

Vergaderjaar 2023–2024

36 410

Nota over de toestand van 's Rijks Financiën

Nr. 91

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 24 mei 2024

1. Inleiding

Nederland verandert. Op sommige vlakken snel, op andere geleidelijk. Sommige veranderingen zijn het gevolg van keuzes, bewust én onbewust. Andere veranderingen zijn onvermijdelijk. Voor sommige Nederlanders is verandering welkom, bij anderen roept verandering weerstand op. Als land en samenleving moeten wij om leren gaan met voortdurende verandering als constante factor. Een duidelijk toekomstbeeld op basis waarvan keuzes gemaakt worden is daarbij onontbeerlijk.

«Drukker, Diverser en Dubbelgrijs» – dat is het beeld van Nederland in 2050 dat het Nederlands Interdisciplinair Demografisch Instituut (NIDI) en Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) drie jaar geleden schetsten.¹ De omvang en samenstelling van de Nederlandse bevolking veranderen de komende dertig jaar door vergrijzing, migratie en toenemende diversiteit. Deze demografische ontwikkelingen brengen nieuwe complexiteiten, grote uitdagingen en onzekerheden met zich mee op een veelheid aan terreinen. Demografische ontwikkelingen zijn daarmee bepalend voor de toekomst van ons land. Vanuit deze uitdaging is de opdracht aan de Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050 (hierna: staatscommissie) ontstaan.

Het kabinet dankt de staatscommissie zeer hartelijk voor haar advies en uitgebreide analyse. Het rapport biedt een rijke feitenbasis en denkkader voor het noodzakelijke debat over (de effecten van) demografische ontwikkelingen.² In haar rapport schetst de staatscommissie verschillende scenario's van demografische verandering richting 2050. De staatscommissie adviseert om te sturen op «gematigde groei» van de Nederlandse

¹ Nidi/CBS (2021), Verkenning Bevolking 2050.

² Beleidsvorming op basis van wetenschappelijk onderbouwde trendanalyses sluit ook aan bij de aanbeveling van de WRR in het rapport *Grip*, om «solide en aansprekende» plannen te maken.

bevolking. De staatscommissie geeft aan dat met gematigde groei de druk op de publieke voorzieningen, ruimte en sociale cohesie hanteerbaar blijft, terwijl het tegelijk ruimte biedt voor economische groei en andere aspecten van brede welvaart.³ Hierbij geeft zij ook aan dat de inzet op zo'n scenario stevige keuzes vraagt.

Het past niet bij de demissionaire status van dit kabinet om zich in deze brief uit te spreken over een toekomstscenario op het gebied van demografische ontwikkelingen.

Dat is aan een nieuw kabinet. Inzet op een bepaald scenario vergt een fundamenteel gesprek over het soort samenleving dat wij willen en kunnen zijn. Wat voor soort economie wij willen zijn en welke banen daarbij passen.

Het kabinet concludeert dat elk van de in het adviesrapport genoemde scenario's, een afweging van verschillende belangen en consequenties vergt. Het realiseren van een gewenst scenario vraagt om aansturing en het maken van keuzes, om binnen dit scenario goed om te gaan met de kansen en risico's voor onze brede welvaart. Dát er keuzes gemaakt kunnen en moeten worden, maakt dit rapport zeer duidelijk. Evenzeer dat er regie mogelijk en waarschijnlijk nodig is op demografische ontwikkelingen in Nederland. Dit kan op directe wijze, door bijvoorbeeld explicieter gebruik te maken van prognoses, bandbreedtes en verschillende scenario's bij de totstandkoming van beleid. Het kan ook indirect, bijvoorbeeld via sturing op ruimtelijke ordening, economische activiteiten, minimumloon en regulering van de arbeidsmarkt.

Deze keuzes vergen een overkoepelend langetermijnperspectief op onze economie, ruimte en samenleving. Met oog voor de onderlinge samenhang en wisselwerking tussen de verschillende beleidsterreinen zoals arbeidsmarkt, sociale zekerheid, innovatiekracht, ondernemingsklimaat, onderwijs, zorg, wonen en ruimtelijke ordening. Ook moet er rekening gehouden worden met het feit dat Nederland als klein en dichtbevolkt land tegelijkertijd een zeer grote handelsnatie en internationale investeerder is. De wisselwerking tussen beleidsterreinen betekent dat de keuze voor het één, een opoffering elders vergt.

Met deze kabinetsreactie beoogt het kabinet het gesprek over deze keuzes verder te voeden en het huiswerk gereed te hebben waar een nieuw kabinet gebruik van kan maken. In deze reactie schetst het kabinet welke afwegingen hierbij van belang kunnen zijn voor een volgend kabinet en op welke wijze huidig beleid en onderzoek hieraan kunnen bijdragen. In de bijlage van deze reactie treft u ook een overzicht van relevante trendverkenningen, analyses en adviesrapporten.

Voorgeschiedenis opdracht staatscommissie

Gezien het grote belang van demografische ontwikkelingen op een veelheid van beleidsterreinen stelde de regering op 26 augustus 2022 de staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050 (hierna «staatscommissie») in.⁴ Hiermee gaf de regering tevens gehoor aan de motie Dijkhoff/Buma c.s.⁵ en de motie Den Haan c.s.⁶ De eerstgenoemde motie verzocht de regering scenario's te

³ <https://www.cbs.nl/nl-nl/dossier/brede-welvaart-en-de-sustainable-development-goals/monitor-brede-welvaart-sustainable-development-goals-2022/toelichting/definities>

⁴ *Kamerstukken II* 2021/22, 35 925, nr. 171.

⁵ Motie van de leden Dijkhoff, van Haersma Buma, Pechtold, Segers, van der Staaij, Asscher, Krol, Tweede Kamer, vergaderjaar 2018–2019, 35 000, nr. 8.

⁶ Motie Den Haan c.s., Tweede Kamer, vergaderjaar 2021–2022, 35 925, nr. 55.

ontwikkelen om de gevolgen van demografische veranderingen in Nederland op verschillende beleidsterreinen in kaart te brengen en deze te voorzien van beleidsopties. De motie Den Haan c.s. verzocht de regering te verkennen of en hoe een staatscommissie «bevolkingsgroei en vergrijzing» aanbevelingen kan doen voor beleids-opties.

De staatscommissie is gevraagd advies uit te brengen over scenario's, mogelijke beleidsopties en handelingsperspectieven van de regering in relatie tot de maatschappelijke gevolgen van de demografische ontwikkelingen tot tenminste 2050. Het gaat daarbij in het bijzonder om (de gevolgen van) vergrijzing en migratie, tegen de achtergrond van de brede welvaartsbenadering.⁷ Op 15 januari 2024 heeft de staatscommissie haar adviesrapport aan het kabinet aangeboden.

2. Het advies van de staatscommissie

De staatscommissie zet uiteen hoe Nederland «drukker, grijzer en diverser» wordt. Met vergrijzing, migratie, kindertal en levensverwachting als drijvende krachten. Doordat het sterfte- en geboortecijfer grofweg tegen elkaar wegvallen, bepaalt het migratiesaldo de toename van de bevolking. De staatscommissie acht de kans reëel dat migratie de bevolking sneller doet groeien dan voorzien in de prognoses van het CBS. Wereldwijde trends als geopolitieke instabiliteit, economische ontwrichting en klimaatmigratie kunnen van invloed zijn op het migratie-saldo. Bovendien beïnvloeden huidige en toekomstige politieke keuzes migratie. De staatscommissie schetst daarom verschillende scenario's.

De staatscommissie behandelt de invloed van demografische veranderingen op sociale cohesie. In dit kader staat zij stil bij het effect op verschillende scheidslijnen in de samenleving. De staatscommissie spreekt van «veedelingen»: er is niet één dominante maatschappelijke tegenstelling, maar er zijn allerlei vormen van onderling verschil. De staatscommissie kijkt naar vier scheidslijnen: tussen mensen met verschillende opleidingsniveaus; mensen met of zonder migratieachtergrond; jongere en oudere generaties; en tussen regio's. Daarbij benoemt de staatscommissie als belangrijkste scheidslijn die tussen mensen met verschillende opleidingsniveaus; vooral of mensen al dan niet een hbo- of wo-opleiding hebben gevolgd.

De staatscommissie bespreekt drie terreinen waarop demografische ontwikkelingen grote invloed hebben. Ontwikkelingen die met elkaar samenhangen en regionaal verschillend uitwerken.

Demografische ontwikkelingen werken door in de ruimtelijke ordening en de woningmarkt. Een grotere bevolking vraagt meer ruimte om te wonen, werken, leven en recreëren. Ruimte die nu al schaars is: Nederland is het op één na dichtstbevolkte land van de EU. Ruimte die we nodig hebben voor mobiliteit en infrastructuur, economie, energie- en watergebruik, landbouw en natuur. Meer inwoners betekent ook een toenemende vraag naar woonruimte. Vergrijzing vraagt daarnaast om woningen die passen bij een oudere levensfase. Ook zien we een trend naar steeds meer eenpersoonshuishoudens.

Op het terrein van economie en arbeidsmarkt wijst de staatscommissie op een afname van het werkende deel van de bevolking. Langer doorwerken compenseert die afname slechts ten dele. Naar verwachting stagneert de

⁷ Kamerstukken II 2021/22, 35 925, nr. 171.

groei van het arbeidsaanbod tot ongeveer 2040. Een belangrijke factor daarbij is dat we in Nederland in vergelijking met andere landen relatief weinig uren per week werken. Daarnaast is de groei van de arbeidsproductiviteit de laatste jaren gestagneerd – zowel in Nederland als in andere westerse economieën. Arbeidsmigratie kan een tijdelijke verlichting brengen van het probleem van stagnerend arbeidsaanbod. Tegelijkertijd vergroten arbeidsmigranten ook de vraag naar goederen en diensten, en worden zij op termijn ook onderdeel van de vergrijzende groep. De wenselijke volgorde van de aanpak is dan ook: eerst innovatie (productiviteitsverhoging), dan participatie (meer uren, meer uitkeringsgerechtigden, meer asielmigranten aan het werk) en tenslotte (arbeids)migratie.

Over de gevolgen voor publieke voorzieningen en sociale zekerheid merkt de staatscommissie op dat vooral de bevolkingssamenstelling de houdbaarheid van het stelsel bepaalt. Ze wijst op de «dubbele vergrijzing»: niet alleen komen er meer ouderen bij, maar ook meer 80-plussers. Dit speelt in heel Europa, waarbij Nederland momenteel onder het EU gemiddelde zit qua aandeel 65- en 80-plussers in de bevolking. Dat zet de houdbaarheid van sociale zekerheid en zorg onder druk. Het beroep op sociale zekerheid neemt toe, terwijl de beroepsbevolking die de sociale zekerheid betaalt afneemt. De invloed van migratie op inkomsten en uitgaven aan sociale zekerheid is onzeker en hangt sterk samen met het type migrant. De dubbele vergrijzing zorgt ook voor een stijgende zorgvraag. Dat zet druk op de betaalbaarheid en beschikbaarheid van de zorg.

De staatscommissie licht toe dat het gestegen opleidingsniveau van de Nederlandse beroepsbevolking bijdraagt aan de ontwikkeling van de kenniseconomie, die Nederland ambieert te zijn. Personeelstekorten in de kinderopvang en het onderwijs, maar ook breder, zoals de verschillen in vaardigheden tussen groepen in relatie tot de veranderende arbeidsvraag, hebben gevolgen voor kansengelijkheid. Dit kan verstrekende gevolgen hebben voor de verdere levensloop van mensen en scheidslijnen in de samenleving verdiepen. Daarbij is aandacht nodig voor hoe negatieve effecten elkaar kunnen versterken en cumulatief specifieke groepen kunnen treffen. Wie beperkte aansluiting heeft op de arbeidsmarkt kan daar ook negatieve gevolgen door ervaren op de woningmarkt, en in de eigen gezondheid.

3. Bevolkingsgroei en brede welvaart

Op basis van haar analyse adviseert de staatscommissie te gaan sturen én anticiperen op een scenario van gematigde groei waarbij de bevolking groeit naar 19 à 20 miljoen mensen in 2050. Met gematigde groei behouden we volgens de staatscommissie het evenwicht tussen beperkte groei van de bevolking in een context van toenemende vergrijzing enerzijds en het waarborgen van economische groei, sociale cohesie en andere aspecten van brede welvaart anderzijds. Hierbij gaat het ook om andere welvaarts- en welzijnsaspecten zoals gezondheid, werk en vrije tijd, zorg, wonen, inclusiviteit, gelijke kansen, veiligheid, onderwijs, kwaliteit van de natuur en leefomgeving. Demografische ontwikkelingen hebben invloed op de kwaliteit van leven: hier en nu, voor toekomstige generaties en ook buiten Nederland. Ze beïnvloeden direct en indirect heel veel elementen die de welvaart en het welzijn van Nederland bepalen.

A. Kindertal, levensverwachting & migratie

Ontwikkelingen rond geboorte en sterfte worden beïnvloed door overheidsbeleid op uiteenlopende terreinen, maar laten zich moeilijk direct sturen. Dit gaat om levensbeslissingen die aan mensen zelf zijn. Beleid kan zich wel richten op goede levensomstandigheden. Nederland kent al succes in het realiseren van een steeds langere levensverwachting waarbij mensen ook langer in goede gezondheid leven. Verdere verhoging van de levensverwachting is mogelijk bij een goede toegang tot zorg en preventie van ziekte. Direct beleid dat gericht is op het krijgen van meer kinderen heeft volgens de staatscommissie geen, of slechts zeer tijdelijk effect. Het huidige beleid richt zich op het creëren van de juiste randvoorwaarden voor mensen met een kinderwens, zoals kinderopvang, huisvesting en arbeidszekerheid. Het is daarmee indirect beleid dat effect kan hebben op de lange termijn.

Migratie heeft grote impact op de demografische ontwikkeling. Daarom adviseert de staatscommissie om te komen tot een politieke vaststelling van bandbreedtes voor de verschillende typen van migratie.⁸ Om binnen deze bandbreedtes te blijven, is er een langjarige visie op de omvang van en balans tussen migratievormen nodig waarop het directe en indirecte beleid wordt afgestemd. Direct migratiebeleid betreft met name toelatingscriteria of de uitvoering daarvan voor een bepaalde vorm van migratie, alsook afspraken binnen de EU en met landen van herkomst (binnen en buiten de EU). Ook de werving van kennismigranten en de arbeidsmarkttoegang van de migranten die hier al zijn, vallen hieronder. Bij indirect migratiebeleid gaat het om sturing op achterliggende factoren die migratie beïnvloeden, zoals het arbeidsaanbod in Nederland of het onderwijsaanbod. Het raakt daarmee aan andere beleidsterreinen zoals het arbeidsmarkt-, huisvestings-, bedrijven- en onderwijsbeleid. Achter keuzes op deze domeinen schuilt de vraag welk soort economie Nederland wil zijn en welke banen daarbij horen.

De verschillende vormen van migratie vergen elk afzonderlijk verschillend beleid. Ze verschillen immers aanzienlijk wat betreft het verblijfsdoel en -duur van de migrant, de aantallen migranten en hun achtergrond. Zoals de staatscommissie laat zien heeft in de jaren 1999–2020 gezinsmigratie (33%) het grootste aandeel in de instroom, gevolgd door arbeidsmigratie (25%), studiemigratie (15%), de groep «overig» (15%) en asielmigratie (12%). Verdere toelichting op deze cijfers is te vinden in hoofdstuk 3 van het rapport van de staatscommissie. Het advies van de staatscommissie maakt duidelijk dat keuzes op migratie verband houden met keuzes over de inrichting van de Nederlandse economie.

In de zomer van 2023 is er een breed pakket aan mogelijke beleidsmaatregelen op het terrein van migratie voorgelegd ten behoeve van de bewindspersonen overleggen over migratie. Een volgend kabinet zou zich opnieuw over (onderdelen van) dit pakket aan maatregelen kunnen buigen. Op 10 juli 2023 zijn deze stukken aangeboden aan de Tweede Kamer.⁹

B. Sociale Cohesie

Een veranderende bevolkingssamenstelling betekent ook een veranderende samenleving en manier van samenleven. Verschillen tussen mensen kunnen toenemen waardoor men zich meer terugtrekt in hun

⁸ Zo geeft de staatscommissie bijvoorbeeld aan dat bij een jaarlijks migratiesaldo van 40.000, de bevolking zal groeien naar 18,8 miljoen in 2050.

⁹ Kamerstukken II, 2022/23, 30 573, nr. 202

eigen sociale bubbel¹⁰ en de sociale samenhang onder druk komt te staan. Hierbij spelen verschillende factoren een rol: toenemende verscheidenheid in de samenleving¹¹, ongelijkheid in financieel vermogen¹², alsook sociaal, cultureel en persoonlijk kapitaal¹³, verminderd politiek vertrouwen¹⁴ en ervaren uitsluiting en discriminatie¹⁵. In het recente onderzoeksrapport «De leefwerelden van arm en rijk» concludeert het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP, 5 april 2024) dat de rijkste en armste Nederlanders elkaar steeds minder ontmoeten, en dat deze gescheiden leefwerelden ten koste gaan van sociale cohesie in de samenleving

Uit onderzoek, samengevat in het rapport van de staatscommissie, blijkt dat er weinig maatschappelijk draagvlak is voor verdere bevolkingsgroei. Zoals eerder aangegeven blijkt tegelijkertijd uit het adviesrapport van de staatscommissie ook dat de keuze voor elk demografisch scenario consequenties en afwegingen met zich meebrengt die tegen een achtergrond van brede welvaart beschouwd moeten worden. De staatscommissie waarschuwt voor groeiende ongelijkheid en maatschappelijke tegenstellingen als gevolg van toenemende druk op ruimte, sociale zekerheid, zorg en onderwijs. Hierbij wijst de staatscommissie vooral op toenemende kansenongelijkheid in het onderwijs en de verstrekende gevolgen voor de verdere levensloop van individuen en scheidslijnen in de samenleving die dat kan hebben. Ongelijkheid in opleidingsniveau werkt door in verschillen in inkomensverdeling, kansen op de arbeidsmarkt en de woningmarkt en toegankelijkheid van voorzieningen.

Ook de grote uitdagingen rond klimaat, natuur, circulariteit en energietransitie werken in regio's en buurten op verschillende manieren door, wat ook scheidslijnen kan verdiepen.

Bevolkingsontwikkeling en een veranderende samenstelling van de bevolking hebben ook grote gevolgen voor onze democratie en de toekomst van het openbaar bestuur. Bijvoorbeeld voor de verhouding tussen het Rijk en de medeoverheden, maar ook voor het waarborgen van voldoende participatie en politieke vertegenwoordiging van een steeds diversere samenleving. De Minister van BZK werkt samen met kennispartijen aan een onderzoekskader om meer inzicht te krijgen in deze urgente thematiek.

Voor alle grote transitie-opgaven waar Nederland voor staat, is het belangrijk dat mensen ze als rechtvaardig ervaren. Om transities succesvol door te voeren en de effecten van demografische ontwikkelingen op te kunnen vangen, is een samenleving nodig waarin mensen kunnen en willen meedoen. Een samenleving waarin mensen bereid zijn naar elkaar om te zien en elkaar de ruimte gunnen om zichzelf te zijn en zich te ontwikkelen. Waar er sprake is van wederzijds respect en begrip. Ook als de ander een andere achtergrond heeft, andere belangen heeft of anders denkt. Een verdieping van scheidslijnen in de samenleving kan leiden tot meer en sterkere vooroordelen. Daardoor kunnen ongelijke behandeling en discriminatie toenemen en verdraagzaamheid in de

¹⁰ CBS, Mensen met Nederlandse herkomst hebben meest gesegregeerde netwerk, 23 februari 2024

¹¹ WRR (2020), Samenleven in verscheidenheid.

¹² IBO Vermogensverdeling – Licht uit, spot aan: de vermogensverdeling | Rapport | Rijksoverheid.nl

¹³ Eigentijdse ongelijkheid | Publicatie | Sociaal en Cultureel Planbureau (scp.nl)

¹⁴ Elke regio telt! Een nieuwe aanpak van verschillen tussen regio's (rli.nl); Atlas van Afgehaakt Nederland | Rapport | Kennisbank Openbaar Bestuur (kennisopenbaarbestuur.nl); SCP (2022), Continu Onderzoek Burgerperspectieven.

¹⁵ SCP (2020), Ervaren Discriminatie in Nederland II

samenleving juist afnemen. Dit heeft nadelige effecten op de betrokkenheid, het welzijn en de bestaanszekerheid van mensen. Daarmee raakt het ook aan de algehele veerkracht en weerbaarheid van de samenleving.

Dit kabinet heeft eerder aangegeven te streven naar «inclusief» samenleven.¹⁶ Inclusie vergt gelijke kansen, gelijkwaardige behandeling, wederzijdse erkenning en respect, alsook open en actief luisteren naar elkaar – ook door de overheid. Dit geldt voor alle domeinen zoals de arbeidsmarkt en onderwijs, maar ook in de zorg, op de woningmarkt en bij interpersoonlijk contact in het dagelijks leven.

Participatie en gelijkwaardige toegang tot de arbeidsmarkt en andere domeinen van het openbare leven zijn belangrijke schakels om aan de volgende generaties een vitale samenleving over te dragen. Ook zijn ze belangrijk om krapte op de arbeidsmarkt tegen te gaan. Uitsluiting van mensen op de arbeidsmarkt kunnen wij ons niet veroorloven. Niet iedereen in Nederland heeft echter dezelfde kansen op werk, zoals (zwangere) vrouwen, personen met een migratieachtergrond, mensen met een arbeidsbeperking en senioren. In het kader van het programma Voor een Inclusieve Arbeidsmarkt, de Aanpak Arbeidsmarktdiscriminatie en de aanpakken gericht op tegengaan van stagediscriminatie werkt het kabinet hard aan gelijkwaardige kansen op de arbeidsmarkt. Helaas is het wetsvoorstel «Toezicht gelijke kansen bij werving en selectie» dat zag op toepassing van een objectieve werkwijze bij werving en selectie door de Eerste Kamer verworpen. Het kabinet ziet ondanks dat, een grote groep bedrijven die – juist nu deze wet er niet komt – hun verantwoordelijkheid wil nemen, en die ook andere bedrijven oproept om dat te doen. Het kabinet sluit zich aan bij die oproep en wil daarom samen met «sER-Diversiteit in bedrijf» en deze bedrijven aan de slag om te komen tot een covenant om zo met werkgevers te zorgen dat objectief werven en selecteren de nieuwe norm wordt in het Nederlandse bedrijfsleven. Om gelijkheid van kansen op de arbeidsmarkt duurzaam te vergroten, zullen werkgevers stevig aan de slag moeten, in samenwerking met verschillende maatschappelijke partners. Ook vraagt het om te maken keuzes in het funderend onderwijs over hoe om te gaan met culturele diversiteit, met nieuwkomers en met het actief bevorderen van cohesie.

Ter vergroting van kansengelijkheid in het onderwijs, heeft het kabinet verschillende stappen gezet, zoals: het werken aan een herwaardering van het beroepsonderwijs met investeringen in het mbo en een gelijkwaardige behandeling van alle studenten in het vervolgonderwijs, het verplicht naar boven bijstellen van het schooladvies voor het voortgezet onderwijs als de doorstroomtoets daar aanleiding toe geeft, de Onderwijskansenregeling en het programma School en Omgeving. Uw Kamer ontvangt dit voorjaar het rapport van de ex-ante beleidsevaluatie «Doorstroom en kansrijk stelsel».

Als het in het bijzonder gaat om nieuwkomers in Nederland, die zich voor kortere of langere tijd in Nederland willen, mogen en kunnen vestigen, dan is naast een samenlevingsperspectief ook integratie van essentieel belang voor deelname aan de Nederlandse samenleving. Een visie op integratie van nieuwkomers legde het kabinet neer in de Kamerbrief Visie op het begrip integratie.¹⁷ Het gaat dan om ondersteuning bij het leren van de taal en het vinden van werk, het vinden van de weg in de samenleving, maar ook het respecteren van de rechten, plichten en waarden in Nederland en hen hierop aanspreken. Succesvolle integratie vereist zowel het nemen van eigen verantwoordelijkheid, als ook een samenleving die

¹⁶ Kamerstukken II, 2021/22, 32 824, nr. 357

¹⁷ Kamerstuk 2021/2022, 32 824, nr. 357.

iedereen de kans biedt zijn talenten te ontplooien. Van nieuwkomers verwachten we een actieve houding en inspanning om de taal te leren en te participeren, bij voorkeur met betaalde arbeid. Nieuwkomers worden hierbij ondersteund door de overheid. Voor asielzoekers die een status hebben verkregen is de Wet Inburgering 21 het belangrijkste kader.

Om het inclusief samenleven verder te versterken, zet dit kabinet in op het tegengaan van discriminatie en racisme¹⁸ en het bevorderen van sociale interactie in de publieke ruimte.¹⁹ Het tegengaan van discriminatie en racisme betreft een brede aanpak, die ziet op verschillende discriminatiegronden, zoals neergelegd in het Nationaal Programma tegen Discriminatie en Racisme.²⁰ Via het bewerkstelligen van ontmoeting en dialoog tussen personen met verschillende achtergronden, wordt er bijgedragen aan meer begrip en herkenning. Het faciliteren van culturele activiteiten versterkt participatie, stimuleert persoonlijke ontwikkeling en verstevigt de verbinding tussen mensen.

Bij het maken van keuzes in het licht van demografische ontwikkelingen, moet het kabinet er scherp op zijn of ze bestaande scheidslijnen niet verder verdiepen of zelfs nieuwe scheidslijnen creëren. Omgekeerd zou het ondersteunen van sociale interactie, over scheidslijnen heen, een belangrijk aandachtspunt moeten zijn in de leefomgeving, op de werkvloer, op school en in andere facetten van het dagelijkse maatschappelijk leven zoals de sportclub en de vrijwilligersorganisatie. Het realiseren van een inclusieve samenleving vraagt om verdergaande inzet op het verzachten van scheidslijnen in de samenleving (opleidingsniveau, migratieherkomst, regio, leeftijd). Een nieuw kabinet kan hierbij de ingeslagen weg voortzetten.²¹ Tevens is hier een rol weggelegd voor werkgevers, maatschappelijk middenveld en uiteraard ook elke individu die onderdeel is van de Nederlandse samenleving. Samenleven gaat eenieder aan.

4. Afwegingen en dilemma's voor politiek en beleid

Voor elk van de in het rapport behandelde domeinen (ruimte, economie en arbeidsmarkt, en publieke voorzieningen) is er behoefte aan robuust, overkoepelend en samenhangend beleid vanuit een langetermijnperspectief, over de domeinen heen. Deels voorziet het beleid van het kabinet hier in.

Of heeft het kabinet belangrijke stappen gezet. Zo werkt het kabinet aan een economie met vier pijlers: innovatief, duurzaam, weerbaar en een waar de samenleving van meeprofiteert.²² Een volgend kabinet kan hier verdere keuzes inmaken. Hieronder identificeert het kabinet een aantal overkoepelende afwegingen die zien op de inrichting van de economie, de arbeidsmarkt, ruimte en de samenleving. Daarna spitst de uiteenzetting zich toe op de afwegingen op de verschillende deelterreinen die de staatscommissie heeft geïdentificeerd. In de bijlagen staat het huidige beleid beschreven op deze deelterreinen.

¹⁸ De gezamenlijke aanpak van het kabinet is neergelegd in het Nationaal Programma Discriminatie en Racisme.

¹⁹ <https://www.platform31.nl/artikelen/samenleven-in-diversiteit-de-kracht-van-de-openbare-ruimte/>

²⁰ <https://open.overheid.nl/documenten/b6a7ec23-71f8-4caf-a73d-a0ad7a020f0f/file>

²¹ Kamerstukken II, 2023/24, 32 824, nr. 413

²² Dit staat beschreven in een brief aan uw kamer van de Minister van Economische Zaken en Klimaat getiteld «Het Perspectief op de Nederlandse Economie». In dit perspectief op de economie benadrukt het kabinet het belang van een brede welvaartvisie op arbeidsmigratie, met aandacht voor de verdeling van lusten en lasten – en de relatie tot de geschetste economische uitdagingen en krapte.

A. Overkoepelende afwegingen

We staan als samenleving de komende jaren voor moeilijke keuzes. Onder andere door de huidige krapte op de arbeidsmarkt zullen niet alle maatschappelijke wensen tegelijk vervuld kunnen worden. De overheid zal moet kiezen welke maatschappelijke uitdagingen als eerste aan te pakken. Er is een weging nodig over wat we van waarde vinden, om richting te geven aan de verdeling van de verschillende schaarstes zoals arbeid en ruimte. Onder deze keuzes op deelterreinen liggen fundamentele vraagstukken over de spelregels van de Nederlandse economie en samenleving.

Afweging: markten laten werken of actieve sturing op activiteiten

Een van de grote vragen voor de komende jaren is hoe de beschikbare schaarse middelen het best te verdelen, en wie welke rol daarin moet spelen. Verdeling kan zowel plaatsvinden door keuzes van de overheid als via marktmechanismen of als combinatie van beiden. In de praktijk zijn beiden nodig. De overheid kan goed oog houden op publieke belangen, maar mist de kennis van en sturingsmogelijkheden op de gehele economie. De markt is juist goed in het samenbrengen van complexe decentrale informatie en het vinden van innovaties, maar neemt publieke belangen niet automatisch voldoende mee.

De overheid kan keuzes over schaarste maken door randvoorwaarden te stellen aan het speelveld waarop marktpartijen opereren. Om zo te zorgen voor maatschappelijk wenselijke uitkomsten. Dit kan gaan om regulering, bijvoorbeeld de eisen die we in Nederland stellen aan arbeidsvoorwaarden en arbeidsomstandigheden, zoals het werken met gevaarlijke stoffen. Of om de beprijzing van economische activiteiten met een negatief effect op de brede welvaart, bijvoorbeeld via het ETS²³ systeem. Of subsidiëring om juist maatschappelijk wenselijke activiteit aan te moedigen, bijvoorbeeld om verduurzaming te stimuleren. Bij het stellen van randvoorwaarden richt beleid zich niet op specifieke economische activiteiten, maar op de voorwaarden voor economische activiteit. Dit heeft als belangrijk voordeel dat ruimte wordt geboden aan de efficiëntie die de markt met zich mee kan brengen, en het marktpartijen ruimte biedt om zich aan te passen op manieren die vooraf moeilijk te voorspellen zijn.

In sommige gevallen kan de overheid meer expliciete keuzes maken over de verdeling van schaarste, omdat activiteiten die de overheid belangrijk acht anders verdwijnen of niet (voldoende of tijdig) tot stand komen. Keuzes vóór activiteiten met een bijzonder belang vanwege de maatschappelijke waarde, economische groei, innovatie, of open strategische autonomie²⁴. En keuzes weg van activiteiten met duidelijk negatieve effecten op de brede welvaart. Een voorbeeld hiervan is de sluiting van de kolencentrales.²⁵ Er gaat tijd overheen voordat de economie zich aanpast aan nieuwe marktprikkels. Een duidelijk transitiepad of sturing van de overheid kan daarom behulpzaam zijn en richting geven.

²³ https://climate.ec.europa.eu/eu-action/eu-emissions-trading-system-eu-ets_en

²⁴ Voor het kabinet staat de open strategische autonomie van de Europese Unie voor haar vermogen om als mondiale speler, in samenwerking met internationale partners, op basis van eigen inzichten en keuzes haar publieke belangen te borgen en weerbaar te zijn in een onderling verbonden wereld.

²⁵ [wetten.nl – Regeling – Wet verbod op kolen bij elektriciteitsproductie – BWBR0042905](https://wetten.nl/Regeling-Wet%20verbod%20op%20kolen%20bij%20elektriciteitsproductie) (overheid.nl)

Afweging: keuzes tussen én binnen maatschappelijke doelen

Er liggen grote maatschappelijke opgaven die een actieve rol van de overheid vragen. De staatscommissie bespreekt bijvoorbeeld opgaven rond klimaat, woningbouw, zorg en onderwijs. Tegelijkertijd zet de staatscommissie helder uiteen hoe we de komende decennia met verschillende vormen van schaarste te maken krijgen, zoals schaarste van fysieke ruimte en van arbeidskrachten.

Allereerst speelt de afweging rondom de omvang van de publieke sector en de private sector. Bijvoorbeeld in het aantrekken van voldoende arbeidskrachten en in het beslag op ruimte. De opgaven waar Nederland voor staat vragen veel van de publieke sector. Publieke sectoren hebben voldoende personeel nodig voor hun afgesproken taken, om aan verwachtingen van burgers te voldoen en daadkrachtig aan de slag te gaan met deze opgaven. Een florerende private sector heeft de publieke sector ook hard nodig. Voor een goed opgeleide beroepsbevolking, een wetenschappelijke kennisbasis, inzet op gezondheid en om te voorkomen dat mensen langdurig uitvallen. Tegelijkertijd worden publieke sectoren gefinancierd met belastinggeld dat eerst moet worden verdiend. En kunnen werkenden in de publieke sector niet ingezet worden voor de private sector. Het is zaak het verdienvermogen van ons bedrijfsleven te borgen en te voorkomen dat voor werkenden belastingheffing een te groot beslag legt op besteedbare inkomens. De juiste balans vinden tussen markt en overheid is essentieel. Deze afweging speelt voor publieke sectoren in den brede, maar is in het bijzonder urgent bij de zorg. Door onder meer vergrijzing en toenemende behandelmogelijkheden zal de trendmatige groei van de zorguitgaven naar verwachting groter zijn dan de economische groei, waardoor de sector zonder scherpe keuzes op de lange termijn een steeds groter beslag legt op beschikbare financiële middelen en arbeidskrachten.

Vervolgens is er de afweging tussen verschillende overheidsdoelen. De overheid draagt immers zelf bij aan de vraag naar arbeid. Via vacatures in publieke sectoren om te zorgen voor voldoende personeel in de zorg of het onderwijs. Dit gebeurt ook als huishoudens of bedrijven geld ontvangen en dit door hun uitgaven of investeringen leidt tot extra vraag naar arbeid. Bijvoorbeeld door subsidies voor verduurzaming wordt het aantrekkelijker om hierin te investeren voor consumenten en bedrijven, waardoor de vraag stijgt naar personeel in die sector. Keuzes tussen doelstellingen voorkomt dat zaken vastlopen doordat teveel verschillende partijen tegelijk een beroep doen op schaarse middelen.

Tot slot zijn er ook binnen doelstellingen keuzes mogelijk om effectief om te gaan met schaarse middelen. Zo wordt er momenteel al geprioriteerd op het stroomnet. Netbeheerders kunnen voorrang verlenen op het stroomnet aan uitbreidingen met grote maatschappelijke impact, zoals gezondheidszorg en scholen.²⁶ Een ander voorbeeld is het verdelen van woningen in de sociale sector. Hierover heeft dit kabinet in het wetsvoorstel versterking regie volkshuisvesting, dat nu in uw Kamer ligt, aangekondigd dat diverse groepen woningzoekenden in aanmerking komen voor voorrang middels indeling in een urgentiecategorie.

²⁶ Prioriteringskader uitbreidingen stroomnet gereed | Nieuwsbericht | Rijksoverheid.nl

Uitdagingen

We lopen op het gebied van ruimtetegen grenzen aan. Dit leidt tot toenemende spanningen in de samenleving. En tot het risico dat de alledaagse leefomgeving minder aantrekkelijk wordt. De concurrentie om ruimte wordt alleen maar groter naarmate de bevolking groeit en van samenstelling verandert.

- *Ruimte voor volkshuisvesting en bouwen.* De woningbouwopgave blijft de komende jaren een belangrijke uitdaging. Vanwege het huidige tekort en de doorwerking op de toekomstige woningbouwopgave is het van belang dat demografische ontwikkelingen integraal worden meegenomen in woningbouwbeleid. Bevolkingsgroei heeft immers invloed op de vraag naar ruimte voor woningbouw. Daarnaast moet er rekening worden gehouden met eisen die de vergrijzing stelt aan de nationale woningvoorraad. Ook de noodzakelijke verduurzaming van de woningvoorraad stelt eisen aan de woningbouw.
- *Ruimte voor economie en verdienvermogen.* Voor economische activiteit is fysieke ruimte nodig. Industrie, kantoren, havens en handelsgebouwen nemen 2,5 procent van de fysieke ruimte in beslag. De vraag naar ruimte stijgt door economische ontwikkeling en bevolkingsgroei.²⁷
- *Ruimte voor mobiliteit en bereikbaarheid.* Ook gematigde bevolkingsgroei leidt tot een overbelasting van de infrastructuurnetwerken. De meeste verkeersopstoppingen vinden nu en straks plaats in het centrum van het Stedelijke Netwerk Nederland. In andere regio's is de verwachte belasting van de infrastructuur minder knellend. Daar zal door het afnemen van voorzieningen en banen de bereikbaarheid ervan juist verminderen.
- *Ruimte voor landbouw.* Ongeveer de helft van het Nederlandse oppervlakte is in gebruik van de landbouw. Het is belangrijk te zorgen voor een economisch sterke landbouw met voldoende verdienvermogen; om de landbouw in Nederland te bezien in relatie tot de rol van Nederland in de Europese voedselvoorziening en het verduurzamen van de productie. Ook is het belangrijk dat bij ruimteclaims die landbouwgrond raken heel zorgvuldig wordt afgewogen of onttrekking noodzakelijk is.
- *Ruimte voor Defensie.* Geopolitieke ontwikkelingen in de wereld leiden tot het versterken van Defensie. Ook op dit vlak wordt er een beroep gedaan op de ruimte en fysieke leefomgeving om te oefenen en militaire capaciteiten gereed te stellen.
- *Ruimte voor water en bodem en klimaatadaptatie.* Demografische ontwikkelingen kunnen ook gevolgen hebben voor de mogelijkheid om aan de kwaliteitseisen van het oppervlaktewater te voldoen, en voor de beschikbaarheid van drinkwater. Ook een gematigde bevolkingsgroei betekent een grotere vraag naar drinkwater en meer knelpunten. Daarnaast moeten we er op het gebied van water rekening mee houden dat de zeespiegel stijgt en dat de bodem in het westen van het land zakt. Steeds grotere delen van het landschap moeten worden ingericht om water vast te houden en op te vangen.
- *Ruimte voor duurzaamheid en energietransitie.* Uiterlijk in 2050 moet de netto-uitstoot van broeikasgassen van Nederland tot nul gereduceerd zijn. Daarvoor werken we aan een klimaatneutraal energiesysteem in 2050. De opwek uit hernieuwbare bronnen is qua aanbod meer variabel. Een constant energieaanbod vereist daarom bijvoorbeeld dat

²⁷ Om meer zicht te krijgen op de ruimtelijk economische ontwikkelingen en patronen werkt het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat aan een Ruimtelijk Economische Verkenning voor Nederland. Deze wordt voor de zomer opgeleverd.

we elektriciteit opslaan in batterijen of omzetten naar waterstof. De daarvoor benodigde ruimte maakt dat een klimaatneutraal energiesysteem ruimte kost. Ook verduurzaming van de landbouw, wat voor een deel via extensivering tot stand moeten komen, zal ruimte vergen.

- *Ruimte voor natuur en biodiversiteit.* Ook voor het versterken van natuur en biodiversiteit en het voldoen aan Europese en internationale verplichtingen op dat terrein is extra ruimte nodig. Daarbij gaat het zowel om extra beschermde natuurgebieden als om een functiecombinatie van natuur en landbouw (en andere vormen van landgebruik), bijvoorbeeld in de vorm van groen-blauwe dooradering.²⁸
- *Ruimte voor publieke voorzieningen, leefomgeving en circulaire economie.* Het behouden van een aantrekkelijke en herkenbare leefomgeving is een opgave, door de impact van bevolkingsgroei en toenemende diversiteit op de dagelijkse leefomgeving, het cultuurlandschap en het aanwezige erfgoed. Dit vraagt om voldoende aanbod van publieke voorzieningen zoals zorg-, onderwijs- en culturele instellingen. Onderwijs- en culturele instellingen zoals bibliotheken kunnen daarbij ook een verbindende rol spelen in een diverser wordende samenleving. Meer mensen betekent ook (uitgaande van huidige gedragspatronen) meer auto's, meer consumptie en afval, wat de wijze waarop de leefomgeving wordt gepercipieerd, beïnvloedt.

Afwegingen

Afweging: bestaand ruimtegebruik versus vernieuwing

In het ruimtedomein speelt, nog meer dan bij andere domeinen, een exclusiviteit voor het gebruik. Elk type bestemming kent zijn eigen markt en (grond)waarde. Het is een belangrijke taak van de lokale overheid om te besluiten hoe ruimte te verdelen over verschillende bestemmingen en activiteiten. Dit kan niet alleen op basis van een prijskaartje. Er is een weging nodig tussen de belangen van verschillende partijen, de bestaande activiteiten en de activiteiten waar meer ruimte voor nodig is.

Hier speelt de vraag hoe bestaande claims op ruimte moeten worden afgewogen tegen de ruimtevraag van (nieuwe) maatschappelijke opgaven en toekomstige ontwikkelingen.

Bestaande partijen hebben op hun locatie geïnvesteerd, werken samen met lokale partners, en zijn daardoor gevestigd in een omgeving die is afgestemd op hun aanwezigheid. Daardoor zijn er op de korte termijn significante kosten bij het aanpassen van ruimtegebruik. Om te beoordelen welke invulling van de ruimte op lange termijn de meeste brede baten oplevert, zou idealiter meegewogen worden hoe nieuwe partijen bij een alternatieve invulling van de ruimte productief samenwerken. Dat is echter moeilijk vooraf te voorspellen.

Afweging: regionale spreiding van (economische) activiteiten

Een terugkerend thema in het ruimtelijk domein is de tegenstelling tussen de regionale economische groei enerzijds en fysieke grenzen anderzijds. In de gebieden waar de economie en de arbeidsmarkt het sterkst zijn, is de ruimtelijke druk ook het hoogst. Omdat op deze plekken de meeste mensen wonen en werken, kan het veel opleveren om hier te investeren. Daarnaast bieden dichtbevolkte gebieden kansen voor het klimaat, omdat de drukte meer kansen biedt voor OV en er minder noodzaak is voor (vervuilend) vervoer van mensen en goederen. Voorbeelden zijn stedelijke gebieden zoals de Randstad, Brainport Eindhoven en regio Zwolle. In minder dichtbevolkte regio's liggen kansen voor de toekomst,

²⁸ Zie onder meer het IBO Biodiversiteit: Snel aan de slag! IBO Biodiversiteit | Rapport | Rijksoverheid.nl

zoals Twente of Zuid-Limburg. Daar is het van belang om te werken aan sterke netwerken van steden en dorpen. Dit kan door regionale, economische ontwikkeling te koppelen aan woningbouw, voorzieningen en infrastructuur.

Gebieden met een hoge bevolkingsdruk lopen eerder tegen ruimtelijke grenzen aan dan andere delen van Nederland. Daarbij kan gedacht worden aan files, volle treinen, te weinig ruimte voor woningbouw, een vol energienet en krapte rond drinkwaterbronnen. Deze problemen zijn niet met alleen geld op te lossen.

Ze vereisen ook keuzes over de toekenning van ruimte. Daarnaast kunnen overmatige investeringen in de kerngebieden leiden tot toenemende verschillen tussen regio's. Het is cruciaal om dit tegen te gaan. Ook door oog te hebben voor de duidelijke kansen die er liggen in minder dichtbevolkte regio's voor economische en sociaal-maatschappelijke ontwikkeling.

Beleid huidig kabinet

- Nieuwe nota ruimte.

C. Specifieke afwegingen – Economie en arbeidsmarkt

Uitdagingen

Zoals door de staatscommissie geschetst zijn de twee grote uitdagingen voor de economie en de arbeidsmarkt de komende jaren de stagnatie van de groei van de Nederlandse beroepsbevolking en de productiviteit. Dat heeft als consequentie dat arbeid een begrenzing vormt voor de wens om extra economische activiteiten te ondernemen. Vrijwel alle sectoren voelen momenteel de krapte op de arbeidsmarkt.

- De staatscommissie stelt dat tekorten ook aanzetten tot acties. Dit gaat om marktprocessen als loonstijgingen en verschuivingen van werkenden binnen en tussen sectoren. Of de inzet op goed werkgeverschap, het voorkomen van mismatch, technische en sociale innovatie, of meer uren werken. Maar omgaan met schaarste is niet alleen een marktproces. De overheid draagt immers zorg voor het soepel functioneren van de arbeidsmarkt en kent ook personeelstekorten in de publieke sectoren als zorg en onderwijs. En de overheid draagt via de eigen uitgaven bij aan de vraag naar arbeid. Een stagnerende beroepsbevolking betekent dat cruciale sectoren slechts in werkgelegenheid kunnen groeien als andere sectoren krimpen.
- De stagnerende productiviteit is een wereldwijd probleem, hoewel de productiviteitsontwikkeling in Nederland ook internationaal vergeleken lager is.²⁹ Ook binnen de overheid zelf en in publieke diensten als de zorg en het onderwijs is sprake van lage productiviteitsgroei. Om productiviteit te verhogen, is het belangrijk om in te zetten op technologische en sociale innovatie. Door werkprocessen slimmer te organiseren, en door gebruik te maken van de kansen die nieuwe techniek biedt.

Het mitigeren van de impact en het benutten van de kansen van vergrijzing op de economie vereist een combinatie van beleidsmaatregelen op verschillende gebieden. Naast het bevorderen van langer doorwerken en het geven van mantelzorg in de derde levensfase, is het belangrijk te investeren in werknemers. Om in hun bestaande banen goed verder te kunnen gezien de veranderingen die op ons afkomen en om de overgang naar andere (nieuwe) sectoren te vergemakkelijken. Ook helpen

²⁹ GDP per capita and productivity growth (oecd.org)

innovatie en technologische vooruitgang om de productiviteit te verhogen, de arbeidsinzet te vervangen en de kosten te verlagen in sectoren die de gevolgen merken van vergrijzing, zoals de gezondheidszorg en de langdurige zorg. Het omgaan met vergrijzing betekent dat de samenleving op veel terreinen moet meebewegen om ouderen in staat te stellen gezond, actief en vitaal mee te (blijven) doen in onze samenleving, zoals inzetten op een leven lang ontwikkelen en voldoende passende woningen voor ouderen.

Een andere uitdaging komt voort uit de internationale context en de toegenomen geopolitieke instabiliteit. Internationale ontwikkelingen hebben geleid tot een grotere nadruk op open strategische autonomie en economische veiligheid. Dit is een Europese discussie: wat produceren we binnen de EU en waarvoor kunnen we bouwen op productie elders?³⁰ De wens om bepaalde productie (deels) zelf te organiseren of te behouden vergroot de binnenlandse en intra-Europese vraag naar schaarse arbeid en verandert ook de vraag naar het type arbeid. Dit vergroot de druk op de arbeidsmarkt. Bovendien leidt de toegenomen geopolitieke instabiliteit tot meer en onvoorspelbaardere migratiebewegingen.

Veranderingen in welvaart en maatschappelijke opvattingen hebben geleid tot een grotere verscheidenheid aan huishoudtypen, en veranderingen in hoe huishoudens georganiseerd zijn. Dat leidt onder andere tot verschuivende verwachtingen over de werk-privé balans. Dit sluit aan bij een levensopvatting die de positie van werk als centrum van volwassen levens ter discussie stelt, ten behoeve van een *portfolio of life*, waarin tijd en aandacht verdeeld is tussen werk, familie, gezondheid, gemeenschap, en voldoende rust. Dit komt bijvoorbeeld terug in de keuzes tussen arbeid en zorg en verlofregelingen die daarvoor beschikbaar zijn.

Afweging: meer sturing op studiekeuze en opleidingsaanbod

De beperkingen in het arbeidsaanbod zetten het onderwijs voor de uitdaging om de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt te verbeteren, en daarmee potentieel de personeelstekorten (in bijvoorbeeld maatschappelijke kraptesectoren) te verminderen. Daarbij wordt het aanbod van initiële afgestudeerden de komende jaren in absolute aantallen lager, onder andere door demografische krimp. Specifiek voor het wetenschappelijk onderwijs geldt dat de instroom van internationale studenten een belangrijk onderdeel is van de studentenpopulatie.

In het huidige stelsel mogen bekostigde onderwijsinstellingen opleidingen alleen aanbieden als er voldoende arbeidsmarktperspectief is. Binnen dat aanbod staat de vrije studiekeuze van aspirant-studenten centraal. Daarbij ligt het vooral aan kiezende jongeren zelf welk gewicht ze bij hun keuze toekennen aan het verwachte arbeidsmarktperspectief. In de toekomst kan de overheid ervoor kiezen hier meer op te sturen. Bijvoorbeeld door capaciteit op bepaalde opleidingen, te begrenzen en studenten nog actiever te verleiden voor aanmelding bij opleidingen in tekortsectoren.³¹ Sterkere sturing kent echter ook keerzijdes en beperkingen. Sturing op onderwijs zal niet effectief zijn als de arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden in een sector onvoldoende aantrekkelijk zijn. Veel afgestudeerden zullen dan snel uitstromen naar andere sectoren. Daarnaast kan de sturing van de overheid ook verkeerd uitpakken, met name voor sectoren waar de arbeidsvraag moeilijk voorspelbaar is. Ook werken andere keuzes van leerlingen en studenten pas na langere tijd

³⁰ Kamerbrief Open Strategische Autonomie – post CoCo + MR versie v3–11 (overheid.nl)

³¹ Zie bijvoorbeeld Samen gericht opleiden voor wendbare vakmensen IBO Toekomstbestendigheid van het mbo | Rapport | Rijksoverheid.nl

door in het onderwijs voordat zij doorwerken in het arbeidsaanbod. Het Ministerie van OCW laat het effect van meer sturende maatregelen vanuit de overheid momenteel onderzoeken. Dit onderzoek is naar verwachting in de zomer van 2024 gereed. Daarnaast is het belangrijk om te blijven investeren in een leven lang ontwikkelen. Ook door tijdens hun werkende leven blijven doorleren, kunnen werkenden vaardigheden opdoen die nodig zijn om te kunnen werken in tekortsectoren.

Afweging: hoogwaardige werkgelegenheid combineren met werk voor iedereen

Enerzijds willen we een economie waarin de maatschappelijke en economische waarde van het werk zo hoog mogelijk is. Anderzijds willen we ook dat de werk goed aansluit bij de talenten én beperkingen van de beroepsbevolking, zodat iedereen een plek kan vinden op de arbeidsmarkt. Door de randvoorwaarden voor werk aan te passen, neemt de kwaliteit van werk toe. Dit kan door het minimumloon verder te verhogen en scherpere voorwaarden te stellen aan bedrijven, bijvoorbeeld via normeren en beprijzen en regelgeving voor de arbeidsomstandigheden. Daardoor zullen bedrijven die momenteel ingericht zijn op goedkope arbeid meer inzetten op innovatie of zullen krimpen.

Het risico blijft bestaan dat niet iedereen mee kan komen. Het grootste deel van de werkenden zal hun baan behouden en hun arbeidsvoorwaarden zien verbeteren. Of beter werk vinden, al dan niet met behulp van op- om- of bijscholing. Door de verbetering van de arbeidsvoorwaarden zal het voor werkgevers duurder worden om mensen aan te nemen. Dit kan ervoor zorgen dat – zelfs in een krappe arbeidsmarkt – mensen die niet (meer) over de vereiste vaardigheden beschikken hun baan verliezen en niet gemakkelijk nieuw werk vinden. Het is belangrijk om een goede manier te vinden om de mensen te helpen die hierdoor moeilijker meekomen op de arbeidsmarkt, bijvoorbeeld door hen richting andere banen te helpen en te zorgen voor een goed sociaal vangnet.

Beleid huidig kabinet

- Perspectief op de Nederlandse Economie.³²
- Aankondiging van een breed arbeidsmarktpakket, tot stand gekomen in samenwerking met de sociale partners.
- Aanpak krapte arbeidsmarkt.³³ Het kabinet zal uw Kamer naar aanleiding van de motie Podt verder informeren over de aanpak van personeelstekorten, met name in publieke sectoren.³⁴
- De werkagenda mbo en het bestuursakkoord voor hbo en wo, gericht op het verbeteren van de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt.³⁵
- Inzet op innovatie via bijvoorbeeld Regionale Ontwikkelingsmaatschappijen (ROM's) en Invest-NL.
- Inzet op ondersteuning van werkenden bij leren en ontwikkelen.³⁶
- Inzet op meer uren werk en participatie van mensen die nu nog aan de kant staan, waaronder met name vrouwen; onder meer via de alliantie

³² Kamerstukken II, 2022/23 33 009, nr. 131

³³ Kamerstukken II, 2021/22, 29 544, nr. 1115; Motie Podt over de aanpak van personeelstekorten in publieke sectoren – Arbeidsmarktbeleid – Parlementaire monitor (Kamerstuk 29 544, nr. 1238)

³⁴ Motie Podt over de aanpak van personeelstekorten in publieke sectoren – Arbeidsmarktbeleid – Parlementaire monitor

³⁵ Samen Werken aan Talent | Convenant | Rijksoverheid.nl; Bestuursakkoord 2022 hoger onderwijs en wetenschap (overheid.nl)

³⁶ Kamerbrief over beleidslijnen Leven Lang Ontwikkelen | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl, Kamerbrief over vervolg Beleidslijnen Leven Lang Ontwikkelen (LLO) | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl, Kamerbrief over uitwerking onderwijsagenda LLO | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl.

«financieel sterk door werk» en statushouders via het plan van aanpak «statushouders aan het werk».³⁷

- Doorontwikkeling van de arbeidsmarktinfrastructuur met LLO als belangrijke onderdeel.

D. Specifieke afwegingen – Publieke voorzieningen

Uitdagingen

Zoals geschetst door de staatscommissie hebben demografische ontwikkelingen grote impact op publieke voorzieningen. Er ligt een opgave om de kwaliteit en toegankelijkheid van deze voorzieningen te borgen of verbeteren. Met oog voor verdeling tussen regio's. Een goed functionerende publieke sector is belangrijk voor de economie en samenleving. Tegelijkertijd is de opgave om te voorkomen dat publieke voorzieningen een onwenselijk groot beslag leggen op de economie, en daarmee juist ten koste gaan van het verdienvermogen van het land. Bij een stagnerende beroepsbevolking kan krapte immers niet worden opgelost door overal tegelijk meer mensen aan te trekken.

De afname van het aandeel werkenden in de bevolking zorgt daarnaast voor een lager gemiddeld inkomen per hoofd van de bevolking. Daardoor kan er druk ontstaan op de betaalbaarheid van publieke voorzieningen, en op wat er mogelijk is qua menskracht en financiën. Een groei van de arbeidsproductiviteit kan uitkomst bieden. Dit vereist wel dat productiviteitsgroei evenwichtig is verdeeld over de economie. Als productiviteitsgroei vooral in de marktsector wordt gerealiseerd, en publieke sectoren achterblijven, leidt dit juist tot druk op publieke voorzieningen. Zij hebben dan meer financiële middelen nodig om ten opzichte van de marktsector concurrerende lonen te kunnen blijven bieden. Daardoor stijgen de collectieve uitgaven en dat kan leiden tot een begrotingsopgave – die moeten worden ingevuld via hogere belastingen of lagere uitgaven.

In de zorg ontstaat er door de vergrijzing en de introductie van nieuwe behandel mogelijkheden een grote toename in de zorgvraag. Ouderen doen vaker een beroep op curatieve zorg, en hebben ook vaker langdurige zorg nodig, terwijl het aantal werkenden afneemt. De introductie van nieuwe behandel mogelijkheden kan de zorgvraag in de toekomst verder vergroten. Wanneer demografische trends naast trends over de vraag naar zorg worden gelegd, zien we een forse toename van het deel van de werkenden dat in de zorg werkt. Dat zou bij ongewijzigd beleid in 2040 oplopen tot 1 op de 4 werkenden, tegenover 1 op de 6 in 2022. De ambitie van dit kabinet is om deze verhouding stabiel te houden op 1 op de 6.

Het onderwijs ondervindt door het dalende geboortecijfer een afname van het aantal leerlingen in primair en voortgezet onderwijs. Deze ontwikkeling verlicht het probleem van het lerarentekort, maar dalende leerlingaantallen kunnen het aanbod van onderwijsinstellingen verkleinen en zo mogelijk de keuzevrijheid en specialisatie-mogelijkheden inperken. Verder is in de regio's waar groei van het onderwijs verwacht wordt, het lerarentekort nu al het grootst. In krimpregio's is een belangrijke uitdaging het in stand houden van een goed onderwijsaanbod, dat aansluit bij de behoeftes van die regio.

De demografische krimp bereikt na het primair en voortgezet onderwijs inmiddels ook het mbo, hbo en wo. De instroom van internationale studenten kan daarnaast de krimp of groei in het onderwijs beïnvloeden. Het is belangrijk het aanbod aan opleidingen en onderzoeksinfrastructuur

³⁷ Kamerstukken II, 2022/23, 32 824, nr. 381

voldoende breed blijft, onder andere om tegemoet te komen aan de specifieke regionale arbeidsvraag.

De sociale zekerheid zal in de toekomst moeten aansluiten bij een bevolking die diverser is in haar huishoudvormen, arbeidsrelaties, en voorkeuren over de verhouding van werk en vrije tijd. Met als uitgangspunt om iedereen een adequaat niveau van zekerheid te bieden, en inzet op zekerheid binnen duurzame arbeidsrelaties. Migratie en grensarbeid – zowel vanuit als naar Nederland – roepen vragen op over de toegankelijkheid, coördinatie, gegevensuitwisseling en handhaving van de sociale zekerheid over grenzen heen.

Ook publieke voorzieningen als buurthuizen, sportvoorzieningen, culturele instellingen, bibliotheken en openbaar vervoer krijgen te maken met een vergrijzende en veranderende bevolking. En zullen daar op in moeten spelen om hun sociale functie goed te kunnen blijven vervullen. Demografische ontwikkelingen kunnen gevolgen hebben voor de bestuurlijke en financiële verhoudingen tussen het Rijk en medeoverheden. Daarnaast zal gebrek aan personeel in diverse sectoren effect hebben op de uitvoerbaarheid van beleid in die sectoren.

Afweging: betaald werk of onbetaalde zorg

Bij maatschappelijke activiteiten speelt steeds de vraag wat we als publieke voorziening moeten organiseren via betaald werk, en wat mensen zelf als vrijwilliger kunnen doen. Dit komt bijvoorbeeld naar voren in de afweging tussen formeel geregelde zorg en mantelzorg. Om de personele en financiële houdbaarheid van de zorg te waarborgen, zet het kabinet in op ondersteuning van ouderen die nog in hun eigen huis willen en kunnen wonen. Dat heeft als bijkomend gevolg dat momenteel 4,4 miljoen mensen een mantelzorgtaak of verantwoordelijkheid hebben. De verwachting is dat in 2040 vrijwel iedereen in meerdere of mindere mate zorgt voor een naaste.

Tegelijkertijd zorgt de vergrijzing voor een beperking in het arbeidsaanbod, waarbij de arbeidsmarkt krap kan blijven. Dat versterkt de roep om het verhogen van het aantal uren betaald werk. Uit de Emancipatiemonitor van het CBS blijkt dat voor een kwart van de vrouwen die nu in deeltijd werkt, mantelzorg een reden is om niet voltijds te werken. Meer mantelzorg kan dus ten koste gaan van hogere arbeidsparticipatie. Omgekeerd kan de wens tot het verhogen van de arbeidsparticipatie in uren van met name vrouwen ten koste gaan van de hoeveelheid beschikbare mantelzorguren. Of de druk op mensen die werk, onderwijs en mantelzorg combineren te veel verhogen, wat leidt tot uitval. Het is daarom niet alleen van belang te kijken naar de inzet van mensen maar ook naar de verdeling van zorgtaken tussen vrouwen en mannen, het spreiden van pieken over het leven heen en het ondersteunen van mantelzorgers.

Afweging: vereenvoudiging sociale stelsel of gerichte ondersteuning.

Gedurende de afgelopen eeuw is het sociale zekerheidsstelsel steeds verder opgebouwd en tot wasdom gekomen. Onze sociale zekerheid biedt gerichte ondersteuning, maar is daardoor ook complex. Dat maakt het moeilijker voor mensen om regelingen aan te vragen, en te weten waar ze aan toe zijn. Bovendien is de wereld van werk steeds diverser geworden, bijvoorbeeld qua contractvormen, waardoor de sociale zekerheid niet altijd goed aansluit bij de werksituatie. Complexere stelsels hebben daarnaast als gevolg dat zij een groter beslag leggen op de capaciteit van uitvoeringsorganisaties.

Eenvoud is mogelijk door minder regelingen te hanteren, minder voorwaarden aan sociale zekerheid te verbinden, voorwaarden te harmoniseren en de consequenties van onbedoelde fouten te verminderen. In sommige gevallen zou dat ertoe kunnen leiden dat het beleid minder gericht wordt. Als beleid minder gericht wordt, kan dit er voor zorgen dat de groep die inkomensondersteuning ontvangt wordt uitgebreid met mensen die de ondersteuning wellicht niet nodig hebben. Anderzijds kan vereenvoudiging ook bijdragen aan meer bestaanszekerheid door minder schulden (bijvoorbeeld als gevolg van minder terugvorderingen en minder niet-gebruik). En mogelijk meer arbeidsparticipatie als onzekerheden over de gevolgen van (meer) werken worden weggenomen. Dit vereist ingewikkelde keuzes over eenvoud ten opzichte van gerichtheid.

Beleid huidig kabinet

- Integraal Zorgakkoord (IZA).
- Programma Wonen, Ondersteuning en Zorg voor Ouderen (WOZO).
- Hervormingsagenda Jeugd.
- GALA.
- Programma Toekomstbestendige Arbeidsmarkt Zorg en Welzijn (TAZ)
- Aanpak Lerarentekort binnen meerjarige lerarenstrategie «samen voor het beste onderwijs».
- Het programma Vereenvoudiging Inkomensondersteuning Mensen (VIM).

Governance

Demografie als essentieel onderdeel van beleid vergt een adequate organisatie van het Rijk en toegesneden beleidsinformatie op het gebied van demografische ontwikkelingen. Onder coördinatie van SZW is reeds voorzien in een beleidsinformatiestructuur, die uit twee onderdelen bestaat: I) een periodieke beschrijvende analyse van de demografische ontwikkeling en II) verdiepende analyses van de maatschappelijke gevolgen van die demografische ontwikkeling voor uiteenlopende maatschappelijke terreinen, die aangrijpingspunten opleveren voor beleidsinstrumenten.

Het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) voert het eerstgenoemde onderdeel uit. Binnen deze opdracht zal het CBS in 2024 en in 2029 een actualisatie opleveren van de zeven bevolkingsvarianten die in het kader van de Verkenning Bevolking 2050 (NIDI en CBS, 2020)³⁸ zijn uitgevoerd. Die vormden de basis voor doorrekening van de demografische ontwikkelingen voor de maatschappelijke domeinen opleiding, arbeid, zorg en wonen (NIDI en CBS, 2021).³⁹ Deze actualisaties leveren inzicht op in de mate waarin de zeven varianten die in de doorrekeningen uit 2020 zijn onderscheiden (krimp, groei, grijs, groen, lage migratie, hoge arbeidsmigratie, hoge asielmigratie) nog betekenis hebben, of dat de feitelijke ontwikkeling aanleiding vormt om één of meerdere varianten te schrappen of te vervangen door een andere variant.

Het Nederlands Interdisciplinair Demografisch Instituut (NIDI) voert het tweede onderdeel uit, met medewerking van het CBS. Dit onderdeel bestaat uit verdiepende themastudies naar de effecten van de bevolkingsontwikkeling op relevante maatschappelijke sectoren, om daarmee

³⁸ De gezamenlijke aanpak van het kabinet is neergelegd in het Nationaal Programma Discriminatie en Racisme.

³⁹ <https://www.platform31.nl/artikelen/samenleven-in-diversiteit-de-kracht-van-de-openbare-ruimte/>

knelpunten op te sporen die een gevolg zijn van de demografie. Deze analyses moeten aangrijpingspunten opleveren voor beleidsontwikkeling en -instrumenten. Binnen deze opdracht, die tot en met 2033 loopt, zal het NIDI jaarlijks een studie uitvoeren en publiceren. Daarbij zal elke vijfde studie een samenvoegend karakter dragen waarin de inzichten van de eerder uitgevoerde themastudies, en de relevante inzichten die andere kennisinstituten hebben ontwikkeld, bij elkaar worden gebracht voor een actuele stand van zaken op het gebied van demografie en mogelijke beleidsopties.

Het voorstel van de staatscommissie om tot een meerjarige programma-tische aanpak te komen geeft aanleiding voor dit kabinet om een verkenning uit te laten voeren. Middels deze verkenning zal in kaart worden gebracht hoe de samenwerking op demografie binnen het Rijk in het vervolg kan worden georganiseerd. Hierin kan worden aangesloten bij de adviezen die de staatscommissie op dit vlak heeft gedaan op het gebied van de kennisinfrastructuur, meerjarige beleidscycli en de interdepartementale organisatie en aansturing.

5. Adviesrapport Caribisch Nederland

De Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen Caribisch Nederland 2050 werkt momenteel aan een advies omtrent scenario's, beleidsopties en handelingsperspectieven van de regering in relatie tot de maatschappelijke gevolgen van de demografische ontwikkelingen in Bonaire, Sint Eustatius en Saba. De Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen Caribisch Nederland 2050 kent eenzelfde samenstelling als de staatscommissie, zoals ingesteld in 2022, behoudens de toevoeging van een vicevoorzitter met expertise op het gebied van Caribisch Nederland.

Met deze nieuwe opdracht en instelling wordt er invulling gegeven aan de motie-Den Haan⁴⁰, die de regering verzoekt om ook Caribisch Nederland te betrekken in het werk van de staatscommissie, constaterende dat de vergrijzing in Caribisch Nederland een enorme impact zal hebben op de woningmarkt, de zorg, het onderwijs en de arbeidsmarkt en het belangrijk is om te kunnen anticiperen op deze ontwikkelingen.

6. Tot slot

We staan als samenleving en politiek voor forse keuzes. Dat heeft de staatscommissie duidelijk gemaakt. Het advies van de staatscommissie is om in te zetten op een scenario van gematigde groei in 2050. Of en op welke wijze dit een richtsnoer kan zijn voor behoud van brede welvaart in Nederland, is aan een nieuw kabinet. Schaarste zorgt voor een noodzaak tot fundamentele keuzes die moeilijke afwegingen vergen. Elke oplossingsrichting zal naast potentiële voordelen ook beperkingen en onzekerheden kennen. Binnen een landschap van snelle ontwikkelingen, complexe vraagstukken en diverse belangen, is prioritering noodzakelijk.

Met deze brief beoogt het kabinet het gesprek daarover te voeden. De toekomst van Nederland start immers met dat eerste gesprek over verandering en hoe wij daarmee willen omgaan.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
C.E.G. van Gennip

⁴⁰ Motie-Den Haan c.s., Tweede Kamer, vergaderjaar 2022–2023, 36 200 IV, nr. 23.