen 20 jaar is toegenomen met circa 15 procentpunt, tot 70-75%<sup>54</sup>. Eenzelfde trend is te zien in bijvoorbeeld Oostenrijk en Duitsland.

### De praktische uitdagingen van migratie

In "Stimuleren" en "Maximaliseren" komt de publieke sector ook voor grote praktische uitdagingen te staan. Hoe bereikt de publieke sector alle Nederlandse inwoners, als niet iedereen Nederlands of zelfs Engels spreekt? In deze scenario's spreekt in 2070 een vijfde tot een kwart van de Nederlandse inwoners een andere taal thuis. In stedelijke gebieden loopt dit op tot de helft van de inwoners. Dit vraagt om enorm aanpassingsvermogen van gemeentes, ziekenhuizen, scholen.

In Den Haag bedient poli Haaglanden nu 18.000 patiënten waarvan 90% een migratieachtergrond heeft en lang niet iedereen Nederlands of Engels spreekt<sup>55</sup>. Om daarmee om te gaan is personeel aangetrokken dat samen in totaal 14 talen spreekt.

Een andere vraag is hoe wordt omgegaan met vlottendheid. Op landelijk niveau betekent het dat (volgens de huidige regels) een groot deel van de inwoners niet mag stemmen<sup>s</sup>. De landelijke democratie is dan steeds minder een vertegenwoordiging van alle inwoners. Dat komt met het risico dat de burgerlijke betrokkenheid afbrokkelt. Op lokaal niveau moeten scholen omgaan met snel wisselende klassen. In Rotterdam staat bijvoorbeeld een basisschool waar nu al jaarlijks tot wel 70% van de samenstelling van een klas kan veranderen als gevolg van de pendelmigratie van de ouders<sup>56</sup>. Dat bemoeilijkt het geven van goed onderwijs, maar ook het maken van vrienden.

## Verscheidenheid verlaagt de buurtcohesie, mensen voelen zich minder thuis, en onveiligheidsgevoelens nemen toe

Er zit ook een vraag rond sociale zekerheid. In het verleden heeft Nederland gastarbeiders uit Turkije en Marokko aangetrokken. Toen hun baan in de textiel, metaal, etc. wegviel en er weinig overstapmogelijkheden waren naar andere sectoren, werden ze langdurig afhankelijk van de Nederlandse sociale zekerheid<sup>57</sup>. Er moet worden voorkomen dat het verleden zich herhaalt met de nieuwe groepen arbeidsmigranten die worden aangetrokken.

### Vergroten van het draagvlak

Toenemende verscheidenheid en vlottendheid komt dus met maatschappelijke uitdagingen. Maar als migratie instrumenteel is in het oplossen van de grote uitdagingen van Nederland, dan

<sup>q</sup> Term geïntroduceerd door de WRR die aangeeft dat migranten Nederland slechts passeren en dus niet voor langere termijn in Nederland blijven.

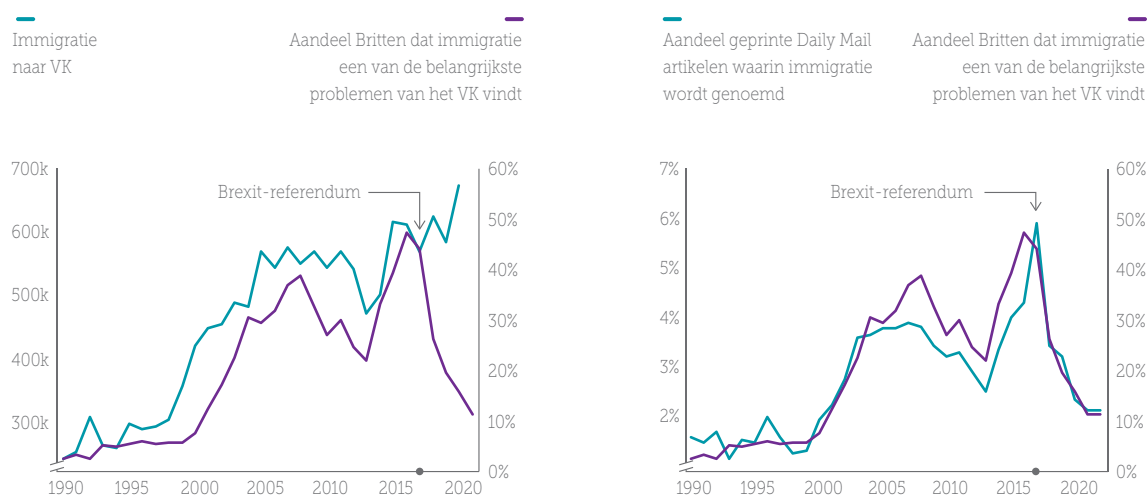
<sup>r</sup> De specifieke vragen in de enquête gaan over immigranten van 'een andere etnische groep dan de meerderheid' en immigranten uit 'armere landen buiten de EU'

<sup>s</sup> Burgers uit het buitenland mogen wel stemmen op gemeenteraadsverkiezingen. Burgers van buiten de EU moeten dan wel minimaal 5 jaar voor de verkiezing rechtmatig in Nederland woonachtig zijn geweest.

vergroot dat hoogstwaarschijnlijk het maatschappelijk draagvlak. Als de overheid gericht migratiebeleid voert vergroot dat ook het gevoel van grip op migratie. Het Nederlandse verleden geeft handvatten voor effectief beleid<sup>58</sup>. Na de dekolonisatie van Nederlands-Indië werd de Indonesische gemeenschap onthaald als repatriant. De overheids campagne was erop gericht om deze nieuwkomers als onderdeel van de samenleving te zien.

buiten slapen, geen studenten in tentenkampen worden gehuisvest<sup>62</sup>, en geen arbeidsmigranten worden uitgebuit<sup>63</sup>, dan is er ook een stuk minder om over te schrijven en debatteren. Het VK is een goed voorbeeld. Na het Brexit-referendum nam de media-aandacht voor immigratie radicaal af, en daarmee ook de zorgen van burgers<sup>64</sup>. Dat had niets te maken met de daadwerkelijke immigratie, die groeide gewoon door.

**Figuur 18.** Relatie tussen immigratie, de zorgen over immigratie, en de media-aandacht in het VK



Bron: Financial Times

Economisch ging het rond die tijd heel goed met Nederland. Met de juiste toon in het beleid en met genoeg banen verliep integratie voorspoedig. De overheid kan hiervan leren. Door het aantrekken van migranten voor essentiële sectoren met grote tekorten ontstaat er meer waardering. Daarbij kan worden ingezet op het besef dat een migratiestrategie bijvoorbeeld bijdraagt aan het in stand houden van de zorg.

Er zijn tal van andere manieren om samenlevingsvraagstukken aan te pakken. We verwijzen daarbij graag naar het rapport van de WRR over samenleven in verscheidenheid<sup>65</sup>. Hierin wordt een aantal aanbevelingen op een rij gezet, waaronder bijvoorbeeld het opzetten van centrale welkomstcentra voor elk type migrant (naar Canadees voorbeeld).

Het biedt mogelijk ook een oplossing voor de huidige fixatie op asielmigratie. Journalisten, politici, en opiniemakers gebruiken de termen migrant, asielzoeker, en statushouder vaak als inwisselbaar. Logisch dat de gewone burger bij het paraplu begrip migratie denkt aan de asielzoekers die vorige zomer in Ter Apel buiten moesten slapen<sup>59</sup>, of aan de 'tsunami' aan mensen die Europa overspoelt<sup>60</sup>. Media-aandacht en politisering dragen bij aan het negatieve sentiment<sup>61</sup>. Wat daar absoluut niet bij helpt is dat Nederland van de ene misstand naar de andere misstand struikelt. Als er geen asielzoekers





## 8 WAT VOOR TOEKOMST WIL NEDERLAND?

### Perspectief op de toekomst

Migratie is de motor achter de ontwikkeling van de bevolking, maar de vraag is hoe Nederland die in wil zetten. Om dat te beoordelen, dient er allereerst een toekomstvisie te komen op wat Nederland wil bereiken en hoe Nederland er uit wil zien in de komende 50 jaar. Inzetten op migratie draagt bij aan de houdbaarheid van de publieke sector en economie. Er staan echter grote vraagtekens bij de fysieke en sociale draagkracht die hiervoor benodigd zijn. Randscenario's leveren de meest extreme beelden. In het scenario "Minimaliseren" lijkt de onbalans op de arbeidsmarkt dermate groot dat er niet genoeg mensen zijn om de publieke sector noch de private sector op peil te houden. Daarnaast gaat ongeveer 55% van de staatskas op aan zorg en AOW en blijft er dus weinig geld over voor andere vitale domeinen. In het scenario "Maximaliseren" ligt de benodigde infrastructuur

zo ver af van de situatie vandaag de dag, dat het compleet onwettelijk lijkt om die bijtijds te bouwen. Eveneens komt de sociale samenhang onder grote druk te staan – het is sterk de vraag of hier draagvlak voor te vinden is. De benodigde migratieaantallen zijn in beide scenario's ook uitdagend. In "Minimaliseren" moet zo snel mogelijk op de rem worden getrapt wat betreft migratie. Dit is ingewikkeld in verband met het vrij verkeer van personen binnen de EU en de bestaande aantrekkingskracht door marktpartijen. In "Maximaliseren" moet juist enorm worden geaccellereerd – in hoofdstuk 9 leggen we uit dat ook dit een uiterst complexe opgave is.

Scenario's "Limiteren" en "Stimuleren" blijven dus over als meest kansrijke toekomstbeelden, maar ook deze middenscenario's komen met uitdagingen. Figuur 19 laat zien dat er geen perfecte

**Figuur 19.** Mate waarin een scenario uitvoerbaar is of juist tot uitdagingen leidt

	Minimaliseren	Limiteren	Stimuleren	Maximaliseren
<b>Publieke voorzieningen</b> Kan de publieke sector de vraag naar voorzieningen aan, zijn er genoeg mensen voor de zorg?	✗	≈ <sup>(1)</sup>	✓	≈
<b>Economie</b> Kan de economie blijven draaien, zijn er genoeg mensen voor de private sector?	✗	≈ <sup>(1)</sup>	✓	✓
<b>Infrastructuur</b> Kan Nederland op tijd infrastructurele keuzes maken (woningen, energie, mobiliteit)?	✓	≈	✗	✗
<b>Sociale samenhang</b> Kunnen Nederlandse inwoners op een goede manier met elkaar samenleven?	✓	✓	≈	≈
<b>Kunnen de aantallen?</b> Is het mogelijk om de benodigde immigratie aantallen te bewerkstelligen?	≈	✓	✓	≈

1. Als een van deze domeinen groen kleurt, dan kleurt de ander rood  
Bron: DenkWerk-analyse

oplossing is voor deze puzzel. Voor het bereiken van brede welvaart is gericht migratiebeleid cruciaal, maar in ieder toekomstbeeld is flankerend beleid nodig om Nederland duurzaam te laten functioneren. Daarbij is het niet verstandig om in te zetten op een enkel toekomstbeeld, maar juist om bewegingsvrijheid te creëren. De fysieke leefomgeving werkt als een plafond voor het migratiebeleid. Als Nederland woningen, energie-infrastructuur, mobiliteit, etc. bewerkstelligt voor de migratieaantallen in het scenario "Stimuleren", dan kan het ook de migratieaantallen van het scenario "Limiteren" aan. Andersom werkt dat niet – daar is de infrastructuur dan simpelweg niet op ingesteld. Wat betreft fysieke leefomgeving kan er dus het best beleid worden gevoerd gericht op "Stimuleren". Op het gebied van de arbeidsmarkt kan Nederland juist beleid voeren gericht op "Limiteren". De economie en publieke sector zijn dan zo robuust mogelijk voorbereid op eventuele disbalansen.

### Flankerend beleid

Het aantrekken van gekwalificeerde buitenlandse arbeid vraagt flankerend beleid. Op het gebied van de arbeidsmarkt kan gedacht worden aan:

- Het voeren van centraal sectorbeleid in lijn met het gerichte migratiebeleid. Nederland moet migranten aantrekken voor plaatsgebonden dienstensectoren waar grote tekorten heersen (bijv. de zorg, de bouw, het onderwijs) en hoog complexe sectoren die internationaal concurreren. De private sector maakt de transitie naar meer hoogwaardige sectoren, terwijl een aantal laagwaardige sectoren vertrekt. Dit verhoogt ook de arbeidsproductiviteit en verlaagt de infrastructurele druk.
  - Met normering en beprijzing kunnen arbeidsintensieve, niet plaatsgebonden sectoren met negatieve externe effecten worden ontmoedigd.
  - De overheid kan een actieve rol nemen in het opzetten en versterken van kennisecosystemen.
- De arbeidsproductiviteit verhogen door innovatie (o.a. automatisering en robotisering).
- Het inzetten op preventie om de zorgvraag te beteugelen. Dit kan door beprijzing (bijv. suiker-, zout-, en vettaks), voorlichting, frequent screenen, etcetera.

- Het verhogen van de arbeidsparticipatie en het aantal gewerkte uren. Dit kan door de marginale belastingdruk te verlagen, arrangementen te faciliteren om werk en privé te combineren, en statushouders naar de arbeidsmarkt te begeleiden<sup>t</sup>.

Wat betreft de fysieke leefomgeving, kan Nederland het volgende flankerende beleid voeren:

- Snelle en daadkrachtige keuzes maken waarbij er duidelijke prioriteiten worden gesteld. Daarbij dient de landbouw (specifiek de veeteelt<sup>u</sup>) te worden afgeschaald om ruimte vrij te spelen voor woningen, energie-infrastructuur, recreatie, natuur.
- Tijdlijnen van projecten rond woningbouw, energie-infrastructuur, watervoorziening, en mobiliteit significant versnellen. De overheid kan daarbij een actievere rol nemen, door bijvoorbeeld een werkgroep op te zetten rond vergunningverlening.

Daarnaast is maatschappelijke draagkracht van essentieel belang. Wij zijn ervan overtuigd dat het draagvlak toeneemt als gericht migratiebeleid een instrumentele rol speelt in het oplossen van de grote uitdagingen van Nederland. Met gericht migratiebeleid worden de scherpste kanten van een anders onvermijdelijk zorginfarct voorkomen. Het draagt bij aan kwalitatief onderwijs met voldoende leraren voor de klas (ook als die deels Engels spreken). Het houdt het concurrentievermogen van de private sector op peil, en daarmee de betaalbaarheid van de Nederlandse verzorgingsstaat.

Nederland moet dus grip krijgen op migratie. Op de aantallen én de samenstelling. In de volgende hoofdstukken zullen we per migratiemotief uitgebreid ingaan op manieren om sturing te geven. Deze beleidsadviezen kunnen zowel worden ingezet om uit te komen op "Limiteren" als "Stimuleren". Dat is een kwestie van hoe sterk de schroeven worden aangedraaid.

<sup>t</sup> Zie hoofdstuk 11.

<sup>u</sup> De veeteelt gebruikt het meeste land, heeft de hoogste uitstoot, en het hoogste aandeel export.

## 9 TOEKOMST VAN ARBEIDSMIGRATIE

### De Europese arbeidsbron droogt op

Het huidige Nederlandse overheidsbeleid vat zich in een zin samen: er is geen grip op wie er via de EER<sup>v</sup> binnenkomt en van buiten de EER worden (zo goed als) alleen kenniswerkers toegelaten. Het gebrek aan beleid heeft geleid tot een wildgroei aan migratie, gedreven door de economische behoeften van een aantal organisaties in de samenleving. De samenstelling van migranten die dat heeft opgeleverd past niet bij de toekomstige behoeftes van de maatschappij als geheel.

Europa is de belangrijkste bron van buitenlandse arbeid voor Nederland. Bijna 75% van de arbeidsmigranten komt uit Europa. Hoewel arbeidsmigratie vanuit Europa enorm is toegenomen de afgelopen decennia, zou het een vergissing zijn om die hoge groeicijfers langdurig door te trekken. De vergrijzing en ontgroening die Nederland meemaakt is minstens net zo sterk in de rest van Europa<sup>w</sup>. De Europese bevolking van 20-64 jaar loopt de komende 15-20 jaar met 10% achteruit<sup>66</sup>. De vraag naar personeel in de zorg, het onderwijs, de bouw, en de techniek neemt in heel Europa

juist toe. De vraag zwelt aan en het aanbod zwakt af. Landen als Duitsland en Frankrijk hebben in absolute zin veel meer mensen nodig dan Nederland. Duitsland verwacht een tekort van 7 miljoen werknemers in 2035. Daarom hebben ze een uitgebreid plan opgesteld om buitenlandse werknemers aan te trekken – juist ook van buiten de EER<sup>67</sup>.

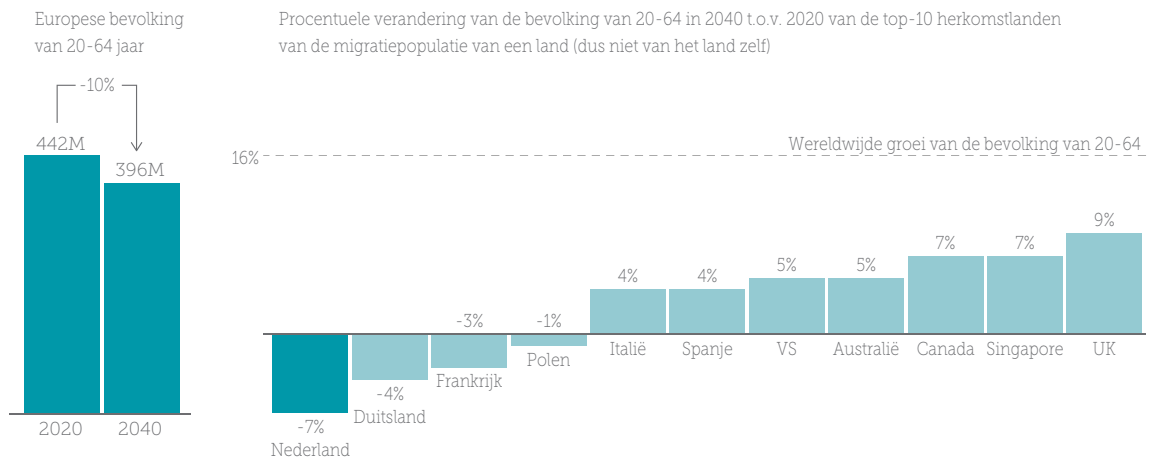
Met dat toekomstperspectief vist Nederland systematisch in de ‘verkeerde’ vijvers. In figuur 20 wordt de procentuele verandering van de bevolking van 20-64 jaar weergegeven voor de top 10 migratieherkomstlanden van een land<sup>68</sup>. Dat is de migratiebron waar een land nu dus voornamelijk uit put. Voor Nederland krimpt die groep in zijn geheel met 7% tot 2040, terwijl die bevolkingsgroep wereldwijd groeit met 16%. Nederland vist nu in arbeidsvijvers die straks leeg zijn en doet dat slechter dan ieder ander land waarmee het zichzelf graag vergelijkt.

Het huidige systeem van arbeidsmigratie lijkt op een piramidespel. Nederland importeert arbeid uit landen zoals Polen en Roemenië. Het is niet zo dat deze landen een overschot hebben aan arbeidskrachten. Roemenië zit met een enorm

<sup>v</sup> Europese Economische Ruimte.

<sup>w</sup> Oost-Europa vergrijst nog sterker, o.a. doordat een deel van de jonge bevolking naar West-Europa is gemigreerd.

**Figuur 20. Ontwikkeling van de werkzame bevolking**



Bron: World Economic Forum; DenkWerk-analyse op basis van data van Wittgenstein Centre (medium projection scenario)

probleem in de landbouw, omdat alle werknemers naar West-Europa vertrekken. En dus trekt Roemenië werklieden aan uit Moldavië. Dat geldt ook voor Polen. De enige reden dat zij nog op schaal arbeid kunnen exporteren is dat ze die vervolgens zelf weer importeren vanuit landen als Oekraïne, Turkije, en Moldavië. Voor de oorlog in Oekraïne werkte er al een miljoen Oekraïners in Polen. Spanje heeft zelfde type constructies met landen uit Afrika. Elk land trekt een nieuw buitenlands blik aan arbeid open. De European Labour Authority laat zien dat er tal van constructies zijn waardoor derdelanders<sup>x</sup> die aan de randen van Europa worden binnengehaald, vervolgens ook in andere EU-lidstaten aan de slag kunnen<sup>69</sup>. Nederland is een van de lidstaten die het meest gebruik maakt van dit soort constructies. Er wordt dus al op grote schaal arbeid geïmporteerd van buiten de EER. Nederland doet dat niet altijd direct zelf, maar maakt wel gebruik van de beschikbare constructies en is een veroorzaker door arbeidskrachten uit Midden- en Oost-Europa aan de binnenlandse arbeidsmarkt te onttrekken.

Net als elk piramidespel is dit model van arbeidsmigratie niet duurzaam. De eerste tekenen dat het einde in zicht is dienen zich aan. Bijvoorbeeld in de samenstelling van de buitenlandse uitzendkrachten. In 2016 kwam circa 80% van de buitenlandse uitzendkrachten uit Polen<sup>70</sup>, in 2019 was dit

## Net als elk piramidespel is dit model van arbeidsmigratie niet duurzaam

teruggelopen tot zo'n 60%<sup>71</sup>. Dat komt naast vergrijzing overigens ook door economische convergentie – de economie in Polen trekt aan en de noodzaak om geld te verdienen in een ander EU-land ebt weg. Uitzendbureaus proberen dit gat te vullen met mensen uit Roemenië en Bulgarije, maar ook met arbeidskrachten uit Spanje en Portugal, en inmiddels dus ook met derdelanders uit bijvoorbeeld Moldavië en Wit-Rusland die via Polen komen. Het wordt elk jaar moeilijker om de arbeidsmigranten te vinden.

<sup>x</sup> Een derdelander is een persoon met een andere nationaliteit dan die van een van de EER-landen.

### Sturen vanuit maatschappelijke behoeften

In de Kamerbrief aanpak arbeidskrapte noemt minister Van Gennip arbeidsmigratie van buiten de EU als sluitstuk om de toenemende arbeidskrapte op te lossen<sup>72</sup>. Dat is pijnlijk, want in zowel het scenario "Limiteren" als het scenario "Stimuleren" is het aantrekken van de juiste mix aan arbeidsmigranten van uiterst belang – juist van buiten de EU. Er zullen niet als bij toverslag een miljoen extra zorgkrachten zijn. Doordat de Europese bron van arbeidsgroei opraakt zal een groot deel van de bestaande arbeidsmigratie opdrogen. Dat zal de prangende disbalans op de arbeidsmarkt enkel versterken.

Er moet dus worden nagedacht over gerichte arbeidsmigratie van buiten de EER. Dat omvat een aantal wezenlijke aanpassingen aan het huidige beleid. Allereerst moet de kenniswerkregeling worden verruimd. Een groot voordeel van migratie van buiten de EER is dat er kan worden gestuurd op wie er binnenkomt. Met vakkrachtregelingen of een puntensysteem wordt een migratieroute gecreëerd voor verplegers, onderwijzers, installateurs, timmerlieden, en andere beroepsgroepen waar grote tekorten heersen en die vitaal zijn voor Nederland<sup>y</sup>. Dit beleid richt zich dus op zowel lager- als hoger opgeleide arbeidsmigratie. Hierbij kan worden gekeken naar Canadees en Duits voorbeeld. Bij het inzetten van dit nieuwe beleid moeten de procedures voor het erkennen van buitenlandse diploma's en beroepskwalificaties zo eenvoudig mogelijk worden gemaakt, zodat de procedures kort en overzichtelijk zijn. Het kost een werkgever nu bijna een jaar aan procedures om een verpleger van buiten de EER aan het werk te krijgen<sup>73</sup>. Ook hier kan Nederland het Duitse voorbeeld volgen<sup>74</sup>.

De slagkracht van de IND<sup>z</sup> dient toe te nemen. Het aantal te nemen beslissingen zal immers stijgen. Bij de beoordeling van tewerkstellingsvergunningen kunnen maatschappelijke kosten worden

<sup>y</sup> Een vakkrachtenregeling houdt in dat tewerkstellingsvergunningen worden uitgegeven voor specifieke beroepen (vakkrachten). Migranten die onder deze regeling naar Nederland komen hebben dus al vooruitzicht op een baan. Een puntensysteem houdt in dat een migrant een bepaald aantal punten moet behalen om een Nederlandse tijdelijke verblijfsvergunning te krijgen. Met zo'n vergunning heeft een migrant bijv. een jaar de tijd om een baan te vinden. Die punten zijn afhankelijk van selectiecriteria zoals beroepservaring, opleiding, kennis van de Nederlandse taal, leeftijd.

<sup>z</sup> Immigratie- en Naturalisatiedienst.

meegewogen. Op die manier wordt er meer verantwoordelijkheid gelegd bij de gemeente, het uitzendbureau, en/of de werkgever om goede huisvesting te verzorgen. Want werknemers van verder weg aantrekken zorgt voor grotere afhankelijkheid aan de kant van de arbeidsmigrant. Een lang weekend naar huis kan niet meer. Daarom moet er zorg worden gedragen voor deze werknemers.

De oplossing voor Nederland kan niet het probleem worden van een ander land. Het VK heeft bijvoorbeeld een groot aandeel van het zorgpersoneel uit Zimbabwe aangetrokken, dat nu zelf een onhoudbaar tekort heeft<sup>75,76</sup>. Om dit soort praktijken te voorkomen, kan Nederland bilaterale samenwerkingen zoeken. Een manier is circulaire arbeidsmigratie, dat gaat ervanuit dat een migrant uiteindelijk weer teruggaat naar het land van herkomst. Nederland neemt daarbij een deel van de opleiding voor zijn rekening. Deze arbeidsmigranten krijgen een werkvergunning voor een bepaald aantal jaar. Na deze periode kunnen ze kiezen om hun vergunning te verlengen of weer terug te keren naar het land van herkomst – met een opleiding en werkervaring op zak. Dit soort samenwerking moet worden gezocht met landen waar de populatie groot, (relatief) jong, en groeiend is. En waar opleidingen voor de specifieke vakkrachten die Nederland nodig heeft van goed niveau zijn. Denk bijvoorbeeld aan Indonesië, de Filipijnen, en India<sup>aa</sup>. In deze landen is er juist een ruime arbeidsmarkt en kan lang niet iedereen aan het werk. Een voorbeeld is de samenwerking tussen Portugal en India, waarbij een overheidsorgaan in India helpt bij het zoeken van gekwalificeerde werknemers en het visa-proces faciliteert<sup>77</sup>. Ook Duitsland heeft dit soort samenwerkingen met meerdere landen<sup>78</sup>.

#### **Gericht migratiebeleid kost tijd**

Nederland dient hier nu al mee te beginnen – het opzetten van een succesvolle pijplijn en de bijbehorende infrastructuur kost tijd. Het is onverstandig om te wachten tot de Europese arbeidsbron helemaal is opgedroogd. Ondertussen kan er ook al beleid per sector worden gevoerd. Door

normering en beprijzing van externaliteiten worden sectoren met hoge externe kosten (bijv. landgebruik, uitstoot) ontmoedigd om in Nederland te blijven. Dit omvat veel van de arbeidsintensieve productiesectoren die Nederland kan missen. Daarnaast kunnen sectoren die leunen op buitenlandse arbeid worden verplicht om kwalitatief goede huisvesting te regelen voor hun arbeidsmigranten. Als dat niet lukt zijn die sectoren ook genoodzaakt te vertrekken. Zo wordt afscheid genomen van sectoren (en de bijbehorende arbeidsmigranten) die relatief weinig waarde toevoegen en negatieve externe effecten met zich meebrengen. Het verlicht de druk op de fysieke leefomgeving en maakt ruimte voor noodzakelijke arbeidsmigratie gericht op vitale tekortsectoren en hoog complexe sectoren die internationaal concurreren.

## **In de strijd om talent is Nederland's grootste concurrent het Europese continent. Nederland kan het zich niet permitteren om achterop te raken in deze strijd**

Omringende landen beginnen te bewegen. Sommige van die omringende landen kunnen niet anders. Hun hele pensioenstelsel is ingericht op basis van een omslagstelsel. Bevolkingskrimp is daar nog minder een optie. Duitsland mikt op de "modernste immigratiewetgeving van Europa"<sup>79</sup>, maar ook andere landen (bijv. Frankrijk, Denemarken, Portugal) zetten de eerste stappen. In de strijd om talent is Nederland's grootste concurrent het Europese continent. Nederland kan het zich niet permitteren om achterop te raken in deze strijd.

**aa** Later deze eeuw zal Nederland zich daarbij ook tot Afrikaanse landen kunnen richten. Daar is een groot deel van de bevolking nu vaak nog jonger (onder de 25 jaar) en daarmee minder geschikt. Ook zijn de opleidingen nog van minder hoog niveau.

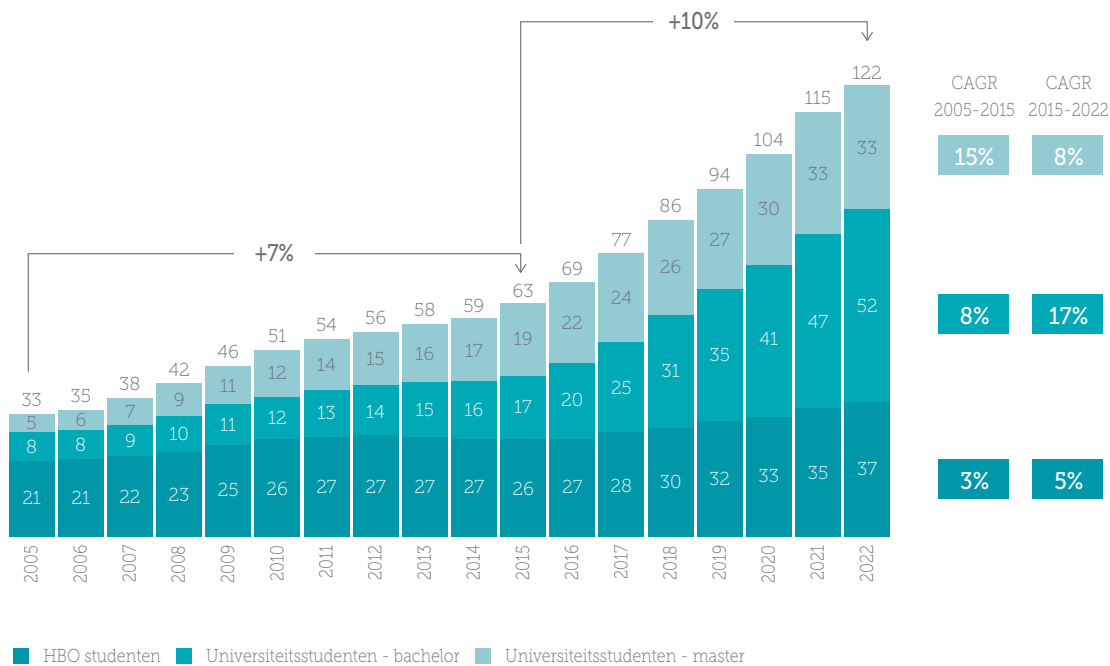
# 10 TOEKOMST VAN STUDIEMIGRATIE

## Groei pijn en gemiste kansen qua samenstelling en retentie

De internationale studentenpopulatie is een belangrijke bron voor het aantrekken van eventuele arbeidsmigranten. Zoals in hoofdstuk 2 werd genoemd, zijn universiteiten uiterst succesvol geweest in het aantrekken van buitenlandse studenten. Een kwart van de universiteitsstudenten komt uit het buitenland, dat telt op tot 85.000 internationale studenten. Op het HBO komt 8% (bijna 40.000) van de studenten uit het buitenland<sup>80</sup>.

echte probleem ligt in de studiekeuze en retentie van buitenlandse studenten. Voorstanders van internationalisering noemen steevast dat internationale studenten nodig zijn vanwege de grote tekorten op de arbeidsmarkt. Dat klopt, maar in de praktijk kiezen internationale studenten maar beperkt voor studierichtingen waar tekorten heersen. Dit geldt voor zowel universiteiten als hogescholen. Uit gegevens van het CBS blijkt dat slechts circa 30% van de internationale studenten kiest voor studies zoals wiskunde, natuurwetenschap-

**Figuur 21.** Ontwikkeling van het aantal internationale studenten (in duizenden)



Bron: CBS

Het snel groeiende aandeel internationale studenten wordt gedreven door een bekostigingssysteem met perverse financiële prikkels. Die sterke groei resulteert erin dat het aanbod (onderwijs capaciteit, woningaanbod) achter de vraag aanloopt – en dat leidt tot frictie. Vandaar is er momenteel veel (politieke) aandacht voor het beheersbaar maken van de aantallen. Maar wie verder kijkt, ziet dat het

pen, techniek, gezondheidszorg, informatica, en onderwijs – richtingen waar grote arbeidstekorten heersen<sup>81</sup>. Ze kiezen massaal voor studies zoals psychologie, bedrijfskunde, en sociale wetenschappen<sup>82</sup>. Nederlandse studenten kiezen vaker voor studierichtingen waar tekorten heersen, namelijk zo'n 40% op universiteiten en ongeveer 50% op hogescholen. Al voldoet ook dit aandeel niet aan de vraag van de arbeidsmarkt. Het hoger

onderwijs dimensioneert niet naar maatschappelijke behoefte, en die scheve dimensionering wordt door studiekeuze van internationale studenten nog verder uit het lood geslagen. Daarnaast blijkt uit gegevens van Nuffic dat slechts 20% van de afgestudeerde buitenlandse studenten in Nederland blijft om te werken<sup>ab</sup>. Deze internationale studenten helpen op dit moment dus nauwelijks in het oplossen van de Nederlandse arbeidstekorten.

#### **Centrale regievoering over internationalisering**

Minister Dijkgraaf heeft recent een uitgebreid instrumentarium voorgesteld waarmee de groei wordt gereguleerd en de blijfkans wordt verhoogd<sup>83</sup>. Daarbij stelt de minister onder andere voor om:

- de centrale regievoering te nemen op het gebied van internationalisering;
- het mogelijk te maken het aantal internationale studenten te sturen middels capaciteitsfixi op Engelstalige trajecten van studies;
- een 'noodcapaciteitsfixus' in te stellen om studenten van buiten de EER eventueel te kunnen weren als Nederlandse studenten in de verdringing raken;
- de aandacht voor Nederlandse taalvaardigheid te vergroten;
- het terugbrengen van de disbalans tussen inkomende en uitgaande diplomabiliteit.

Wij zijn het punt voor punt eens met de voorgestelde maatregelen. Op het punt van de capaciteitsfixi zouden we nog een aanvulling willen doen. Wij zien baat bij het instellen van capaciteitsfixi op alle Engelstalige trajecten om zo het internationale hoger onderwijs precies te kunnen dimensioneren naar de arbeidsvraag. Hiermee reguleert de overheid de aantallen én wordt de studiekeuze aangestuurd. Nederland trekt nu namelijk de 'verkeerde' buitenlandse studenten aan. Internationale studenten zouden juist geweldig kunnen bijdragen aan het creëren van de juiste mix aan buitenlandse arbeidskrachten. Door diezelfde studies ook in het Nederlands aan te bieden wordt verdringing van Nederlandse studenten voorkomen. Die capaciteitsfixus moet centraal worden aangestuurd. Deze maatregel moet gepaard gaan

<sup>ab</sup> Dit is een gemiddelde. De blijfkans ligt hoger voor studenten van buiten de EER en ook voor sommige studies ligt de blijfkans boven/onder het gemiddelde.

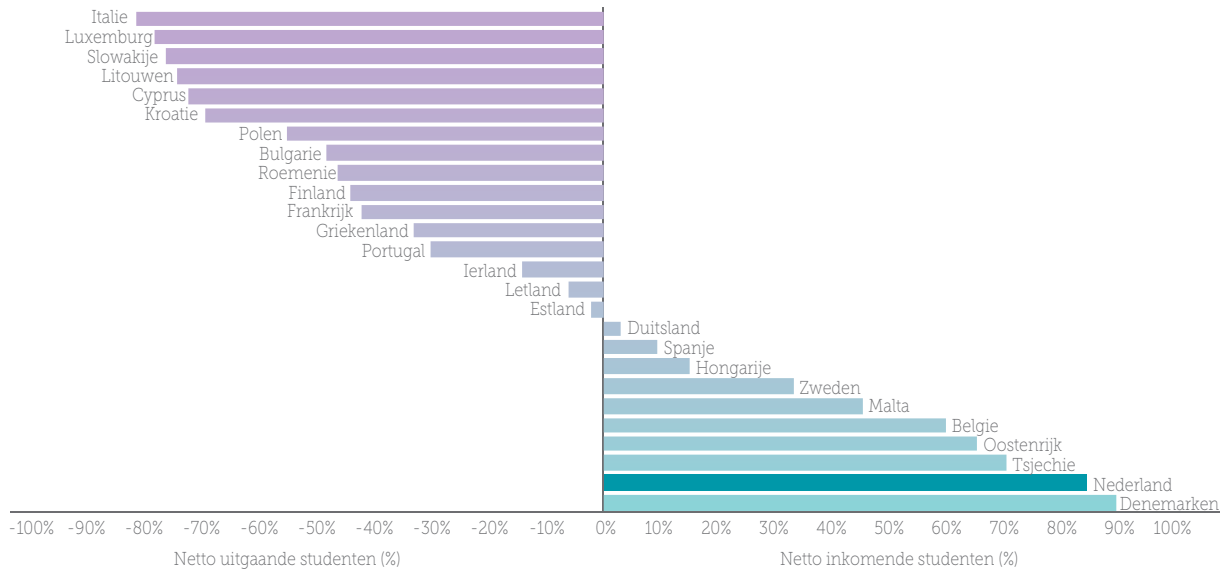
met een verandering in het bekostigingssysteem, namelijk op basis van capaciteit. Een broodnodige vervanging van het huidige systeem. Een stap daartoe is het voornemen van minister Dijkgraaf om de mogelijkheid te verkennen om ook het bredere bekostigingssysteem aan te passen.

## **Het hoger onderwijs dimensioneert niet naar maatschappelijke behoefte, en die scheve dimensionering wordt door studiekeuze van internationale studenten nog verder uit het lood geslagen**

Er zijn verschillende manieren om de aandacht voor de Nederlandse taalvaardigheid te vergroten. Wij stellen voor om het behalen van B1-niveau Nederlandse taal vereist te maken voor internationale bachelor studenten. Of bijvoorbeeld het volgen van twee Nederlandse vakken. Met zo'n type maatregel snijdt het mes aan twee kanten. Het verhoogt de barrière voor studenten die Nederland niet zien als lange termijn verblijfslaan en het verhoogt de blijfkans voor de internationale studenten die wel in Nederland komen studeren.

Tenslotte is het goed dat er aandacht is voor Nederlandse studenten die in het buitenland studeren. De waarde van de international classroom wordt breed onderschreven. Het is wonderlijk dat internationaal studeren niet sterker wordt gestimuleerd voor Nederlandse studenten. Het lijkt voor zich te spreken, maar de voordelen van internationale ervaring zijn het beste op te doen in het buitenland. Nederland scoort wereldwijd buitengewoon laag: slechts 2-3% van de gehele Nederlandse studentpopulatie studeert in het buitenland (we doelen hier op volledige bachelor- of masterstudies)<sup>84</sup>. Nederland heeft een van de grootste disbalansen wat betreft inkomende vs. uitgaande studenten vergeleken met andere Europese

**Figuur 22.** Balans van inkomende en uitkomende studentmobiliteit



Bron: Kamerbrief over beheersing internationale studentenstromen in het hoger onderwijs (OCW)

landen. Daarnaast is het stimuleren van internationaal studeren een andere manier om de totale studentenpopulatie te reguleren. Dat kan namelijk met minder instromende internationale studenten, maar net zo goed met meer uitstromende Nederlandse studenten.

**Internationale studenten zouden juist geweldig kunnen bijdragen aan het creëren van de juiste mix aan buitenlandse arbeidskrachten**



# 11 TOEKOMST VAN ASIELMIGRATIE

## Een systeem van afschrikking

Asielzoekers laten alles achter zich omdat ze hun leven niet zeker zijn, op zoek naar veiligheid. Het Europese systeem wat is opgetuigd om die veiligheid te bieden functioneert slecht, en is zelfs inhumaan. Er wordt geen vluchtroute geboden. De reis naar Europa is een levensgevaarlijk kansspel, dat inmiddels door meer dan 20.000 mensen met de dood is bekocht<sup>85</sup>. De asielzoekers die beschikken over de middelen, het netwerk, en goede gezondheid, maken de meeste kans.

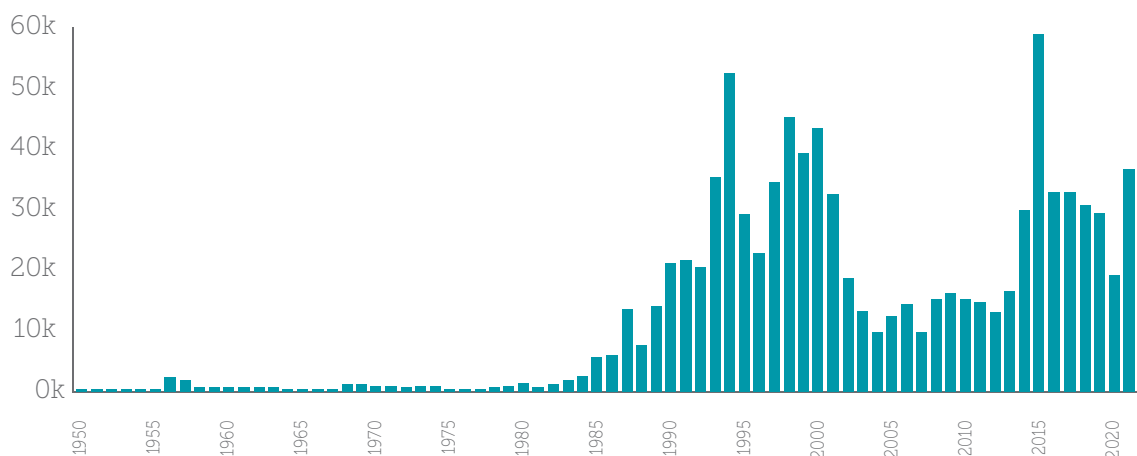
Aan de basis van het asielbeleid staat het Vluchtelingenverdrag van de VN uit 1951. Het belangrijkste principe uit dit verdrag is dat van 'non-refoulement': een asielzoeker mag niet worden teruggestuurd naar een onveilig land. Dit verdrag werd opgesteld na de Tweede Wereldoorlog, in een heel andere tijdgeest. Pas decennia na het opstellen van dit verdrag ontstonden er grootschalige intercontinentale vluchtelingenstromen. Asielmigratie is in Nederland pas materieel geworden vanaf eind jaren '80. Vandaag de dag voldoet het Vluchtelingenverdrag niet meer aan zijn oorspronkelijke intenties.

In 2022 kwamen bijna een miljoen asielzoekers naar Europa<sup>86</sup>. In potentie is de toestroom asielzoekers nog groter. Vandaar dat Europa en ook Nederland de stroom asielzoekers proberen te beperken met methodes van afschrikking. Het beleid op papier verschilt daarmee meer dan eens met het beleid in de praktijk. Zo zijn er schandalen over de betrokkenheid van lidstaten en Frontex<sup>ac</sup> bij illegale pushbacks<sup>ad,87</sup>. Hongarije zou asielzoekers laten verhongeren<sup>88</sup>. Italië treedt op tegen NGOs die migranten redden op de Middellandse Zee<sup>89</sup>. En een land kan creatief zijn in welke landen als veilig worden bestempeld. Denemarken beschouwt grote delen van Syrië bijvoorbeeld als veilig<sup>90</sup>. Nederland (en bijna elk ander Europees land) willigt het overgrote merendeel van de asielverzoeken uit Syrië in.

**ac** Frontex is het Europees Grens- en kustwachtagentschap en beheert de buitengrenzen van de EU-lidstaten.

**ad** Een pushback is het illegaal terugzetten van een migrant nadat hij/zij de grens is gepasseerd. Dat kan bijv. door letterlijk een boot met migranten te weren en terug de grens over te duwen, maar ook door iemand uit te zetten zonder officiële procedure. Iemand die asiel aanvraagt heeft namelijk recht op een procedure.

**Figuur 23.** Totaal eerste asielverzoeken, nareizigers en uitgenodigde vluchtelingen in Nederland



Bron: CBS; WRR

Europese grensmuren bedekken inmiddels een zevende deel van de Europese buitengrens<sup>91</sup>. Binnen Europa is er maar weinig solidariteit<sup>92</sup>. Grenslanden zoals Italië en Griekenland zitten met een veel hogere instroom en vragen juist om solidariteit. Andere landen blijven liever bij de status quo. Hongarije ontving vorig jaar nog geen 40 asielverzoeken, daar voelen ze niks voor een Europese oplossing. Nederland stuurt intussen aan op het respecteren van de Dublin-verordening. Dat wil zeggen dat het land waar een asielzoeker voor het eerst aankomt verantwoordelijk is voor de opvang en asielprocedure. Logischerwijs werken grenslanden daar nauwelijks aan mee. Een Europese oplossing binnen de huidige kaders lijkt dus lastig.

De afschrikmethodiek van Nederland zit onder andere in het opzettelijke onvermogen van de uitvoerinstanties. Die onwil zit niet bij de instanties zelf, die doen wat ze kunnen. De overheid heeft de IND en het COA<sup>ae</sup> afgeschaald op een moment dat de asielstroom laag was. Asielmigratie heeft een volatiel karakter. Het afschalen van de asielketen in een periode met lage asielmigratie is alsof de brandweer wordt afgeschaald in een periode zonder branden. Dat is ronduit onverstandig en sorteert voor op een crisis van eigen makelij. Nu de asielmigratie weer piekt lopen de achterstanden van de IND waarschijnlijk op tot meer dan 60.000 asioldossiers eind 2023. De organisatie heeft capaciteit om zo'n 30.000 dossiers te behandelen per jaar<sup>93</sup>. De IND heeft dan dus een achterstand van ten minste 2 jaar. De wettelijke beslistermijn is al verlengd van 6 naar 15 maanden, en die wordt niet altijd gehaald. In de praktijk kunnen asielzoekers dus maanden tot zelfs jaren in de opvang zitten. Dit resulteert in een opstopping bij het COA. In 2015-2019 zijn daar de opvanglocaties afgeschaald met zo'n 40%<sup>94</sup>. Nu ten tijde van een piek wordt meer dan 40% van de asielzoekers opgevangen in nood/crisisopvang. Deze opvanglocaties voldoen vaak niet aan de voorwaarden en zijn veel duurder<sup>95</sup>.

De combinatie van onvermogen (of onwil) om tot een Europese oplossing te komen, de toenemende druk op de uitvoerinstanties en publieke voorzieningen, en de recent toenemende asielaantallen resulteren in vraag naar verdere afschrikking.

Daarbij is er belangstelling vanuit de politiek om te kijken naar het restrictieve beleid in Denemarken, wat daar politiek breed gedragen wordt. Dit is niet de route die Nederland moet bewandelen. Het Deense model is namelijk niets meer dan free-rider gedrag. Het totaal aan asielzoekers wat naar Europa komt neemt niet af. Denemarken verschuift de belasting gewoon naar omliggende landen. Als meer landen dat model overnemen, dan moeten steeds minder landen steeds meer asielzoekers opvangen. Daar komt bij dat Denemarken een opt-out heeft bedongen op het Europese asielbeleid. Als Nederland dus eenzelfde soort beleid wil voeren, dan moeten de randen worden opgezocht van wat kan. Dan mag de rechter vervolgens instappen om te vertellen wat wel en vooral wat niet mag. Zoals de rechter afgelopen jaar de politiek ook op de vingers heeft getikt wat betreft het beleid op gezinshereniging<sup>96</sup> en het aantal weken dat een asielzoeker mag werken<sup>97</sup>. Deze route werkt dus niet.

#### **Verskillende motieven, verschillende aanpak**

De EU houdt zichzelf in een stevige houtgreep met de achterhaalde internationale verdragen. Die internationale verdragen moeten worden gemoerniseerd. Zo lang dat niet gebeurt kan Nederland al wel stappen nemen in het verbeteren van het asielbeleid. Wij zien drie vormen van asielmigratie, waar Nederland op verschillende manieren mee om kan gaan:

**Structurele asielmigratie.** Mensen vluchten vanwege vervolging voor bijvoorbeeld hun politieke overtuiging of geaardheid. Asielopvang heeft hier een structureel karakter. Dit soort vluchtelingen kunnen overal ter wereld worden opgevangen, of in sommige gevallen juist het best in een land als Nederland vanwege de vrijere cultuur. Nederland kan dit soort vluchtelingen pro-actief ophalen. Zo hoeven deze mensen niet meer de gevaarlijke reis te maken die nu aan opvang voorafgaat. Daarbij kan gebruik worden gemaakt van quota: ieder jaar is ruimte voor een X aantal vluchtelingen. Lokaal kunnen samenwerkingen worden gezocht met ambassades, de VN of NGOs om deze vluchtelingen uit te nodigen. Dat doet Nederland overigens nu ook al, maar voor slechts enkele honderden vluchtelingen per jaar. Deze methode kan worden opgeschaald. Een centrale vraag in zo'n systeem is: hoe wordt bepaald wie er recht hebben op

<sup>ae</sup> Centraal Orgaan opvang asielzoekers.

# Het afschalen van de asielketen in een periode met lage asielmigratie is alsof de brandweer wordt afgeschaald in een periode zonder branden. Dat is ronduit onverstandig en sorteert voor op een crisis van eigen makelij

asiel als de plekken gelimiteerd zijn? Een mogelijke manier is loting, dat gebeurt in de VS ook bij het uitgeven van Green Cards.

**Tijdelijke asielmigratie.** Door een plotselinge gebeurtenis zoals oorlog of een natuurramp moeten mensen acuut vluchten. Asielopvang zou hier van een tijdelijk karakter moeten zijn, waarbij mensen weer terugkeren naar het herkomstland zodra het veilig is. Dit is ook om leegloop van een land te voorkomen. Op een bepaald moment waren er bijvoorbeeld ruim 7 miljoen Oekraïners gevlucht<sup>98</sup>. Dat is zo'n 15-20% van de bevolking, en dan met name de jonge mensen. Een groep die noodzakelijk is om een land weer op te bouwen nadat het gevaar is geweken. Voor dit soort tijdelijke opvang ligt opvang in de regio het meest voor de hand. Dat betekent niet dat een land als Nederland geen verantwoordelijkheid heeft. Voor Oekraïne zou Nederland tot de regio gerekend kunnen worden. Voor landen buiten Europa komt die verantwoordelijkheid in de vorm van plaatselijke hulp met menskracht, middelen, en geld. Zo zou er bij een ramp zoals de recente aardbevingen in Turkije en Syrië bijvoorbeeld ter plekke een Nederlands of Europees vluchtelingenkamp kunnen worden opgezet. Dit kamp wordt bemand met hulpverleners afkomstig uit Europa. Die hulp wordt aangevuld in de vorm van steun bij de wederopbouw, zoekacties in het puin, etc. en wordt gecontinueerd zolang het probleem zich voordoet. Deze aanpak verschilt wezenlijk van de huidige opvang in de regio, waarbij vooral geld wordt gestuurd voor een bepaalde, te beperkte, periode. Met deze aanpak wordt de asielstroom naar Nederland (en Europa in bredere zin) geminimaliseerd.

**'Economische' asielmigratie.** In de volksmond heet dit 'gelukzoeken'. Er zit een verschil in *ergens van weg vluchten* en *naar een bepaald land toe vluchten*. In het laatste geval liggen de motieven

veel dichter bij arbeidsmigratie. Omdat deze mensen niet voldoen aan de eisen voor een vergunning als kenniswerker<sup>af</sup>, komen ze onder de noemer asielmigratie naar Europa – op zoek naar een beter leven. Deze kansarme asielmigratie wordt over het algemeen niet beloond met een vergunning, het zijn immers naar VN-definitie ook geen vluchtelingen. Juist deze kansarme asielmigranten zijn oververtegenwoordigd in de criminaliteit<sup>99</sup>. Nederland kan deze stroom 'economische' asielzoekers sterk inperken door een legale route te bieden voor deze economische migratie. In hoofdstuk 9 stelden we dat Nederland sowieso afhankelijk gaat zijn van arbeidsmigratie van buiten de EER. Door perspectief te bieden zijn deze migranten niet langer afhankelijk van het dodelijke kansspel waar ze zich nu aan wagen. Om dit te faciliteren kan Nederland overeenkomsten sluiten met derde landen waarbij de ruil simpel is: een route van legale migratie voor arbeid of studie tegenover het terugnemen van uitgeprocedeerde asielzoekers<sup>100</sup>. Het uitzetten van dit soort asielzoekers is nu vaak lastig vanwege het gebrek aan politieke banden. Nederland kan samenwerken met Duitsland die hier al eerste stappen in heeft ondernomen<sup>101</sup>.

Met deze aanpassingen wordt opgetreden tegen het dodelijke kansspel dat nu onderdeel is van het systeem. De tijdelijke en 'economische' asielstromen worden ingeperkt door humane, praktische alternatieven te bieden. Zonder veranderingen is het onwaarschijnlijk dat de asielstroom afneemt – de populatie in typische asiellanden neemt toe, het aantal internationale conflicten lijkt ook te stijgen, en ook klimaatverandering wordt steeds prominenter<sup>102</sup>. Als het beleid niet radicaal verandert, dan zal de roep naar instrumenten van afschrikking

<sup>af</sup> Op een andere manier komt iemand van buiten de EER Nederland nu nauwelijks binnen.

alleen maar toenemen. Maar het verkleinen van de kansen zorgt er waarschijnlijk niet voor dat minder mensen de gevaarlijke reis ondernemen.

Overigens willen we niet de illusie wekken dat onze voorstellen zaligmakend zijn. Er is nauwelijks beleid te voeren op humanitaire rampen waarbij in korte tijd miljoenen mensen op de vlucht slaan. Er kunnen moeilijk goed georganiseerde, menswaardige vluchtelingenkampen worden opgezet voor dat soort hoeveelheden mensen. Evenmin heeft Europa (maar ook daarbuiten) de slagkracht, middelen, ruimte, of maatschappelijke draagkracht om dat soort aantallen op te vangen. Men moet accepteren dat het asielvraagstuk zo complex is, dat elke vorm van beleid moreel ambigue onderdelen kent. Dat mag Nederland er niet van weerhouden om verantwoordelijkheid te nemen, maar het is wel goed om in het achterhoofd te houden bij de onvermijdelijk lastige besluiten die moeten worden genomen.

## Als het beleid niet radicaal verandert, dan zal de roep naar instrumenten van afschrikking alleen maar toenemen.

### Drastische versterking van de asielketen

Ongeacht beleidsaanpassingen moet de asielketen drastisch worden versterkt. Asielmigranten dienen zo snel mogelijk te kunnen integreren en werken. In werkelijkheid gebeurt het tegenovergestelde. Met de lange wachttijden worden statushouders tot een van de meest kwetsbare groepen op de Nederlandse arbeidsmarkt gemaakt. Langdurige inactiviteit maakt entree op de arbeidsmarkt steeds moeilijker. Hun arbeidsparticipatie is dan ook laag (rond de 40%) en het duurt vaak jaren voor ze een baan vinden. Van degenen die werken heeft 80-90% een tijdelijk contract en ongeveer 70% werkt in deeltijd<sup>103</sup>. Nederland heeft jarenlang geprobeerd asielzoekers zo ver mogelijk van de arbeidsmarkt weg te houden. Een mislukt onderdeel van de afschrikmethodiek. Asielzoekers blijven maanden of zelfs jaren in de opvang en worden van het kastje naar de muur gestuurd. Ze beschikken vaak over een goede opleiding,

maar hun diploma's worden zelden erkend. Het feit dat juridisch wordt verwezen naar deze mensen als vreemdelingen werkt de xenofobie en verdere arbeidsmarktdiscriminatie in de hand. De recente ervaring met Oekraïense vluchtelingen die mogen werken en dat ook in grote getale doen, laat zien dat het ook heel anders kan.

Als de overheid asielmigratie goed wil laten werken binnen het huidige systeem, dan moet er een manier worden gevonden om asielmigranten om te vormen tot arbeidsmigranten. Gemeentes zouden de taak moeten krijgen om kansrijke asielzoekers op te vangen<sup>104</sup>, die aansluit bij de taakstelling voor huisvesting<sup>105</sup>. Vervolgens moeten asielzoekers zo snel mogelijk worden begeleid naar de arbeidsmarkt. Zo kan integratie zo snel mogelijk beginnen. Dat is goed voor de waardering van deze mensen. Mensen die allerlei obstakels zijn overkomen om in Nederland te arriveren, vaak heel graag aan de slag willen, en vaak relevante (werk)ervaring hebben. En het zou goed zijn voor de krapte op de arbeidsmarkt – want in deze tijden kan Nederland alle menskracht gebruiken. De eerste stap is een robuuste asielketen.

## 12 CONCLUDEREND

### **Gericht migratiebeleid speelt een sleutelrol**

Migratie bepaalt het toekomstbeeld van Nederland. Dat toekomstbeeld is een keuze, maar doordat er geen (integraal) migratiebeleid wordt gevoerd is die toekomst onzeker. Terwijl de overheid zich richt op korte termijn problemen in de asielopvang, loopt Nederland achter de feiten aan op het gebied van arbeidsmigratie. Dat moet en kan anders.

Migratie draagt bij aan de balans op de arbeidsmarkt en de betaalbaarheid van de verzorgingsstaat, maar het zet druk op de fysieke inpasbaarheid en sociale samenhang. Daarom liggen er in ieder toekomstbeeld grote beleidsopgaven om de Nederlandse samenleving duurzaam te laten functioneren. Gericht migratiebeleid moet worden ondersteund met beleidsinitiatieven op het gebied van de arbeidsmarkt en de fysieke leefomgeving. Die combinatie levert een waardevolle strategie die bijdraagt aan de brede welvaart van Nederland nu en in de toekomst.

Gericht migratiebeleid speelt een sleutelrol in het in stand houden van de zorg en de bekostiging van publieke diensten. En het kan doorslaggevend zijn in het behoud van het internationale concurrentievermogen van de Nederlandse private sector. Nederland trekt nu een migrantenmix aan die niet past bij die behoeften. Arbeidsmigranten komen grotendeels terecht in laagwaardige, arbeidsintensieve sectoren met hoge externe kosten. Daarnaast vist Nederland evident in de verkeerde migratievijvers. Door vergrijzing en ontgroening drogen de huidige Nederlandse bronnen voor arbeidsmigratie op. Nederland loopt hierin achter op ieder ander land waarmee het zichzelf graag vergelijkt.

Er moet dus worden bepaald wat de juiste samenstelling aan migranten is, en waar deze mensen vandaan kunnen komen. Het eerste punt vereist gedifferentieerd beleid per sector vanuit de overheid. Er zijn mensen nodig in plaatsgebonden, vitale sectoren met grote tekorten (zorg, bouw, techniek, etc.). Daarnaast moet worden ingezet op

complexe sectoren die internationaal concurreren. Nu zijn dat bijvoorbeeld voedseltechnologie en chipfabricage, maar dat kan worden uitgebreid naar bijvoorbeeld kunstmatige intelligentie, nanotechnologie, industriële biotech. Het betekent ook het (deels) laten vertrekken van sommige sectoren die arbeidsintensief en niet plaatsgebonden zijn (bijv. veeteelt, slachterijen, kassen). Dit soort sectoren worden ontmoedigd met normering en beprijzing van externaliteiten. Zo wordt de infrastructurele en ruimtelijke druk op de samenleving verlicht.

Wat betreft de herkomst van deze nieuwe mix aan migranten, is een strategie rond het aantrekken van migranten essentieel. De toekomst van migratie ligt buiten Europa, vanwege de sterke vergrijzing en ontgroening in heel Europa. Nederland kan samenwerkingen opzetten met jonge, groeiende landen buiten de EER waarmee door circulaire arbeidsmigratie win-win-situaties worden gecreëerd. Het beleid moet dus op de schop. Of beter gezegd, er moet beleid worden gemaakt. De kenniswerkregeling moet worden uitgebreid met vakkrachtenregelingen en/of een puntensysteem. Ook studiemigratie kan bijdragen aan het opleiden en ontwikkelen van buitenlandse arbeidskrachten waar Nederland behoefte aan heeft. Via een capaciteitsfixus op de Engelstalige studies kan het internationale onderwijs worden gedimensioneerd naar maatschappelijke behoefte.

### **Migratiebeleid moet worden ondersteund**

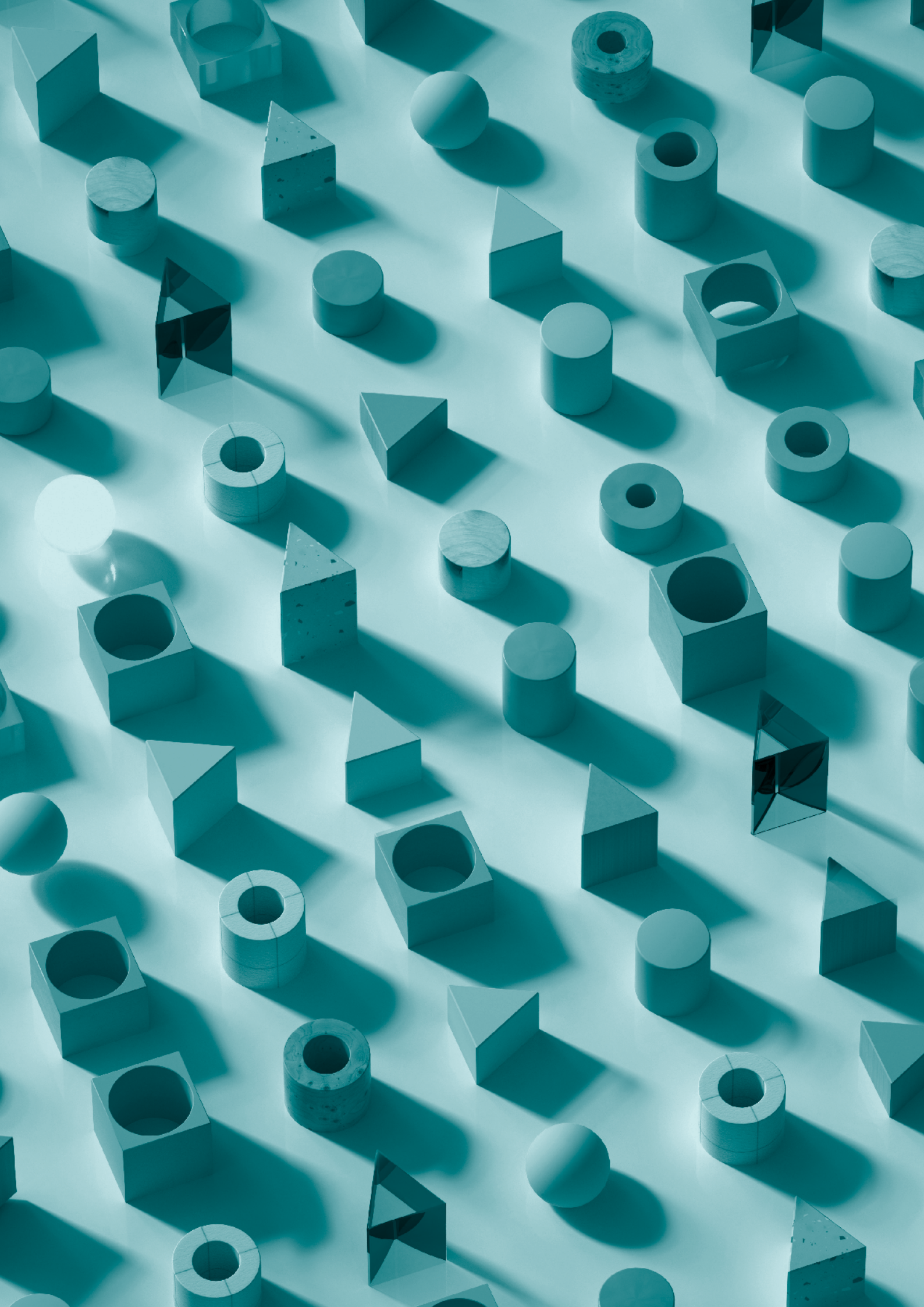
Naast gericht migratiebeleid zal er uitgebreid flankerend beleid moeten worden gevoerd. Om de arbeidsmarkt in balans te brengen dient te worden ingezet op preventie in de zorg (o.a. leefstijl en vroegtijdige screening), het verhogen van de arbeidsproductiviteit (o.a. automatisering), het verhogen van de arbeidsparticipatie (o.a. begeleiden van statushouders), en het stimuleren van voltijdwerken (o.a. arrangementen om werk en privé te combineren).

# Gericht migratiebeleid speelt een sleutelrol in het in stand houden van de zorg en de bekostiging van publieke diensten. En het kan doorslaggevend zijn in het behoud van het internationale concurrentievermogen van de Nederlandse private sector

Om een migratiestrategie mogelijk te maken zijn scherpe keuzes nodig op het gebied van de fysieke leefomgeving. De infrastructuur bepaalt hoe veel migratie mogelijk is, en fungeert daarmee als plafond voor het migratiebeleid. De overheid dient daarom een actieve rol te nemen in het toewijzen van ruimte, waarbij een krimp in de landbouw (specifiek de veeteelt) plaats maakt voor woningen, mobiliteit, natuur, en recreatie. Bovendien moet het tempo worden opgevoerd. Daarom moet de overheid een actieve rol nemen in het verlenen van vergunningen en het investeren in infrastructuur.

Als het gerichte migratiebeleid een fundamentele rol speelt in de toekomstvisie van Nederland, en Nederland grip krijgt op migratie, zal ook het maatschappelijk draagvlak toenemen. Daarnaast moet het asielbeleid worden aangepast. Qua aantallen is deze vorm van migratie relatief beperkt, maar asielmigratie bepaalt vaak wel de toon van het debat en het draagvlak in de samenleving. De asielstroom kan worden beperkt door in te zetten op opvang in de regio bij oorlog en natuurrampen, en een legale arbeidsmigratie route te creëren voor 'economische' asielmigranten. Door structurele asielmigranten pro-actief op te halen hoeven minder vluchtelingen de gevaarlijke reis naar Nederland te wagen. Het versterken van de asielketen is noodzakelijk om de arbeidsparticipatie (en daarmee de integratie) van statushouders te verhogen.

We hopen dat dit rapport bijdraagt aan een verstandige toekomstvisie op migratie. Gedetailleerde bevolkingsontwikkelingsscenario's helpen bij het bepalen van de koers voor Nederland. Daarbij moet niet enkel rekening worden gehouden met de demografie, maar ook met alle aanverwante domeinen (publieke voorzieningen, economie, fysieke leefomgeving, sociale samenhang). Het bepalen en bijsturen van de koers dient een vaste taak te worden in het hart van de Rijksoverheid. Het uitzetten van die koers kan via richtgetallen per migratiemotief. Het nauwkeurig monitoren van de omvang en samenstelling van de jaarlijkse (of maandelijkse) migratiestromen helpt bij het tijdig bijstellen van de koers. Wij vragen ons daarbij hardop af of deze taak onder het ministerie van Justitie en Veiligheid hoort te vallen – waar migratie nu onder valt. Dit rapport laat zien dat migratie boven alles een integraal, strategisch thema is. Het is cruciaal voor de toekomstige welvaarts- en welzijnsontwikkeling van Nederland, en zo zou het ook moeten worden behandeld.



# DANKWOORD

Als DenkWerk hebben we bij de totstandkoming van dit rapport veel waardevolle bijdragen en ondersteuning ontvangen. We willen in het bijzonder de volgende personen bedanken voor hun inzichten:

<b>Joop de Beer</b>	Nederlands Interdisciplinair Demografisch Instituut
<b>Ingrid Blom</b>	Glastuinbouw Nederland
<b>Rits de Boer</b>	Nederlandse Arbeidsinspectie
<b>Adri Bom-Lemstra</b>	Glastuinbouw Nederland
<b>Mark Bovens</b>	Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
<b>Thelma Dorsman</b>	Nederlandse Arbeidsinspectie
<b>Frank van Gool</b>	OTTO Work Force
<b>Sophie van Hoenselaar</b>	OTTO Work Force
<b>Roel Jennissen</b>	Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
<b>Edwin Koop</b>	Immigratie- en Naturalisatiedienst
<b>Monique Kremer</b>	Adviesraad Migratie
<b>Rianne Letschert</b>	Universiteit Maastricht
<b>Antoine Reijnder</b>	VNO-NCW
<b>Jan Willem Schaper</b>	Immigratie- en Naturalisatiedienst
<b>Ton Schoenmaeckers</b>	VNO-NCW
<b>Loes Waterreus</b>	Nederlandse Bond van Bemiddelings- en Uitzendondernemingen

We bedanken het CBS voor het voeren van waardevolle discussies over het opzetten van een bevolkingsontwikkelingsmodel. We willen de IND bedanken voor het aanleveren van gegevens en het voeren van nuttige gesprekken over het gebruik van deze gegevens.

Daarnaast willen wij Max Mathijssen bedanken voor zijn rol in het onderzoeks- en schrijfproces. Hij heeft een belangrijke rol gespeeld in het uitvoeren van analyses en onderbouwen van de stellingen in het rapport. Mieke Stoop bedanken wij voor haar ondersteuning en coördinatie. Tot slot willen wij Bart de Wit van Weperen (BCG Design Studios) bedanken, die met zijn creatieve ideeën een grote rol heeft gespeeld in de vormgeving van dit rapport.

DenkWerk blijft, uiteraard, verantwoordelijk voor de algehele inhoud, analyses en aanbevelingen in dit rapport.

We stimuleren het te allen tijde om de inzichten uit dit rapport te gebruiken. We zouden het op prijs stellen als u het rapport daarbij als bron vermeldt:

DenkWerk, 2023, Migratie als motor – Hoe Nederland migratie kan inzetten als drijvende kracht.



# APPENDIX A – TERMINOLOGIE

## Definities en termen

Als het over migratie gaat, dan vliegen de termen je om de oren. Wij houden in dit rapport de indeling van het CBS aan<sup>106</sup>. Mensen die naar Nederland zijn gemigreerd en zelf niet in Nederland zijn geboren, worden gedefinieerd als 'migranten' (ook wel de eerste generatie genoemd). Hun in Nederland geboren kinderen worden gedefinieerd als 'kinderen van migranten' (ook wel de tweede generatie genoemd). Mensen die in Nederland zijn geboren en waarvan beide ouders ook in Nederland geboren zijn, worden gedefinieerd als mensen van Nederlandse herkomst – ook als de grootouders migrant zijn. Per migratiemotief zijn er ook verschillende termen.

**Arbeid.** Een arbeidsmigrant is iemand die voor arbeid naar Nederland komt. Europese (arbeids)migranten kunnen onder de Schengen Verdragen (vrij verkeer van personen) zonder vergunning naar Nederland komen. Als iemand van buiten de EER in Nederland wil werken, moet de werkgever daar een verblijfsvergunning voor aanvragen. De meest gebruikte vergunning is die voor kennismigranten (dat vereist een bepaald loonminimum). Zij worden vaak kenniswerkers genoemd. Ook Europese migranten die werkzaam zijn binnen kennissectoren worden vaak zo genoemd. Kenniswerkers die voor enkele jaren in Nederland zijn worden in de volksmond vaak 'expats' genoemd.

**Studie.** Studiemigranten worden doorgaans internationale studenten genoemd. In spreektaal wordt dat vaak afgekort tot 'internationals'.

**Asiel.** Een asielzoeker is iemand die bescherming aanvraagt in een ander land. Niet iedereen die asiel aanvraagt heeft ook recht op internationale bescherming. Als dat wel het geval is, dan wordt zo iemand een vluchteling genoemd. In Nederland wordt dit bepaald door de IND. Na deze asielprocedure krijgt een vluchteling een vergunning toegewezen. Vanaf dat moment is hij of zij een statushouder. Dit verblijfsdocument is in principe

vijf jaar geldig, maar wordt in de praktijk vaak verlengd. Statushouders hebben de eerste drie maanden na het verkrijgen van hun vergunning recht op gezinshereniging. Familieleden die op deze manier naar Nederland komen worden nareizigers genoemd. Zij krijgen ook een asielvergunning.

**Gezin.** Gezinsmigratie betreft met name meemigrerende en nareizende gezinsleden. Er bestaat nog een derde categorie: gezinsvorming. Dit betreft vestiging van een persoon die hier komt om te trouwen of een partnerschap te vormen met een Nederlandse inwoner, met wie deze persoon nooit eerder heeft samengewoond. Dit is echter een relatief kleine groep. Wij kiezen ervoor om gezinsmigranten te hercategoriseren naar het motief met wie zij mee/nareizen. Het overblijfsel zijn de gezinsmigranten die hier puur voor gezinsredenen komen. Een voorbeeld: een Duitse echtgenoot migreert mee met een Nederlandse vrouw die enkele jaren in Duitsland heeft gewerkt, en nu terugmigreert. De echtgenoot komt niet voor werk, studie, of asiel. Als deze persoon binnen twee maanden na aankomst werk vindt, wordt deze persoon wel gecategoriseerd als arbeidsmigrant.

# APPENDIX B – MODELLERING SCENARIO'S

## Opzet van het model

De scenario's die worden gepresenteerd in dit rapport komen voort uit een eigen ontwikkeld bevolkingsontwikkelingsmodel. Dit model gebruikt eenzelfde soort opzet als de bevolkingsprognose die periodiek wordt gemaakt door het CBS<sup>107</sup>. Wij hebben er voor gekozen om een eigen model op te zetten, zodat we enkele veronderstellingen kunnen actualiseren en op een andere manier granulariteit aan kunnen brengen. Wij danken het CBS voor de waardevolle gesprekken die hebben bijgedragen aan het opzetten van dit model.

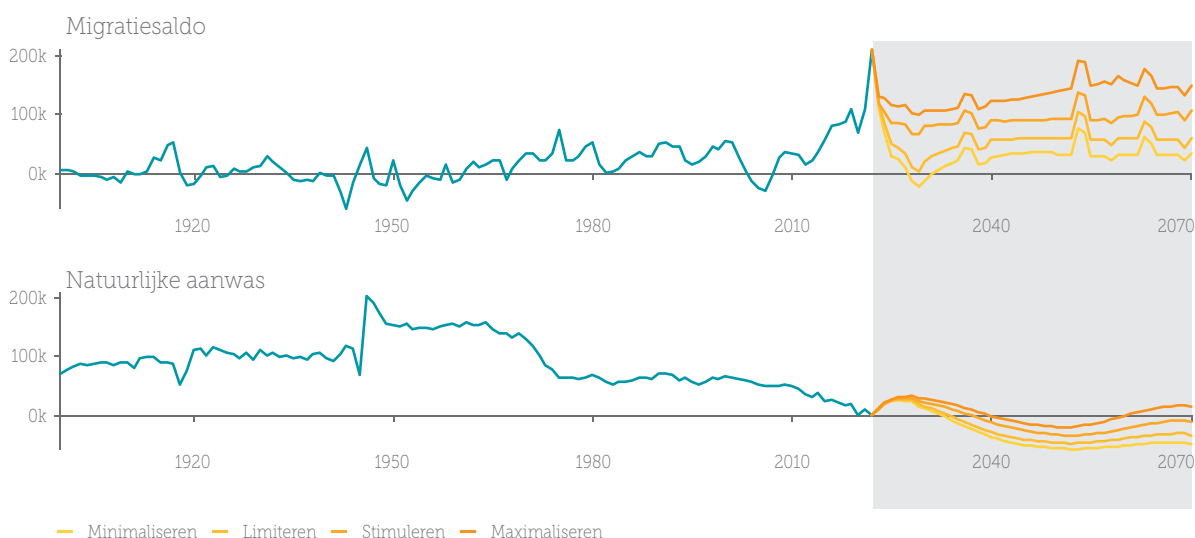
Deze appendix gaat in op de opzet en achtergrond van de belangrijkste aannames. Voor de exacte veronderstellingen verwijzen we naar de online appendix, waar het volledige model te vinden is.

De geboorte- en sterftetekansen zijn in ons model gelijk voor ieder scenario. Daarbij zijn de geboortetekansen naar beneden gecorrigeerd ten opzichte van de CBS-veronderstellingen, gezien de recent lage geboortecijfers. We zien eenzelfde soort trend in omliggende landen. De levensverwachting

hebben we juist licht verhoogd ten opzichte van de CBS-veronderstellingen. Een steeds groter deel van de samenleving is hogeropgeleid en deze bevolkingsgroep heeft over het algemeen een hogere levensverwachting. Deze trend is niet meegenomen in de CBS-prognoses.

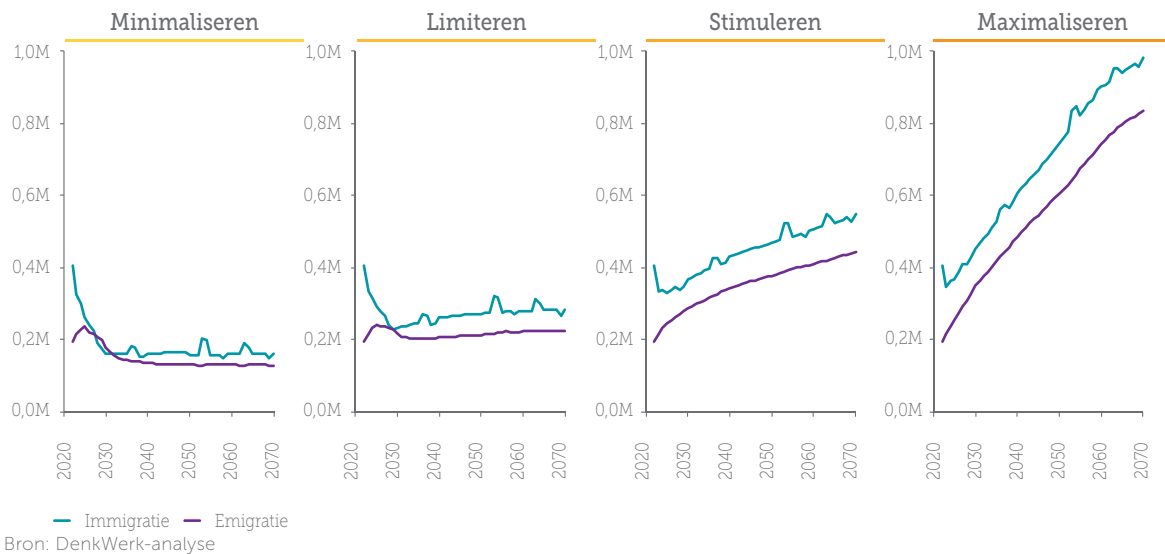
De aannames rond migratieaantallen en vertrekken verschillen per scenario. Daarbij segmenteren wij naar migratiemotief: arbeid, studie, asiël, gezin. Dat verschilt ook van de CBS-prognoses, die typisch segmenteren naar herkomstland. Een van de hoofdboodschappen van dit rapport is dat migratie gestuurd kan (en moet) worden. Specifiek voor arbeids- en studiemigratie is dit het geval. Vandaar dat we ervoor gekozen hebben om granulariteit op het niveau van migratiemotief aan te brengen. De aannames rond arbeids- en studiemigratie zijn de belangrijkste differentiatoren achter de scenario's (zie hoofdstuk 3 voor een overzicht van de aantallen). Daarbij wordt per scenario immigratie in toenemende mate gelimiteerd of juist gestimuleerd. We maken de veronderstelling

**Figuur 24.** Jaarlijkse bevolkingsgroei verdeeld naar migratiesaldo en natuurlijke aanwas



Noot: Historische getallen zijn een benadering van de daadwerkelijke cijfers, in verband met correcties etc. kunnen getallen afwijken  
Bron: CBS; DenkWerk-analyse

**Figuur 25.** Migratiestromen van en naar Nederland



dat vertrekken van immigranten hoger zijn in scenario's waarbij meer migratie plaatsvindt. De aanname is dat in scenario's waar migratie sterk wordt gelimiteerd ("Minimaliseren" en "Limiteren"), meer migranten naar Nederland komen die dat voor de lange termijn doen. Als het beleid restrictief is, en sectoren worden afgestoten die normaal gesproken arbeidsmigranten aantrekken, is er minder kans dat een arbeidsmigrant voor een enkel jaar (of seizoen) naar Nederland komt. Terwijl als Nederland migratie in sterke mate stimuleert, het land verandert in een doorstroomland wat mensen huisvest voor enkele jaren.

Voor gezinsmigratie<sup>ag</sup> hebben we in elk scenario dezelfde aannames gemaakt, namelijk als vast percentage van de bevolking met Nederlandse nationaliteit. Dat komt neer op 5-10.000 inkomende gezinsmigranten per jaar. Het vaste percentage baseren we op historische cijfers. Hetzelfde geldt voor Nederlandse immigranten, dat gaat om ongeveer 50.000 mensen per jaar. Voor emigratie van Nederlanders maken we de veronderstelling dat de getallen iets hoger liggen in scenario's waarbij migratie sterk wordt gestimuleerd ("Stimuleren" en "Maximaliseren"). De aanname is dat het land voller is in die scenario's en meer mensen van Nederlandse nationaliteit de

'rust en ruimte' opzoeken. Dit gaat echter over slechts enkele duizenden mensen per jaar in onze aannames. Emigratie van Nederlanders varieert van 50-60.000 per jaar.

Voor asielmigratie maken we in ieder scenario dezelfde aannames (voor immigratie en vertrekken). Daarbij gaan we uit van een lichte stijging van circa 1% per jaar ten opzichte van het gemiddeld aantal asielmigranten over de afgelopen 20 jaar (ongeveer 20.000 per jaar). Hierbij doelen we op statushouders die zich hebben ingeschreven bij een gemeente, niet de totale stroom asielzoekers. Niet iedere asielzoeker krijgt namelijk een vergunning om in Nederland te blijven. Alleen in het scenario "Minimaliseren" wordt uitgegaan van een negatieve correctie op de aantallen in de andere scenario's, omdat er hier zeer restrictief beleid wordt gevoerd. Dan gaat het om een oplopende correctie van 3.000 tot 18.000 mensen. Daarnaast modelleren we in alle scenario's incidentele schommelingen in, die het volatiele karakter van asielmigratie reflecteren. Denk bijvoorbeeld aan de opvang van vluchtelingen uit Oekraïne, of het conflict het in Syrië.

In figuur 24 zijn deze schommelingen duidelijk terug te zien in het totale migratiesaldo, en in figuur 25 in de totale immigratiecijfers. Vanwege de hoge blijfkans van asielmigranten is dit nauwelijks terug te zien in de emigratie.

**ag** Gezinsmigranten die met een arbeids- of asielmigrant meemigreren worden onder die betreffende categorieën geschaard. Het gaat hier dus bijv. om gezinsmigranten die met een Nederlandse immigrant meemigreren.

Voor de analyses op het gebied van publieke voorzieningen, economie, fysieke leefomgeving, en sociale samenhang is ook veelvuldig gebruik gemaakt van historische brondata van het CBS. Dat varieert van data over BBP-groecijfers tot aan arbeidsparticipatie, en van het gebruik van drinkwater tot aan huishoudensvorming.

### **De impact van discontinuïteiten**

We houden in geen van de scenario's rekening met de invloed van discontinuïteiten. Hiermee bedoelen we een onverwachte gebeurtenis of trendbreuk met significante invloed op de migratieaantallen. Per definitie zijn dit onvoorspelbare fenomenen. Denk hierbij aan de oorlog in Oekraïne, of aan de Covid-19 pandemie. Andere mogelijke fenomenen zijn een medische doorbraak die ervoor zorgt dat de levensverwachting aanzienlijk toeneemt, een cultuurverandering waardoor het geboortegetal enorm afneemt, een derde wereldoorlog. Er zit een groot verschil in de manier hoe impact van eenmalige gebeurtenissen wordt gevoeld vergeleken met de impact van trendbreuken. Eenmalige gebeurtenissen (zoals inreisbeperkingen) hebben enorme impact in de desbetreffende jaren, maar slechts geringe invloed op de totale populatie decennia later<sup>ah</sup>. Een trendbreuk heeft juist weinig impact op een enkel jaar, maar heeft veel grotere impact op de eindstand in 2070. Om hier wat duiding bij te geven:

- Als het geboortecijfer van 1,6 verandert naar 1,3 vanaf 2030, dan heeft dit een impact van 1,4 tot 1,8 miljoen mensen op de totale populatie in 2070 (afhankelijk van het scenario).
- Als de sterfttekans<sup>ai</sup> afneemt met 30% vanaf 2030, dan heeft dit een impact van zo'n 700.000 mensen op de totale populatie in 2070.
- Als het aantal asielzoekers toeneemt met 50%<sup>aj</sup> vanaf 2023, dan heeft dit een impact van ongeveer 500.000 mensen op de totale populatie in 2070.

**ah** Een medische doorbraak is hierop een uitzondering, dit kan wel grote impact hebben op de totale populatie decennia later.

**ai** Om het aantal overledenen in een bepaald jaar te berekenen, wordt gewerkt met sterftetekansen per levensjaar. De sterftetekans van een 84-jarige vrouw is bijvoorbeeld ongeveer 6% in 2022. De sterftetekans neemt af over tijd, door de oplopende levensverwachting. De veronderstelling is dat de sterftetekans circa 5% is voor een 84-jarige vrouw in 2030. Als dat dus met 30% zou afnemen, dan is de sterftetekans nog ongeveer 3,5%.

**aj** We passen deze aanpassing enkel toe op de basisaanname rond asielmigratie; we passen de impact van de ingemodelleerde incidentele schommelingen niet aan.

Deze fenomenen zijn slecht voorspelbaar. Het nauwkeurig monitoren van ontwikkelingen kan wel helpen bij het tijdig opmerken van trendbreuken. Nederland laat bijvoorbeeld al enkele jaren een dip zien wat betreft het geboortecijfer. Door een trendbreuk tijdig op te merken kan er ook adequaat worden gereageerd.

## Bronvermelding

- 1 CBS, 2023, Bevolking in 2022 bijna twee keer zo snel gegroeid als een jaar eerder
- 2 NIDI & CBS, 2021, Bevolking 2050 in beeld
- 3 Joop de Beer, 2022, Structurele krapte op de arbeidsmarkt vraagt om hogere migratie, participatie en productiviteit
- 4 DenkWerk, 2020, Klein land, grote keuzes – Ruimtelijke ordening richting 2050
- 5 Marcel Lubbers, 2022, Richtgetallen immigratie en maatschappelijk draagvlak
- 6 SEO, 2022, Arbeidsmigratie in 2030
- 7 World Economic Forum, 2023, The next billion workers: how can countries attract the global workforce of the future?
- 8 WRR, 2018, Regie over migratie: Naar een strategische agenda
- 9 UN Department of Economic and Social Affairs, International Migrant Stock 2020
- 10 UN Department of Economic and Social Affairs, World Population Prospects 2022
- 11 Gallup, 2018, More than 750 Million Worldwide would Migrate if they could
- 12 Zie noot 6
- 13 Nederlandse Arbeidsinspectie, 2022, Jaarverslag 2021
- 14 ABU & NBBU, 2020, Arbeidsmigranten in Nederland: de cijfers
- 15 NOS, 2018, 100.000 sollicitanten voor een baan bij ASML
- 16 Rathenau Instituut, 2022, Het aandeel buitenlands wetenschappelijk personeel
- 17 Education First, 2022, EF English Proficiency Index
- 18 NOS, 2018, Lenen gaat meer kosten: zo duur is studeren in andere landen
- 19 Commissie Bekostiging Hoger Onderwijs en Onderzoek, 2019, Wissels om – Naar een transparante en evenwichtige bekostiging, en meer samenwerking in hoger onderwijs en onderzoek
- 20 Nuffic, 2022, Incoming degree mobility in Dutch higher education
- 21 WRR, 2021, Kiezen voor houdbare zorg – Mensen, middelen, en maatschappelijk draagvlak
- 22 RIVM, 2022, Toekomstverkenning zorguitgaven 2015-2060
- 23 CBS, 2015, Hogeropgeleiden leven langer in goede gezondheid
- 24 DenkWerk, 2020, Publiek en effectief, het kan! Naar een kwalitatief hoogwaardige en robuuste publieke sector voor Nederland
- 25 Rijksoverheid, 2023, Inkomsten en uitgaven van het Rijk
- 26 Zie noot 24
- 27 Aanjaagteam bescherming arbeidsmigranten, 2020, Geen tweederangsburgers – Aanbevelingen om misstanden bij arbeidsmigranten in Nederland tegen te gaan
- 28 NRC, 2022, Een op de zeven uitzendbureaus overtreedt doelbewust de wet, denkt de Arbeidsinspectie
- 29 Goldman Sachs, 2023, The Potentially Large Effects of Artificial Intelligence on Economic Growth
- 30 DenkWerk, 2019, Arbeid in transitie – Hoe mens en technologie samen kunnen werken
- 31 DenkWerk, 2021, Globalanceren – Hoe Nederland kan navigeren in een regionaliserende wereld
- 32 CBS, Deeltijd
- 33 Het Financieele Dagblad, 2023, Hans Borstlap: 'Nettolonen omhoog, toelagen omlaag'
- 34 CPB, 2019, Arbeidsparticipatie, gewerkte uren en economische zelfstandigheid van vrouwen
- 35 Rijksoverheid, Het statistisch woningtekort nader uitgelegd
- 36 BNR, 2023, Woningtekort stijgt naar 400.000 in 2025
- 37 Zie ook noot 2
- 38 Het Financieele Dagblad, 2023, Ontwikkelaars zoeken woningcorporaties op om nieuwbouw te redden
- 39 Deltacommissaris, 2021, Briefadvies woningbouw en klimaatadaptatie (Spoor 2)
- 40 Alliander, Jaarverslag 2022
- 41 CE Delft, 2023, Beleid voor grootschalige batterijsystemen en afnamencongestie
- 42 RIVM, 2023, Waterbeschikbaarheid voor de bereiding van drinkwater tot 2030 – Knelpunten en oplossingsrichtingen
- 43 Nieuwsuur, 2023, Drinkwaterbedrijven zetten zich schrap: 'In de zomer kunnen we het niet meer bijbenen'
- 44 Zie noot 42
- 45 Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid, 2019, Mobiliteitsbeeld
- 46 DenkWerk, 2020, Klein land, grote keuzes – Ruimtelijke ordening richting 2050
- 47 NRC, 2023, Het ruimtelijke plan voor Nederland tot 2100 wordt 'breder, groter en ingrijpender'
- 48 CBS, 2022, Toename bebouwd gebied ten koste van landbouw
- 49 NOS, 2018, Kabinet gaat digibeten helpen
- 50 Rijksoverheid, 2019, Hulp aan digibeten schiet tekort
- 51 Motivation, 2018, Tweederde van de Nederlanders is klaar om alleen te bellen met data, zonder belminuten
- 52 WRR, 2020, Samenleven in verscheidenheid – Beleid voor de migratiesamenleving
- 53 LISS, 2021, Understanding attitudes towards refugees as compared to immigrants
- 54 European Social Survey 2002-2021
- 55 Zie noot 52
- 56 Zie noot 52
- 57 Zie noot 8
- 58 Zie noot 8
- 59 NOS, 2022, Honderden asielzoekers moeten buiten slapen in Ter Apel
- 60 BNR, 2015, Tsunami van migranten
- 61 Adviesraad Migratie, 2022, Realisme rond richtgetallen – Kansen en risico's van streefcijfers en quota in het migratiebeleid
- 62 NOS, 2018, Studenten-tentenkamp Groningen niet populair, 'daar slapen totaal niet fijn'
- 63 Zie noot 27
- 64 Financial Times, 2022, Britain is now a high-immigration country and most are fine with that
- 65 Zie noot 52
- 66 Wittgenstein Centre, Human Capital Data Explorer
- 67 NRC, 2022, Duitsland wil meer immigratie om personeelstekort te bestrijden, 7 miljoen werknemers tekort in 2035
- 68 Zie noot 7
- 69 European Labour Authority, 2023, Report on the cooperation practices, possibilities and challenges between Member States – specifically in relation to the posting of third-country nationals
- 70 ABU & NBBU, 2019, Arbeidsmigranten bemiddeld door ABU- en NBBU-leden: een overzicht
- 71 Zie noot 14
- 72 Tweede Kamer, 2022, Kamerbrief 'Aanpak arbeidsmarktcraptes'
- 73 NRC, 2023, Het migratiedebat: waarom de expat meer welkom is dan de asielzoeker
- 74 EenVandaag, 2023, Kan Nederland net als Duitsland arbeidsmigranten aantrekken om de economie draaiende te houden? 'Eerst investeren in huisvesting'
- 75 The Sunday News, UK health care agencies banned... WHO stops UK from recruiting in Zimbabwe
- 76 World Health Organisation, 2023, Health Workforce Support and Safeguards List
- 77 Portugal Ministry of Foreign Affairs, 2021, Portugal and India sign agreement on recruitment of Indian workers
- 78 UN Network on Migration, Triple Win Programme
- 79 Zie noot 74
- 80 CBS Statline, 2023, Internationale studenten; onderwijskenmerken
- 81 CBS, 2022, 40 procent eerstejaars universiteit is internationale student
- 82 Zie noot 20
- 83 Tweede Kamer, 2023, Kamerbrief 'Beheersing internationale studentenstromen in het hoger onderwijs'
- 84 Nuffic, Dutch degree students abroad
- 85 Ruud Koopmans, 2023, De Asielotterij
- 86 NRC, 2023, Vorig jaar bijna een miljoen asielaanvragen in Europa, hoogste aantal sinds 2016
- 87 The New York Times, 2023, Greece says it doesn't ditch migrants at sea. It was caught in the act.
- 88 NOS, 2018, Hongarije hongert asielzoekers uit
- 89 NRC, 2023, Italië legt NGO-reddingschip aan de ketting na invoering strengere regels voor oppikken migranten
- 90 NOS, 2021, 'Damascus veilig genoeg', Denemarken trekt verblijfsvergunningen Syriërs in
- 91 NRC, 2023, Hoe Europa zijn grenzen bewaakt
- 92 Het Financieele Dagblad, 2023, 'Je kunt beter met een klein groepje lidstaten migratiedeals sluiten'
- 93 Tweede Kamer, 2023, Kamerstuk 'Actuele situatie asielketen'
- 94 COA, Capaciteit en bezetting
- 95 Nieuwsuur, 2023, Crisisopvang voor asielzoekers twee keer zo duur als opvang in asielzoekerscentrum
- 96 De Volkskrant, 2023, Kabinet schort nareismaatregel voor nieuwe zaken op, dag voor beroep bij Raad van State
- 97 De Rechtspraak, 2023, Rechtbank oordeelt dat de werkbeperking van 24 weken voor asielzoekers in strijd is met Europees recht
- 98 Rijksoverheid, 2022, Europese Commissie verlengt Richtlijn Tijdelijke Bescherming Oekraïners
- 99 Zie noot 85
- 100 Gerald Knaus, 2020, Our Plan for the Aegan
- 101 Zie noot 92
- 102 The World Bank, 2021, Acting on Internal Climate Migration
- 103 SER, Werkwijzer vluchtelingen – feiten en cijfers, werk en onderwijs
- 104 Adviesraad Migratie, 2022, Asielopvang uit de crisis
- 105 Raad van State, 2023, Samenvatting advies 'spreidingswet'
- 106 CBS, 2022, CBS introduceert nieuwe indeling bevolking naar herkomst
- 107 CBS Statline, 2020, Prognose bevolking; kerncijfers, 2020-2070



Denkend aan Holland zie ik breede rivieren traag door oneindig laagland gaan, rijen ondenkbaar ijle populieren als hoge pluimen aan den einder staan; en in de geweldige ruimte verzonken de boerderijen verspreid door het land, boomgroepen, dorpen, geknotte torens, kerken en olmen in een grootsch verband. de lucht hangt er laag en de zon wordt er langzaam in grijze veelkleurige dampen gesmoord, en in alle gewesten wordt de stem van het water met zijn eeuwige rampen gevreesd en gehoord.

*HENDRIK MARSMAN, 1936*



**DENKWERK**

