

2. Bevolkingsveroudering en de arbeidsmarkt in Europa¹

E. VAN IMHOFF* en L.J.G. VAN WISSEN**

Nederlands Interdisciplinair Demografisch Instituut (NIDI), Postbus 11650, 2502 AR Den Haag

Abstract. De veroudering van de bevolking in de komende decennia is een onomkeerbaar proces. In dit artikel worden de consequenties van bevolkingsveroudering voor de arbeidsmarkt belicht, en wordt gezien in hoeverre gericht beleid kan bijdragen tot een oplossing voor de dreigende structureel gespannen situatie op de arbeidsmarkt. Meer specifiek wordt ingegaan op twee mogelijke vormen van bevolkingsbeleid: gezinsbeleid en migratiebeleid. Een belangrijke conclusie is dat demografisch beleid slechts beperkt effect zal hebben. Hoewel de kwantitatieve effecten waarschijnlijk beperkt zijn, kan gezinsbeleid ertoe bijdragen dat de vruchtbaarheid omhoog gaat en/of dat vrouwen gemakkelijker op de arbeidsmarkt kunnen participeren. Migratiebeleid zal de verhouding tussen ouderen en jongeren in de bevolking niet substantieel kunnen wijzigen. Wel kan een gericht vraaggestuurd migratiebeleid ertoe bijdragen dat knelpunten op de arbeidsmarkt worden aangepakt. Het effect van dit beleid zal eveneens niet substantieel zijn. Meer effect moet worden verwacht van maatregelen die het bestaande onbenutte arbeidspotentieel aanspreken, zoals vrouwen, allochtonen, en ouderen.

Trefwoorden: vergrijzing; arbeidsmarkt; gezinsbeleid; migratiebeleid; Europa.

¹ Wij zijn onze NIDI-collega's Ingrid Esveldt en Corina Huisman zeer erkentelijk voor hun hulp bij de totstandkoming van dit artikel.

* Evert van Imhoff is directeur van het NIDI. Hij heeft onder meer gepubliceerd op het terrein van de huishoudensdemografie, over de demografische aspecten van veroudering, en over de relatie tussen demografie en de arbeidsmarkt.

** Leo van Wissen is onderzoeker op het NIDI en hoogleraar demografie van bedrijven aan de Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen van de Rijksuniversiteit Groningen. Hij houdt zich binnen de demografie onder andere bezig met bevolkingsprognoses, migratieanalyse en -modellering, alsmede met regionale demografie.

Population ageing and the labour market in Europe. Population ageing is an irreversible process in the next decades. This article is focused on the consequences of population ageing for the labour market, and to what extent policies may be effective for solving labour shortages on the labour market. More specifically, we will deal with two types of population policies: family policy and migration policy. An important conclusion is that demographic policies have only limited effect. Although the quantitative effects will most likely be limited, family policies may stimulate that fertility will go up, and/or that women can enter the labour market more easily. Migration policies will not change the ratio of the young versus the old in the population substantially. However, it may be a useful instrument for solving acute labour shortages in the market. The effects of these policies will not be substantial either. Therefore, continued efforts should be put in increasing the labour participation of unused labour potential, such as women, non-native ethnic populations, and the elderly.

Keywords: ageing; labour market; family policy; migration policy; Europe.

2.1. Inleiding

De omvang en samenstelling van de bevolking is aan grote veranderingen onderhevig. Was in de jaren 50 en 60 het demografisch perspectief er nog een van snelle bevolkingsgroei en een jonge leeftijdsopbouw, sinds de jaren 80 ligt een periode in het verschiet van een sterk oplopende bevolkingsveroudering en op termijn waarschijnlijk een omslag van bevolkingsgroei naar bevolkingskrimp. Deze ontwikkeling is niet alleen in Nederland aan de gang, maar geldt in feite voor de gehele westerse wereld, waaronder ook de lidstaten van de Europese Unie (EU).

Het is ontegenzeggelijk waar dat deze demografische veranderingen ingrijpende gevolgen zullen hebben voor de samenleving. Om nu direct te spreken van ‘Donkere wolken boven sociaal Europa’ gaat ons wel wat ver, maar er zal zeker beleidsmatig het een en ander moeten gebeuren. In dit artikel gaan wij in op de demografische achtergronden van de bevolkingsveroudering (paragraaf 1.2) en hun gevolgen voor de arbeidsmarkt (paragraaf 1.3). Vervolgens wordt in paragraaf 1.4 aandacht geschonken aan de diverse mogelijkheden om de eventuele negatieve gevolgen van de huidige demografische ontwikkelingen (met name bevolkingsveroudering en een teruglopend arbeidsaanbod) met behulp van *demografische* maatregelen tegen te gaan. Het zal blijken dat deze mogelijkheden zeer beperkt zijn. In het bijzonder zal worden ingegaan op twee terreinen van demografisch beleid: gezinsbeleid (paragraaf 1.5) en migratiebeleid (para-

graaf 1.6). Het artikel wordt afgerond met een samenvatting van de voornaamste conclusies.

2.2. Demografische ontwikkelingen

Bevolkingsveroudering wil zeggen dat in de leeftijdsverdeling van de bevolking het aandeel ouderen toeneemt en het aandeel jongeren afneemt. Op individueel niveau is veroudering de regel: als we bijvoorbeeld de leeftijdsverdeling van de auteurs van dit artikel in een grafiek zouden uitzetten, krijgen we een (tweetoppige) curve die van jaar tot jaar in onrustbarend tempo opschuift. De enige manier om aan deze onverbidelijke natuurwet te ontsnappen is, door de samenstelling van de bevolking te laten veranderen: sommige (oudere) leden van de bevolking afvoeren, andere (jongere) leden aan de bevolking toevoegen. Men zou dus kunnen stellen dat *anti-veroudering* bestaat bij de gratie van bevolkingsdynamiek.

De veroudering van de bevolking in Nederland en andere EU-landen die zich thans aan het voltrekken is, kan worden toegeschreven aan een ‘te lage’ bevolkingsdynamiek: de relatieve aantallen jonge instromers en oude uitstromers zijn te klein om te kunnen compenseren dat u en ik elk jaar één jaar ouder worden. Die bevolkingsdynamiek is het gevolg van demografisch gedrag. Er zijn drie hoofdsoorten van demografisch gedrag die van invloed zijn op de bevolkingsdynamiek:

1. sterfte: de gemiddelde levensduur;
2. vruchtbaarheid: het gemiddeld kindertal en de gemiddelde leeftijd waarop men die kinderen krijgt;
3. migratie: relatieve aantallen immigranten (toetreders) en emigrant(en) (uittreders) en hun leeftijdsverdeling.

Als het demografisch gedrag over de tijd constant is, is de bevolking *stabiel*. Er bestaat dan een evenwicht tussen demografisch gedrag en de leeftijdsverdeling van de bevolking, zodanig dat de anti-veroudering als gevolg van sterfte, geboorte en migratie precies groot genoeg is om de ‘natuurlijke’ veroudering te compenseren. In een stabiele bevolking is de leeftijdsverdeling constant, en de bevolkingsveroudering is nul. De *omvang* van een stabiele bevolking is echter niet noodzakelijkerwijs constant: een stabiele bevolking met hoge vruchtbaarheid is jong en groeiend, een stabiele bevolking met lage vruchtbaarheid is oud en krimpend. *Op lange termijn*

geldt de onverbidelijke demografische wet dat groei samengaat met jong, en krimp met oud.

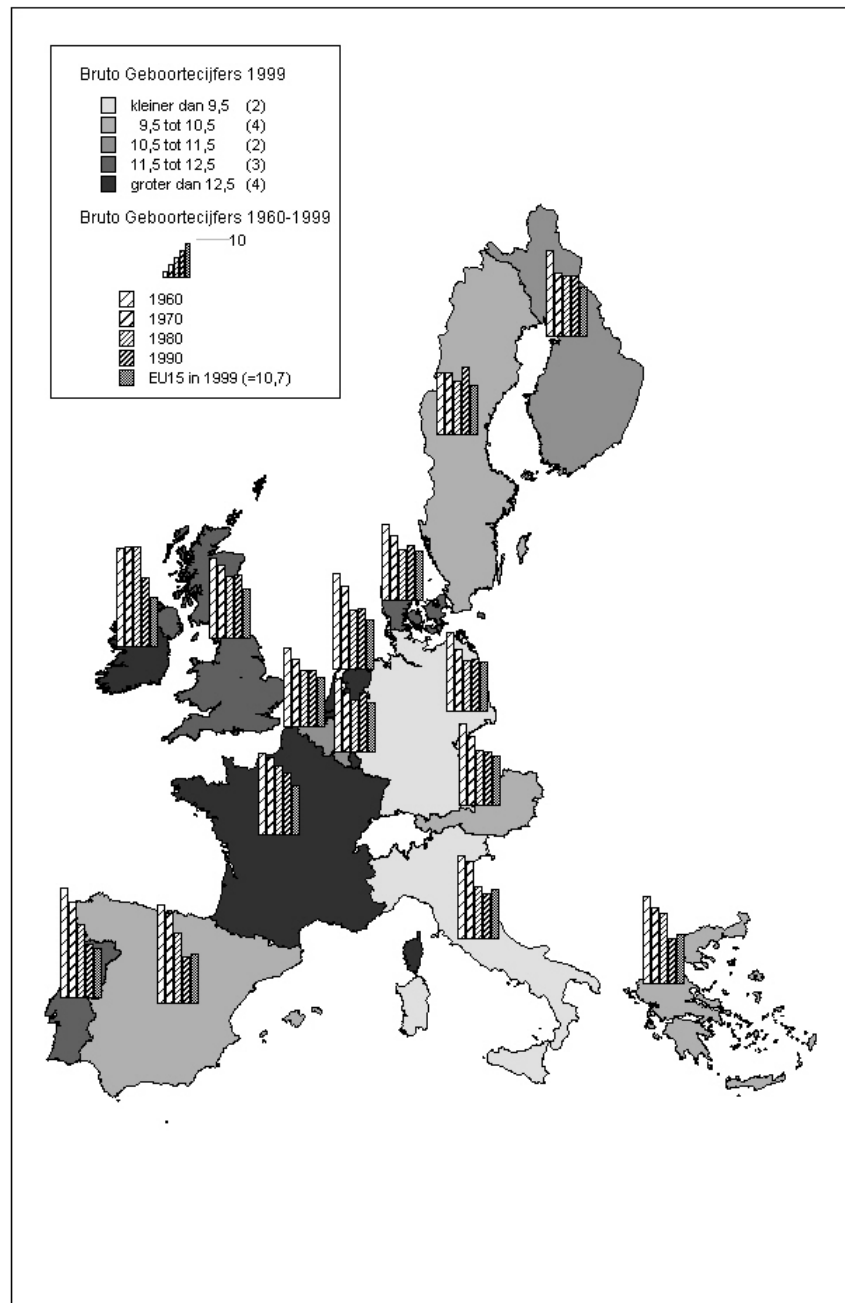
De veroudering waar we thans in Nederland en Europa mee te maken hebben, is dus terug te voeren op het feit dat demografisch gedrag *niet* constant is. In de afgelopen decennia hebben zich tamelijk forse verschuivingen voorgedaan in de verschillende componenten van bevolkingsontwikkeling. Als gevolg daarvan zijn er onevenwichtigheden gaan ontstaan in de leeftijdsstructuur van de bevolking, en die onevenwichtigheden zijn nu bezig om zich door de leeftijdsverdeling heen te wringen.

Van de drie genoemde componenten van bevolkingsontwikkeling is de vruchtbaarheid veruit de belangrijkste verklarende factor voor het huidige proces van bevolkingsveroudering. In grote lijnen kan men stellen dat de komende verouderingsgolf een direct gevolg is van de merkwaardige golfbeweging in het aantal geboorten sinds de Tweede Wereldoorlog: eerst een periode van circa 25 jaar met zeer grote geboorte-aantallen, en vanaf circa 1975 een periode met zeer lage geboorte-aantallen. Deze golfbeweging kan men in alle landen van de EU terugvinden. Niet in elk land was deze golf even scherp, en niet in elk land vond de omslag van grote naar kleine geboorte-aantallen op hetzelfde moment plaats, maar het algemene beeld is in alle landen gelijk (zie *figuur 2.1*).

De grote naoorlogse ‘babyboom’ generaties verplaatsen zich als een prop omhoog in de leeftijdsstructuur. Deze grote prop in het midden maakt de bevolkingsdynamiek die aan de uiteinden van de leeftijdsverdeling plaatsvindt (sterfte boven, geboorten onder) relatief klein: en te weinig dynamiek leidt tot veroudering (zie *figuur 2.2*). Dit mechanisme achter veroudering ziet men ook in andere bevolkingen, waarbij een periode met grote instroom van onderaf wordt gevolgd door een periode met weinig instroom van onderaf. Een prachtig (althans voor demografen) voorbeeld is de lange termijn werkgelegenheidsontwikkeling in het onderwijs: een sterke groei in de jaren 60 en 70, gevolgd door forse bezuinigingen in de jaren 80 en 90. Als gevolg hiervan is het onderwijs één van de meest verouderde sectoren op de Nederlandse arbeidsmarkt.

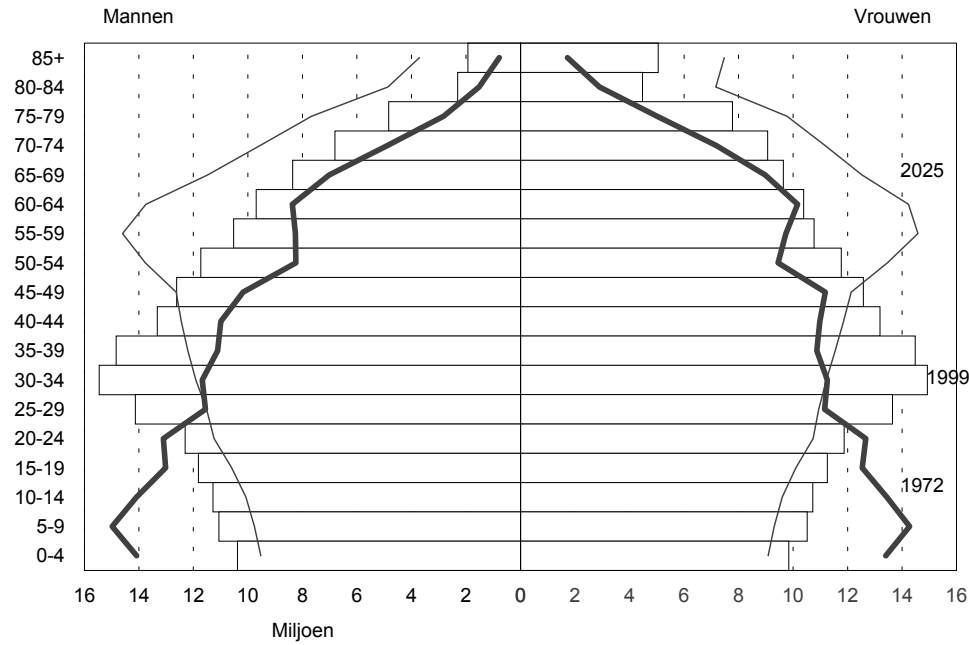
Wat is nu de verklaring voor de scherpe daling van het jaarlijkse aantal geboorten in Europa rond 1970? Hierbij moeten we twee ontwikkelingen scheiden. In de eerste plaats is daar het *gemiddeld kindertal* voor opeenvolgende generaties vrouwen. Nederlandse vrouwen geboren rond

Figuur 2.1. Bruto geboortecijfers (aantal geboorten per 1.000 inwoners) in de EU, 1960-1999



Bron: Eurostat.

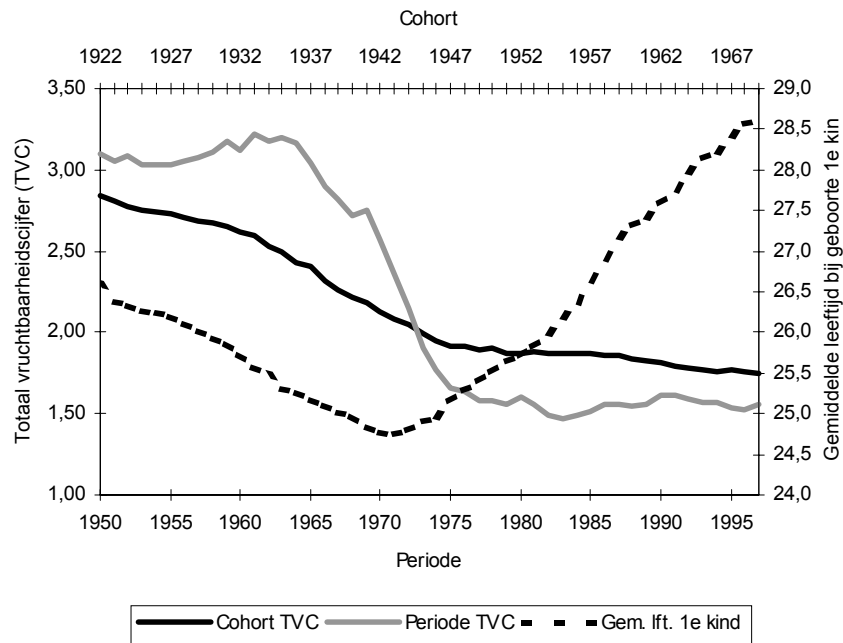
Figuur 2.2. Bevolking EU15 naar leeftijd en geslacht, 1972, 1999 en 2025



Bron: Eurostat.

1900 kregen gemiddeld circa 2,9 kinderen. Dit gemiddeld kindertal is over de tijd geleidelijk teruggelopen: 2,5 voor cohort 1935, 2,0 voor cohort 1945, en naar verwachting 1,8 voor cohort 1960 (zie *figuur 2.3*). Ter vergelijking: een gemiddeld kindertal van rond de 2,07 is nodig voor volledige vervanging van opeenvolgende generaties. In de tweede plaats, en voor de scherpte van de golfbeweging vooral van belang, hebben zich in de tweede helft van de 20^{ste} eeuw flinke verschuivingen voorgedaan in de *gemiddelde leeftijd* waarop men kinderen kreeg (Beets *et al.*, 2001). In Nederland is tussen 1945 en 1970 de gemiddelde leeftijd waarop vrouwen moeder werden vrij sterk gedaald (zie *figuur 2.3*). Opeenvolgende generaties kinderen werden daardoor als het ware in de tijd op elkaar gedrukt, waardoor het jaarlijkse aantal geboorten werd verhoogd. Vanaf 1970 is de gemiddelde leeftijd waarop vrouwen moeder werden juist gaan stijgen, in Nederland zelfs tot wereldrecordhoogte. Opeenvolgende generaties kinderen werden daardoor als het ware over de tijd uitgesmeerd, waardoor het jaarlijkse aantal geboorten werd gedrukt (zie *figuur 2.3*). Deze ontwikkeling is tot op heden aan de gang, alhoewel er recentelijk tekenen zijn dat het einde van de ‘vruchtbaarheidsveroudering’ in Nederland in zicht lijkt.

Figuur 2.3. Totaal vruchtbaarheidscijfer per vrouw op periodebasis en cohortbasis, Nederland 1950-1999



Bron: CBS.

Het is niet toevallig dat het einde van de ‘babyboom’ en de omslag van vruchtbaarheidsverjonging naar vruchtbaarheidsveroudering (of –uitstel) nu juist rond 1970 plaatsvonden. Dit was in Nederland namelijk het moment waarop de moderne anticonceptiemiddelen algemeen beschikbaar kwamen, en tevens het moment waarop de maatschappelijke positie van de vrouw voorzichtig begon te veranderen. Om te beginnen steeg het opleidingsniveau van vrouwen. Was in 1970 het gemiddelde aantal opleidingsjaren van vrouwen boven de 25 jaar nog 7,2, in 2000 was dat gestegen tot 8,9. Tegelijkertijd steeg het percentage vrouwen met een hogere opleiding van 4,8 tot 17,7 procent (Barro en Lee, 1993, met bijgewerkte gegevens tot 2000). Tevens verdubbelde de arbeidsparticipatie van vrouwen in de afgelopen dertig jaar, van 31 procent in 1970 tot 60 procent in 2000. Deze ontwikkelingen verklaren waarom men tegenwoordig wenst te wachten met het krijgen van kinderen; de pil en andere moderne methoden van anti-conceptie hebben het mogelijk gemaakt om deze wens tot uitstel ook te realiseren.

De genoemde ontwikkelingen verklaren tevens waarom het onwaarschijnlijk is dat het gemiddeld kindertal zal terugkeren naar het vervangingsniveau van circa 2,07. Cohort 1960 komt waarschijnlijk uit rond de 1,80, en jongere generaties vrouwen zullen naar verwachting eveneens op of iets onder de 1,80 uitkomen. Er is geen enkele reden om aan te nemen dat jongere generaties vrouwen opeens substantieel meer kinderen zullen krijgen dan hun voorgangsters. De hedendaagse patronen van opleiding, werk en gezinsleven wijzen in de richting van een gemiddeld kindertal dat structureel beneden het vervangingsniveau ligt.

De komende bevolkingsveroudering is dan ook in hoofdzaak structureel. Op het hoogtepunt van de vergrijzing, rond 2040, zal het percentage ouderen weliswaar tijdelijk een extra piek vertonen (omdat de naoorlogse geboortegeneraties zo groot zijn), maar de daling ná die piek is een stuk kleiner dan de stijging tót die piek. Zo jong als de Europese bevolking in de jaren 60 is geweest, zal zij niet gauw meer worden. En áls zij weer zo jong wordt, kan dat alleen als zij weer sterk zou gaan groeien, en dat is vanuit het oogpunt van overbevolking ook geen aantrekkelijk vooruitzicht. Dit plaatst het voortgaande proces van bevolkingsveroudering in een ander daglicht: niet ‘van normaal naar ongebruikelijk grijs’ maar ‘van ongebruikelijk groen naar demografische wasdom’.

2.3. Arbeidsmarktontwikkelingen

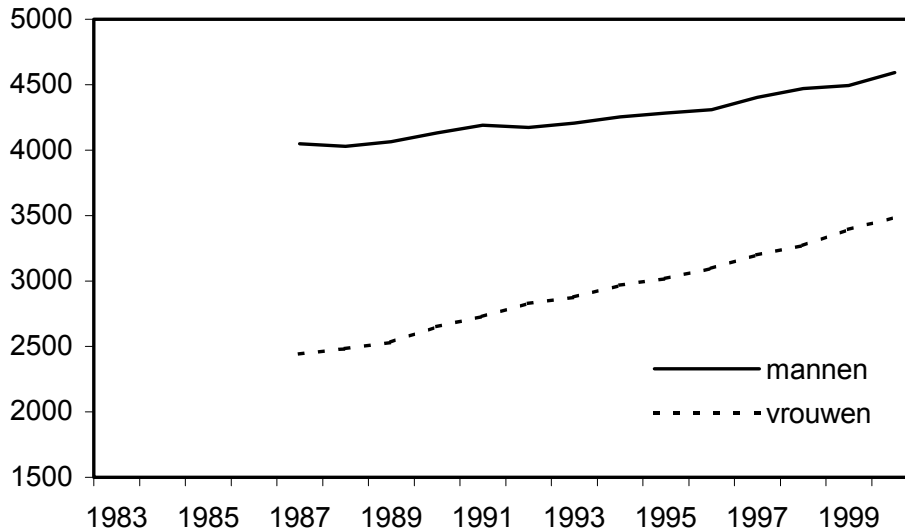
2.3.1. Arbeidsaanbod

Het arbeidsaanbod hangt af van de omvang van de bevolking en van de participatiegraad: de mate waarin personen beschikbaar zijn c.q. zich beschikbaar stellen om te werken. De participatie varieert sterk tussen bevolkingsgroepen, en hangt onder meer samen met leeftijd, geslacht, en opleidingsniveau. Het totale arbeidsaanbod in Nederland en de EU is al zeer lange tijd aan het stijgen (zie *figuur 2.4*).

Voor de ontwikkeling van het arbeidsaanbod in het verleden en in de nabije toekomst zijn met name drie ontwikkelingen van belang:

1. De groei van de bevolking in de beroepsgeschikte leeftijden, doorgaans gesteld op 20-64 jaar. Als gevolg van demografische ontwikkelingen is aan deze groei recentelijk een einde gekomen, en binnen afzienbare tijd zal deze groei omslaan in krimp (de generaties die aan de bovenkant

Figuur 2.4. Arbeidsaanbod in Nederland, 1983-2000

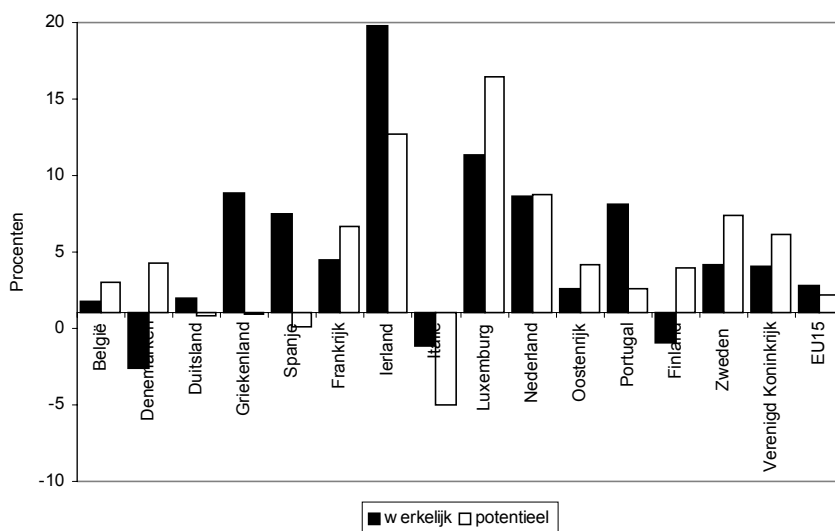


Bron: CPB.

uitstromen worden groter, de generaties die aan de onderkant instromen worden kleiner) (zie *figuur 2.5*, 'potentieel'). Overigens valt in *figuur 2.5* te zien dat de groei van de beroepsbevolking in Nederland voorlopig nog ruimschoots boven het EU-gemiddelde ligt; dit hangt samen met het feit dat de vruchtbaarheidsdaling in Nederland relatief laat inzette.

2. De groei van de arbeidsparticipatie van vrouwen (zie *figuur 2.6*). Deze groei is in Nederland zeer sterk, mede in samenhang met het al in de vorige paragraaf genoemde sterk gestegen opleidingsniveau. In termen van personen heeft Nederland zijn traditionele achterstand op andere Europese landen nu wel ingelopen. In termen van arbeidsjaren is de arbeidsdeelname van vrouwen in Nederland nog iets beneden het EU gemiddelde, omdat het werken in deeltijd bij ons zo'n wijdverbreid fenomeen is. Verwacht mag worden dat de arbeidsdeelname onder *oudere* vrouwen nog enige tijd fors zal blijven toenemen, vanwege het zogenoemde cohorteffect: de oudere vrouwen van nu zijn nog van de generaties waarin vrouwen in het algemeen niet werkten, de oudere vrouwen van straks zijn van de generaties waarin vrouwen wél werkten.
3. De ontwikkelingen in de arbeidsparticipatie van ouderen, met name mannen (zie *figuur 2.7*). Mede onder invloed van de economische stagnatie in de jaren 80 is de arbeidsdeelname onder oudere mannen (55-

Figuur 2.5. Groei van de beroepsbevolking (15-69) in de EU15, 1996-2015



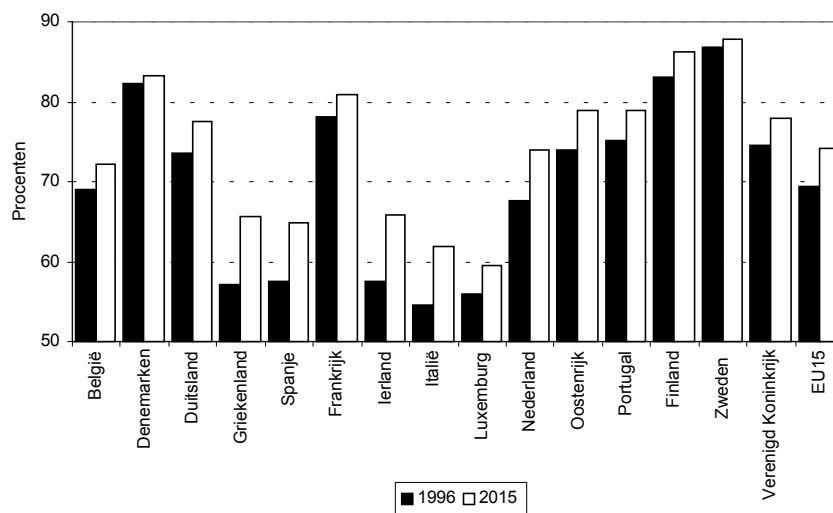
Noot: 'potentieel' is de groei van de *totale* bevolking in de leeftijdsgroep 15-69; 'werkelijk' is de groei van de *beroepsbevolking*, dat wil zeggen de bevolking van 15-69 jaar voorzover die participeert op de arbeidsmarkt.

Bron: NIDI scenario's.

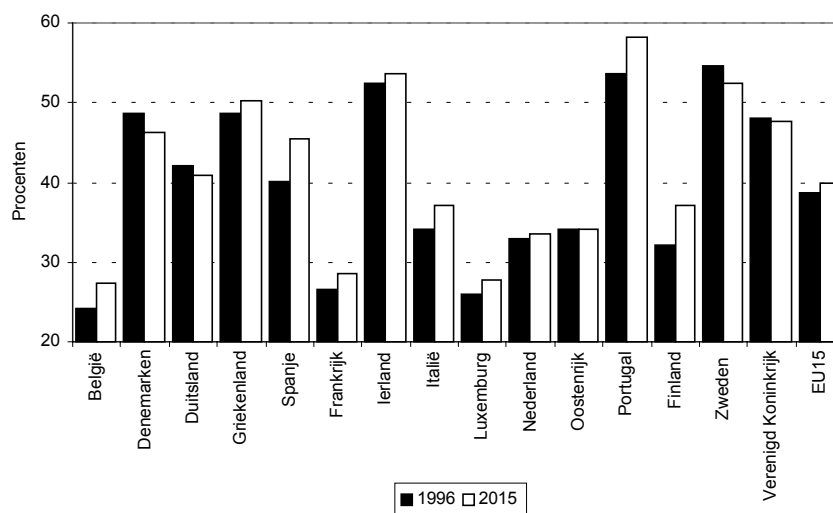
-64) na 1980 sterk teruggelopen: VUT (Vervroegde Uittreding), WAO (Wet Arbeidsongeschiktheid), wachtgeldregelingen en dergelijke werden massaal benut om voortijdig het arbeidsproces te verlaten. Onder druk van de sterk stijgende kosten van dit soort regelingen en door de toenemende krapte op de arbeidsmarkt, is in de jaren 90 geleidelijk een tegenbeweging in gang gezet, waardoor de arbeidsdeelname onder oudere mannen niet verder terugloopt maar juist weer enige stijging lijkt te vertonen. Het is op dit moment niet geheel duidelijk in hoeverre de deelname van oudere mannen nu werkelijk substantieel zal gaan toenemen. Het CPB(Centraal Planbureau)-scenario 'Global Competition' verwacht hier tamelijk veel van².

² In 1997 publiceerden het CBS en het CPB een studie waarin drie economische scenario's werden uitgewerkt: 'Divided Europe', 'European Coordination' en 'Global Competition'. Voor een samenvatting van de belangrijkste veronderstellingen en uitkomsten van deze scenario's verwijzen wij naar het artikel van Hans Roodenburg in de Boekaflevering van Bevolking en Gezin over 'Demografie, economie en de arbeidsmarkt', nummer 1999/3.

Figuur 2.6. Participatiecijfers vrouwen 25-54 jaar (in procenten), EU15 1996 en 2015



Figuur 2.7. Participatiecijfers mannen 55-69 jaar (in procenten), EU15, 1996 en 2015



Bij een ‘normale’ voortgang van de huidige demografische ontwikkelingen blijft het arbeidsaanbod nog enige tijd toenemen, met name door de nog stijgende arbeidsdeelname van vrouwen en wellicht een weer stijgende deelname van ouderen. Echter, het tempo waarin het arbeidsaanbod groeit, neemt gestaag af en slaat uiteindelijk (vanaf circa 2015) om in krimp. Een *extra* stijging van de deelname van vrouwen en ouderen kan het omslagmoment iets uitstellen, maar de omslag zelf niet ongedaan maken. Per slot van rekening is er een absolute bovengrens aan de arbeidsdeelname van vrouwen en ouderen (namelijk 100 procent).

Naast het langetermijnuitzicht op een krimpend arbeidsaanbod, is daarnaast sprake van belangrijke veranderingen in de *samenstelling* van het arbeidsaanbod. Het aandeel vrouwen neemt toe, evenals het aandeel ouderen. De veroudering van het arbeidsaanbod, dat vooral door demografische oorzaken wordt veroorzaakt, kan mogelijk nog versterkt worden naarmate het beter zal lukken om de arbeidsdeelname van ouderen omhoog te krijgen. Daarnaast neemt het gemiddelde opleidingsniveau toe (generatie- plus vrouwen-effect).

2.3.2. *Arbeidsvraag*

De Nederlandse arbeidsmarkt heeft zich in de jaren 90 uiterst gunstig ontwikkeld. Dat is een opmerkelijke prestatie voor een land dat enkele jaren daarvoor nog torenhoge werkloosheidscijfers registreerde. De werkgelegenheid in Nederland is sinds 1995 gemiddeld met ruim 2,5 procent per jaar sneller gegroeid dan het Europese gemiddelde, dat op slechts 1,2 procent ligt. Voor Duitsland ligt het vergelijkbare cijfer nog lager, namelijk op 0,4 procent. Deze wederopstanding wordt algemeen toegeschreven aan de zegeningen van het poldermodel: loonmatiging door overleg tussen de sociale partners, in ruil voor werk. Mede als gevolg van dit beleid heeft de Nederlandse economie zich in de afgelopen jaren zeer gunstig ontwikkeld ten opzichte van de meeste andere EU-landen, en dit heeft geleid tot een zeer laag werkloosheidscijfer. De economische groei heeft het werkloosheidsprobleem voor een belangrijk deel opgelost, en de laatste jaren is er zelfs sprake van een overspannen arbeidsmarkt. Inmiddels is het aantal vacatures groter dan 200 duizend, en de vraag wordt actueel of er wel voldoende arbeidsaanbod is om een vergelijkbare economische groei als in de afgelopen jaren te kunnen realiseren.

Nu is dit een moeilijke vraag, die niet zo een-twee-drie te beantwoorden is. Bij een krappe arbeidsmarkt zal de economie omschakelen naar meer kapitaalintensieve productiemethoden. De groei van de Nederlandse

economie is in de afgelopen jaren sterk arbeidsintensief geweest: per 1 procent economische groei sinds 1995 groeide de arbeidsvraag met 0,8 procent. Dit is hoog in vergelijking met andere EU-landen. In de EU als geheel groeide de arbeidsvraag met 0,45 procent per 1 procent toename van de economische groei, en in Duitsland en België lag dit cijfer met respectievelijk 0,16 en 0,32 procent zelfs lager. Kijken we verder terug tot 1990 dan zijn de verschillen nog groter. In de EU nam de werkgelegenheid tussen 1990 en 1995 zelfs af, terwijl er een bescheiden economische groei werd gerealiseerd. In Nederland groeide in deze periode de werkgelegenheid met 0,4 procent voor elke procent economische groei. Er is dus wel ruimte voor productiviteitsgroei in Nederland. Andere mogelijkheden om spanningen op de arbeidsmarkt te verminderen, zijn arbeidsimmigratie en kapitaalimmigratie. In het eerste geval wordt arbeid geïmporteerd uit andere landen met een arbeidsoverschot; in het andere geval wordt de productie overgebracht naar landen waar wel voldoende en goedkopere arbeid beschikbaar is.

De vraag naar arbeid omvat het aantal werkende personen plus het aantal openstaande vacatures. Zoals al hierboven werd aangegeven, is de arbeidsvraag in Nederland de laatste jaren fors toegenomen; gemiddeld over de periode 1995-2000 met 2,5 procent per jaar. Of deze ontwikkeling zich ook in de toekomst zal blijven voortzetten, is natuurlijk hoogst onzeker. De meest recente langetermijnscenario's van het CPB dateren van 1997; deze geven voor de periode 1995-2020 een gemiddelde jaarlijkse groei van de arbeidsvraag variërend van 0,2 ('Divided Europe') tot 1,1 procent ('Global Competition'). In werkelijkheid is de groei van de arbeidsvraag in de periode 1995-2000 dus aanzienlijk forser geweest dan de langetermijnscenario's aangeven, maar daar zit natuurlijk een groot korte termijn-, conjunctureel effect bij. Het is heel moeilijk te zeggen wat voor de lange termijn nu het meest realistische groeiscenario voor de arbeidsvraag is. Wij zien geen reden om het 'Global Competition' scenario door iets anders te vervangen, en houden het dus op 1,1 procent jaarlijkse groei, ons realiserend dat het heel goed lager zou kunnen zijn (sinds de gebeurtenissen van 11 september 2001 is de vraaggroei voor de *korte* termijn in elk geval lager), hoewel nulgroei of zelfs krimp voor de *lange* termijn toch wel onwaarschijnlijk lijkt.

2.3.3. *Confrontatie van vraag en aanbod*

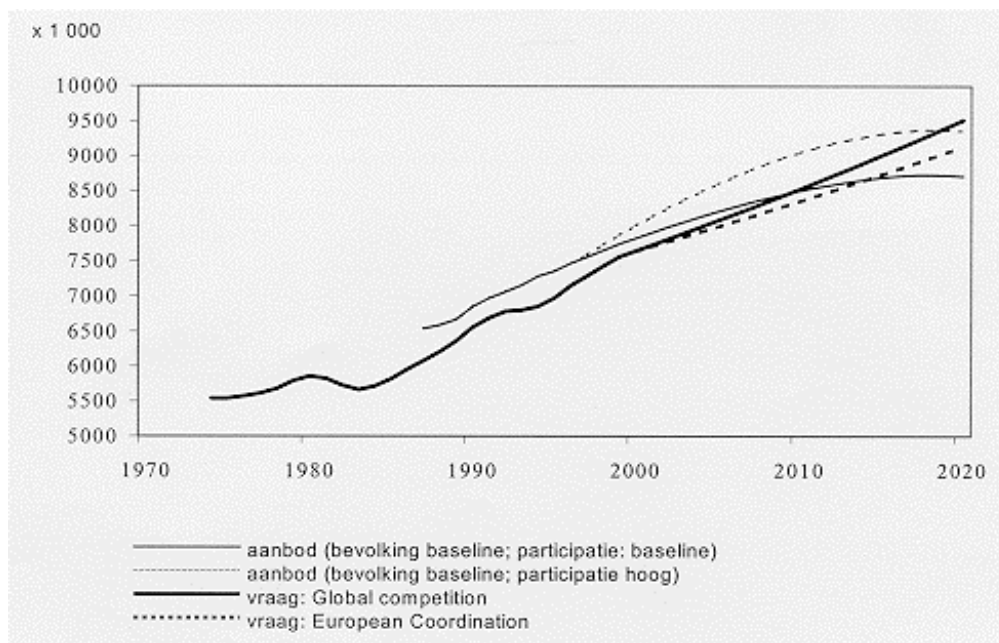
Wanneer we de ontwikkelingen in arbeidsvraag en arbeidsaanbod combineren, dringt zich het beeld op van een steeds krappere wordende arbeidsmarkt, waarin werkloosheid plaatsmaakt voor structurele tekorten.

Figuur 2.8 ontleend aan De Jong *et al.* (2000), illustreert deze algemene tendens. Wat er werkelijk zal gaan gebeuren, is natuurlijk hoogst onzeker, vooral omdat de vraag naar arbeid zich zo moeilijk laat voorspellen en omdat er evenwichtsherstellende processen kunnen gaan optreden. Zo is het zeer wel denkbaar dat krapte op de arbeidsmarkt leidt tot hogere lonen, en daardoor een verminderde arbeidsvraag. Of dat ook een daling van de economische groei impliceert, hangt af van de mate waarin bedrijven erin zullen slagen om personeelskrapte om te zetten in stijging van de arbeidsproductiviteit.

2.4. Demografische oplossingen?

Het is ontegenzeggelijk waar dat het perspectief van een ouder wordende en kleinere (beroeps-)bevolking in Europa tot de nodige sociaal-economische problemen leidt. Onze samenleving is thans zodanig ingericht dat groei en jong daar gemakkelijker in passen dan krimp en oud. Denk bijvoorbeeld aan onze pensioenstelsels (een omslagstelsel werkt prettig bij een jonge bevolking) en onze onderwijs-arbeidsmarkt (bij een groeiende arbeidsmarkt

Figuur 2.8. Vraag naar en aanbod van arbeid in Nederland, 1970-2020



Overgenomen uit: De Jong *et al.* (2000).

kan onderwijs grotendeels beperkt blijven tot de jonge generaties: die zijn relatief groot en zorgen daarmee voor voldoende snelle aanvoer van nieuwe technologieën; bij een krimpende arbeidsmarkt zal ook op hogere leeftijden

moeten worden bijgeschoold om de totale beroepsbevolking voldoende up-to-date te houden).

De grote vraag is nu aan welke kant het beleid deze sociaal-economische problemen moet aanvatten: óf aan de kant van de demografische oorzaken óf aan de kant van de sociaal-economische inrichting van onze samenleving. Moet het beleid primair gericht zijn op het ontgrijzen van de bevolking of op het vergrijzen van onze instituties?

Regelmatig valt het ons op dat niet-demografen soms miraculeuze verwachtingen hebben van demografische maatregelen. Een stevige injectie ‘gezinsbeleid’, en de vergrijzing zou zijn opgelost. Een voortvarend opgezet immigratiebeleid, en het geboortetekort in de leeftijdsstructuur zou zijn opgevuld. Laten wij hier, wellicht ten overvloede, duidelijk stellen dat dergelijke miraculeuze verwachtingen ongegrond zijn. Daar zitten verschillende kanten aan:

1. Dit soort maatregelen komt te laat. Demografische ontwikkelingen zijn een zaak van lange adem. De leeftijdsstructuur van een bevolking is als een olietanker: hij is niet een-twee-drie op een andere koers te krijgen.
2. De samenhang tussen leeftijdsstructuur en bevolkingsgroei wordt uit het oog verloren. De beweringen “Nederland is oud” en “Nederland is vol” zijn beide tot op zekere hoogte juist, maar we kunnen niet beide problemen tegelijk ontlopen. In de jaren 60 heerste in Nederland terecht bezorgdheid over de hoge bevolkingsgroei. Dankzij de vruchtbaarheidsdaling vanaf 1970 is dat zorgelijke perspectief nu afgewend, maar dan moet men vervolgens niet gaan klagen over bevolkingsveroudering. Het is óf het een óf het ander.
3. De aantallen immigranten waarom het gaat, zijn volstrekt onrealistisch. Begin 2000 heeft de *United Nations (UN) Population Division* in een geruchtmakende studie ‘Replacement migration’ (VN, 2000) uitgerekend hoeveel immigratie Europa nodig heeft om de verhouding tussen ouderen en werkenden niet verder te laten oplopen. Voor bijvoorbeeld Duitsland gaat het volgens de VN om 500 duizend immigranten *per jaar* over de periode 1995-2050. Als instrument om de problemen rond bevolkingsveroudering op de beleidsagenda te zetten, is dat VN-rapport zeker verdienstelijk. Echter, als leidraad voor bevolkingsbeleid leidt het tot onzinnige resultaten. Het hoofdprobleem bij vervangingsmigratie is, dat immigranten zelf óók ouder worden en dat men daarom steeds grotere aantallen nodig heeft om de leeftijdsstructuur voldoende jong te houden. Zo zou Nederland in het jaar 2100 meer dan 100 miljoen

inwoners hebben als we de aanbevelingen van de VN letterlijk zouden opvolgen (Van Imhoff en Van Nimwegen, 2000).

4. Het is zeer de vraag of het in de Europese context überhaupt mogelijk is om demografisch gedrag in substantiële mate te beïnvloeden. Zo maakt een land als Frankrijk zich al vele decennia (eigenlijk al sinds Napoleon) zorgen over het teruglopende geboortecijfer, maar het actieve pronatalistische beleid van de Franse regering heeft niet kunnen verhinderen dat ook in Frankrijk de Tweede Demografische Transitie³ en daarmee het proces van bevolkingsveroudering heeft toegeslagen.

Demografische oplossingen voor bevolkingskrimp en -veroudering zijn voor de korte termijn derhalve niet voorhanden. De veroudering die ons de komende decennia te wachten staat, is dan ook grotendeels een gegeven, en we zullen er eenvoudigweg het beste van moeten maken.

Voor de lange termijn heeft het wél zin om te filosoferen over de gewenste bevolkingsontwikkeling en eventuele beleidsmaatregelen om die bevolkingsontwikkeling in de gewenste richting bij te sturen. Men dient daarbij echter goed te bedenken dat demografisch gedrag niet los kan worden gezien van de gehele sociale en economische inrichting van onze samenleving, en ook (daaruit voortvloeiend) dat we niet in staat zijn, zelfs al zouden we dat willen, om demografisch gedrag in kwantitatieve zin substantieel bij te sturen.

Hieronder gaan wij meer uitgebreid in op twee voor de hand liggende soorten beleidsmaatregelen. Gezinsbeleid grijpt in op de component geboorte. Migratiebeleid grijpt in op de component migratie.

2.5. Gezinsbeleid

Onder ‘gezinsbeleid’ verstaan wij hier: het geheel van beleidsmaatregelen dat er primair op is gericht om ouders in staat te stellen kinderen te krijgen en groot te brengen. Hierbij kan men denken aan fiscale faciliteiten voor gezinnen, directe subsidies zoals kinderbijslag, maar ook aan maatregelen om het hebben van kinderen beter combineerbaar te maken met het

³ Sinds de jaren 60 hebben zich in West-Europa grote verschuivingen in demografisch gedrag voorgedaan die door Lesthaeghe en Van de Kaa (1986) onder de noemer ‘Tweede Demografische Transitie’ zijn samengebracht. Belangrijke kenmerken van de Tweede Demografische Transitie zijn onder meer individualisering, uitstel van relatievorming, en lagere en latere vruchtbaarheid.

verrichten van betaalde arbeid, zoals kinderopvang, zorgverlof, flexibele werktijden, en deeltijdwerk.

Het hebben van kinderen is vooral een tijdsintensieve bezigheid. Daardoor concurreert het stichten van een gezin met andere tijdsintensieve activiteiten, waaronder met name het verrichten van arbeid. Vergeleken met 40 jaar geleden is de emancipatie een flink eind gevorderd, maar nog steeds is het zo dat dit combineerbaarheidsprobleem voor het leeuwendeel bij het vrouwelijke deel van de bevolking ligt.

Het is niet met zekerheid te zeggen wat het effect zal zijn van een intensivering van het gezinsbeleid, en met name van beleid gericht op het vereenvoudigen van de combineerbaarheid van arbeid en zorgtaken. Dat effect is namelijk mede afhankelijk van de keuzes die vrouwen (en in mindere mate ook mannen) maken bij afwezigheid van dergelijk beleid. In vrijwel alle landen van Europa ondervinden vrouwen grote hindernissen bij het streven naar een gezin én een volwaardige arbeidscarrière. Zolang die hindernissen bestaan, zullen zij een keuze moeten maken: geen gezin, een kleiner gezin, later een gezin, geen arbeidscarrière, een minder ambitieuze arbeidscarrière, werken in deeltijd, of allerhande combinaties daarvan.

In Nederland lijken de vrouwen in meerderheid de keuze te hebben gemaakt voor laat een gezin, in combinatie met werken in deeltijd. Een sterke uitbreiding van bijvoorbeeld voorzieningen voor kinderopvang zal dan ook geen grote effecten hebben op het niveau van de vruchtbaarheid. Waarschijnlijker is het dat een dergelijk beleid vooral stimulerend zal werken op het arbeidsaanbod door vrouwen, en daarnaast zou kunnen bijdragen aan het stoppen van het nog steeds voortgaande, hoewel recentelijk lijkende te vertragen, uitstel van gezinsvorming. De resultaten van een onderzoek van het NIDI uit 2000 naar de opvattingen van de bevolking over onder meer gezinsbeleid en de effecten daarvan ondersteunen dit (zie *tabel 2.1*).

In hetzelfde onderzoek (Esveldt *et al.*, 2001) is de respondenten ook gevraagd of het voor hun gezinsplanning gevolgen zou hebben als de maatregelen waarvoor zij zélf een voorkeur hebben uitgesproken, ook daadwerkelijk zouden worden ingevoerd. Men moet hierbij denken aan

Tabel 2.1. Effecten van beschikbaarheid van uitgebreide kinderopvang bij geboorte van kinderen, vrouwen 16-44 jaar, met of zonder kinderen, 2000 (% mee eens)

	Kinderen (%)	Nog geen kinderen ^a (%)
Zou bij geboorte van kinderen niet met werken zijn gestopt/stoppen ^b	20	55
Zou op jongere leeftijd kinderen hebben gekregen	6	20

^a Al deze vrouwen werken.

^b Hier gaan we uit van alle vrouwen van 16-44 jaar; zouden we de groep uitsluiten voor wie de vraag niet van toepassing is (bijvoorbeeld omdat zij niet werkten bij de geboorte van kinderen) dan worden de percentages 30 procent voor vrouwen met kinderen en 69 procent voor vrouwen zonder kinderen.

Bron: Esveldt *et al.* (2001).

regelingen zoals variabele werktijden, meer deeltijdbanen en betaald ouderschapsverlof, maar ook financiële regelingen zoals kinderbijslag, verlaging van belasting voor gezinnen of een ‘zorgloon’ voor ouders die full-time voor hun kinderen willen zorgen. De meeste mannen en vrouwen verwachten dat invoering van hun ‘voorkeursregeling’ het voor hen vooral eenvoudiger zou maken om het aantal kinderen te krijgen dat zij toch al van plan waren om te krijgen. Zij dachten niet of nauwelijks dat ze méér kinderen zouden krijgen, maar mogelijk wel iets eerder. Kortom, de effecten op gezinsuitbreiding zijn in Nederland beperkt en onzeker.

In Zuid-Europese landen, zoals Italië en Spanje, lijken de vrouwen momenteel vooral te kiezen voor een carrière, mede omdat de mogelijkheden tot het werken in deeltijd daar nauwelijks bestaan. Het combineerbaarheidsprobleem vertaalt zich in deze landen dus vooral in een zeer sterk uitstel van huwelijkssluiting en het krijgen van kinderen, en naar het zich laat aanzien ook in een teruglopende vruchtbaarheid. Uitstel van huwelijk en gezin weerspiegelt ook het gebrek aan ondersteuning voor gezinnen en jongvolwassenen die zelfstandig willen worden. In Italië bijvoorbeeld bestaat weliswaar een goede regeling voor zwangerschaps- en bevallingsverlof (20 weken, volledig betaald), maar financieel gezien wordt er weinig voor gezinnen gedaan. Belastingregelingen voor gezinnen leveren een reductie van 50 Euro per jaar op en kinderbijslagregelingen gelden alleen voor gezinnen met lage inkomens. De kosten voor kinderen komen in Italië bijna geheel voor rekening van het gezin. Een genereuzer gezinsbeleid

zal in deze landen waarschijnlijk vooral tot gevolg hebben dat de vruchtbaarheid gaat toenemen. Uit een vergelijkende landenstudie uit 1990-1992 (Moors en Palomba, 1995) blijkt dat Italianen inderdaad meer effect op de vruchtbaarheid verwachten van een nieuw gezinsbeleid dan Nederlanders (zie *tabel 2.2*). Overigens laten de cijfers ook zien dat er meer factoren moeten zijn die hierbij een rol spelen, want de Spanjaarden bijvoorbeeld (met een vergelijkbaar lage vruchtbaarheid en arbeidsparticipatie van vrouwen als in Italië) verwachten helemaal niets van een intensiever gezinsbeleid. Verschillen tussen landen laten zich onder meer verklaren door verschillen in de economische situatie (werkloosheid, beschikbaarheid van deeltijdbanen), de waarde die men aan kinderen hecht en normen ten aanzien van werkende moeders.

Overigens zou men ook in Zuid-Europa een effect kunnen verwachten op de arbeidsparticipatie van vrouwen van bijvoorbeeld het vergroten van het aantal deeltijdbanen. Zowel in Italië als in Spanje is de werkloosheid onder vrouwen hoog en hetzelfde onderzoek laat zien dat in deze landen een grote voorkeur bestaat voor het combineren van een baan met een gezin. Het liefst parttime (respectievelijk 55 en 53 procent, 20-39 jaar); fulltime komt op de tweede plaats (respectievelijk 26 en 20 procent). Voorwaarde voor succes van meer deeltijdbanen is wel dat dit banen zijn met een vast contract, die ook recht geven op uitkeringen bij ziekte, bevalling, werkloosheid, en

Tabel 2.2. Percentage respondenten dat denkt dat het invoeren van de gewenste beleidsmaatregel mogelijk een positief effect zal hebben op de vruchtbaarheid, naar leeftijd

	20-29 jaar	30-39 jaar
Nederland	28	31
België	11	13
Oostenrijk	6	44
Duitsland:		
- voormalig Oost-Duitsland	55	40
- voormalig West-Duitsland	52	26
Zwitserland	66	48
Hongarije	50	43
Tsjechoslowakije	48	37
Italië	43	39
Spanje	13	17

Bron: Moors en Palomba (1995).

pensioen. Op dit moment worden zowel Italië als Spanje nog steeds gekenmerkt door een sterke scheiding tussen werknemers met goede voorzieningen en degenen die daar geen recht op hebben, meestal de parttimers.

Vanuit het oogpunt van beleidsmakers is het minder van belang wat nu precies het effect zal zijn van combineerbaarheidsbeleid. Immers, intensivering van dit beleid zal hoe dan ook bijdragen aan het tegengaan van de negatieve gevolgen van een verouderende samenleving: hetzij de vruchtbaarheid neemt toe (waardoor de bevolkingsveroudering *op lange termijn* minder wordt), hetzij het arbeidsaanbod neemt toe (waardoor het economisch draagvlak wordt vergroot). Als ‘bonus’ wordt dan ook nog de thans overbelaste werkende moeders enige verlichting geboden...

In Nederland zijn het vooral de gebrekkige voorzieningen op het terrein van de kinderopvang (waaronder nadrukkelijk ook na- en buitenschoolse opvang) die om een oplossing schreeuwen. Eén mogelijkheid is om de collectief gefinancierde kinderopvang sterk uit te breiden, zoals dat in Scandinavische landen het geval is. Een andere mogelijkheid is om de kinderopvang aan de vrije markt over te laten. Daartoe is het dan wel noodzakelijk dat de (hoge) kosten van particuliere kinderopvang integraal aftrekbaar worden voor de inkomstenbelasting; zonder die aftrekbaarheid moeten potentiële moeders immers hun nettoloon afwegen tegen de bruto kosten van de oppas, een afweging die al snel in het voordeel van dan maar zelf op de kinderen passen uitvalt.

2.6. Migratie

Geen andere demografische component haalt zoveel het nieuws als juist de migratie. Nu is dat ook niet verwonderlijk. Internationale migratiebewegingen zijn in zekere zin de weerspiegeling van de internationale economische en politieke verhoudingen. Migratie is dan ook van alle tijden: waarschijnlijk waren de Batavieren in 50 voor Christus de eerste immigranten van betekenis voor ons land. De motieven van migranten zijn eveneens van alle tijden: op zoek naar een beter bestaan, naar werk, een beter inkomen, of op de vlucht voor oorlog, vervolging of ander gevaar. De migratiestromen van vandaag kunnen we dan ook indelen naar enerzijds *arbeidsmigratie*, en anderzijds *asielmigratie*. Een derde vorm van migratie is hiervan een afgeleide: de *volgmigratie* van familieleden van de oorspronkelijke migrant en de *huwelijksmigratie* van partners, die met enige

vertraging de eerdere migranten volgen naar het land van bestemming. Een indruk van de omvang van deze aantallen geeft *tabel 2.3*, die is overgenomen van Dunnewijk (2001). Arbeidsmigratie uit de EU is met minder dan negenduizend personen uiterst bescheiden. Inclusief volgmigranten en andere motieven is het aantal van achttienduizend EU-immigranten een teken dat de mobiliteit van personen binnen de EU uiterst bescheiden is. Het aantal volgmigranten van arbeidsmigranten van buiten de EU is veel groter. Op elke arbeidsmigrant van buiten de EU komen vier volgmigranten mee. Het aantal volgmigranten van asielzoekers is daarentegen veel bescheidener, al neemt hun relatieve aandeel wel toe: van 20 procent van de asielmigranten in de jaren 90 tot naar verwachting 50 procent in 2015 (Van Wissen en De Beer, 2000).

Migratie wordt vaak genoemd als mogelijke oplossing voor een gespannen arbeidsmarkt. Inderdaad wordt een deel van de groei van het arbeidsaanbod veroorzaakt door immigratie, maar dat deel is slechts bescheiden. De totale immigratie, dus inclusief asielmigratie en volgmigratie, is op dit moment verantwoordelijk voor slechts 0,25 tot 0,35 procentpunt van de jaarlijkse groei in het arbeidsaanbod (CPB, 2001), terwijl het totale arbeidsaanbod momenteel jaarlijks met circa 1,8 procent toeneemt.

Migratiebeleid, dat hier wordt opgevat als het geheel aan beleidsmaatregelen dat erop gericht is de omvang en de samenstelling van de immigratie- en emigratiestromen te beïnvloeden, kan eveneens voor een belangrijk deel naar de drie bovengenoemde motieven worden ingedeeld. De inhoud van

Tabel 2.3. Migratiestromen naar Nederland in 1998 (aantallen personen, exclusief circa 40 duizend remigranten van Nederlandse nationaliteit)

	EU	Niet-EU	Totaal Immigratie
Arbeidsmigranten	8.700	6.600	15.300
Volgmigranten van arbeidsmigranten	5.200	25.360	30.560
Asielmigranten	0	17.000	17.300
Volgmigratie asielmigranten	0	6.640	6.640
Studenten, overigen	4.300	7.500	11.800
Totaal	18.200	63.400	81.600

Bron: Dunnewijk (2001), tabel 1, p. 449.

het migratiebeleid komt er in het algemeen op neer dat aan specifieke voorwaarden moet worden voldaan om toegelaten te worden. Er zijn twee manieren om als arbeidsmigrant Nederland binnen te komen: (1) als ingezetene van een van de andere landen van de Europese Economische Ruimte (EU plus Noorwegen, IJsland en Liechtenstein), of (2) door middel van de Wet Arbeid Vreemdelingen (WAV). Beide mogelijkheden worden hieronder kort beschreven.

- In de eerste plaats bestaat er in theorie vrij verkeer van personen binnen de EU. Dat betekent dat de EU in feite als een arbeidsmarktregio zou moeten functioneren. In de praktijk werkt het echter lang niet zo soepel als in de theorie wordt voorgesteld. Zo is het in de meeste EU-landen noodzakelijk voor een arbeidsmigrant uit een ander EU-land om binnen drie maanden werk te vinden. Lukt dat niet, dan is men officieel niet gerechtigd om zich in het land te bevinden. Ook de intree in het sociale zekerheidsstelsel van een ander EU-land is aan allerlei regels gebonden. De waardering van diploma's en titels kan voor andere hobbels zorgen waardoor het voor een EU-ingezetene minder aantrekkelijk is om zich in een andere lidstaat te vestigen. "De mogelijkheid van een ongelimiteerde migratiestroom van de ene lidstaat naar een andere is een fictie" schreven Penninx en Muus reeds in 1989 (p. 20) en ondanks Schengen, Maastricht en Amsterdam geldt dit anno 2001 in grote lijnen nog steeds. Tabel 2.3 geeft al aan dat de immigratiestroom uit andere EU-landen wel zeer bescheiden is. Overigens poogt de Europese Commissie de mobiliteit binnen de EU wel sterk te bevorderen, vanuit het besef dat de geringe migratiegeneigdheid binnen de Unie een grote belemmering is voor een soepel werkende interne arbeidsmarkt. De Nederlandse migratieprognose gaat dan ook uit van een toename van immigratie uit andere EU-landen tot 25 duizend per jaar.
- De tweede mogelijkheid om als arbeidsmigrant binnen te komen is door middel van de Wet Arbeid Vreemdelingen (WAV). Om hiervoor in aanmerking te komen moet de aankomende werkgever het initiatief nemen om een concreet verzoek te doen om een arbeidsmigrant van buiten de Europese Economische Ruimte aan te stellen. Ter bescherming van de belangen van de werkzoekenden moet de werkgever daarbij aantonen dat er geen geschikt arbeidsaanbod in Nederland zelf gevonden kan worden. In sommige sectoren met een groot gebrek aan arbeidskrachten, zoals de ICT, is de procedure inmiddels betrekkelijk simpel.

De overspannen arbeidsmarkt van de afgelopen jaren heeft wel geleid tot een forse toename van het aantal arbeidsmigranten via de WAV. Was in de periode 1987-1991 het aantal afgegeven werkvergunningen aan niet-EU-ingezetenen nog zo'n 3.000 (Sprangers, 1995), de laatste jaren is dit aantal ruim verdubbeld tot 6.600 in 1998 (zie tabel 2.3). In theorie biedt de wet dus de mogelijkheid tot het openen van het loket arbeidsmigratie. Het is echter de vraag of de huidige wetgeving, die meer is toegesneden op incidentele gevallen, toereikend is voor de huidige structureel krappe situatie op de arbeidsmarkt.

Het mogelijke arbeidspotentieel uit andere EU-landen is beperkt. Er zijn weliswaar aanzienlijke migratiestromen tussen EU-landen, maar de migratiesaldi zijn in het algemeen vrij klein. Zo emigreerden in 1999 in totaal 30 duizend personen vanuit Nederland naar een ander EU-land, terwijl er 35 duizend immigrerden: een positief saldo van 'slechts' vijfduizend (*tabel 2.4*). De achtergrond hiervan is natuurlijk dat de economische verschillen tussen de EU-landen relatief erg klein zijn. Zelfs bij de toetreding van Spanje en Portugal, kwamen geen stromen van betekenis op gang (Van der Gaag en Van Wissen, 1999). Wel worden de stromen en saldi binnen de EU beïnvloed door de economische conjunctuur. Zo heeft de relatief gunstige ontwikkeling van de Nederlandse economie in de afgelopen jaren geleid tot een toename van de instroom vanuit de meeste andere EU-landen (zie tabel 2.4).

Het netto effect is echter gering en slechts een druppel op de gloeiende plaat van de Nederlandse arbeidsmarkt. Daarbij komt dat de ons omringende landen in nog sterkere mate te maken hebben of zullen krijgen met vergrijzing en een krimpende arbeidsbevolking. Kortom, binnen de huidige EU vinden we geen oplossing voor het arbeidsmarktprobleem van Nederland. Aangezien Nederland nog een van de landen is met een positief migratiesaldo ten opzichte van de andere EU-landen, bevinden andere EU-landen zich min of meer in hetzelfde schuitje. In een recent rapport van Eurocommissaris Vitorino, met de titel 'Over een communautair immigratiebeleid' (Europese Commissie COM(2000) 757, 22 november 2000), wordt dan ook gesteld dat arbeidsmigratie noodzakelijk wordt voor de *gehele* EU. In het Verdrag van Amsterdam werd bovendien afgesproken dat het asiel- en migratiebeleid op termijn een communautaire aangelegenheid moet worden. Zover zijn we nog lang niet. Binnen de EU bestaan zeer verschillende opvattingen over hoe met het migratiebeleid moet

Tabel 2.4. Migratiestromen tussen Nederland en enkele andere EU-landen in 1985 en 1999

	1985			1999		
	emigratie	immigratie	Saldo	emigratie	immigratie	saldo
Duitsland	7.201	7.851	650	7.132	8.785	1.653
België	4.537	4.721	184	6.953	6.022	-931
Ver. Koninkrijk	4.836	5.241	405	5.342	6.973	1.631
Frankrijk	2.086	2.182	96	2.906	3.352	446
Portugal	465	533	68	609	1.216	607
EU-15	24.780	25.858	1.078	30.136	34.945	4.809

Bron: Eurostat.

worden omgegaan. Dat is ook niet zo verwonderlijk, omdat veel landen ook nog met een hoge werkloosheid kampen, en de kwantitatieve en kwalitatieve vraag naar arbeidskrachten per land nogal verschilt. In de afgelopen jaren zijn diverse vormen van migratiebeleid toegepast in EU-landen. Italië en Spanje hebben regularisatie van (vooral laaggeschoolde) illegalen toegepast om de arbeidsvraag in de agrarische sector op te vangen. In Duitsland, het Verenigd Koninkrijk en inmiddels ook in Nederland worden tijdelijke arbeidscontracten afgesloten met immigranten voor specifieke sectoren, zoals de ICT en de gezondheidszorg. Vooral onder druk van werkgevers worden bestaande restrictieve regelingen op dit gebied versoepeld.

Kan de op stapel staande uitbreiding van de EU met de Centraal- en Oost-Europese kandidaatlanden soelaas bieden? Met name in Duitsland maakt men zich zorgen over de verwachte massale immigratie van Polen die het land zullen gaan overspoelen. Recent onderzoek heeft echter aangegeven dat net als bij de vorige EU-uitbreidingen die hordes immigranten niet zullen komen. Bauer en Zimmermann (1999) schatten dat er binnen 10 à 15 jaar na de EU-uitbreiding circa drie miljoen Oost-Europeanen naar de EU zullen migreren, waarvan het leeuwendeel naar Duitsland en Oostenrijk. Dit betekent voor de totale EU-bevolking een jaarlijks immigratiecijfer van 0,5 per duizend, hetgeen vrij minimaal is in verhouding tot de totale immigratie (ter vergelijking: in Nederland is het immigratie-cijfer per jaar circa 7,5 per duizend). Boeri en Brückner (2000) komen tot nauwelijks hogere aantallen: 335 duizend immigranten voor de totale EU in het eerste jaar, dalend tot 150 duizend in het tiende jaar na de EU-uitbreiding.

De immigratie-effecten van de voorgenomen EU-uitbreiding zullen naar verwachting dus wel meevallen. Hiervoor is een aantal oorzaken verantwoordelijk. Om te beginnen zal er, net als indertijd bij Spanje en Portugal, waarschijnlijk een overgangssituatie gaan gelden, zodat vrij verkeer van personen niet direct mogelijk zal zijn. Ten tweede zullen ook deze landen in de komende jaren te maken krijgen met een sterke vergrijzing en een stagnerende of afnemende omvang van de potentiële beroepsbevolking, terwijl de economie in deze landen als gevolg van de aansluiting juist extra zal worden gestimuleerd. Diverse bevolkings-scenario's tonen aan dat de potentiële beroepsbevolking in Centraal- en Oost-Europa de komende decennia met 20 tot 40 procent zal afnemen. De Beer en Van Wissen (1999) berekenen bijvoorbeeld dat zelfs in het optimistische scenario van een convergentie naar een uniform Europees niveau dat vergelijkbaar is met het huidige Noord-Europese niveau, de potentiële beroepsbevolking in Polen in 2050 met 15 procent zal zijn gekrompen, in Hongarije met 25 procent, en in Tsjechië zelfs met 30 procent. Cijfers voor Oost-Europese landen zijn nog dramatischer. Een halvering van de potentiële beroepsbevolking voor landen als Rusland en Bulgarije in de komende 50 jaar is zeker niet onmogelijk (De Beer en Van Wissen, 1999).

Niettemin is het mogelijk dat er een tijdelijke stroom van arbeidsmigranten ontstaat van de nieuwe oostelijke EU-landen naar het rijkere westen. Het relatief hoge opleidingsniveau van de arbeidsbevolking in landen als Polen, Hongarije en Tsjechië leidt ertoe dat deze instroom een goed antwoord kan bieden op de behoefte aan geschoold personeel binnen Nederland en andere EU-landen (Boeri en Brückner, 2000, pp. 60-62). Wellicht zouden er in EU-verband maatregelen genomen moeten worden die garanderen dat dit arbeidsaanbod kwalitatief goed aansluit bij de bestaande arbeidsvraag. Dat is weliswaar in strijd met de geest van het EU-verdrag over vrij verkeer van personen, maar daarover hadden we al opgemerkt dat dit vrije verkeer toch al mankementen vertoont.

Het CBS houdt in haar meest recente bevolkingsprognose rekening met een vergrote instroom van (arbeids)migranten uit Centraal- en Oost-Europa. In deze prognose wordt een stijging van het huidige niveau van 10 duizend tot 15 duizend immigranten uit Europese landen van buiten de EER (Europese Economische Ruimte) verondersteld. Koppelen we deze verwachting aan de eerder vermelde verwachte totale instroom uit deze regio naar de EU, dan zou dat betekenen dat de komende jaren slechts vijf à tien procent van de migranten uit Centraal- en Oost-Europa naar Nederland komt. We kunnen

dus voorzichtig concluderen dat de toetreding van de kandidaat-landen in bescheiden mate kan bijdragen aan het oplossen van specifieke problemen op de Nederlandse en Europese arbeidsmarkt.

Niet arbeidsmigratie, maar *asielmigratie* is in omvang het belangrijkste motief voor immigranten van *buiten* de EU. Van het totale jaarlijkse aantal verwachte asielzoekers van 40 duizend in de komende jaren zal uiteindelijk ongeveer de helft als immigrant worden geregistreerd. Er wordt bovendien rekening mee gehouden dat op elke twee asielzoekers iets minder dan één volgmigrant binnenkomt (Nicolaas en Sprangers, 2000). Ook asielmigranten en daaraan gekoppelde volgmigranten worden deel van het arbeidsaanbod. Nu verhult de term asielmigrant een zeer grote verscheidenheid aan herkomsten en culturen. Asielmigranten zijn zowel afkomstig uit relatief hoogontwikkelde landen als Iran en Irak, als uit zeer arme landen zoals Ethiopië en Soedan. Het scholingsniveau van deze migranten loopt daarbij sterk uiteen. We kunnen daarom aan de ene kant verwachten dat een deel van de asielmigranten dezelfde grote problemen zal ondervinden op de arbeidsmarkt als de meeste (laagopgeleide) allochtonen; aan de andere kant is er onder asielmigranten een zeker potentieel aan hoger opgeleid arbeidsaanbod dat benut zou kunnen worden. 26 procent van de asielmigranten heeft een HBO- of WO-opleiding (Dunnewijk, 2001). Ondanks de hoge opleiding blijkt deze groep echter toch een hoge werkloosheid te hebben, en gemiddeld beneden het opleidingsniveau werkzaam te zijn. De belangrijkste verklaring hiervoor is de taalachterstand: een handicap die op termijn wel zal verdwijnen, maar op de korte termijn de arbeidsmarkt-integratie belemmert.

Arbeidsmigranten kunnen ook geworven worden uit landen die niet tot de EU (gaan) behoren. Zo zijn er zorgverplegers geworven uit Zuid-Afrika, en zoekt de ICT sector automatiseerders in India. Het effect van deze acties is vooralsnog beperkt gebleven, enerzijds door taal- en aanpassingsproblemen, anderzijds door de sterke concurrentie vanuit de VS voor hoogopgeleide werknemers.

Twee conclusies kunnen uit dit verhaal over migratie en de arbeidsmarkt worden getrokken. In de eerste plaats kan migratie een bijdrage leveren aan specifieke knelpunten op de arbeidsmarkt. Daarvoor is het noodzakelijk dat het migratiebeleid meer vraaggestuurd wordt. Dat kan alleen maar indien er een arbeidsloket wordt geopend waarbij duidelijke criteria worden gesteld aan potentiële arbeidsmigranten. Dat loket heeft als bijkomend voordeel dat het overbelaste asielloket wordt ontzien, en dat de asielprocedure ontlast

wordt van een groep asielmigranten op oneigenlijke gronden. In de tweede plaats moeten we van migratie ook weer geen wonderen verwachten. De arbeidsmigranten met de kwalificaties waar de Nederlandse arbeidsmarkt het meest behoefte aan heeft, zullen maar mondjesmaat kunnen worden gevonden in de nieuwe EU-landen of elders. We zullen naast een gericht vraaggestuurd migratiebeleid ook alles in het werk moeten blijven stellen om de niet benutte arbeidsreserve in Nederland aan het werk te helpen: vrouwen (combineerbaarheidsbeleid), allochtonen (grote-stedenbeleid), arbeidsongeschikten (WAO-beleid) en ouderen (seniorenbeleid).

2.7. Samenvatting en conclusies

Veroudering komt niet uit de lucht vallen, maar is het gevolg van golfbewegingen in het aantal geboorten in het verleden. Na de Tweede Wereldoorlog kende Nederland, evenals de rest van Europa, een periode van 25 jaar van hoge geboorte-aantallen. In 1975 kwam daaraan echter abrupt een einde. In Nederland wat later dan in de meeste andere Europese landen, en de ommekeer was ook heftiger dan elders, maar het was in hoofdzaak toch een algemeen Europees patroon. De oorzaken van deze veranderingen waren tweërlei. Op de eerste plaats begonnen vrouwen massaal het krijgen van kinderen uit te stellen. Daar bovenop is ook het gemiddeld kindertal in de loop van de 20^{ste} eeuw geleidelijk sterk gedaald. Die daling is op zijn beurt weer het gevolg van de hedendaagse patronen van opleiding, werk en gezinsleven, die allen in de richting werken van een vruchtbaarheidsniveau dat structureel beneden het vervangingsniveau ligt. Het structurele karakter van de daling van het kindertal verklaart ook waarom de vergrijzing structureel van aard is. Was het demografisch karakter van de samenleving in de jaren 50 en 60 in hoofdzaak jong, in de nabije toekomst zal dat in hoofdzaak oud zijn. Het gaat hier overigens om dezelfde cohorten van babyboomers, die getalsmatig de bevolkingsspiramide domineren.

Als de huidige demografische ontwikkelingen door zullen zetten, zal het arbeidsaanbod nog wel enige tijd blijven stijgen. Dat komt met name door de nog steeds stijgende arbeidsdeelname van vrouwen, mogelijk aangevuld met een stijging van de deelname van ouderen. Echter, het tempo waarin het arbeidsaanbod groeit, neemt gestaag af, en slaat uiteindelijk (vanaf circa 2015) om in krimp. Die omslag naar krimp is misschien wel uit te stellen, indien vrouwen nog meer dan nu voorzien aan het arbeidsproces gaan deelnemen, maar is wel onherroepelijk. Dit zal te merken zijn op de arbeidsmarkt. In het verleden was het overheidsbeleid gericht op het creëren

van werk, werk, en nog eens werk. Hoewel de ontwikkelingen van de vraag naar arbeid moeilijk voorspelbaar zijn, is het wel waarschijnlijk dat we te maken zullen krijgen met structurele tekorten op de arbeidsmarkt.

De kwestie is niet om te proberen om de veroudering in de komende decennia teniet te doen (dat lukt niet), maar om ons zo goed mogelijk voor te bereiden op de consequenties van die veroudering. Dat betekent overigens niet dat bevolkingsbeleid per definitie zinloos is. Voor de lange termijn kan het wel degelijk zinvol zijn om na te denken over de meest gewenste bevolkingsontwikkeling en manieren om die te realiseren. Daarbij moet wel bedacht worden dat de samenleving maar in beperkte mate maakbaar is. Demografisch gedrag is ingebed in sociale en economische structuren die ons keuzegedrag in belangrijke mate sturen en beperken.

Twee beleidsterreinen zijn nader onder de loep genomen: gezinsbeleid en migratiebeleid. Onder ‘gezinsbeleid’ wordt verstaan: het geheel van beleidsmaatregelen dat er primair op is gericht om ouders in staat te stellen kinderen te krijgen en groot te brengen. Hierbij kan men denken aan fiscale faciliteiten voor gezinnen, directe subsidies zoals kinderbijslag, maar ook aan maatregelen om het hebben van kinderen beter combineerbaar te maken met het verrichten van betaalde arbeid, zoals kinderopvang, zorgverlof, flexibele werktijden, en deeltijdwerk. Het effect van een intensiever gezinsbeleid op demografisch gedrag is niet met zekerheid te voorspellen. Dit beleid concentreert zich met name op de combinatie van zorg en arbeid. Hoe dan ook, het is niet onwaarschijnlijk te veronderstellen dat dit beleid zal bijdragen tot een toename van de vruchtbaarheid en/of een toename van de arbeidsparticipatie van vrouwen. Beide effecten zijn wenselijk, in het licht van de komende vergrijzing, en dus is er alle reden om dit beleid serieus te intensiveren.

Migratiebeleid wordt opgevat als het geheel aan beleidsmaatregelen dat erop gericht is de omvang en de samenstelling van de immigratie- en emigratiestromen te beïnvloeden. Uit onze analyse blijkt dat migratie een bijdrage kan leveren aan specifieke knelpunten op de arbeidsmarkt. Om dit te bewerkstelligen moet het begrip arbeidsmigrant een belangrijker plaats krijgen in het migratieproces, en moeten duidelijke criteria worden gesteld aan arbeidsmigranten. Veel asielmigranten zijn (ook) economische migranten, en met de opening van een arbeidsloket kunnen zij op hun eigenlijke motieven worden beoordeeld. Dat ontlast bovendien het asielloket, waarvoor nog steeds lange rijen staan te wachten. Hoewel het erkennen van dit motief dus voordelen oplevert, moeten we er ook weer

geen wonderen van verwachten voor het oplossen van arbeidsmarktknelpunten. Het is door taal, cultuur en andere oorzaken vaak moeilijk om een goede match te vinden tussen arbeidsvraag en migrantenaanbod. We zullen daarom naast een vraaggestuurd migratiebeleid ook het beleid moeten intensiveren om de niet benutte arbeidsreserve aan de slag te helpen: vrouwen (combineerbaarheidsbeleid), allochtonen (grote-stedenbeleid) arbeidsongeschikten (WAO-beleid) en ouderen (seniorenbeleid).

Literatuur

- Bauer, T. en K. Zimmermann (1999), *Assessment of possible migration pressure and its labour market impact following EU enlargement to Central and Eastern Europe*, Part 2.
- Barro, R.J. en J.W. Lee (1993), International comparisons of educational attainment. *Journal of Monetary Economics*, 32, pp. 363-394.
- Beer, J. de en L. van Wissen (1999), *Europe: one continent, different worlds. Population scenarios for the 21st century*. Dordrecht: Kluwer.
- Beets, G., E. Dourleijn, A. Liefbroer en K. Henkens (2001), *De timing van het eerste kind in Nederland en Europa*. NIDI Rapport 59, Den Haag: NIDI.
- Boeri, T. en H. Brückner (2000), *The impact of eastern enlargement on employment and labour markets in the EU member states*. Report to the European Commission, DG Employment and Social Affairs, Berlin: DIW.
- CBS/CPB (1997), *Bevolking en arbeidsaanbod: drie scenario's tot 2020*. Den Haag: Sdu.
- CPB (2001), *Arbeidsaanbod op middellange termijn*. CPB Memorandum, 29 maart 2001, Den Haag: CPB.
- Dunnewijk, B. (2001), Immigratie geen structurele oplossing voor arbeidsmarkt. *Economisch Statistische Berichten*, 25 mei 2001, pp. 448-451.
- Esveldt, I., G. Beets, K. Henkens, A. Liefbroer en H. Moors (2001), *Meningen en opvattingen van de bevolking over aspecten van het bevolkingsvraagstuk, 1983-2000*. NIDI Rapport 62, Den Haag: NIDI.
- Europese Commissie (2000), *Over een communautair immigratiebeleid*. COM(2000)757.
- Gaag, N. van der en L. van Wissen (1999), Analysis and forecasting of international migration by major groups (Part II). *Eurostat Working Paper 3/1999/E/9*, Luxemburg: Eurostat.
- Imhoff, E. van en N. van Nimwegen (2000), Migratie GEEN remedie tegen vergrijzing. *Demos*, 16(2), pp. 9-10.
- Jong, A. de, H. Nicolaas en A. Sprangers (2000), Is (meer) arbeidsmigratie in de toekomst noodzakelijk? *Notitie ten behoeve van de vergadering van de Werkgroep Demografische Prognoses*, CBS, 17 november 2000.
- Lesthaeghe, R. en D.J. van de Kaa (1986), Twee demografische transities? In: R. Lesthaeghe en D.J. van de Kaa (red.), *Bevolking: groei en krimp*. Boekaflevering van *Mens en Maatschappij*. Deventer: Van Loghum Slaterus, pp. 9-24.
- Moors, H. en R. Palomba (1995), *Population, family and welfare: A comparative survey of European attitudes*. Vol. 1. Oxford: Clarendon Press.

- Nicolaas, H. en A. Sprangers (2000), Asielaanvragen, beslissingen, asiel- en volgmigranten. *Notitie ten behoeve van de vergadering van de Werkgroep Demografische Prognoses*, CBS, 17 november 2000.
- Penninx, R. en F. Muus (1989), *Grenzeloos migreren na 1992?* NIDI Rapport 5, Den Haag: NIDI.
- Roodenburg, H. (1999), Het arbeidsaanbod in drie scenario's tot 2020. Boekaflevering *Bevolking en Gezin*, 28(3), pp. 183-200.
- Sprangers, A.H. (1995), Arbeidsmigratie in de jaren zestig en negentig. *Maandstatistiek van de Bevolking*, december 1995, pp. 16-21.
- VN (2000), *Replacement migration: is it a solution to declining and ageing populations?* New York: United Nations, Population Division.
- Wissen, L. van en J. de Beer (2000), Internationale migratie in Nederland. In: N. van Nimwegen en G. Beets (red.), *Bevolkingsvraagstukken in Nederland anno 2000*. NIDI Rapport 58, Den Haag: NIDI.