

Bedankt voor het downloaden van dit artikel. De artikelen uit de (online)tijdschriften van Uitgeverij Boom zijn auteursrechtelijk beschermd. U kunt er natuurlijk uit citeren (voorzien van een bronvermelding) maar voor reproductie in welke vorm dan ook moet toestemming aan de uitgever worden gevraagd.

Boom

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch door fotokopieën, opnamen of enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikelen 16h t/m 16m Auteurswet 1912 jo. Besluit van 27 november 2002, Stb 575, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoeding te voldoen aan de Stichting Reprorecht te Hoofddorp (postbus 3060, 2130 KB, www.reprorecht.nl) of contact op te nemen met de uitgever voor het treffen van een rechtstreekse regeling in de zin van art. 16l, vijfde lid, Auteurswet 1912.

Voor het overnemen van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave in bijvoorbeeld een (digitale) leeromgeving of een reader in het onderwijs (op grond van artikel 16, Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot Stichting Uitgeversorganisatie voor Onderwijslicenties (Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.stichting-uvo.nl).

No part of this book may be reproduced in any way whatsoever without the written permission of the publisher.

info@bua.nl
www.boomuitgeversamsterdam.nl

Kiezen voor kennis

De vergrijzing heeft grote impact op de arbeidsmarkt en economie. De toenemende zorgvraag en het dalende arbeidspotentieel leiden tot minder beschikbare werknemers in andere sectoren. Arbeidsmigratie is nodig, maar moet gericht zijn op hooggeschoolde migranten om het verdienvermogen te versterken. Nederland moet fors investeren in kennisintensieve sectoren, onderwijs en onderzoek om toekomstige uitdagingen te overwinnen.

door Bernard ter Haar De auteur heeft natuurkunde en economie gestudeerd in Groningen. Hij werkte van 1988 tot 2022 als econoom bij de rijksoverheid. Hij was lid van de denktank die het rapport *Migratie als motor* samenstelde. Hij is actief als bestuurder en verricht adviesopdrachten vanuit de overheid.

We hebben ons tot voor kort te weinig gerealiseerd hoe groot de impact van de vergrijzing zal zijn op de arbeidsmarkt en de economie als geheel. Vorig jaar verscheen het rapport *Migratie als motor* van de denktank DenkWerk,¹ en begin dit jaar het eindrapport *Gematigde groei* van de staatscommissie voor demografie, waarin de arbeidsmarktconsequenties van de vergrijzing op een rijtje worden gezet.² De vergrijzing heeft twee belangrijke effecten. De eerste is dat de vervangingsvraag die ontstaat door overlijden en pensionering niet kan worden opgevangen door toetreding van de jonge (binnenlandse) nieuwkomers op de arbeidsmarkt. Het tweede is dat het oudere deel van de bevolking in omvang groeit en daarmee een stijging veroorzaakt van de zorgvraag. Die zorgvraag zuigt een deel van de arbeidsmarkt naar zich toe, zodat er voor andere sectoren minder arbeidspotentieel overblijft. In het DenkWerk-rapport wordt becijferd dat in 2040 1 miljoen meer gepensioneerden leven in Nederland, van wie 600.000 meer tachtigplussers, voor wie 700.000 extra werknemers nodig zijn in de zorg. Tezamen met het eerdergenoemde vervangingsprobleem zou dit leiden tot 1 miljoen minder werkenden die beschikbaar zijn voor de andere sectoren van de economie. Deze cijfers gaan ervan uit dat de zorgvraag volledig wordt vervuld. Veel andere analyses gaan ervan uit dat op de zorg veel bezuinigd moet en zal gaan worden en dat daarmee de zorg ernstig zal verschraken. Toch zal iedere oudere die het zich financieel kan veroorloven voor zichzelf de zorg proberen te mobiliseren. Als het niet via de publieke voorzieningen kan, dan rechtstreeks via private weg. Om de daling van het beschikbare arbeidspotentieel van 1 miljoen te verzachten is volgens DenkWerk en de staatscommissie arbeidsimmigratie onvermijdelijk. Hoeveel arbeidsmigratie dat zal zijn en welke karakteristieken die zou moeten hebben – naast allerlei andere denkbare maatregelen – is vooral een kwestie van politieke, maatschappelijke

en economische keuzes. Dit artikel probeert te duiden hoe deze keuzes op een verstandige manier kunnen worden gemaakt en wat daarbij komt kijken.

Het verdienvermogen van Nederland

De vergrijzing leidt tot een heel andere verdeling van op de arbeidsmarkt actieve en niet-actieve burgers. In een heel eenvoudige indeling kun je bevolking in drieën opsplitsen. Het eerste deel werkt niet omdat het daarvoor te jong of te oud is, of niet gezond genoeg. Het tweede deel werkt in een sector waarin geld wordt verdiend, waarmee de Nederlandse samenleving kan worden gefinancierd. Het derde deel werkt in sectoren waarin geen financieringsruimte wordt gecreëerd, maar wel de kwaliteit van het leven wordt georganiseerd, door bijvoorbeeld onderwijs, zorg, veiligheid, cultuur en het openbaar bestuur. De grote groei van het eerste deel, en de groei van de zorg in het derde deel zetten grote spanning op het tweede deel, dat het verdienvermogen van Nederland verzekert. Diezelfde spanning komt natuurlijk ook te staan op de overige onderdelen van het derde deel, die de kwaliteit van leven moeten borgen en daarmee het menselijke kapitaal moeten aandragen dat ook bepalend is voor het succes van het verdienende deel. De grote uitdaging bestaat er dus uit om dat tweede deel zo florerend mogelijk te maken. Als het moet met veel arbeidsmigranten? Dat gaat niet onbeperkt. Met alle ruimtelijke en sociaal-maatschappelijke beperkingen is het volgens de scenario's die Denkwerk heeft uitgewerkt vrijwel onvermijdelijk

dat het aantal werknemers in deze tweede sector zal krimpen. Een dergelijke krimp kan deels worden gecompenseerd door een verhoging van de arbeidsproductiviteit of door een specialisatie van de economie op sectoren met een heel hoog verdienvermogen. Beide is ook verstandig om op in te zetten, maar de effecten ervan moeten niet worden overschat. De arbeidsproductiviteitsgroei is

*We staan voor een grote
verbouwingsopgave; dus hoog
tijd voor een bouwplan*

de afgelopen decennia juist gedaald en zit ondanks alle digitale ontwikkelingen op dit moment in alle westerse landen op een laag niveau. Daarom zou, als we geen of weinig arbeidsimmigratie zouden toestaan, de krimp zo groot zijn dat het verdienvermogen van Nederland zal gaan dalen.

Transformatie-uitdagingen

Het is bij alle keuzes die de vergrijzende arbeidsmarkt met zich meebrengt goed te bedenken dat er meer uitdagingen op de samenleving afkomen. De wereldeconomie zit midden in een grote transformatie, en alle landen van de wereld doen eraan mee. Er is geen hoofdstad ter wereld meer te vinden die zich kwalificeert als ontwikkelingsgebied. Ook in landen waar nog veel armoede heerst zien we tegelijkertijd de modernste technieken, hoge kantoorgebouwen met veel glas en straten met veel nieuwe auto's. Er hebben zich dus nieuwe markten, maar ook nieuwe concurrenten ontwikkeld. De transformatie wordt ook gedreven door de druk vanuit de planetaire grenzen. Het klimaat verandert, het weer wordt in exponentieel tempo extremer, vruchtbare bodems verschrompelen, grondstoffen worden schaarser. Productie- en consumptiepatronen moeten zich hierop aanpassen. Ook geldt dat alle uithoeken van de wereld steeds zichtbaarder worden. Digitale communicatiemiddelen en sociale media zetten onze aandacht en onze tijdsbesteding op een ander niveau.

Globalisering, digitalisering, een klimaat-, energie-, voedsel- en materialentransitie komen dus boven op de vergrijzing van de bevolking. Dat geldt voor Nederland, maar breder voor heel Europa en daarbuiten. We staan daarmee voor een grote verbouwingsopgave om te zorgen dat we deze transformatie op een goede manier doorkomen. Het wordt hoog tijd voor een bouwplan.

De ombouw van de economie is geen nieuw fenomeen

Als we een paar eeuwen of zelfs maar een paar decennia terugkijken, zien we grote verschuivingen in de sectoren waarin Nederlanders werkzaam zijn. Rond 1800 werkte bijna de helft van alle Nederlanders in de landbouw, en bijna een kwart in de nijverheid. Sindsdien, maar vooral na 1900, is de werkgelegenheid in de landbouwsector sterk gedaald. Een paar decennia geleden telden we nog 150.000 boeren, inmiddels tellen we er nog maar ongeveer 50.000. De nijverheid heeft een industriële bloeiperiode gekend, maar sinds 1950 is de industriesector qua werkgelegenheid ook een krimpsector geworden. De groei zit sinds het begin van de vorige eeuw in de dienstensector.

Er is vanuit de overheid niet heel veel gestuurd op deze sectorale ontwikkelingen. Ze hebben zich grotendeels autonoom ontwikkeld, in een eigen tempo, vooral aangedreven door technologische ontwikkelingen. Je mag misschien zelfs wel beweren dat de sturing vooral remming betrof. Met veel subsidies wordt tot op de dag van vandaag geprobeerd een omvangrijke agrarische exportsector te behouden. In Nederland is tevergeefs geprobeerd om delen van de industrie, zoals de scheepsbouw, te behouden, en op dit moment is het behoud van de zeer energie-intensieve industrie een beleidsthema.

Voor de komende decennia zal de grote verbouwing niet zonder sturing kunnen slagen.

Het autonome tempo van verandering van de afgelopen eeuwen past niet bij de transformatie waar we op dit moment voor staan. De urgentie van zowel de vergrijzing als het voorkomen van het onherstelbaar overschrijden van de planetaire grenzen is daarvoor te groot. De benodigde transformatie moet in een paar decennia worden gerealiseerd. De private sectoren gaan dat tempo niet op eigen kracht regelen. Overheden zullen stevig met al hun beleidsinstrumenten richting moeten geven, en deze waar nodig ook moeten afdwingen.

Nederland heeft vooral belang bij die sectoren waarin het verdienenvermogen hoog ligt

Hoe houden we ons verdienenvermogen hoog?

Als er te weinig werknemers zijn voor alle huidige private economische sectoren, is het niet mogelijk alle sectoren te behouden in de omvang van dit moment. Het is logisch dat Nederland vooral belang heeft bij die sectoren waarin het verdienenvermogen hoog ligt. Op dit moment weten diverse sectoren zich alleen maar in Nederland te handhaven dankzij grote hoeveelheden arbeidsmigranten; soms betreft dat al meer dan de helft van het totaalaantal werkenden. Denk aan de vleesindustrie in Nederland. Dat is ook een beweging die niet onbeperkt kan doorgaan, onder andere doordat de vergrijzing ook in het buitenland toeslaat. Het gaat hier bovendien vaak om laaggeschoold werk, dat niet heel veel bijdraagt aan het Nederlandse verdienenvermogen.

DenkWerk heeft in het eveneens vorig jaar verschenen rapport *Nederland in beweging* geprobeerd een afwegingskader te maken over welke sectoren in het

Nederland van de toekomst goed zouden passen.³ Dat afwegingskader is vooral relevant voor sectoren die niet locatiegebonden zijn. De productie van bijvoorbeeld kerosine, staal, chips of landbouwproducten kun je zowel in Nederland als in het buitenland doen. De kapper, de bouwvakker, de installateur en de medisch specialist blijven we in Nederland nodig hebben. Dat werk kun je moeilijk aan het buitenland uitbesteden.

Voor de locatiegebonden sectoren zal de arbeidsmarktkrapte tot een grote uitdaging leiden om de productie van deze sectoren te verduurzamen en tegelijkertijd op peil en betaalbaar te houden. Het zal een grote inzet vragen om de goede mensen hiervoor op te leiden en de arbeidsproductiviteit in deze sectoren te verhogen. Daar liggen ook kansen. Zo is de arbeidsproductiviteitsgroei in de bouw jarenlang achtergebleven bij die van andere sectoren in Nederland.

Vanuit het gezichtspunt van het verdienvermogen van Nederland ligt het erg voor de hand om voor de niet-locatiegebonden sectoren te kiezen voor het behoud en de doorontwikkeling van sectoren met een hoge netto toegevoegde waarde. 'Netto' is hier een belangrijk begrip. De externe kosten van een sector, zoals milieuvervuiling en alle andere effecten die een aanslag doen op de brede welvaart van Nederland, moeten worden meegenomen om een beeld te krijgen van wat een sector aan de Nederlandse welvaart kan bijdragen. Ook voor deze sectoren geldt een duurzaamheidsvereiste, zodat zij passen in de hiervoor geschetste transformaties. Als er plaatsgemaakt moet

worden zal de keuze er simpel gezegd in hoofdlijnen op neerkomen dat laaggeschoolde arbeid niet wordt geïmporteerd, maar dat dat werk wordt losgelaten (iets wat bijvoorbeeld voor de vleesindustrie zou kunnen gelden), en dat hooggeschoold werk zo veel

Dit levert een pleidooi voor de vervanging van de huidige import van laaggeschoolde arbeidsmigranten door een import van kennismigranten

mogelijk wordt gestimuleerd, en dat de daarvoor benodigde import van werkenden wordt geacommodeerd. Kortom, dit levert een pleidooi voor de vervanging van de huidige import van laaggeschoolde arbeidsmigranten door een import van kennismigranten.

Een belangrijke vraag is nog welke rol is weggelegd voor de huidige Nederlandse industrie. Die sector produceert relatief veel bulkproducten, denk aan staal, kunstmest en brandstoffen. Daarvan is het verdienvermogen verre van zeker. Volgens DenkWerk laat onderzoek zien dat in de komende decennia, waarin veel digitale technieken, waaronder robots, zullen worden ingezet, de processen aan het begin en het einde van de productieketen het hoogste verdienvermogen opleveren. Dat zijn de kenniskant en de dienstverlenende kant. De Nederlandse arbeidsmarkt heeft hier traditioneel een comparatief voordeel dat ook voor de toekomst kan worden uitgebouwd. Echter, in het investeren in onderwijs, kennis, onderzoek en ontwikkeling heeft Nederland zich al decennialang heel terughoudend opgesteld. Dat moet dan dus wel fors veranderen.

Kiezen voor kennis

Al het voorgaande maakt duidelijk dat Nederland net als veel andere landen in de wereld onontkoombaar wordt geconfronteerd met een grote verbouwing van de

economie. Omdat er vanwege de vergrijzing geld moet worden verdiend door minder werkenden, is het van groot belang om waar mogelijk sturing te geven aan deze verbouwing. Die sturing betekent dat maximaal ingezet wordt op de beschikbaarheid en efficiency van de binnenlandse sectoren, en dat voor de internationale marktsectoren voorrang wordt gegeven aan die sectoren die stevig kunnen bijdragen aan het Nederlandse verdienvermogen. Het gaat daarbij vooral om de kennisintensieve sectoren en de commerciële dienstverlening. Hoe meer we in kennis investeren, hoe groter de kans dat we de komende decennia succesvol de grote transformaties kunnen realiseren. Dit vraagt om een actieve beleidsagenda, die er echt heel anders uitziet dan het Hoofdlijnenakkoord van de huidige kabinetscoalitie. Belangrijke ingrediënten zijn versterking van ons voorbereidende onderwijs, sterk investeren in om- en bijscholing van werkenden, de subsidies aan het bedrijfsleven niet inzetten op de gevestigde belangen maar op de sectoren die gaan bijdragen aan onze kennisintensieve diensteneconomie, het stimuleren van onderzoek en ontwikkeling, het lokken van buitenlandse kennismigranten en het aantrekken en binden van veel internationale studenten die aan onze nieuwe economie een bijdrage kunnen leveren. Er is veel werk aan de winkel!

Artikel in het kort:

- * De vergrijzing leidt tot een tekort aan arbeidskrachten, vooral door pensionering en de stijgende zorgvraag, wat druk zet op andere sectoren van de economie
- * De open economie van Nederland moet zich richten op sectoren met een hoge toegevoegde waarde, zoals de kenniseconomie, en minder op laaggeschoold werk
- * Voor de binnenlandse sectoren zal de arbeidsmarktkrapte leiden tot een grote uitdaging om de productie beschikbaar en betaalbaar te houden
- * Om de gevolgen van het arbeidstekort deels te verzachten, is gerichte arbeidsmigratie onvermijdelijk
- * Er is dringend behoefte aan forse investeringen in onderwijs, om- en bijscholing, en onderzoek om het verdienvermogen van Nederland te behouden en te versterken

1 DenkWerk, *Migratie als motor. Hoe Nederland migratie kan inzetten als drijvende kracht*. DenkWerk, juni 2023.

2 Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050, *Gematigde groei. Rapport van de Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen*

2050. Den Haag: Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050, 2024.

3 DenkWerk, *Nederland in beweging. Een toekomstvisie en beleidsprioriteiten*. DenkWerk, september 2023.