

Sturen op migratie vereist langetermijnvisie

De Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen adviseert om te streven naar een gematigde bevolkingsgroei richting 2050. Waarom is dit langetermijnperspectief op bevolkingsgroei en migratie in het bijzonder nodig?

IN HET KORT

- Op termijn beperken van de bevolkingsgroei en dus migratie is nodig om de welvaart en de publieke voorzieningen te borgen.
- Voor een hoogproductieve economie is het abrupt stoppen met migratie niet wenselijk noch gewenst.
- De transitie naar een samenleving met minder migratie vergt tijd, investeringen en aanpassingsvermogen.

HARRY VAN DALEN

Hoogleraar aan Tilburg University, onderzoeker bij NIDI-KNAW en wetenschappelijk adjunct-secretaris van de Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050

DANIËL VAN VUUREN

Hoogleraar aan Tilburg University, clusterhoofd Sociale Zekerheid bij SEO Economisch onderzoek en lid van de Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050

Nederland wordt in het publieke debat geregeld neergezet als een overvol land. Dit was al het geval in de jaren twintig van de vorige eeuw, vlak na de oorlog bij monde van koningin Juliana, en ten tijde van het rapport van de Staatscommissie Muntendam in 1976 (SDO 2050, 2024). De suggestie dat Nederland overbevolkt is, impliceert dat er een idee bestaat van wat de optimale bevolkingsomvang is. Menig academisch econoom heeft het hoofd gebroken over wat deze omvang zou moeten zijn, maar tot een eenduidig antwoord komt men niet vanwege de sterke verbinding aan ethische principes (Atkinson, 2014).

Het advies van de recente Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen om te streven naar een gematigde bevolkingsgroei tot 19 à 20 miljoen inwoners in 2050 is dan ook niet een theoretisch afgeleid standpunt of optimum, maar een pragmatische inschatting van de huidige en toekomstige demografische krachten waar de Nederlandse samenleving en economie mee te maken heeft of krijgt. Deze inschatting van de staatscommissie is niet alleen gebaseerd op wetenschappelijke literatuur, maar ook op werkbezoeken en gesprekken met politici, beleidsmakers, bedrijven, burgers en hun belangenbehartigers; een reëel transitiepad naar een vergrijsde en meer diverse samenleving, met gedurende die transitie adequate publieke voorzieningen en een gezonde economie. Een ‘zachte landing’ zogezegd, want aan een herstructurering van de economie, zoals het afscheid nemen of omvormen van sectoren die bestaan bij de gratie van goedkope en onderbetaalde arbeidsmigratie, zal Nederland niet ontkomen.

De bevolkingsgroei waar Nederland mee te maken krijgt, is met name aan migratie toe te schrijven, en mede

vanwege geopolitieke ontwikkelingen blijft de migratie op middellange termijn potentieel hoog (SDO 2050, 2024). Gegeven de druk op publieke voorzieningen en het behoud van brede welvaart is het volgens de staatscommissie nodig om voor de middellange termijn de bevolkingsgroei en daarmee de migratie te matigen.

Een visie op de gevolgen van demografische ontwikkelingen voor economie en samenleving vergt in de eerste plaats een langetermijnblik: waar willen we als samenleving naartoe? Het beeld hiervan, zoals uiteengezet door de Staatscommissie (SDO 2050, 2024), lijkt weinig controverse op te roepen: een goed opgeleide beroepsbevolking, niet te veel migratie en een hoogproductieve economie. Realistisch gezien zal deze transformatie echter de nodige tijd vergen.

In dit artikel betogen we dat voorstanders (Borstlap, 2024) van direct een stabiele of krimpende bevolking het belang van arbeidsmigratie voor onze economie en het belang van tijd voor transitie onderschatten. Een abrupte migratiestop zal de innovatieve economie schaden. Het sturen op demografische veranderingen moet dan ook gericht zijn op de lange termijn.

Nadelen direct stoppen migratie

In het publieke debat wordt ‘grenzen dicht’ als beleidsoptie snel geopperd, maar de nadelen ervan worden – zeker op korte en middellange termijn – nogal eens vergeten. Zonder migratie zou de Nederlandse bevolking snel krimpen en zouden innovatieve sectoren, die veelal steunen op arbeidsmigratie, in de problemen komen. In de loop van de tijd is de afhankelijkheid van buitenlandse arbeidskrachten (denk aan universiteiten, maar ook aan bedrijven als ASML of VDL) groot geworden. Nederlandse scholieren en studenten volgen vaak niet de opleidingen waar de samenleving de grootste behoefte aan heeft (thans vooral te vinden in de industrie, ICT en zorg – zie UWV (2023)). Het gevolg is dat arbeidskrachten deels in het buitenland moeten worden geworven om economische activiteiten in Nederland te kunnen volhouden. Dit betreft ook die hoogwaardige productieve activiteiten waar Nederland, volgens de Staatscommissie, op termijn zijn verdienvermogen op zou moeten richten.

Zolang de omschakeling naar zo’n hoogproductieve economie nog niet is gemaakt, zal de financiële last van vergrijzing zonder migratie voornamelijk worden gedragen door werkenden, die steeds meer belasting en premie moeten afdragen. In scenario’s met een jaarlijks migratiesaldo rond de nul zou het aandeel AOW’ers ten opzichte van het aantal werkenden aanzienlijk hoger zijn dan in scenario’s met een hoger migratiesaldo. Hoewel migratie op lange

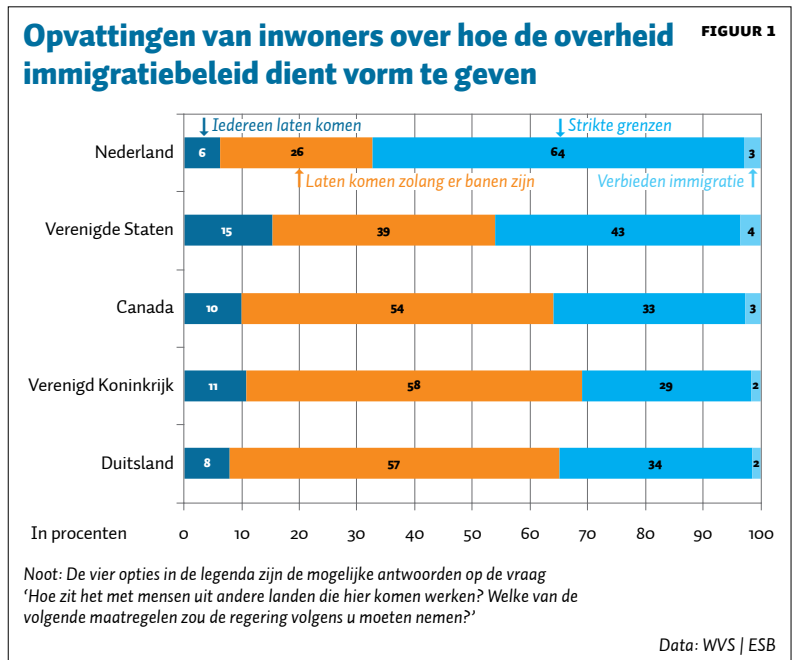


termijn geen oplossing is voor het vergrijzingsprobleem – migranten die blijven worden immers ook oud – is het op middellange termijn wel degelijk relevant. Het toestaan van een positief migratiesaldo verlaagt in de komende decennia de financiële druk voor jongere generaties.

Daarbij zijn weinig Nederlanders voorstanders van de extreme posities in het publieke migratiedebat (figuur 1). Men is echter wel terughoudender dan bijvoorbeeld burgers in traditionele immigratielanden als de VS en Canada, maar ook van ‘nieuwe’ immigratielanden als Duitsland en het Verenigd Koninkrijk. Nederlanders willen in mindere mate arbeidsmigratie accommoderen en zijn meer geporteerd in het stellen van strikte grenzen in het toelaten van immigranten dan inwoners in traditionele immigratielanden doen. Men zou dit kunnen zien als het effect van bevolkingsdichtheid. Nederland heeft meer dan andere Europese landen te maken met een hoge bevolkingsdichtheid die de druk op bijvoorbeeld de woningmarkt intensiveert, maar ook voor congestieproblemen in gebruik van ruimte en infrastructuur zorgt. Het dilemma van vergrijzing en migratie in Nederland is daarmee anders dan in een land als bijvoorbeeld Canada, dat schreeuwt om nieuwkomers met als ‘richtgetal’ 100 miljoen inwoners in 2100 (Van Dalen, 2023).

Traagheid van transitie

Het beperken van de bevolkingsgroei op de korte en middellange termijn door selectiever met migratie om te gaan kan een onderdeel zijn van de transitie naar een vergrij-



zende samenleving en economie. In het licht van deze vergrijzing zal er dan veel meer nadruk moeten liggen op het versterken van de innovatiekracht en het verhogen van de productiviteit.

Maar ook op dit vlak is realisme geboden. Innovatie zal niet plotseling de arbeidsmarktcrapte oplossen en ook niet op korte termijn de productiviteit op macroniveau stimule-

ren (Kotschy en Bloom, 2023). Het inzetten op innovatie gaat gepaard met de productiviteitsparadox, waar Robert Solow (1987) ooit op wees bij de introductie van computers (“je ziet computers overal, behalve in de productiviteitsstatistiek”). Die paradox doet zich in nieuwe vorm ook nu met AI voor (Brynjolfsson et al., 2018). Per saldo is inzet op innovatie een stap waar je geen spijt van krijgt, maar het is altijd onzeker hoe snel of langzaam het diffusieproces van innovaties zich voltrekt en welke onbedoelde positieve en negatieve neveneffecten zich voordoen. Het doorwerken van innovatie kost in de regel jaren en vooral ook forse investeringen, die dan niet op andere plekken in de economie gedaan kunnen worden. Als het prijsmechanisme als prikkelende factor zeer traag werkt, zoals Acemoglu et al. (2016) laten zien op het terrein van duurzaamheid, zou het verhogen van de investeringen in arbeidsbesparende technologieën, als gevolg van het transmissiemechanisme van sterke loonstijgingen door schaarste, vele jaren – zo niet decennia – in beslag kunnen nemen.

Arbeidsbesparende zorgrobots zullen niet in een oogwenk de personeelstekorten in de zorg verhelpen en de uitrol van AI gaat het lerarentekort de komende jaren niet oplossen.

Investeren in onderwijs, scholing, het actief stimuleren en ontmoedigen van opleidingen vanuit een maatschappelijk belang, maar ook het herverdelen van arbeidstaken tussen oud en jong (‘job crafting’), om met minder migratie te kunnen, vergen tijd om op succesvolle manier te worden toegepast en optimaal te renderen voor de samenleving.

Hetzelfde geldt voor een bredere productiviteitsagenda gericht op het stimuleren van innovatie via onder andere financieringsmogelijkheden, concurrentiebeleid en het beleidsmatig beïnvloeden van de sectorale samenstelling van de economie. Het verhogen van de productiviteit in de publieke sector zal – zo leert de praktijk (Blank, 2023) – mogelijk een nóg langere adem vergen.

Hoogproductieve sectoren zijn voorlopig dus nog zeer afhankelijk van arbeidsmigranten en het zal naar verwachting nog jaren duren voordat er voldoende vervangende arbeidskrachten zijn opgeleid om met minder migratie te kunnen. Het onderwijssysteem heeft voor de middellange termijn met de nodige arbeidsmarktcraptes te maken en dat zal ook zijn weerslag vinden in het maken van een kwaliteitsslag om aankomende leerlingen en studenten adequaat op te leiden en toe te rusten op de eisen van een diverse en dynamische samenleving. Snel handelen is geboden, ook al laten de tastbare resultaten op zich wachten.

Tot slot

Een kleinere bevolking is uiteraard mogelijk, maar deze mogelijkheid zal zich eerder aandienen op weg naar 2100 dan naar het jaar 2050. De middellange termijn – zeg tien tot twintig jaar – wordt beheerst door de wetten en praktische bezwaren die de weg naar het nieuwe vergezicht blokkeren. Dit vergezicht is het antwoord op de vraag welke samenleving Nederland wil zijn. En vooral ook hoe wij de gevolgen van de vergrijzing willen opvangen.

Laten we realistisch blijven en voor langere tijd stabiel koersen op een nieuwe economie, een gemoderniseerde

arbeidsmarkt en houdbare publieke voorzieningen. Deze transformatie zal al het nodige aanpassingsvermogen vragen van de samenleving, wonderen op de korte termijn kunnen we helaas niet verwachten.

Literatuur

- Acemoglu, D., U. Akcigit, D. Hanley en W. Kerr (2016) Transition to clean technology. *Journal of Political Economy*, 124(1), 52–104.
- Atkinson, A.B. (2014) Optimum population, welfare economics, and inequality. In: I. Goldin (red.), *Is the planet full?* Oxford: Oxford University Press, p. 23–45.
- Blank, J. (2023) Hoe de Nederlandse overheid al veertig jaar de ziekte van Baumol in de publieke dienstverlening aanwakkert. Artikel op www.mejucide.nl, 14 juni.
- Borstlap, H. (2024), Liever minder dan nog meer mensen in dit kleine land, *Trouw*, 2 februari 2024.
- Brynjolfsson, E., D. Rock en C. Syverson (2018) Artificial intelligence and the modern productivity paradox: A clash of expectations and statistics. In: A. Agrawal, J. Gans en A. Goldfarb (red.), *The economics of artificial intelligence: An agenda*. Chicago: University of Chicago Press, p. 23–57.
- Dalen, H. van (2023) Nederlanders behoudend over immigratie. *Demos*, 39(9), 1–4. Te vinden op www.nidi.nl.
- Kotschy, R. en D.E. Bloom (2023) *Population aging and economic growth: from demographic dividend to demographic drag?* NBER Working Paper, 31585.
- SDO 2050 (2024) *Gematigde groei: Rapport van de Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050*.
- Solow, R.M. (1987) We’d better watch out. *New York Times Book Review*, 36.
- UWV (2023) *Moeilijk vervulbare vacatures; landelijk overzicht van beroepen*. UWV Publicatie, 6 september