

From: Secretariaat WRR <secretariaat@wrr.nl>
Date: Friday, December 12, 2025, 12:04 PM
To: "postbus@eerstekamer.nl" <postbus@eerstekamer.nl>
Subject: WRR-publicatie met relevantie voor BDO: Met de mondiale demografie mee. Anticiperen op krimpend arbeidsaanbod in het buitenland

Attachments:

WRR-rapport+nr+114_Met+de+mondiale+demografie+mee.pdf

U ontvangt niet vaak e-mail van secretariaat@wrr.nl. [Ontdek waarom dit belangrijk is](#)

Geachte heer Petersen,

Graag delen wij met u het nieuwe WRR-rapport [Met de mondiale demografie mee. Anticiperen op krimpend arbeidsaanbod in het buitenland](#). In dit rapport analyseren wij de gevolgen voor Nederland van demografische ontwikkelingen in het buitenland. De analyse van dit rapport heeft implicaties voor de dossiers van de commissie Buitenlandse Zaken, Defensie en Ontwikkelingshulp (BDO).

De Nederlandse welvaart is via handel en arbeidsmigratie nauw verbonden met arbeid *in* en *uit* het buitenland. Door mondiale demografische ontwikkelingen gaat de beroepsbevolking krimpen in landen waar Nederland via handel en arbeidsmigratie nauw mee verbonden is, en juist groeien in andere landen. Daarmee gaat het demografische en economische zwaartepunt over de wereld verschuiven.

De centrale boodschap van dit rapport is dat het Nederlandse beleid tijdig moet anticiperen op deze gestage mondiale verschuiving in arbeidsaanbod. De WRR adviseert om handels-, arbeidsmigratie- en ontwikkelingsbanden aan te halen met landen die de demografische wind in de zeilen krijgen.

Om dat te bereiken formuleert het rapport concrete aanbevelingen. Sluit met zulke landen bijvoorbeeld handelsakkoorden af en zet in op intensievere economische diplomatie. Verdiep banden via ontwikkelings- en internationale samenwerking. Overweeg via migratiepartnerschappen arbeidsmigratie van vakkrachten van buiten de EU mogelijk te maken, en benut de mogelijkheden tot grip op de instroom die dat geeft. De WRR gaat indien gewenst graag met uw commissie het gesprek over dit rapport aan.

Met vriendelijke groet,

De voorzitter,

De secretaris,

5.1.2.e

Prof. mr. J.E.J. (Corien) Prins

Prof. dr. F.W.A. (Frans) Brom

Met vriendelijke groet,

5.1.2.e

5.1.2.e

5.1.2.e

Project- en managementassistent



WETENSCHAPPELIJKE RAAD VOOR HET REGERINGSBELEID

.....
Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid

Buitenhof 34 | 2513 AH | Den Haag | Kamer 2.67 (Vijverhof)
Postbus 20004 | 2500 EA | Den Haag

.....
E 5.1.2.e [redacted]@wrr.nl

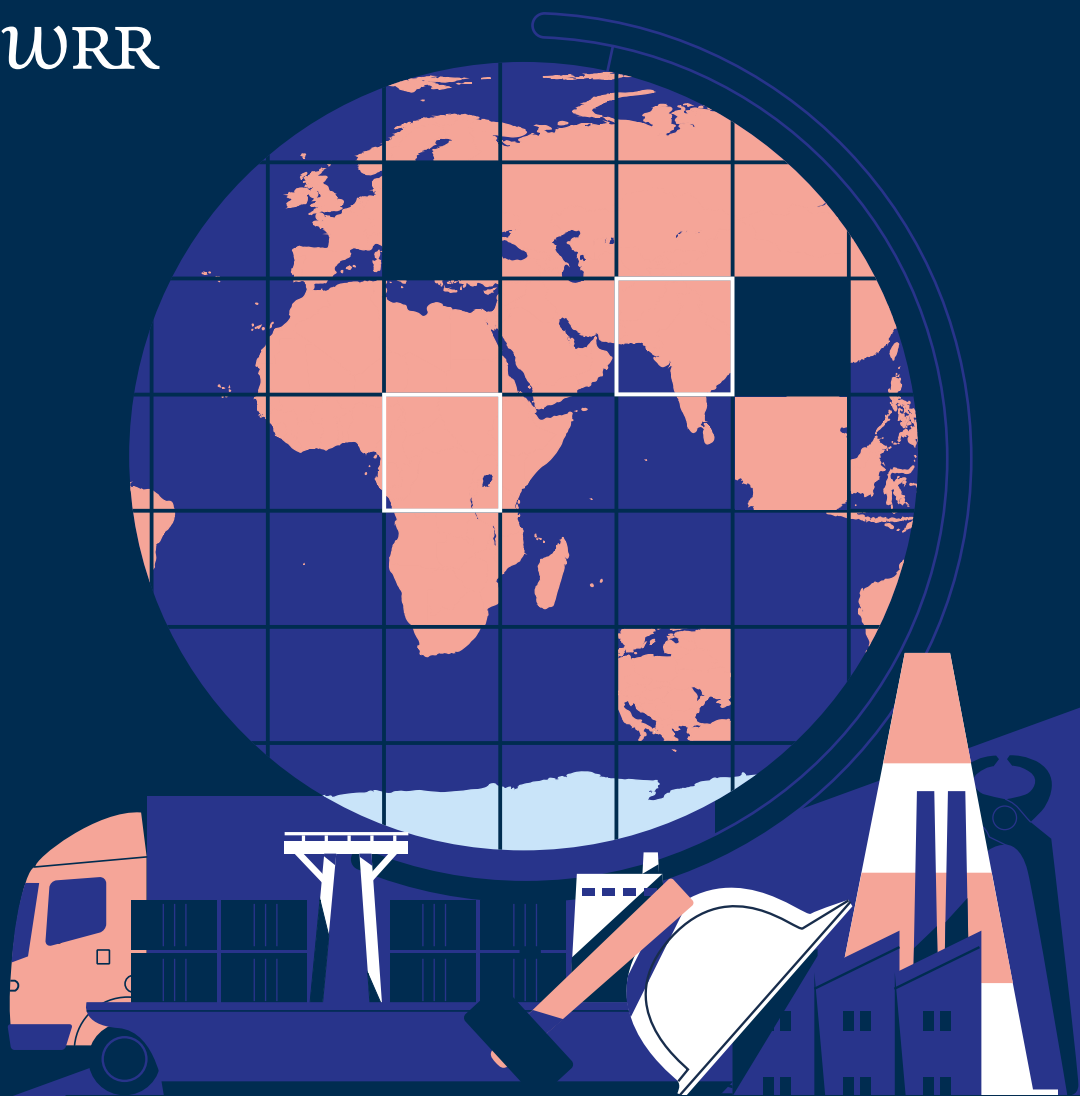
T +5.1.2.e [redacted] [redacted] [redacted] [redacted]

I <http://www.wrr.nl>

Met de mondiale demografie mee

Anticiperen op krimpend arbeidsaanbod
in het buitenland

WRR



**Met de mondiale
demografie mee**

Met de mondiale demografie mee. Anticiperen op krimpend arbeidsaanbod in het buitenland is een advies aan de regering uit naam van de voltallige Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. WRR-Rapport 114 is voorbereid en geschreven door:

prof. dr. C.G. (Casper) de Vries (raadslid en voorzitter projectgroep),
dr. G.D.A. (Gijsbert) Werner (projectcoördinator),
prof. dr. mr. C.C.J.H. (Catrien) Bijleveld (raadslid),
dr. R.P.W. (Roel) Jennissen (projectmedewerker),
dr. L.A. (Laura) Vonk (projectmedewerker).

De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid werd in voorlopige vorm ingesteld in 1972. Zijn positie is definitief vastgelegd bij wet van 30 juni 1976 (Stb. 413). De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) is een onafhankelijk adviesorgaan. De WRR informeert en adviseert de regering en het parlement over sectoroverstijgende vraagstukken die grote impact hebben op de samenleving. De adviezen zijn gebaseerd op wetenschappelijke onderzoek en gericht op een lange termijn perspectief.

De huidige zittingsperiode loopt tot 31 december 2027.
De samenstelling van de raad is:

Prof. dr. mr. C.C.J.H. (Catrien) Bijleveld,
Prof. dr. A. (Andrea) Evers †,
Prof. dr. P. (Paul) 't Hart,
Prof. dr. S.J.M.H. (Suzanne) Hulscher,
Prof. dr. A. (Ab) Klink,
Prof. dr. M. (Maarten) Lindeboom,
Prof. dr. T. (Tanja) van der Lippe,
Prof. dr. mr. J.E.J. (Corien) Prins (voorzitter),
Prof. dr. M.L.L. (Mathieu) Segers †,
Prof. dr. C.G. (Casper) de Vries,
Secretaris Prof. dr. F.W.A. (Frans) Brom

© Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid,

Den Haag 2025

De inhoud van deze publicatie mag (gedeeltelijk) worden gebruikt en overgenomen voor niet-commerciële doeleinden. De inhoud mag daarbij niet veranderen. Citaten moeten altijd aangegeven zijn, bij voorkeur als: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2025) *Met de mondiale demografie mee. Anticiperen op krimpend arbeidsaanbod in het buitenland*, WRR-rapport 114, Den Haag: WRR.

Met de mondiale demografie mee

Anticiperen op krimpend arbeidsaanbod
in het buitenland

WRR

Redactie: Simone Langeweg
Uitgever: WRR

Vormgeving binnenwerk: OSAGE, Utrecht
Omslagafbeelding: Steffie Padmos, Amsterdam
Figuren en tabellen: OSAGE, Utrecht

ISBN: 978-9083-499-680
NUR: 740

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
Buitenhof 34
Postbus 20004
070-356 46 00
info@wrr.nl
2500 EA Den Haag
wrr.nl

Aan de Minister-President

Voorzitter van de Ministerraad
Postbus 20001
2500 EA Den Haag

datum

21 november 2025

onderwerp

WRR-rapport nr. 114 Met de mondiale demografie mee. Anticiperen op krimpend arbeidsaanbod in het buitenland

Geachte heer Schoof,

Het doet ons genoegen u hierbij het rapport *Met de mondiale demografie mee. Anticiperen op krimpend arbeidsaanbod in het buitenland* aan te bieden.

De Nederlandse welvaart is via handel en arbeidsmigratie niet los te zien van arbeid in en uit het buitenland. Door mondiale demografische ontwikkelingen gaat de beroepsbevolking sterk krimpen in landen waar Nederland via handel en arbeidsmigratie nauw mee verbonden is, en juist sterk groeien in andere landen. Daarmee gaat het demografische en economische zwaartepunt over de wereld verschuiven.

De centrale boodschap van dit rapport is dat het Nederlandse beleid tijdig moet anticiperen op deze gestage mondiale verschuiving in arbeidsaanbod. De WRR adviseert om handels-, arbeidsmigratie- en ontwikkelingsbanden aan te halen met landen die de demografische wind in de zeilen krijgen.

Om dat te bereiken formuleert het rapport concrete aanbevelingen. Sluit met zulke landen bijvoorbeeld vrijhandelsakkoorden af en zet in op intensievere economische diplomatie. Verdiep banden via ontwikkelings- en internationale samenwerking. En overweeg via migratiepartnerschappen arbeidsmigratie van vakkrachten van buiten de EU mogelijk te maken.

Op zulke manieren ‘meebewegen met de mondiale demografie’ houdt prijzen voor Nederlandse burgers en bedrijven betaalbaar, biedt kansen voor Nederlandse bedrijven, beperkt arbeidsmarkttekorten en geeft ontwikkelingsmogelijkheden voor jonge, snelgroeiende, opkomende economieën.

Overeenkomstig de Instellingswet ziet de raad graag de bevindingen van de ministerraad tegemoet.

Met vriendelijke groet,

De voorzitter,

5.1.2.e



Prof. mr. J.E.J. (Corien) Prins

De secretaris,

5.1.2.e



Prof. dr. F.W.A. (Frans) Brom

Inhoudsopgave

	Ten geleide	11
	Samenvatting	13
1	Introductie	23
1.1	De mondiale demografische transitie als voorspelbare mammoettanker	25
1.2	Verschuiving in mondiaal arbeidspotentieel werkt door in Nederland	28
1.3	Leeswijzer	31
Deel 1	Demografische veranderingen in het buitenland	33
2	De wereldbevolking in transitie	35
2.1	Inleiding – de demografische transitie	35
2.2	Vergrijzing raakt gebieden waar Nederland nauwe banden mee heeft	44
2.3	Bevolkingskrimp wordt op steeds meer plekken in de wereld verwacht	52
2.4	Demografisch dividend verschuift gestaag over de wereld	63
2.5	Conclusie: Mondiaal arbeidsaanbod krimpt en verschuift	68
3	Demografisch dividend als kans en risico	71
3.1	Demografisch dividend als fase van de demografische transitie	71
3.2	Arbeidsaanbod en kapitaalverdieping: de mechanismen van het demografisch dividend	73
3.3	Demografisch dividend kan een economische impuls geven	81
3.4	Race tussen demografische verandering en de opbouw van voorwaarden om dividend te kunnen benutten	86
3.5	Voorwaarden om demografisch dividend te kunnen benutten	93
3.6	Conclusie: Demografisch dividend biedt nieuwe opkomende economieën mogelijkheden	99

Deel 2	Gevolgen voor Nederland	101
4	Nederlandse handel verplaatst zich met het mondiale arbeidspotentieel	103
4.1	Handel als internationale specialisatie	103
4.2	Sterke toename van de wereldhandel en de opkomst van China	107
4.3	Huidige handelspatronen van Nederland: EU-landen, China en vs	120
4.4	Patronen van handel en productie verschuiven met het demografisch dividend	127
4.5	Conclusie: De mondiale demografische transitie plaatst de Nederlandse handel in een nieuwe situatie	141
5	Minder aanbod arbeidsmigranten door afnemend demografisch dividend in herkomstlanden	143
5.1	Recente arbeidsmigratie naar Nederland: Een beknopt overzicht	143
5.2	Determinanten van arbeidsmigratie binnen de EU	152
5.3	Demo-economische ontwikkelingen in de oostelijke EU	159
5.4	Conclusie: Netto instroom van arbeidsmigranten uit de oostelijke EU-landen valt weg	167
Deel 3	Beleid	171
6	Beleid voor mondiaal verschuivend demografisch dividend	173
6.1	Meebewegen met de demografie vergt overheidsbeleid	174
6.2	De manier waarop demografisch dividend benut wordt, loopt uiteen	177
6.3	Meebewegen met de demografie voor arbeid in het buitenland	186
6.4	Internationale en ontwikkelingssamenwerking en investeringen kunnen demografisch dividend helpen benutten en versterken	190
6.5	Meebewegen met de demografie voor arbeid uit het buitenland	195
6.6	Een kleinere rol voor arbeid in of uit het buitenland	201
6.7	Conclusie: Mondiale demografie als aanvullende overweging	207
7	Conclusie en aanbevelingen: faciliteer tijdig en gericht meebewegen met de mondiale demografie en borg daarbij brede belangen	209
7.1	Mondiale demografische veranderingen hebben ook gevolgen in Nederland	211
7.2	Kernboodschap: Faciliteer tijdig en gericht meebewegen met de demografie en borg daarin brede belangen	215
7.3	Overwegingen bij tijdig en gericht meebewegen met de demografie	216
7.4	Aanbevelingen voor beleid	223
7.5	Tot slot – De demografische transitie als ijkpunt en aanvullende overweging in beleid	234

Bijlagen	237
Bijlage 1 Wanneer en hoe lang hebben landen demografisch dividend?	239
Bijlage 2 Modelanalyse van verschuivingen in handelsstromen vanwege mondiale demografische veranderingen	245
Bijlage 3 Empirische analyse arbeidsmigratie oostelijke EU – Methodes en regressietabel	247
Gesproken Personen	251
Literatuurlijst	255
Rapporten aan de regering	281

Ten geleide

Dit rapport is voorbereid door een projectgroep die bestond uit prof. dr. Casper de Vries (raadslid en voorzitter projectgroep), dr. Gijsbert Werner (project-coördinator), prof. dr. mr. Catrien Bijleveld (raadslid), dr. Roel Jennissen (staflid) en dr. Laura Vonk (staflid). Tijdelijk verbonden aan de projectgroep waren Milian Bachem (staflid), Demi van Damme (stagiair), Luna van Dongen (stagiair), Floor Goris (stagiair), Rick Leijsen (stagiair), Matties van Reenen (stagiair), Chrisje van Rijsbergen (stagiair), Lieke Spaai (stagiair) en Teun Toonen (stagiair). Essentiële ondersteuning werd verzorgd door Caroline Buser, Mitra Javanmardi, Magda de Wit, Maurits van IJsendoorn en Dmitri Berkhout.

Met de mondiale demografie mee. Anticiperen op krimpend arbeidsaanbod in het buitenland kwam tot stand op basis van een analyse van de wetenschappelijke literatuur en beleidsstukken, eigen berekeningen van de WRR en gesprekken met deskundigen.

In het kader van dit rapport zijn eerder drie achtergrondstudies verschenen. Het WRR-working paper *Van made in China naar made in India? Demografische trends in Azië en de outsourcing van de maakindustrie* werd geschreven door Teun Toonen, Roel Jennissen en Gijsbert Werner. Deze auteurs zijn alle drie verbonden aan de WRR. Jakkie Cilliers, verbonden aan ISS Africa in Pretoria, Zuid-Afrika, schreef het WRR-working paper *Harnessing and advancing Africa's future demographic dividend*. Deze twee working papers zijn online beschikbaar op de WRR-website. Ten slotte heeft de OESO op verzoek van de WRR een analyse gemaakt van de impact van mondiale demografische veranderingen op handelspatronen. Deze studie is verschenen op de website van de OESO onder de titel *Assessing the impact of long-term global demographic changes on the Dutch economy and trade*.

Bij het opstellen van dit rapport hebben wij dankbaar gebruik gemaakt van de inzichten van meer dan honderd externe deskundigen uit wetenschap, beleid en bestuur. De projectgroep heeft gesprekken met deze deskundigen gevoerd, een expertbijeenkomst georganiseerd en deelgenomen aan seminars en (groeps) gesprekken. We zijn onze gesprekspartners zeer dankbaar voor hun bereidheid hun inzichten met ons te delen en voor de belangrijke bijdrage die zij daarmee aan ons rapport hebben geleverd. Hun namen staan achterin dit rapport vermeld.

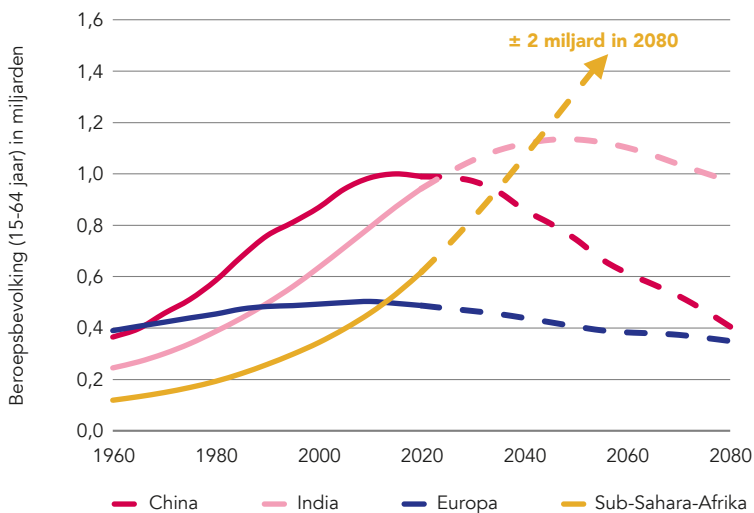
In de slotfase van het project hebben we het concept van het rapport ter review voorgelegd aan prof. dr. Monique Kremer (Universiteit van Amsterdam en Adviesraad Migratie), dr. Jan-Maarten van Sonsbeek (Centraal Planbureau), prof. dr. Leo van Wissen (Rijksuniversiteit Groningen en NIDI) en prof. dr. Charles van Marrewijk (Universiteit Utrecht). We danken hen voor hun waardevolle suggesties.

Samenvatting

Nederland moet in zijn beleid anticiperen op demografische ontwikkelingen in het buitenland, en in het bijzonder op een mondiaal veranderend arbeidsaanbod. Dat is de kernboodschap van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) in dit rapport. De Nederlandse economie en samenleving zijn sterk afhankelijk van arbeid *in* en *uit* andere landen. Mensen *in* andere landen maken spullen die via handel naar Nederland komen en hier de winkels vullen of dienen als tussenproduct voor bedrijven. Steeds vaker worden ook diensten vanuit het buitenland geleverd; denk aan de zakelijke diensverlening zoals ict. Daarnaast werken mensen *uit* andere landen in allerlei sectoren hier, zoals de bouw, de techniek, de logistiek en steeds vaker de zorg.

De wereldbevolking gaat echter ingrijpend veranderen – en daarmee het wereldwijde aanbod van arbeid (figuur 1). De beroepsbevolking gaat krimpen in landen waarmee Nederland nu nauwe banden heeft via handel en arbeidsmigratie. In andere gebieden op de wereld daarentegen groeit de beroepsbevolking juist, en neemt het aanbod van arbeid toe. Deze grote veranderingen krijgen onherroepelijk economische en politieke implicaties voor Nederland.

Figuur 1 Beroepsbevolking (15-64 jaar) in miljarden



De mondiale demografische veranderingen zijn ingrijpend maar tegelijkertijd goed voorspelbaar. Dat biedt de mogelijkheid voor het Nederlandse beleid om vooruit te kijken en hierop doeltreffend en tijdig te anticiperen. In dit rapport stelt de WRR daarom de vraag centraal: *Hoe kan Nederlands beleid op die mondiale demografische veranderingen inspelen?*

Ons advies is om *tijdig en gericht met de mondiale demografie mee te bewegen door intensievere handels-, ontwikkelings-, en arbeidsmigratiebanden aan te gaan met landen met (toekomstig) demografisch dividend en om daarbij brede maatschappelijke belangen te borgen*. Hieronder lichten we toe hoe we tot dit advies zijn gekomen. Ook vatten we de concrete beleidsaanbevelingen samen die de WRR in dit rapport formuleert om de Nederlandse samenleving en economie in staat te stellen met de mondiale demografie mee te bewegen.

De wereldbevolking in transitie

De drijvende kracht achter de mondiale demografische veranderingen is de demografische transitie: de overgang van een bevolking met hoge geboorte- en sterftecijfers naar een bevolking met lage geboorte- en sterftecijfers. Dankzij een betere hygiëne, (zuigelingen)zorg, en verbeteringen van de voedselproductie, daalt eerst het (kinder)sterftecijfer. Enkele decennia later daalt, in reactie hierop, ook het geboortecijfer.

In de demografische transitie zijn door deze opeenvolgende ontwikkelingen verschillende fases te onderscheiden. Dat zijn eerst (1) bevolkingsgroei en een hoge 'groene druk' (hoog aandeel jongeren en kinderen), dan (2) stabilisering van de bevolkingsomvang en een toenemend 'demografisch dividend' (hoog aandeel mensen van werkzame leeftijd), en uiteindelijk (3) vergrijzing en vaak krimp. De fase van demografisch dividend – wanneer landen een hoog arbeidsaanbod kennen – biedt daarbij historisch gezien grote economische kansen. Daarom stellen we in de analyse van dit rapport centraal hoe dit dividend zich met de demografische transitie over de wereld heen verplaatst.

De demografische transitie speelt wereldwijd

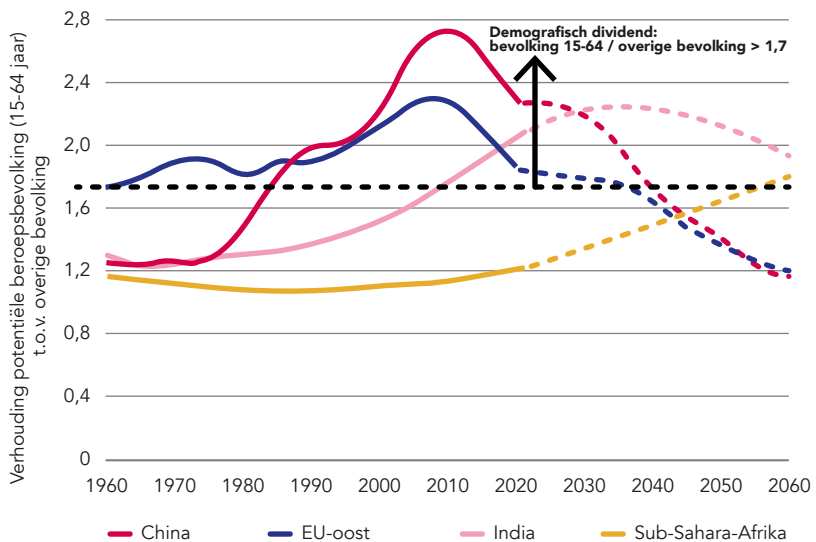
Deze demografische transitie verspreidt zich namelijk geleidelijk over de wereld. Zo overleed in 1980 wereldwijd nog gemiddeld 12 procent van de kinderen voor het vijfde levensjaar; een aandeel dat is gedaald tot 4 procent in 2025. Over diezelfde periode daalde het aantal kinderen dat een gemiddelde vrouw over haar leven krijgt van bijna vier naar 2,2. Die daling van het aantal kinderen begon in westerse landen en in Japan, maar is de afgelopen decennia ook daarbuiten op steeds meer plekken te zien. Zo is het kindertal anno 2025 in Brazilië gedaald naar 1,6 kinderen per vrouw en in India naar 1,9 – vergeleken met nog ruim vijf kinderen in de jaren 1970. Inmiddels woont zelfs 73

procent van de wereldbevolking in een land waar het kindertal zo laag is dat de bevolking op termijn krimpt.¹

Arbeidsaanbod over de wereld krimpt én groeit

De timing en snelheid van de demografische transitie varieert sterk tussen landen. Daardoor vinden grote verschuivingen plaats in het wereldwijde arbeidsaanbod. In sommige regio's gaat dat aanbod snel krimpen, in andere groeit het de komende decennia juist (zie figuur 2). Zo bevinden Nederland en veel andere welvarende landen zich in de fase van vergrijzing en steeds vaker van krimp. En in China was het demografisch dividend de afgelopen decennia hoog, terwijl het land nu snel vergrijst en krimpt.

Figuur 2 De omvang van de bevolking 15-64 jaar ten opzichte van de overige bevolking in China, India, Sub-Sahara-Afrika en het oosten van de EU, 1960-2060



Daarentegen hebben verschillende landen in Zuid- en Zuidoost-Azië, waaronder India, nu juist een hoog en toenemend demografisch dividend (figuur 2). Andere gebieden bevinden zich voorlopig nog in de vroege fases van de demo-

1

Het gaat dan om het zogeheten 'vervangingsniveau' van ongeveer 2,1 kinderen per vrouw. Zie ook hoofdstuk 2 voor meer details.

grafische transitie – zo hebben veel landen in Sub-Sahara-Afrika nog een hoog aandeel kinderen en jongeren ten opzichte van relatief weinig volwassenen. Later deze eeuw bereiken deze landen de periode van demografisch dividend.

Demografisch dividend biedt kansen voor welvaartsgroei

De fase van *demografisch dividend* biedt landen een unieke maar tijdelijke kans voor grote welvaartsgroei en opbouw van (menselijk) kapitaal. Via arbeidsintensieve productie, industrialisering en een op export gerichte economie hebben veel landen zich in deze fase uit armoede weten te werken. Daarmee krijgen ze in deze fase ook vaak ook een grotere rol in internationale waarde- en productieketens en daarmee handelsnetwerken. Onder andere in Zuid-Korea en China is de fase van demografisch dividend zo van doorslaggevend belang geweest voor welvaartsgroei en een ongekende vermindering van de armoede. Ook landen in Midden- en Oost-Europa hebben een grote welvaartssprong gemaakt gedurende deze fase.

Om het demografisch dividend op deze manier te benutten, moeten echter wel bepaalde voorwaarden aanwezig zijn, zoals betrouwbare instituties, breed toegankelijk onderwijs en zorg, goede infrastructuur en toegang tot wereldmarkten. Als die niet op orde zijn dan is het moeilijk om banen en welvaart te creëren voor het groeiende arbeidsaanbod. Dan kan demografisch dividend juist leiden tot maatschappelijke onrust en instabiliteit.

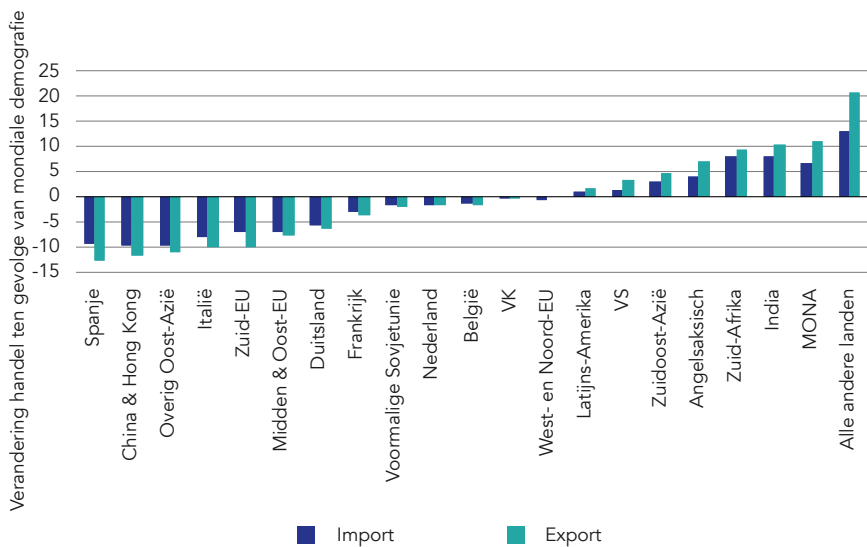
Handelsstromen verschuiven met het demografisch dividend mee

Demografie in andere landen werkt ook hier in Nederland door, bijvoorbeeld via onze handelsbetrekkingen. Handel speelt een grote rol in de Nederlandse economie en samenleving. Mensen *in* andere landen maken daar spullen en verlenen steeds vaker ook diensten voor de export naar Nederlandse bedrijven en consumenten. Denk bijvoorbeeld aan elektronische apparaten en zonnepanelen, of aan onderdelen en halffabricaten voor productie door bedrijven hier. Import is cruciaal voor de beschikbaarheid van consumentengoederen, de koopkracht van burgers en voor tussenproducten die weer noodzakelijk zijn voor de Nederlandse export. Vooral China heeft zich in de afgelopen decennia ontwikkeld tot de spreekwoordelijke ‘fabriek van de wereld’.

Maar landen waarmee Nederland nauwe handelsbetrekkingen onderhoudt, gaan de komende decennia snel krimpen. Zo krimpt China snel, en zal het land rond het midden van deze eeuw 300 miljoen minder mensen van de werkzame leeftijd hebben. Ter vergelijking: dat is ongeveer evenveel als het huidige arbeidspotentieel van de hele Europese Unie (EU). Het voordeel van China voor de arbeidsintensieve delen van productieketens neemt daarmee af, en de unieke rol van het land in de wereldhandel kan gaan veranderen.

Soortgelijke krimp zal plaatsvinden in veel EU-landen waaronder Duitsland, de belangrijkste afzetmarkt voor de Nederlandse export. Volgens ramingen die de OESO voor de WRR heeft uitgevoerd, kan het belang van landen in de wereldwijde handel onder invloed van de mondiale demografische verschuivingen gaan veranderen (figuur 3). Landen die vergrijzing en krimp voor de boeg hebben, worden dan minder belangrijk als handelsland, terwijl landen met toekomstig demografisch dividend juist belangrijker worden. Parallel hieraan maken vergrijzing en arbeidsmarktkrapte in Nederland en Europa arbeidsintensieve productie in eigen land of in de EU moeilijker.

Figuur 3 Effect van mondiale demografische veranderingen op de import en export van (groepen) landen in het jaar 2050.



Aanbod arbeidsmigratie uit traditionele herkomstlanden valt weg

Circa één op de tien werkenden in Nederland is in 2025 arbeidsmigrant. Mensen *uit* het buitenland werken in Nederland veelal in sectoren als de bouw, de techniek en de logistiek en steeds vaker de zorg. Sinds de toetreding tot de EU in 2004, komen verreweg de meeste arbeidsmigranten in Nederland uit landen in Midden- en Oost-Europa. Dat geldt in het bijzonder voor praktisch opgeleide vakkrachten. De bevolkingen van deze landen vergrijzen echter in hoog tempo. Zo krimpt het aantal mensen van werkende leeftijd in Polen tot het midden van de eeuw met ongeveer 25 procent. Bovendien neemt de welvaart er snel toe, en is de werkloosheid laag.

Het gevolg is dat Nederland en andere West-Europese landen er rekening mee moeten houden dat de substantiële netto-arbeidsmigratie uit Oost-Europa de komende jaren gaat wegvallen. Deze ontwikkeling kan leiden tot een verschuiving van arbeidsmigratie naar herkomstlanden buiten de EU. Tegelijkertijd kan deze ontwikkeling mogelijkheden bieden om vorm te geven aan de politieke en maatschappelijke wens tot grip op migratie. Op de komst van arbeidsmigranten van buiten de EU naar Nederland is namelijk meer sturing mogelijk dan op die van arbeidsmigranten van binnen de EU. Hierbij is het goed te realiseren dat de vergrijzing en arbeidsmarktkrapte *binnen* Nederland het moeilijk maken om de personeelskrapte in cruciale sectoren tegen te gaan zonder hulp van arbeidsmigranten. Voor toegankelijke publieke diensten en de economie zullen arbeidsmigranten dan ook nodig blijven, zo constateerde in 2024 de Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050.

Advies van de WRR: Beweeg met de mondiale demografie mee

Landen waarmee Nederland nauwe banden van handel en arbeidsmigratie onderhoudt, gaan de komende 25 jaar snel krimpen en vergrijzen. Tegelijkertijd zijn er ook regio's waar de beroepsbevolking in deze periode juist groeit en waar dan de fase van demografisch dividend plaatsvindt (figuur 2). Dit geldt voor veel Zuid- en Zuidoost-Aziatische landen, zoals India, Bangladesh, Indonesië en de Filipijnen. Waarschijnlijk worden deze landen belangrijker als productieland, en neemt de welvaart daar toe. Op de langere termijn, in de tweede helft van de eenentwintigste eeuw, zal wereldwijd alleen Sub-Sahara-Afrika nog over demografisch dividend beschikken.

De vraag is hoe Nederland met zijn beleid op deze grote veranderingen in kan spelen. De WRR adviseert om handels-, ontwikkelings-, en arbeidsmigratiebanden te verdiepen met landen met (toekomstig) demografisch dividend. Beleid kan faciliteren dat de Nederlandse economie en samenleving met het demografisch dividend meebewegen – bijvoorbeeld via handelsverdragen of migratiepartnerschappen – én kan daarbij brede maatschappelijke belangen borgen, zoals veiligheid, duurzaamheid en mensenrechten.

Zulk beleid draagt bij aan de brede welvaart, biedt kansen voor Nederlandse bedrijven, en stimuleert ontwikkelingsmogelijkheden voor opkomende economieën. Het maakt het namelijk mogelijk om de voordelen van internationale arbeidsdeling te behouden in een demografisch veranderende wereld. Denk aan betaalbare producten en diensten, de beschikbaarheid van arbeidsintensieve goederen, en kleinere tekorten in de eigen vergrijzende arbeidsmarkt. *Niet* met de demografie meebewegen kan er daarentegen juist toe leiden dat producten duurder worden, bedrijven moeilijker aan halffabricaten kunnen komen, en de arbeidsschaarste hier toeneemt. Ook beperkt dat het perspectief op welvaarts- en banengroei in jonge, snelgroeiende landen in Azië en Afrika.

De WRR bespreekt in dit rapport beleidsopties om de bepleite beweging met de mondiale demografie mee vorm en inhoud te geven. Handelsbetrekkingen verdiepen kan op EU-niveau door handelsakkoorden af te sluiten, en op nationaal niveau via economische diplomatie en handelsmissies. Beide opties zouden zich kunnen richten op landen of handelsblokken met de komende decennia hoog demografisch dividend (figuur 2), zoals Mercosur², India, ASEAN³ en op termijn AfCFTA⁴. Doordat het arbeidsaanbod er groot is en ook groeit, gaan deze landen en regio's in de toekomst waarschijnlijk een belangrijkere rol krijgen in internationale waarde- en productieketens.

Tegelijkertijd geldt dat een grote beroepsbevolking daarvoor niet voldoende is. Als voorwaarden voor benutting van deze demografische kans niet op orde zijn⁵, dan geeft dat risico's op maatschappelijke onrust en instabiliteit en kunnen landen 'eerder oud dan rijk' worden. Daarom is het ook in het brede belang van Nederland en andere vergrijzende landen dat jonge, armere gebieden in het 'Mondiale Zuiden' hun demografisch dividend kunnen benutten en een grotere rol gaan spelen in de internationale handel. Samenwerking met én investeren in deze landen is daarmee volgens de WRR te zien als een vorm van welbegrepen eigenbelang.

Waar Nederland ook in de toekomst gebruik wil blijven maken van arbeid uit het buitenland, is het daarnaast raadzaam om migratiepartnerschappen af sluiten met landen die toekomstig demografisch dividend hebben. Hierdoor wordt het mogelijk migratie van buiten de EU naar Nederland te reguleren en sturen. Dit moet wel gepaard gaan met een gericht ontvangst- en samenlevingsbeleid om de komst van 'nieuwe' arbeidsmigranten in de Nederlandse samenleving in goede banen te leiden. Ook moeten bestaande valkuilen als uitbuiting of ongewenste verdienmodellen voorkomen worden.

In sommige gevallen is het niet mogelijk of wenselijk om met de demografie mee te bewegen, bijvoorbeeld om redenen van veiligheid of duurzaamheid. In zulke gevallen kan beleid productie in Nederland of in de EU stimuleren, of sturen op een kleinere afhankelijkheid van arbeidsmigratie. Minder buitenlandse arbeid valt echter niet eenvoudig op te vangen door binnenlandse arbeid, omdat Nederland vergrijst, de arbeidsparticipatie hier al hoog is, en onduidelijk is of en hoe de arbeidsproductiviteitsgroei aangejaagd kan worden. Daarom kan

2 Een handelsblok van landen in Zuid-Amerika.

3 Association of Southeast Asian Nations – een samenwerkingsverband van Zuidoost-Aziatische landen.

4 African Continental Free Trade Area – een handelsblok van bijna alle Afrikaanse landen.

5 Van belang hiervoor zijn betrouwbare instituties, breed toegankelijk onderwijs en zorg, goede infrastructuur en toegang tot wereldmarkten.

dan aanvullend beleid nodig zijn om negatieve gevolgen voor de koopkracht te matigen, en om eventuele schaarste eerlijk te verdelen.

Meebewegen met de demografie: aanbevelingen

Hoe kan een tijdig, gericht en weloverwogen meebewegen met de mondiale demografie concreet bereikt worden? Denkend vanuit de demografische veranderingen buiten Nederland, formuleert de WRR in dit rapport een vijftal overkoepelende aanbevelingen, en schetst daarbinnen enkele concrete beleids-opties. Deze aanbevelingen zijn primair gericht aan de Nederlandse regering, maar vergen ook inzet van andere overheden, beleid op Europees niveau en actie van bedrijven.

Aanbeveling 1: Veranker buitenlandse demografische ontwikkelingen in het Nederlandse beleid

- Veranker relevante ontwikkelingen op het gebied van buitenlandse demografie en verschuivend arbeidspotentieel in de Nederlandse beleids- en politieke agenda's.
- Sluit daarbij aan bij de op te zetten kennisinfrastructuur voor demografie⁶.
- Gebruik deze inzichten voor strategische beleidsvorming en prioritering op gebieden als de arbeidsmarkt en samenlevingsvraagstukken, handels-politiek, economische diplomatie en ontwikkelingssamenwerking.

Aanbeveling 2: Verdiep economische diplomatie, vrijhandels- en investeringsakkoorden met landen met demografisch dividend

- Zet in de Europese politieke en beleidsarena in op het versneld afsluiten en ratificeren van vrijhandelsakkoorden en investeringsovereenkomsten met landen en handelsblokken die over demografisch dividend beschikken.
- Neem op nationaal niveau demografische ontwikkeling mee als aanvullende overweging bij de strategische prioritering van handelsmissies en economische diplomatie.
- Zet in op flankerend beleid zoals ketenaansprakelijkheid, (koolstof) beprijzing en productstandaarden om andere maatschappelijke belangen te borgen.

Aanbeveling 3: Overweeg migratiepartnerschappen af te sluiten met landen met demografisch dividend buiten de Europese Unie

- Overweeg migratiepartnerschappen af te sluiten met landen die over (toekomstig) demografisch dividend beschikken.

- Benut daarbij mogelijkheden tot ‘grip’ op migratie, bijvoorbeeld over aard en duur van de arbeidsmigratie, zoals een inzet op circulaire migratie.
- Prioriteer afspraken met landen met een hoog arbeidsaanbod, in het bijzonder landen waar het demografisch dividend (nog) niet benut wordt en de werkloosheid relatief hoog is.
- Arbeidsmigratie vanuit zulke landen kan in wederzijds belang zijn via *remittances*⁷, een lagere werkloosheid en menselijk kapitaal dat naar het herkomstland terugkeert.
- Coördineer dit op Europees niveau omdat keuzes van het ene land doorwerken in het andere land, bijvoorbeeld via de interne markt.
- Zet daarnaast binnen Nederland in op ontvangst- en samenlevingsbeleid dat is toegesneden op mogelijke nieuwe arbeidsmigranten.

Aanbeveling 4: Richt internationale samenwerking en investeringen op landen met demografisch dividend in de verdere toekomst. Sluit daarbij aan bij behoeften die samenhangen met de demografische fase van een land

- Houd bij strategische keuzes over de landenselectie en de aard van internationale en ontwikkelingssamenwerking rekening met de demografische fase van landen. Dit kan in wederzijds belang zijn van Nederland en de partnerlanden.
- Richt investeringen en internationale samenwerking (ook) op landen die in de verdere toekomst over demografisch dividend beschikken. Daar zijn de onzekerheden groter, maar zijn ook de potentiële baten groot. Deze landen liggen voornamelijk in Sub-Sahara-Afrika. Daarbuiten gaat het om een aantal landen in Zuid-, Zuidoost- en Centraal-Azië en het Midden-Oosten en Noord-Afrika.
- Stel deze landen zo in staat hun demografische *window of opportunity* te grijpen, door aan te sluiten bij de demografische fase waarin zij verkeren.
- Bij landen die nog vroeg in de demografische transitie zitten, vergt dit een accent op (basis)onderwijs, geboorte- en reproductieve zorg. In de fase van beginnend demografisch dividend worden juist technisch (beroeps)onderwijs, digitale en fysieke infrastructuur, handelsbanden en buitenlandse investeringen belangrijker.

Aanbeveling 5: Bereid Nederland strategisch en gericht voor op een kleinere rol van arbeid in of uit het buitenland

- Denk strategisch na over de gevallen waarin het van belang is om de afhankelijkheid van arbeid *in en/of uit* het buitenland te verminderen.

Gegeven de eigen krappe arbeidsmarkt en demografie, kan dit alleen op een gerichte manier. Bovendien kunnen de kosten hiervan hoog zijn.

- Om ongewenste afhankelijkheid van handel met (nieuwe) landen buiten de EU te vermijden, kan het wenselijk zijn productie binnen de Unie aan te jagen. Door fragmentatie terug te dringen en (impliciete) handelsbarrières op de interne markt te reduceren, kunnen schaalvoordelen voor productie binnen de EU te versterken.
- Wanneer arbeid *in of uit* het buitenland een kleinere rol gaat spelen, neemt de noodzaak toe om het bestaande binnenlandse arbeidspotentieel *nóg* meer, beter en gericht in te zetten. Dat vergt verhoging van de arbeidsparticipatie, arbeidsuren en arbeidsproductiviteit, maar alle drie zijn weerbarstig gebleken.
- Ook kan het nodig zijn scherpe keuzes te maken over welke bedrijvigheid we wel en niet in Nederland willen stimuleren.
- Overweeg gericht beleid te voeren om inkomens- en verdelingseffecten op te vangen, en eventuele schaarste op een rechtvaardige manier te verdelen.
- In sommige gevallen kan een kleinere rol voor arbeid *uit* het buitenland (arbeidsmigratie) betekenen dat arbeid *in* het buitenland (handel) juist een grotere rol krijgt, of andersom.

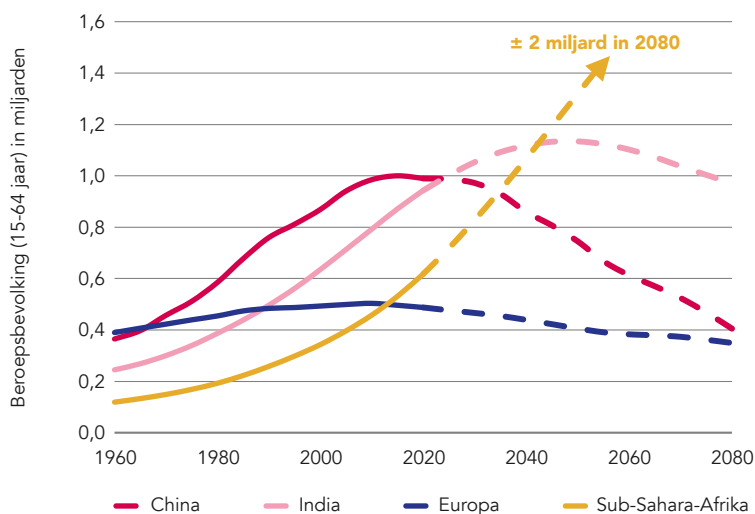
1 Introductie

Arbeid *in* en *uit* het buitenland speelt een centrale rol in de Nederlandse economie en samenleving. Mensen *in* andere landen maken daar spullen en verlenen steeds vaker ook diensten voor de export naar Nederlandse bedrijven en consumenten. Denk bijvoorbeeld aan elektronische apparaten in Nederlandse winkels, de zonnepanelen op onze daken of onderdelen en half-fabricaten voor de producten die bedrijven hier vervaardigen. Deze komen uit het buitenland, in het bijzonder uit China. Zo werken volgens analyses van het CBS bijna een miljoen mensen in China voor Nederlandse consumptie. Ook arbeid *uit* het buitenland is belangrijk in Nederland. Dan gaat het om mensen die hiernaartoe komen om te werken. Een belangrijk voorbeeld is de bouw. In deze sector waren in 2020 in totaal ongeveer één op de negen werkenden afkomstig uit het buitenland, in het bijzonder uit Polen.⁸

Grote mondiale demografische veranderingen leiden er echter toe dat arbeid in de toekomst op veel plekken schaarser wordt (zie figuur 1.1). Dit gebeurt vooral in gebieden waarmee Nederland nauwe banden van handel en arbeidsmigratie heeft, zoals de oostelijke landen van de Europese Unie (EU) en China. Op andere plekken, zoals India en Sub-Sahara-Afrika, neemt het arbeidsaanbod juist toe (figuur 1.1). In dit rapport kijkt de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) naar de gevolgen die deze mondiale verschuiving in het arbeidsaanbod voor Nederland heeft. Naar verwachting gaat deze namelijk gepaard met belangrijke economische en politieke implicaties.

8

Een analyse van het CBS uit 2015 laat zien dat in 2011 binnen China bijna een miljoen mensen aan het werk waren voor consumptie door Nederland. Volgens diezelfde analyse waren in dat jaar in India 0,6 miljoen mensen aan het werk voor Nederlandse consumptie en in Duitsland 0,3 miljoen. Volgens analyses van het Economisch Instituut voor de Bouw waren in 2020 in de Nederlandse bouw in 2000 ruim 56.000 mensen uit het buitenland actief in de Nederlandse bouwnijverheid. In datzelfde jaar werkten er volgens het CBS in totaal 525.000 mensen in de bouw in Nederland. CBS 2015; Diephuis & Koning 2023; CBS Statline tabel 85918ned.

Figuur 1.1 Potentiële beroepsbevolking (15-64 jaar) in miljarden

Bron: VN; projecties 'medium-variant'

In dit rapport laten we zien dat de traditionele herkomstlanden van zowel arbeidsmigranten als producten en fabricaten snel gaan vergrijzen en demografisch gaan krimpen. Dit alles kan in Nederland druk zetten op de prijzen en afzetmogelijkheden voor bedrijven, en gevolgen krijgen voor personeels tekorten. Hoe kan Nederlands beleid inspelen op die mondiale demografische veranderingen? De kernboodschap van de WRR is in drie stappen samen te vatten:

- De centrale ontwikkeling die we in dit rapport agenderen, is *dat zich een grote mondiale verschuiving in het arbeidspotentieel gaat voordoen als gevolg van de demografische transitie. In landen waarmee Nederland via handel en arbeidsmigratie sterk verbonden is, krimpt de beroepsbevolking terwijl deze in andere landen juist groeit.*
- De WRR concludeert dat deze demografische ontwikkelingen gevolgen gaan hebben voor het belang van landen als economische en diplomatieke partners van Nederland. Landen met 'demografisch dividend' worden waarschijnlijk belangrijker als handelspartner én als herkomstland van mensen. *Het Nederlandse beleid op nationaal en Europees niveau moet tijdig anticiperen op deze gestage verschuiving van arbeid in en uit het buitenland.*
- Daarom is ons advies voor beleid: *Faciliteer dat Nederland tijdig en gericht meebeweegt met de mondiale demografie door intensievere handels-,*

ontwikkelings- en arbeidsmigratiebanden aan te gaan met landen met (toekomstig) demografisch dividend. Borg daarbij brede maatschappelijke belangen.

Beleid dat tijdig en gericht meebewegen met de demografie faciliteert, draagt bij aan de brede welvaart in Nederland, biedt kansen voor Nederlandse bedrijven en stimuleert ontwikkelingsmogelijkheden voor opkomende economieën. Niet meebewegen kan ertoe leiden dat producten duurder worden, bedrijven moeilijker aan halffabricaten kunnen komen en de arbeidsschaarste toeneemt. Ook beperkt dat het perspectief op de groei van welvaart en banen in jonge, snelgroeiende landen in Azië en Afrika.

1.1 De mondiale demografische transitie als voorspelbare mammoettanker

In de tachtig jaar sinds de Tweede Wereldoorlog is de wereldbevolking toegenomen van iets meer dan 2 miljard naar 8 miljard mensen. Het beeld van onstuitbare bevolkingsgroei heeft zich daarmee diep in het collectieve bewustzijn vastgezet. De totale wereldbevolking blijft ook nog decennialang groeien.⁹ Tegelijkertijd geldt dat een kentering al is ingezet. De mondiale bevolkingsgroei loopt al sinds de jaren 1990 terug; op steeds meer plaatsen liggen demografische krimp en vergrijzing in het verschiet – of zijn deze zelfs al volop gaande.

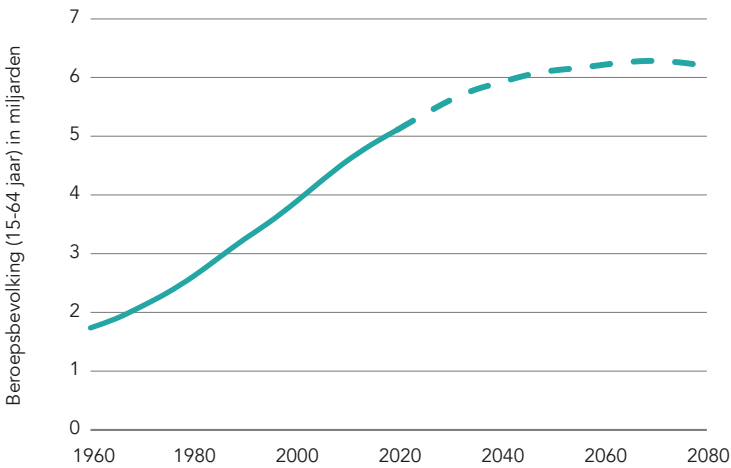
Deze kanteling hangt samen met een ontwikkeling die demografen de demografische transitie noemen.¹⁰ In het kort speelt het volgende: de levensverwachting neemt toe, (kinder)sterftcijfers dalen en vervolgens loopt ook het gemiddelde kindertal fors terug. Na een ‘groene’ periode met veel kinderen volgt hierdoor een fase met een relatief grote beroepsbevolking. Dat is de periode van ‘demografisch dividend’. Weer een aantal decennia later neemt het aandeel ouderen in de bevolking toe en treedt vergrijzing op. Daalt het aantal kinderen dat geboren wordt ver genoeg¹¹, dan volgt zelfs demografische krimp: eerst neemt dan de beroepsbevolking af en vervolgens de totale bevolkingsomvang. Op mondiaal niveau gaat demografische krimp in de tweede helft van deze eeuw spelen (zie figuur 1.2), in veel landen en regio’s al veel eerder.

9 Zie ook tekstbox 2.3 voor meer details.

10 In hoofdstuk 2 van dit rapport lichten we deze transitie uitgebreid toe.

11 Tot onder het zogeheten vervangingsniveau van ongeveer 2,1 kinderen per vrouw. Zie voor meer details paragraaf 2.4.

Figuur 1.2 Wereldwijde potentiële beroepsbevolking (15-64 jaar), in miljarden



Bron: VN; projecties 'medium-variant'

Dat vergrijzing en krimp plaatsvinden in westerse landen zoals Nederland, zal voor veel mensen geen verrassing zijn. Er zijn immers volop berichten en rapporten over de uitdagingen die de vergrijzing oplevert¹², en over de demografische ontwikkeling van Nederland.¹³ Zo heeft de *Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050* begin 2024 een rapport uitgebracht over de demografische veranderingen in Nederland.¹⁴ En de WRR heeft in 2024 een rapport gepubliceerd over de grote impact die de vergrijzing heeft op de pensioenen en begrotingen van Europese landen.¹⁵ De *binnenlandse* demografische ontwikkeling van Nederland staat met zulke publicaties steeds beter op de radar van politiek en beleid. De demografie van Nederland is dan ook *niet* waar dit rapport primair over gaat. In dit rapport richten we ons juist op de demografische veranderingen *buiten* de Nederlandse grenzen, en hoe die hier kunnen doorwerken.

Veel minder op de radar staat namelijk dat verschijnselen als vergrijzing en krimp al lang geen hoofdzakelijk westers verschijnsel meer zijn. De demo-

12 Bijvoorbeeld RVS 2025; WRR 2021; PBL 2013; DNB 2024.

13 Bijvoorbeeld PBL/CBS 2022; Boot et al. 2025; Vossen & Van Delft 2023; Ritsema van Eck 2025.

14 Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2024.

15 WRR 2024a.

grafische transitie speelt mondiaal, zij het met grote variatie tussen landen en werelddelen. Zo is gemiddeld over de hele wereld het aantal kinderen per vrouw¹⁶ teruggelopen van bijna vier in 1980, naar iets meer dan 2,2 nu.¹⁷ Hetzelfde geldt voor de kindersterfte: overleed in 1960 wereldwijd nog gemiddeld 22 procent van de kinderen voor het vijfde levensjaar, en in 1980 nog 12 procent, inmiddels is de kindersterfte gedaald tot 4 procent in 2025. Deze cijfers illustreren dat de demografische transitie allereerst een groot succesverhaal is. Sterfte loopt mondiaal bijna overal terug, vooral door betere zorg, hygiëne en voedsel.

Tegelijkertijd heeft deze demografische transitie grote gevolgen voor de bevolkingssamenstelling van landen, en daarmee voor hun arbeidspotentieel en economie. In het publieke en politieke debat wordt er nog weinig rekening mee gehouden dat wereldwijd steeds meer landen met vergrijzing en krimp te maken gaan krijgen, en dat het arbeidspotentieel sterk over de wereld gaat verschuiven. Dat komt mogelijk door de geleidelijke aard van het proces. In Brazilië, bijvoorbeeld, is het vruchtbaarheidscijfer gedaald van meer dan zes kinderen per vrouw in de jaren 1970 tot 1,6 nu – sterk vergelijkbaar met het huidige kindertal in Nederland en andere westerse landen.

Het Braziliaanse vruchtbaarheidscijfer is in demografisch opzicht weliswaar zeer snel afgenomen – westerse landen hebben over dezelfde overgang één á twee eeuwen gedaan –, toch groeit de totale bevolking van Brazilië naar verwachting nog tot begin jaren 2040 door (en de beroepsbevolking nog tot medio jaren 2030). De demografische transitie verloopt dus historisch gezien op veel plekken ongekend snel, en tegelijkertijd geleidelijk genoeg om op dagelijkse basis niet op te vallen.

Wat betekent deze geleidelijke maar gestage verandering? Handelsbarrières kunnen op de korte termijn opgeworpen en afgebroken worden. Ook het migratiebeleid beweegt allerlei kanten op. Op de korte termijn zijn ontwikkelingen op het gebied van handel en migratie volatiel en sterk afhankelijk van politieke beslissingen. Onderliggend is de demografische transitie als een mammoettanker die gestaag en nauwelijks merkbaar, maar ook onomkeerbaar, de steven wendt. Met dit rapport wil de WRR de aandacht vestigen op die in de dagelijkse praktijk zo makkelijk te missen maar ook zo

16 Het aantal kinderen dat een gemiddelde vrouw gedurende haar leven krijgt, staat bekend als het 'vruchtbaarheidscijfer'. In hoofdstuk 2 lichten we het belang en de interpretatie hiervan toe (box 2.1).

17 VN 2024. Alle demografische statistieken en prognoses in dit rapport zijn – tenzij anders vermeld – afkomstig van de *World Population Prospects, 2024 Revision* van de *Department of Economic and Social Affairs* van de Verenigde Naties. Specifiek gebruiken we, zoals gebruikelijk in de demografie, de mediane schatting.

belangrijke beweging. Want het is waardevol voor ons beleid om tijdig inzicht te hebben in de richting van de beweging, en om opties te schetsen voor hoe Nederland in dat beleid met die verandering kan omgaan.

Demografische verandering is relatief goed te voorspellen, wat het mogelijk maakt om ver vooruit te kijken. Anticiperen op de nieuwe demografische context waarin Nederland zich zal gaan bevinden, vergt namelijk tijd – bijvoorbeeld om nieuwe diplomatieke en economische banden aan te knopen, of juist om alternatieven te zoeken voor de bestaande afhankelijkheid van buitenlandse arbeid. Strategisch, toekomstgericht beleid dat anticipeert op mondiale demografische veranderingen is niet alleen voor de economische dimensie van welvaart van belang, maar ook voor gebieden als veiligheid, duurzaamheid en sociale cohesie. In dit rapport werken we deze redenering uit. Ons doel is om ook de demografische veranderingen *buiten* Nederland op de radar van ‘Den Haag’ te zetten.

1.2 Verschuiving in mondiaal arbeidspotentieel werkt door in Nederland

Het uitgangspunt van dit rapport is dat demografische veranderingen in het buitenland ook in Nederland doorwerken, in het bijzonder via het over de wereld verschuivende arbeidsaanbod (figuur 1.1). Daarvoor ziet de WRR twee belangrijke routes, die ook onderling op elkaar ingrijpen¹⁸. Enerzijds via verschuivende productie- en handelspatronen en anderzijds via effecten op het aanbod van arbeidsmigranten. Dus via arbeid *in* het buitenland (handel) en arbeid *uit* het buitenland (arbeidsmigratie).

Beide routes vergen van het Nederlandse beleid doordenking en voorbereiding. Daarbij is het uitgangspunt van de WRR dat niet alleen economische maar ook brede maatschappelijke belangen overwogen moeten worden (brede welvaart)¹⁹. Dat zijn bijvoorbeeld veiligheid, duurzaamheid, sociale cohesie en mensenrechten²⁰. Daarbij gaat het niet alleen om de brede welvaart van de Nederlandse samenleving, maar ook om die van partnerlanden. Daarom zijn mondiale demografische veranderingen niet alleen belangrijk voor handels- en arbeidsmigratiebeleid, maar hebben ze ook implicaties voor gebieden zoals ontwikkelings-, samenleef-, industrieel of arbeidsmarktbeleid. Die schetsen we in dit rapport.

18 Die samenhang komt nader aan bod in hoofdstuk 4 (box 4.5) en in de hoofdstukken 6 en 7.

19 WRR 2023b.

20 Het CBS onderscheidt in zijn monitor brede welvaart acht dimensies. CBS 2025.

Arbeid in het buitenland

Het eerste vraagstuk is hoe de productie en in het bijzonder arbeidsintensieve stappen in mondiale waardeketens gaan reageren als het arbeidspotentieel over de wereld verschuift. Speciaal relevant daarbij is China, de spreekwoordelijke ‘fabriek van de wereld’. In dit rapport laten we zien hoe juist de ruime beschikbaarheid van arbeid – het ‘demografisch dividend’ – één van de cruciale factoren was waarom China uit kon groeien tot de exportmotor van de wereld. Die transformatie had ook grote gevolgen voor de Nederlandse economie en samenleving. Het uitbesteden van arbeidsintensieve productie naar China drukte de prijzen voor Nederlandse burgers en bedrijven, en versterkte de beweging naar een op hoogwaardige diensten gerichte Nederlandse economie en samenleving. De vraag is hoe de rol van China verandert nu daar de demografische pijler onder dat model wegvalt vanwege de ongekend snelle vergrijzing en demografische krimp. Ook op de export vanuit Nederland kunnen demografische verschuivingen elders impact hebben. Sommige afzetmarkten nemen in belang af, andere gaan zwaarder wegen. Daarmee is de vraag wat deze veranderingen betekenen voor de Nederlandse handelsbetrekkingen. Hoe kan beleid inspelen op handelspatronen die verschuiven vanwege veranderende mondiale demografie? En hoe kan beleid daarbij brede maatschappelijke belangen borgen?

Arbeid uit het buitenland

Het tweede vraagstuk is hoe Nederland de gaten op de arbeidsmarkt gaat dichten die vallen doordat de beroepsbevolking gaat krimpen in de belangrijkste herkomstlanden van arbeidsmigranten. Daarbij is vooral de positie van de oostelijke EU-landen belangrijk, in het bijzonder Polen. Sinds de toetreding tot de EU in 2004, komen verreweg de meeste arbeidsmigranten in Nederland uit landen in Midden- en Oost-Europa, vooral praktisch opgeleide vakkrachten. Deze mensen hebben een belangrijke rol in de Nederlandse economie en samenleving, bijvoorbeeld in de bouw en techniek. Maar nu gaan deze landen hun eigen snelle vergrijzing en demografische krimp tegemoet, terwijl ze snel in welvaart inlopen op West-Europa. Dat betekent vrijwel onvermijdelijk dat de *netto* arbeidsmigratie van de oostelijke naar de westelijke EU aanzienlijk gaat dalen. Daarmee is de vraag: hoe vangt Nederland het wegvallende arbeidsaanbod uit de traditionele herkomstlanden op, zeker in een context van ‘eigen’ vergrijzing en personeelskrapte?

Demografische zekerheid tot het midden van de eenentwintigste eeuw

De focus van dit rapport ligt bij het werpen van een blik in de toekomst tot ongeveer het midden van de eenentwintigste eeuw. Demografische prognoses met betrekking tot het mondiale arbeidsaanbod over deze periode kennen een grote mate van zekerheid. Bijna iedereen die in de periode tussen nu en 2050 de arbeidsmarkt betreedt, is namelijk inmiddels al geboren. En demografische

variabelen zoals levensverwachting en vruchtbaarheidscijfers veranderen langzaam genoeg om ervoor te zorgen dat op een periode van twintig á dertig jaar de onzekerheid over de grote mondiale patronen gering is. In deze publicatie bieden we daarnaast ook doorkijkjes naar de wat verder weggelegen toekomst. Daarbij wordt de onzekerheid groter.

Ook andere factoren beïnvloeden handel en arbeidsmigratie

Uiteraard worden handels- of migratiepatronen niet alleen beïnvloedt door de demografie. Ook technologische, politieke, beleids-, culturele en economische veranderingen zijn hiervoor van groot belang. Denk aan de grote verschuivingen begin 2025 op het gebied van de wereldwijde handelspolitiek. Die andere veranderingen staan in dit rapport niet centraal, en zijn ook moeilijk te voorzien. Daarom probeert de WRR in dit rapport niet te voorspellen welke vorm handel of arbeidsmigratie in de toekomst precies zullen aannemen. Hoeveel Nederland over twintig á dertig jaar zal handelen met China, India of de Verenigde Staten (vs), of hoeveel mensen zullen migreren vanuit Polen, Turkije of de Filipijnen, valt nu niet in te schatten. Wél schetsen we in dit rapport in welke richting de mondiale demografische transitie de handels- en migratiepatronen naar verwachting zal duwen. Dat is belangrijk omdat de veranderende technologie en internationale politiek plaatsvinden in een context van omvangrijke, nu nog niet altijd goed voor te stellen, demografische veranderingen. Daar tijdig op anticiperen helpt bij toekomstgericht beleid.

Mondiale demografie heeft óók effecten op andere gebieden dan handel en arbeidsmigratie

Demografische veranderingen elders kunnen daarnaast ook op andere manieren invloed op Nederland hebben dan via veranderingen in handel en de arbeidsmigratie. Zo hangt het geopolitieke gewicht van landen ten dele samen met de bevolkingsomvang. Wetenschappers onderzoeken de invloed van demografische ontwikkelingen op zeer uiteenlopende verschijnselen, zoals militaire slagkracht, potentieel voor interne en externe conflicten²¹, rentes²² en klimaatverandering²³. Zulke mogelijke effecten op Nederland van demografische ontwikkelingen elders kunnen belangrijk zijn, maar zijn ook ongewis. Daarom focussen we in dit rapport op de factor die een sterke en directe link heeft met de demografische veranderingen buiten Nederland. Dat is het aantal én aandeel mensen van werkzame leeftijd, en daarmee het potentieel als herkomstland voor arbeidsmigratie en als handelspartner in het bijzonder voor arbeidsintensieve delen van internationale productieketens. Daarnaast bevat dit

21 Bijvoorbeeld Brunborg & Urdal 2005; Goldstone 2002; Brooks et al. 2019.

22 Bijvoorbeeld Goodhart en Pradhan 2020; Obstfeld 2023; Bodnar & Nerhlich 2022.

23 Bijvoorbeeld Menz & Welsch 2011; Hassan & Salim 2015.

rapport verschillende tekstboxen die mogelijke verbanden beschrijven tussen mondiale demografische veranderingen en andere verschijnselen (tekstbox 1.1).

Box 1.1 Mogelijke verbanden tussen mondiale demografische veranderingen en andere verschijnselen

De focus in dit rapport ligt op de effecten die een verschuivend arbeidspotentieel heeft op de Nederlandse handel en arbeidsmigratie. In een aantal tekstboxen bieden we inzicht in de mondiale demografische transitie en andere voor Nederlands beleid relevante verschijnselen:

- Box 2.3 gaat over wereldwijde bevolkingskrimp. Het moment is onzeker, maar wordt door de snel dalende vruchtbaarheid steeds eerder verwacht.
- In box 3.2 bespreken we literatuur over de doorwerking van demografische veranderingen in macro-economische variabelen als besparingen, rente en productiviteit.
- In box 3.5 staat het verband centraal tussen demografie en het potentieel voor (militaire) conflicten.
- In box 4.6 wordt besproken dat een mondiale groeivertraging een implicatie kan zijn van vergrijzing op wereldwijd niveau.
- Box 5.1 gaat over de mogelijke impact die mondiale demografische veranderingen – specifiek krimp van het aantal jonge mensen – hebben op de studiemigratie.
- In box 6.4 bespreken we kort de mogelijke impact van demografische veranderingen en benutting van het demografisch dividend op de uitstoot van CO₂.

1.3

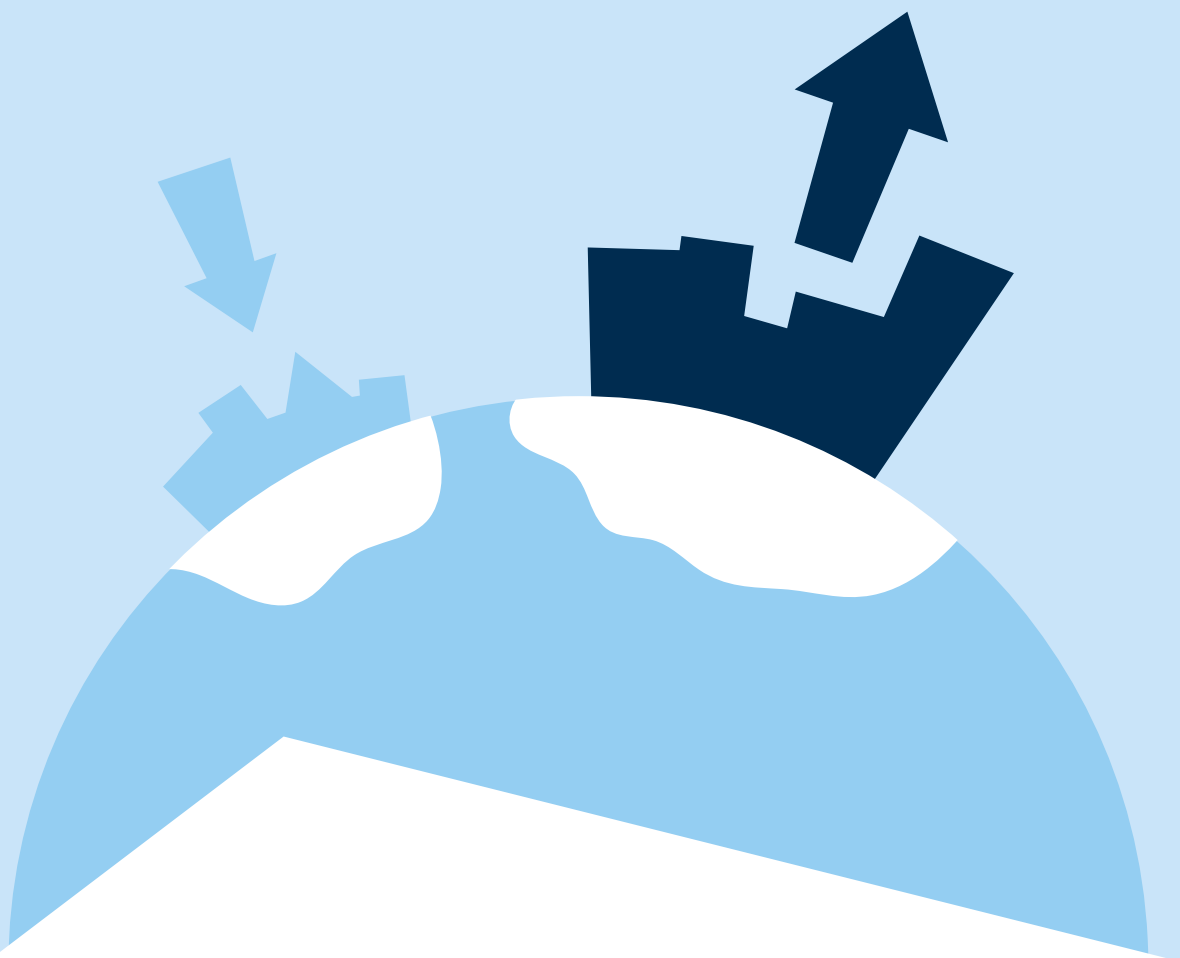
Leeswijzer

Dit rapport is opgedeeld in drie delen van elk twee hoofdstukken. In het eerste deel – de hoofdstukken 2 en 3 – kijken we naar de demografische veranderingen in het buitenland. Hoofdstuk 2 gaat over de mondiale demografische transitie. Hoe wordt die veroorzaakt, en hoe pakt die in verschillende delen van de wereld uit? Wat verandert er op demografisch gebied, en wat zijn de onzekerheden? In hoofdstuk 3 staat de relatie tussen demografie en economische ontwikkeling centraal, aan de hand van het verschijnsel ‘demografisch dividend’. Wat betekent het voor een land als het aandeel en aantal mensen van werkende leeftijd een tijd lang hoog is?

In het tweede deel van dit rapport analyseren we hoe de demografische veranderingen *elders* kunnen doorwerken in Nederland. Hoofdstuk 4 zoomt

daarbij in op de effecten van wereldwijde demografische veranderingen op de uitbesteding (*outsourcing*) van de productie, en op de handelsstromen van en naar Nederland. Waarom is arbeid in andere landen belangrijk voor de Nederlandse handel, en hoe werken demografische ontwikkelingen daar door in de handelsstromen? Bijzondere aandacht gaat daarbij uit naar China, als belangrijk herkomstland van consumptiegoederen en halffabricaten voor Nederlandse consumenten en bedrijven. Hoofdstuk 5 richt de blik op de veranderingen in het aanbod van arbeidsmigranten als gevolg van demografische veranderingen, in het bijzonder de arbeidsmigranten die vanuit Oost-Europa naar Nederland komen. Hoe gaat deze stroom teruglopen, en welke uitdagingen kan dat opleveren?

Het laatste deel van het rapport richt zich op het beleid. In hoofdstuk 6 schetsen we hoe beleidsmakers in kunnen spelen op de veranderende mondiale demografie. Daarbij komt het handels- en arbeidsmigratiebeleid in beeld, maar ook het samenleefbeleid, het industrieel beleid, het ontwikkelingsbeleid en de (economische) diplomatie. Het laatste hoofdstuk van dit rapport bevat vervolgens de aanbevelingen van de WRR, gedacht vanuit de demografische veranderingen in het buitenland. Hier vatten we de redenering van het rapport samen, geven we onze kernboodschappen en ons advies en bespreken we de beleidsopties om invulling te geven aan deze aanbevelingen.



Deel 1

Demografische veranderingen
in het buitenland

2 De wereldbevolking in transitie

Een steeds groter deel van de wereld ondergaat een verandering die demografen de ‘demografische transitie’ noemen. Sterftcijfers – vooral van kinderen – en vruchtbaarheidscijfers dalen, en in veel landen gebeurt dit snel en sterk. De gevolgen daarvan doen zich geleidelijk voor, maar zijn groot. Eerst groeit de bevolking van een land en zijn er een tijd lang relatief veel mensen van werkende leeftijd. Daarna treedt vergrijzing op en komt op steeds meer plekken krimp in zicht – eerst van de beroepsbevolking, dan van de totale bevolking. Nieuw is dat de demografische transitie zich niet meer beperkt tot de welvarende westerse landen, maar zich ook steeds verder daarbuiten uitstrekt. Daarmee is de demografische transitie een mondiaal verschijnsel. Dit hoofdstuk gaat over die mondiale verspreiding.

2.1 Inleiding – de demografische transitie

Het is onder demografen gemeengoed dat modernisering, een betere kennis over gezondheid en hygiëne, en economische vooruitgang leiden tot een transitie van een bevolking met hoge geboorte- en sterftcijfers naar een bevolking met lage geboorte- en sterftcijfers.²⁴ Hoe deze demografische transitie verloopt, hebben we schematisch weergegeven in figuur 2.1.

De met de economische vooruitgang gepaard gaande verbetering van voedselproductie, hygiëne en geneeskunde leidt ertoe dat steeds minder mensen op een jonge leeftijd sterven aan infectieziekten. In plaats daarvan overlijden steeds meer personen op oudere leeftijd aan chronische en degeneratieve ziekten, zoals cardiovasculaire ziekten, nieuwvormingen²⁵ en diabetes.²⁶ De Egyptisch-Amerikaanse epidemioloog Abdel Omran noemde dit verschijnsel in 1971 de ‘epidemiologische transitie’²⁷, een term die sindsdien gangbaar is onder demografen en gezondheidswetenschappers. De epidemiologische transitie uit zich in een daling van de sterftcijfers, vooral de cijfers van kindersterfte.²⁸ Dat is in figuur 2.1 weergegeven als fase 1.

24 Zie bijvoorbeeld Davis 1945; Notestein 1945; Hilderink 2000.

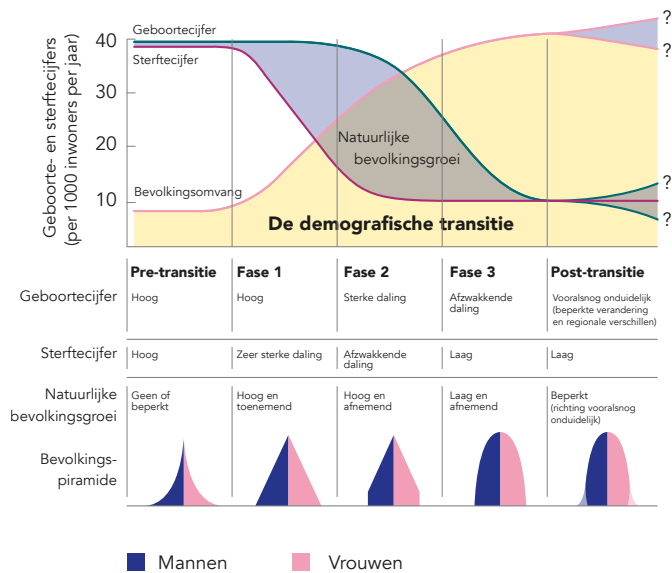
25 Nieuwvormingen is een medische term die zowel aan goedaardige als aan kwaadaardige (kanker) tumoren en gezwellen refereert.

26 Omran 1982; Den Draak 2003.

27 Omran 1971.

28 Zie bijvoorbeeld Wolleswinkel-Van den Bosch et al. 1997; Poulain 2021.

Figuur 2.1 De demografische transitie van hoge vruchtbaarheids- en sterftecijfers naar lage vruchtbaarheids- en sterftecijfers



Bron: gebaseerd op Roser et al. 2023

Dalende kindersterfte verspreidt zich geleidelijk over de wereld

Deze daling van de kindersterfte is een fundamentele verandering, en waarschijnlijk één van de grootste prestaties van de mens. Historici gaan ervan uit dat tot 1800, dus voor de industriële revolutie, naar schatting een derde van alle kinderen de leeftijd van vijf jaar niet haalde.²⁹ Vanaf de industriële revolutie daalt dit aandeel gestaag, en na de Tweede Wereldoorlog verloopt de daling nog sneller. Waar de daling van de kindersterftecijfers in de negentiende eeuw in het Westen begon parallel aan het proces van modernisering en industrialisering, verspreidt die zich in de decennia na de Tweede Wereldoorlog steeds verder over de hele wereld.³⁰

Ter illustratie hebben we in figuur 2.2 de kindersterfte weergegeven voor de jaren 1950 en 2023. In 1950 was de kindersterfte nog erg hoog in Afrika

29 Ritchie 2018.

30 Dit gaat over het algemene patroon. Uiteraard deed zich op allerlei plekken een tijdelijke terugval voor, bijvoorbeeld als gevolg van hongersnood, oorlog of revolutie. Denk aan China ten tijde van de ‘grote sprong voorwaarts’, een thema dat verderop in dit hoofdstuk aan bod komt.

(bijvoorbeeld in Nigeria en Ethiopië 34 procent, en in Egypte 44 procent) en in grote delen van Azië en Latijns-Amerika. In de periode tot 2023 is dit aandeel wereldwijd sterk afgenomen. Buiten het continent Afrika kwamen in 2023 alleen in Pakistan, Afghanistan en Haïti nog kindersterftecijfers voor van meer dan 5 procent. Ook in Afrikaanse landen werd de nodige vooruitgang geboekt. Daar hadden in 2023 nog slechts drie landen kindersterftecijfers van boven de 10 procent (Niger, Nigeria en Somalië), vergeleken met alle landen in 1950. Kenmerkend is de daling in Mali, het land waar de kindersterfte in 1950 het hoogst ter wereld was (46 procent). In 2023 was dit aandeel gezakt tot 9,2 procent; dat is ongeveer een procent lager dan de kindersterfte in Spanje in 1950.

Ook vruchtbaarheid loopt mondiaal terug

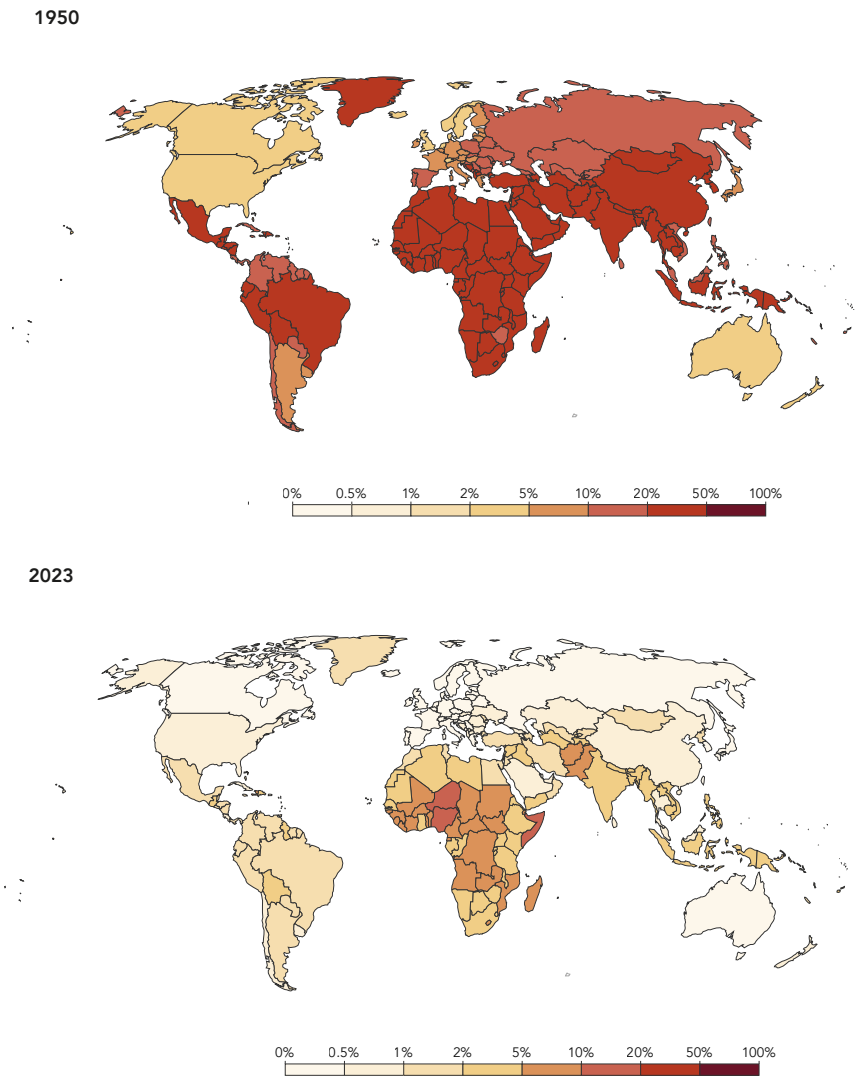
In de pre-transitieperiode halen veel kinderen de vijf jaar niet en is het aantal geboorten hoog.³¹ Het duurt vervolgens een hele tijd voordat het geboortecijfer zich begint aan te passen aan het gedaalde sterftecijfer. Die periode waarin de geboortecijfers nog hoog zijn terwijl de (kinder)sterftecijfers al dalen, is in figuur 2.1 afgebeeld als fase 1 van de demografische transitie. Vervolgens beginnen in fase 2 ook de geboortecijfers te dalen, al blijven deze lange tijd aanmerkelijk hoger dan de sterftecijfers.

Gedurende de fases 1 en 2 groeit de bevolking enorm. Deze periode kan historisch gezien wel anderhalve eeuw beslaan maar verloopt in het meer recente verleden vaak veel sneller³². Deze groei zwakt vervolgens af in fase 3 van de transitie, om later zelfs te verdwijnen. Dat gebeurt als de vruchtbaarheidscijfers even ver zijn gedaald als de eerder gedaalde sterftecijfers. Op dat moment is de demografische transitie voltooid en is de overgang gemaakt van de pre-transitiesituatie van hoge sterfte- én hoge vruchtbaarheidscijfers naar een situatie van lage sterfte- en lage vruchtbaarheidscijfers. Op termijn is de mondiale bevolkingsgroei dus een tijdelijk verschijnsel (zie voor meer details tekstbox 2.2).

31 Zie bijvoorbeeld Aksan 2014.

32 Dat komt doordat de vruchtbaarheidscijfers de afgelopen decennia in veel landen aanzienlijk sneller dalen dan ze dat eerder in de geschiedenis in westerse landen hebben gedaan. Zie bijvoorbeeld figuren 2.4 en 2.9.

Figuur 2.2 Kindersterfte (0-4 jaar) in 1950 en 2023



Bron: Our World in Data, gebaseerd op data van de VN

De demografische transitie is namelijk een wereldwijd verschijnsel. Dat betekent echter niet dat deze overal even snel verloopt, of zich overal in dezelfde fase bevindt. En uiteraard blijft er voor de gebieden waar de transitie nog volop bezig is, onzekerheid over de (verre) toekomst. Toch is de kindersterfte over de hele wereld zonder uitzondering fors gedaald. Datzelfde mondiale patroon is ook te zien voor de daar vervolgens op volgende en ook op reagerende stap, namelijk die van een teruglopende vruchtbaarheid. Dat is weergegeven in figuur 2.3.

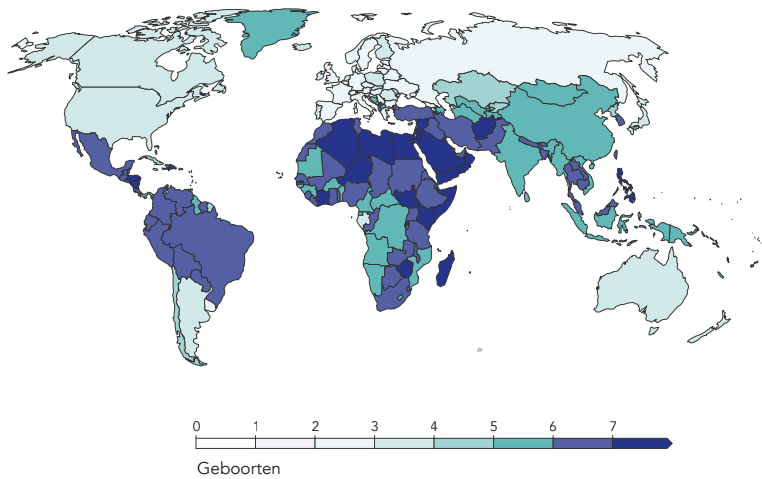
In figuur 2.3 zijn de totale vruchtbaarheidscijfers wereldwijd weergegeven voor de jaren 1950 en 2023. Het vruchtbaarheidscijfer (in het Engels: *Total Fertility Rate* - *TFR*³³) geeft het verwachte gemiddelde aantal kinderen per vrouw over de levensloop (zie box 2.1). Figuur 2.3 laat zien dat in bijna de hele wereld het aantal kinderen per vrouw sterk is teruggelopen. Waren er in 1950 nog tientallen landen waar een gemiddelde vrouw tijdens haar leven naar verwachting meer dan zes kinderen zou krijgen, in 2023 geldt dat nog voor slechts vijf landen, die op Somalië na allemaal in Centraal-Afrika liggen (van noord naar zuid: Niger, Tsjaad, de Centraal-Afrikaanse Republiek en de Democratische Republiek Congo).

33

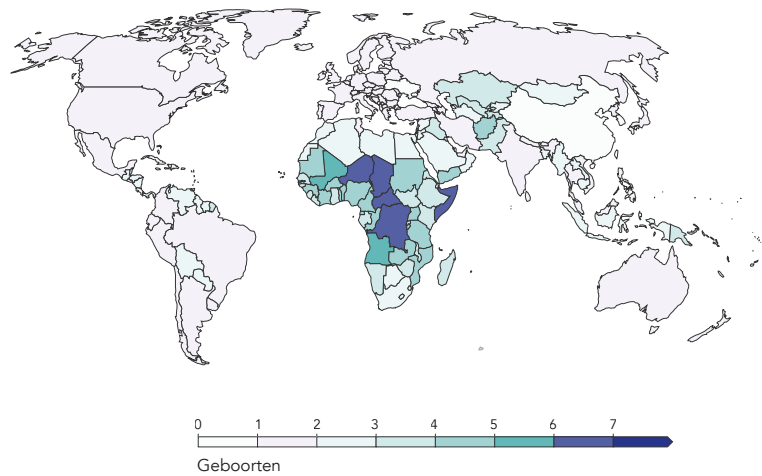
De formele wetenschappelijke definitie van het begrip wordt gegeven door de volgende vergelijking: $TFR = \sum_{x=15}^{49} f_x$). Hierbij is f_x het aantal geboorten in jaar t , waarbij de moeder de leeftijd x heeft bereikt bij haar meest recente verjaardag, gedeeld door het totale aantal vrouwen dat leeftijd x heeft bereikt bij haar meest recente verjaardag in het midden (op 1 juli) van jaar t . De TFR is een benadering van het gemiddelde aantal kinderen dat vrouwen gedurende hun leven krijgen (onder andere Hinde 1998). Om dit precies te meten, zouden we moeten kijken naar de Cohort of Completed Fertility Rate (CFR). Deze is echter alleen met vertraging vast te stellen. Als we de maximale leeftijd waarop een vrouw een kind kan krijgen, vaststellen op 49 jaar, dan is anno 2025 geboortecohort 1975 dus het meest recente waarvoor we de cfr kunnen berekenen.

Figuur 2.3 Totale vruchtbaarheidscijfers (tfr) in 1950 en 2023

1950



2023



Bron: Our World in Data, gebaseerd op data van de VN

Box 2.1 Terminologie - wat zijn vruchtbaarheidscijfers?

Demografen gebruiken de term 'vruchtbaarheidscijfer' (*Total Fertility Rate, TFR*) om weer te geven hoeveel levend geboren kinderen een vrouw gemiddeld over haar levensduur naar verwachting krijgt. De TFR is in demografisch opzicht een belangrijke variabele omdat deze op de lange termijn een bepalende factor³⁴ is voor de leeftijdsstructuur en omvang van een bevolking. Dit gebruik van het woord 'vruchtbaarheid' wordt buiten de wetenschap en het beleid nog weleens verkeerd begrepen. Dat hangt ermee samen dat vruchtbaarheid in het dagelijkse leven veeleer iets betekent als het 'potentiële vermogen om een kind te krijgen'. Demografen daarentegen gebruiken de term om een zo goed mogelijke schatting te maken van het aantal kinderen dat in de complexe werkelijkheid echt wordt geboren. Het gaat hierbij dan ook om de vruchtbaarheid van de populatie als geheel. Ook wij kiezen ervoor om in dit rapport deze term te gebruiken. Daarmee sluiten we aan bij de nationale en internationale wetenschappelijke literatuur en beleidsstukken en -adviezen.³⁵ Zo heeft ook de Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050 het in haar rapport over 'vruchtbaarheidscijfers'. Ook bij internationale organisaties als de VN, de EU en de OESO is dit gebruikelijk.

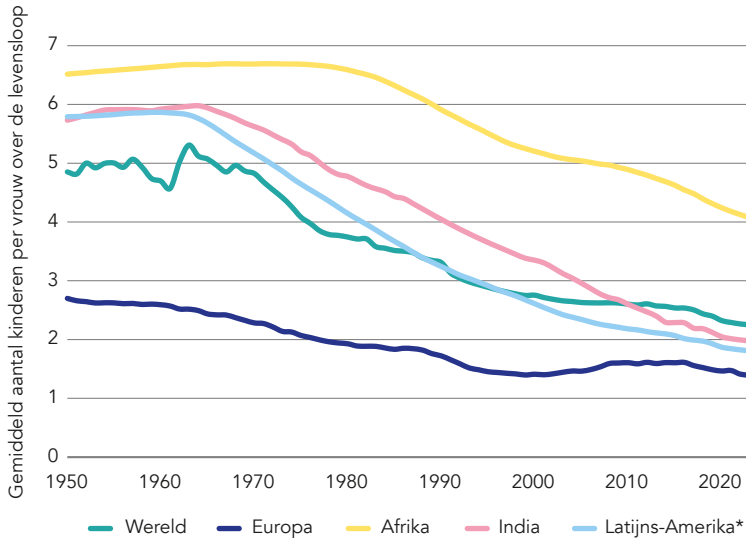
Figuur 2.4 laat voor een aantal mondiale regio's zien hoe de vruchtbaarheidscijfers zich vanaf 1950 hebben ontwikkeld. De figuur maakt nogmaals duidelijk dat de snelle daling van de vruchtbaarheidscijfers geen louter westers verschijnsel is, maar over de hele wereld is ingezet. Zo is in een voorlopig nog jong werelddeel als Latijns-Amerika het vruchtbaarheidscijfer snel gedaald, van bijna zes kinderen per vrouw gemiddeld in de jaren zestig tot ruim onder de twee in de jaren twintig van dit millennium. In India – qua bevolkingsomvang op dit moment vergelijkbaar met geheel Afrika – heeft zich een vergelijkbare ontwikkeling afgespeeld. Daar daalde de vruchtbaarheid in 2023 voor het eerst onder de twee kinderen per vrouw. Een vruchtbaarheidscijfer dat onder de twee blijft, houdt in dat de omvang van de bevolking op termijn gaat dalen (zie paragraaf 2.3 voor meer details over bevolkingskrimp). Ook wereldwijd

34 Zij het zeker niet de enige; ook leeftijdsspecifieke sterftcijfers en migratiecijfers zijn van belang.

35 Het soms aangedragen alternatief 'geboortecijfer' kan ook verwarring in de hand werken, omdat deze term in de demografische wetenschap een andere betekenis heeft. Onder het geboortecijfer – bijvoorbeeld de Crude Birth Rate (CBR) – verstaan demografen namelijk het aantal geboorten per hoofd binnen een bepaalde populatie, dus zonder binnen de vrouwelijke populatie te standaardiseren naar leeftijd (zie bijvoorbeeld Salvati et al. 2020).

gezien blijft de vruchtbaarheid dalen, van rond de vijf in 1950 naar gemiddeld 2,2 kinderen per vrouw in 2025.

Figuur 2.4 Vruchtbaarheidscijfers voor een aantal regio's en de hele wereld, 1950-2023



* inclusief het Caraïbisch gebied

Bron: VN

Groei, demografisch dividend, vergrijzing en krimp als opeenvolgende implicaties

De demografische transitie heeft over de hele wereld belangrijke implicaties voor de bevolkingssamenstelling en -omvang, die qua timing, snelheid en mate sterk variëren tussen landen en gebieden. Het voert te ver om die in dit rapport in detail uit te diepen. In hoofdlijnen kunnen we echter een aantal implicaties onderscheiden die samenhangen met de verschillende fases van de demografische transitie (figuur 2.1). Dat zijn eerst bevolkingsgroei en een hoog aandeel kinderen en jongeren (hoge 'groene druk'³⁶). Deze hoge groene druk gaat vervolgens geleidelijk over in stabilisering van de bevolkingsomvang en een periode met een hoog aandeel mensen van werkende leeftijd³⁷ (demografisch dividend), om daarna geleidelijk over te gaan in vergrijzing – dus een hoger

36 Gewoonlijk wordt daarvoor als afkappunt de leeftijd van vijftien jaar gebruikt. De groene druk is dan het aandeel kinderen onder de vijftien jaar, ten opzichte van de gehele bevolkingsomvang.

37 Daarvoor worden gewoonlijk als afkappunten de leeftijden van vijftien en 64 jaar gehanteerd.

aandeel ouderen (hoge ‘grijze druk’³⁸). Uiteindelijk volgt vaak bevolkingskrimp. Dat gebeurt als de vruchtbaarheidscijfers langdurig onder het zogeheten vervangingsniveau³⁹ dalen.

Voor de overkoepelende conclusies van dit rapport is het een centraal gegeven dat de demografische transitie niet overal op de wereld in dezelfde fase verkeert. Dat betekent dat de elkaar opvolgende implicaties voor de bevolkingsomvang en -samenstelling (groene druk, demografisch dividend, vergrijzing) op andere momenten optreden. Zo bevindt een aantal landen in Sub-Sahara-Afrika zich nog in de eerste of tweede fase van de demografische transitie. Een sterke daling van de (kinder)sterftcijfers leidt daar nog tot een snelle bevolkingsgroei. Dat komt doordat de vruchtbaarheidscijfers weliswaar dalen, maar voorlopig nog hoog zijn (vanaf de millenniumwisseling zien we hier een kentering).⁴⁰ De groene druk – het aandeel jongeren in de bevolking – is daar voorlopig hoog. In figuren 2.3 en 2.4⁴¹ is echter te zien dat ook in grote delen van (Sub-Sahara-) Afrika de demografische transitie snel vordert, met een snel dalende kindersterfte en vruchtbaarheid. Verwacht wordt dat deze ontwikkeling zich voort zal blijven zetten. Een aparte achtergrondstudie bij dit rapport bevat een analyse in meer detail van de toekomstige demografische veranderingen van het Afrikaanse continent, en de grote variatie tussen de landen daar.⁴²

Naarmate de tweede fase van de demografische transitie geleidelijk overgaat in de derde – er zijn geen harde grenzen –, bevindt een samenleving zich steeds meer in een situatie waarin de vruchtbaarheid is gedaald en de bevolkingsgroei begint af te zwakken (figuur 2.1). Dan gaat het aandeel jongeren in de bevolking weer afnemen (‘ontgroening’) terwijl het aandeel mensen van werkende leeftijd toeneemt. Dat komt doordat het grote cohort jongeren dat in de fase daarvoor is geboren, langzaam de werkende leeftijd bereikt terwijl parallel aan deze ontwikkeling de dalende vruchtbaarheid leidt tot de geboorte van minder nieuwe kinderen. Demografen duiden deze fase met relatief veel mensen van werkende leeftijd aan met de term ‘demografisch dividend’. Deze fase gaat vervolgens geleidelijk over in een periode waarin het aandeel ouderen stijgt (vergrijzing). Ten slotte kan in de post-transitiefase de bevolking gaan krimpen, afhankelijk van hoe ver de vruchtbaarheidscijfers teruglopen (zie paragraaf 2.3 voor meer details). In grote lijnen geldt dat de landen die behoren tot de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO), de

38 Hiervoor is de meest gehanteerde definitie het aandeel mensen van 65 jaar en ouder.

39 Dat ligt nu op ongeveer 2,1 maar de precieze waarde hangt af van de sterftcijfers. In paragraaf 2.4 lichten we dit nader toe.

40 Quak & Tull 2020.

41 In 2023 leefde meer dan 80 procent van de Afrikaanse bevolking in Sub-Sahara-Afrika.

42 Cilliers 2025.

gehele transitie allemaal inmiddels hebben doorgemaakt, terwijl wereldwijd gezien de overgrote meerderheid van de landen in de derde fase is beland of in die richting beweegt.

We bespreken in de rest van dit hoofdstuk hoe deze implicaties van de demografische transitie over de wereld optreden (eerst bevolkingsgroei en hoge groene druk, dan stabilisering van de bevolkingsomvang en demografisch dividend, vervolgens vergrijzing en uiteindelijk bevolkingskrimp). Daarbij kijken we naar de mondiale demografische veranderingen vanuit het perspectief van Nederland – en in het bijzonder vanuit het belang voor Nederland van arbeid *in* en *uit* het buitenland (zie hoofdstuk 1). Daarom kijken we eerst naar het optreden van vergrijzing (paragraaf 2.2) en krimp (paragraaf 2.3) in landen waarmee Nederland nauwe banden van handel of arbeidsmigratie onderhoudt – daar ligt voor Nederland immers een mogelijke opgave. Daarna kijken we naar die delen van de wereld waar het arbeidspotentieel (demografisch dividend) juist toeneemt (paragraaf 2.4), in het bijzonder India (in 2023 ruim 1,4 miljard inwoners) en Sub-Sahara-Afrika (in 2023 ruim 1,1 miljard inwoners).

Kernpunten 2.1 De demografische transitie

- De demografische transitie is de overgang van een bevolking met hoge geboorte- en sterftecijfers naar één met lage geboorte- en sterftecijfers.
- Deze overgang hangt samen met een betere kennis, economische vooruitgang en daaraan gekoppelde verbeteringen van de voedselproductie, hygiëne en (zuigelingen)zorg.
- De demografische transitie verspreidt zich over de hele wereld, zij het met grote variatie in snelheid en fases.
- Deze transitie heeft een aantal geleidelijk in elkaar overgaande implicaties: eerst bevolkingsgroei en een hoge ‘groene druk’ (hoog aandeel jongeren en kinderen), dan stabilisering van de bevolkingsomvang en demografisch dividend (hoog aandeel mensen van werkende leeftijd), en uiteindelijk vergrijzing en vaak bevolkingskrimp.

2.2

Vergrijzing raakt gebieden waar Nederland nauwe banden mee heeft

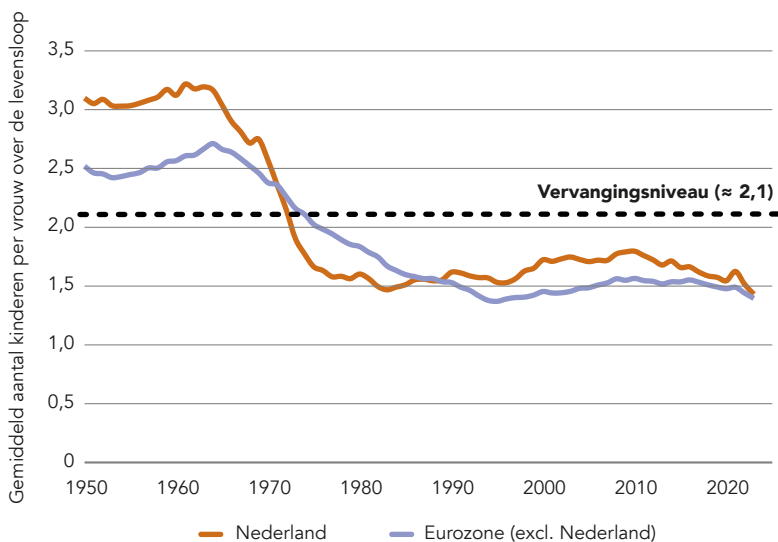
In deze paragraaf gaan we nader in op de ontwikkeling van de grijze druk in delen van de wereld die van groot belang zijn voor de Nederlandse economie. Hiervoor beschrijven we de verschillende vergrijzingstrends en de veranderingen in geboortecijfers en levensverwachting die hieraan ten grondslag liggen. Daarbij gaan we vooral in op regio's die vanuit het in dit rapport

centraal staande perspectief van arbeid *in* en arbeid *uit* het buitenland voor Nederland belangrijk zijn én waar zich grote demografische veranderingen zullen voordoen. Dat zijn in het bijzonder China en de oostelijke EU-landen. Dat zijn namelijk landen die zowel nauwe handels- of migratiebanden met Nederland hebben, als grote demografische veranderingen voor de boeg hebben.

Vergrijzing in Nederland en de eurozone

Om de context te schetsen, kijken we eerst naar Nederland zelf en naar de ons omringende West-Europese landen (specifiek de eurozonelanden). Vanaf de jaren zestig begonnen de vruchtbaarheidscijfers in Nederland te dalen, en vanaf begin jaren zeventig lagen ze duurzaam onder het vervangingsniveau van 2,1 kind per vrouw (zie figuur 2.5).

Figuur 2.5 Vruchtbaarheid in Nederland en de eurozone (exclusief Nederland), 1950-2023

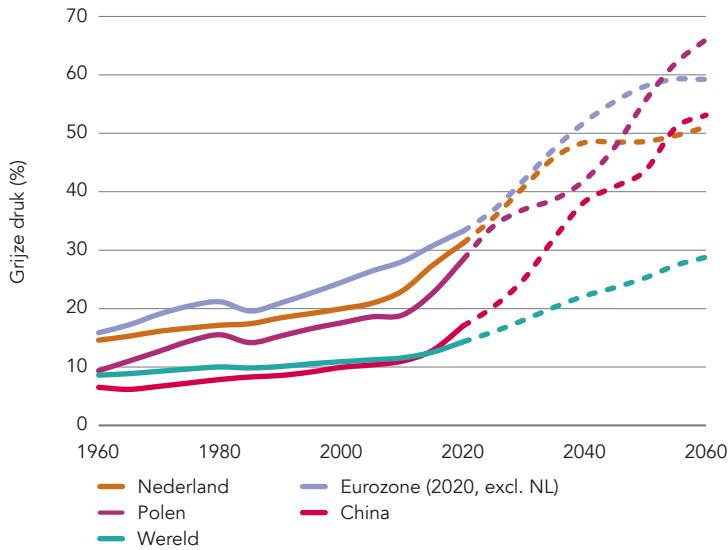


Bron: VN, World Population Prospects 2024

De vruchtbaarheidscijfers daalden snel, in een periode van ongeveer twintig jaar. In combinatie met de toegenomen levensverwachting zorgde dit voor een substantiële vergrijzing vanaf de jaren negentig. De Nederlandse samenleving begon deze vergrijzing pas echt te voelen vanaf 2010, toen het geboortecohort 1945-1960 – de zogenoemde babyboomers – met pensioen begon te gaan. De

grijze druk⁴³ begon in Nederland vanaf dat jaar dan ook sterk toe te nemen (zie figuur 2.6). Deze vergrijzing is vooral te schrijven op het conto van het vanaf de jaren zestig dalende geboortecijfer. Ook de parallel hieraan oplopende levensverwachting – in Nederland van 65 jaar in 1950 tot 82 jaar in 2023 – droeg eraan bij.

Figuur 2.6 Grijze druk, verhouding 65+ ten opzichte van 15-64 jarigen (procenten)



Bron: VN; projecties ‘medium-variant’

Ook in de overige landen die tot de eurozone behoren, daalden de geboortecijfers in de decennia na de Tweede Wereldoorlog. Dat geldt zeker voor Duitsland, Italië en Spanje. De verwachting is dat de grijze druk in de komende decennia blijft stijgen (zie figuur 2.6 voor de projecties tot 2060). Op de korte en middellange termijn (in de demografie hebben we het dan over twintig

43

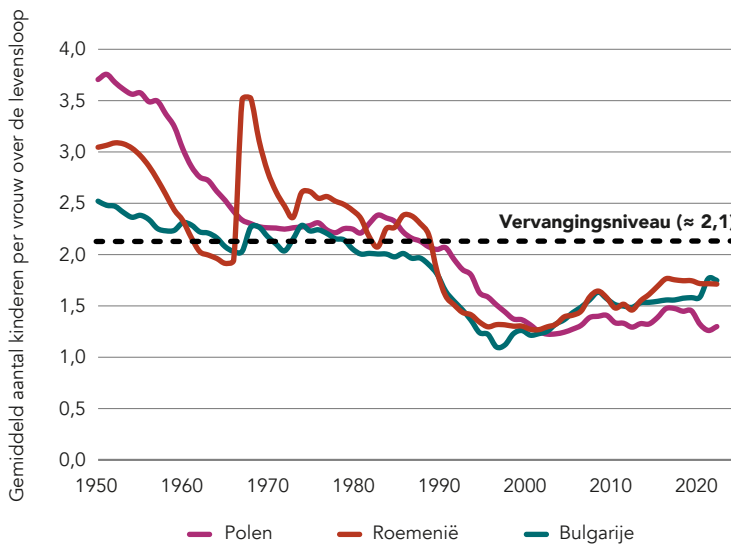
We gebruiken de term ‘grijze druk’ in deze publicatie puur als demografische maat, namelijk als het aantal mensen van 65 jaar en ouder ten opzichte van de overige bevolking. Dat doen we om op een consistente manier de ontwikkelingen tussen sterk uiteenlopende landen te kunnen vergelijken. Wanneer het om vraagstukken als de houdbaarheid van pensioenstelsels of overheidsbegrotingen gaat, is natuurlijk ook de *effectieve* pensioenleeftijd relevant. Die loopt in Nederland en andere EU-landen op; zie bijvoorbeeld WRR 2024a. Het CBS heeft daarom voor prognoses binnen Nederland de maatstaf van ‘dynamische grijze druk’ ontwikkelt, waarbij ook rekening gehouden wordt met de geleidelijk oplopende pensioenleeftijd. Zie daarvoor Feijten et al. 2024.

à dertig jaar vooruit) zijn zulke prognoses zeer betrouwbaar. De meeste mensen die in die periode de beroepsbevolking instromen, zijn immers al geboren of worden dat binnenkort. Ook is goed te overzien wie met pensioen gaat; de leeftijdsverdeling van de huidige bevolking is bekend. Volgens deze bevolkingsprognoses zal het verschil in de grijze druk tussen Nederland de rest van de eurozone oplopen vanaf het midden van de jaren dertig van deze eeuw tot ongeveer 10 procentpunten. Nederland vergrijst dus ook, maar relatief minder dan het EU-gemiddelde. In het rapport *Europese vergrijzing in het vizier* besprak de WRR deze ontwikkeling. Daarbij wees de raad op de mogelijke risico's voor Nederland als gevolg van de vergrijzing in de EU, namelijk economische stagnatie, hoge staatsschulden en divergentie, inflatie en politieke spanningen binnen de EU.⁴⁴

Midden- en Oost-Europese lidstaten van de EU gaan sterk vergrijzen

Bij de bespreking van de demografische trends in Midden- en Oost-Europa gaan we met name in op drie landen: Polen, Bulgarije en Roemenië. Midden- en Oost-Europese lidstaten (ook wel de MOE-landen genoemd) – en in het bijzonder Polen – zijn voor Nederland de belangrijkste herkomstlanden van arbeidsmigranten. Dat thema diepen we in hoofdstuk 5 van dit rapport nader uit.

Figuur 2.7 Vruchtbaarheidscijfers in Polen, Roemenië en Bulgarije, 1950-2023



Bron: VN

Figuur 2.7 toont de vruchtbaarheidscijfers in deze drie moe-landen in de periode 1950-2020. De brede trend kenmerkt zich door een sterke daling van de vruchtbaarheid in de jaren vijftig en zestig. Daarna bleven de cijfers lange tijd constant, rond het vervangingsniveau van 2,1. Dit veranderde vanaf het einde van de jaren tachtig, ongeveer twintig jaar nadat dit in Nederland gebeurde. Doordat de vruchtbaarheid in Polen relatief lang rond het vervangingsniveau bleef, is de grijze druk in Polen nog steeds lager dan in Nederland. Vanaf 2010 neemt de grijze druk in Polen echter sterk toe (zie figuur 2.6).

De ontwikkeling van het geboortecijfer in Bulgarije is enigszins vergelijkbaar met die in Polen in de periode 1950-2020. Wel lagen de geboortecijfers in het tweede deel van de twintigste eeuw lager dan in Polen, in de jaren vijftig zelfs veel lager. Daarmee kwam Bulgarije met een lichte daling in de twee decennia na de Tweede Wereldoorlog al rond het vervangingsniveau uit. Net als in de andere moe-landen, daalde het aantal geboorten per vrouw ook in Bulgarije erg sterk in de eerste helft van de jaren negentig: zelfs tot gemiddeld 1,10 kinderen per vrouw in 1997. Destijds kwam dit cijfer in aanmerking voor het 'wereldrecord' lage vruchtbaarheid.⁴⁵ In het begin van de jaren twintig van deze eeuw daarentegen is de vruchtbaarheid in Bulgarije behoorlijk hoger dan aan het einde van de twintigste eeuw (zie figuur 2.7), al blijft deze wel ver onder het vervangingsniveau.

In de ontwikkeling van de Roemeense geboortecijfers valt de plotselinge toename in 1967 op, toen de vruchtbaarheid in één jaar tijd met maar liefst 80 procent steeg tot een voor het Oost-Europa in die tijd ongekennde hoogte van 3,5. Eén van de roemruchtste staaltjes van bevolkingspolitiek in de geschiedenis ligt hieraan ten grondslag. Met 'decreet 770' verbood de communistische regering van Ceausescu op 1 oktober 1966 abortus en anticonceptie van de ene op de andere dag.⁴⁶ De generatie geboren in 1967 en 1968, de grootste ooit in de geschiedenis van Roemenië, kreeg de bijnaam '*decreței*', wat in het Roemeens 'decreetjes' betekent.⁴⁷ Na die jaren daalden de geboortecijfers weer een stuk, maar ze bleven de hele jaren zeventig en tachtig (op één jaar na) boven het vervangingsniveau.

Uit de demografische geschiedenis van Midden- en Oost-Europa blijkt dat figuur 2.1, waarin de demografische transitie zich geleidelijk en gelijkmatig

45 Vassilev 2005. Anno 2025 valt Zuid-Korea deze eer te beurt met een vruchtbaarheidscijfer van 0,75 kinderen per vrouw. Binnen China is het vruchtbaarheidscijfer in Hong Kong en Macao op respectievelijk 0,73 en 0,69.

46 Zie bijvoorbeeld Berelson 1979; Frejka 1985; Padurean 2009.

47 Georgescu 2015.

voltrekt, een versimpelde weergave van de werkelijkheid is. De vruchtbaarheidscijfers in deze regio laten zien dat gebeurtenissen als oorlogen, revoluties en bevolkingspolitiek het patroon van de transitie kunnen verstoren. Tegelijkertijd echter zijn ook deze verstoringen tijdelijk; na verloop van tijd herstelt de trend van de demografische transitie zich. Kortom, het model van de demografische transitie is op de langere termijn empirisch zeer robuust. Zelfs als calamiteiten of dwingend beleid op de korte termijn tot grote afwijkingen leiden, geldt dat deze niet beklijven op de lange termijn. De demografische geschiedenis van China is daarvan misschien wel het beste voorbeeld.

Ook China heeft aanzienlijke vergrijzing voor de boeg

In 1980 voerde China de éénkindpolitiek in.⁴⁸ In de ogen van velen is dit het prominentste en ingrijpendste voorbeeld van bevolkingspolitiek in de geschiedenis van de mensheid. Deels is dit natuurlijk ook zo: deze dwingende beleidsmaatregel van de Chinese overheid beïnvloedde vanaf de invoering het (familie)leven van een groot deel van de wereldbevolking. Zo leefde bijna één op de vier wereldbewoners in de Volksrepubliek toen China in 1982 de magische grens van een miljard inwoners slechtte.

Toch is de impact van de éénkindpolitiek – die in 2016 werd ingewisseld voor de tweekindpolitiek en vervolgens in 2021 voor de driekindpolitiek⁴⁹ – op de vruchtbaarheidscijfers minder groot dan vaak wordt gedacht. Zoals figuur 2.11⁵⁰ laat zien, daalde het vruchtbaarheidscijfer in de eerste tien jaar na de invoering van de éénkindpolitiek slechts geleidelijk en bleef deze de gehele jaren tachtig boven het vervangingsniveau. Dit kwam deels doordat er vele uitzonderingsregels waren op de éénkindpolitiek.⁵¹ Een veel grotere invloed op de Chinese vruchtbaarheidscijfers lijkt het eerdere ‘wan, xi, shao’- (晚稀少) ofwel ‘later, langer, minder’-beleid uit de jaren zeventig te hebben

48 Zie bijvoorbeeld Greenhalgh 2005.

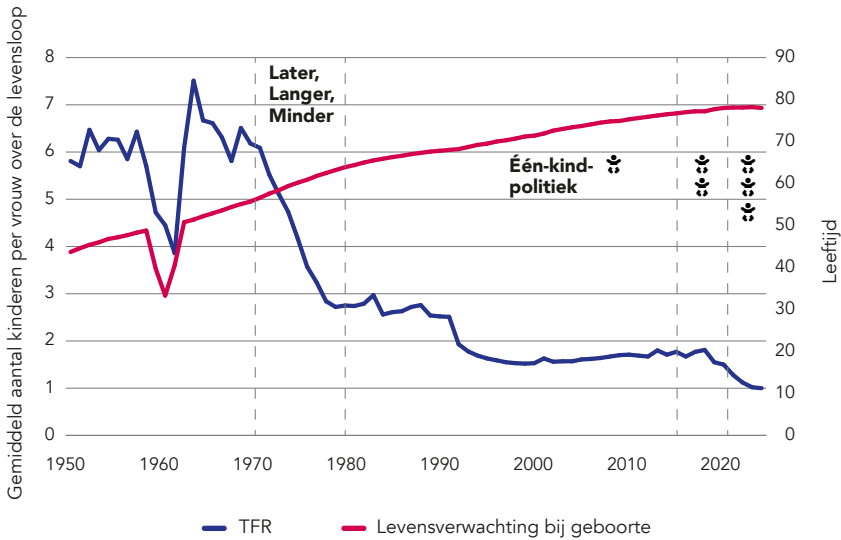
49 Onder andere Yin et al. 2023.

50 In de vorige figuren (2.5 en 2.7) waarin we de vruchtbaarheid hebben weergegeven, hebben we ook een horizontale lijn met het vervangingsniveau ($\approx 2,1$) afgebeeld. Dit hebben we in deze figuur niet gedaan omdat het vervangingsniveau in de vroegere jaren vanwege de hoge (kinder)sterfte een stuk hoger lag. Dat geldt vooral voor de grote hongersnood tijdens ‘de grote sprong voorwaarts’ (1958-1961). De sterftecijfers waren in deze periode zeer hoog (zie bijvoorbeeld Ashton et al. 1984). Voor meer informatie over de berekening van het vervangingsniveau verwijzen we naar Smallwood & Chamberlain 2005.

51 Bijvoorbeeld Kerr 2023. Zo mochten boerengezinnen van wie het eerste kind een meisje was, wel overgaan tot gezinsuitbreiding met een tweede kind. Bovendien gold de éénkindpolitiek alleen voor Han-Chinezen. Ongeveer 10 procent van de bevolking, behorende tot één van de 55 officieel erkende minderheidsgroepen, de zogenoemde minzu, was ervan gevrijwaard. Volgens de volkstelling van 2010 waren de negen grootste minderheidsgroepen die uit meer dan vijf miljoen individuen bestonden: de Tai-sprekende Zhuang, de Hui (Chinese moslims), Mantsjoes, Oeigoeren, Hmong, de Birmees sprekende Yi, Tujia, Tibetanen en Mongolen (onder andere Gustafsson et al. 2021).

gehad, ondanks dat dit beleid minder dwingend⁵² van karakter was. Dit is terug te zien in figuur 2.8, waarin tussen 1970 en 1980 een meer dan halving van de vruchtbaarheid is waar te nemen.

Figuur 2.8 Vruchtbaarheid en levensverwachting bij geboorte (secundaire y-as), China 1950-2023



Bron: VN

Het ‘later, langer, minder’-beleid, dat op voorspraak van Mao Zedong werd geïntroduceerd om de bevolkingsgroei te beheersen, bestond – zoals de naam al doet vermoeden – uit drie componenten. De component ‘later’ stond voor het moederschap op latere leeftijd, ‘langer’ voor een langere periode tussen verschillende zwangerschappen, en ‘minder’ impliceerde dat echtparen maximaal twee kinderen zouden moeten krijgen.⁵³ Zoals ook in andere landen het geval is, liggen – naast overheidsbeleid – vooral ook andere factoren ten grondslag aan de daling van de vruchtbaarheid in China. Hogere opleidingen (onderwijsexpansie)⁵⁴ en urbanisatie⁵⁵ hebben hierbij een belangrijke rol gespeeld.

52 Toch had ook dit beleid nog behoorlijk wat dwingende elementen (zie bijvoorbeeld Whyte et al. 2015 voor meer informatie).
 53 Zhang 2017.
 54 Freedman et al. 1988.
 55 Guo et al. 2012.

De timing en snelheid van de vruchtbaarheidsdaling in China, zelfs onder ongeletterde vrouwen op het platteland, duidt er echter onmiskenbaar op dat het overheidsingrijpen een grote invloed had.⁵⁶ Vanaf de jaren negentig van de vorige eeuw echter werden sociaaleconomische ontwikkelingen belangrijkere determinanten van het vruchtbaarheidscijfer dan het overheidsbeleid.⁵⁷ Dat is bijvoorbeeld te zien door te kijken naar de vruchtbaarheidscijfers in de China omringende en cultureel enigszins vergelijkbare landen. In Taiwan en Zuid-Korea, bijvoorbeeld, hebben de vruchtbaarheidscijfers zich op vergelijkbare wijze ontwikkeld, zij het met een minder grote grilligheid.⁵⁸ Het belang van de andere determinanten wordt ook geïllustreerd door het gegeven dat, na de afschaffing van de éénkindpolitiek in 2015, de vruchtbaarheidscijfers in China gestaag door bleven dalen (figuur 2.8).

Figuur 2.8 laat ook zien dat de levensverwachting bij geboorte in China in de periode 1950-2020 sterk is toegenomen. Kon een pasgeborene in China in 1950 verwachten om 45,6 jaar oud te worden, in 2020 was deze leeftijd toegenomen tot 81,1 jaar: een stijging met maar liefst 78 procent. Deze toename in de levensverwachting verliep erg snel in vergelijking met die in andere landen. In China was slechts vijftig jaar nodig (tussen 1945 en 1995) om de levensverwachting te laten stijgen van veertig jaar naar zeventig jaar.⁵⁹ In de vs, Duitsland, het vk en Frankrijk duurde het ongeveer 150 jaar om deze stijging van de levensverwachting te realiseren, en in Japan was hier zeventig jaar voor nodig. De enige uitzondering op de continue stijging van de levensverwachting is de periode 1958-1961. In deze jaren veroorzaakte 'de grote sprong voorwaarts' een zeer ernstige hongersnood.⁶⁰ Doordat arbeidskrachten massaal van de landbouw werden overgeplaatst naar de staalproductie, en door ander desastreus overheidsbeleid, ontstonden grote voedseltekorten.⁶¹ De gruwelijkheid van deze hongersnood, die leidde tot een oversterfte van ongeveer 30 miljoen mensen⁶² en daarmee in absolute zin de ergste in de geschiedenis van de mensheid is,⁶³ tart elk voorstellingsvermogen.⁶⁴ De cijfers die hier wellicht nog het meest uitdrukking aan geven, zijn die van de kindensterfte. Op basis van de leeftijdsspecifieke sterftecijfers zou namelijk meer dan een derde van de Chinese kinderen die waren geboren in 1960, de leeftijd van

56 Lavelly & Freedman 1990; Chen & Huang 2018.

57 Zhao & Zhang 2018; Niu & Qi 2023.

58 Poston 2000; Cheng 2020.

59 Xu et al. 2014.

60 Zie bijvoorbeeld Teiwes & Sun 1999.

61 Jisheng 2012.

62 De schattingen lopen uiteen van 16,5 tot 45 miljoen slachtoffers (zie bijvoorbeeld Meng et al. 2015).

63 Ashton et al. 1984.

64 Zie bijvoorbeeld Jisheng 2012.

vijf jaar niet halen. Des te opmerkelijker is het dat de levensverwachting in China slechts een paar jaar later weer op het niveau zat dat op basis van de trend te verwachten zou zijn.

Op basis van de in figuur 2.8 weergegeven ontwikkelingen van de vruchtbaarheid en levensverwachting, zal China in de komende decennia te maken krijgen met een aanzienlijke vergrijzing en bevolkingskrimp. In een periode van nog geen veertig jaar (tussen 2010 en 2050) zal de grijze druk in China toenemen van onder het mondiale gemiddelde tot een niveau dat hoger is dan in Nederland (zie figuur 2.6). Het grote arbeidspotentieel in China heeft gedurende de afgelopen decennia via handel en internationale arbeidsdeling ten dele de arbeidstekorten in de westerse wereld opgevangen. Door de al eerder dalende vruchtbaarheid (zie bijvoorbeeld figuur 2.5) en de langzaam beginnende vergrijzing begon het arbeidsaanbod in de westerse wereld immers knapper te worden, precies in de periode waarin dat in China een piek bereikte. In hoofdstuk 4 gaan we in meer detail in op dit belang, via handelsstromen, van arbeid in China voor Nederland en andere westerse landen.

Kernpunten 2.2 Vergrijzing raakt regio's waar Nederland nauwe banden mee heeft

- Gebieden waar Nederland via handel of arbeidsmigratie nauw mee is verbonden, gaan de komende twintig jaar snel vergrijzen.
- In het bijzonder gaat het dan om landen in het oosten van de EU – belangrijke herkomstlanden van arbeidsmigranten – en om China – de spreekwoordelijke fabriek van de wereld.
- Ook andere EU-landen – belangrijke afzetmarkten voor Nederland – gaan snel vergrijzen.
- Ingrijpende gebeurtenissen als oorlogen, revoluties en dwingende bevolkingspolitiek kunnen de demografische transitie op de korte termijn verstoren, maar het demografisch model is op langere termijn empirisch zeer robuust.

2.3

Bevolkingskrimp wordt op steeds meer plekken in de wereld verwacht

Vergrijzing staat al op de publieke en maatschappelijke agenda, maar voor krimp is dat nog minder het geval. De vraag is of dat terecht is. Immers, ook krimp – eerst van het aantal minderjarigen, dan van de beroepsbevolking en uiteindelijk van de hele bevolking – zal wereldwijd steeds vaker voor gaan komen. Bevolkingskrimp treedt op als de vruchtbaarheidscijfers in de post-transitiefase (figuur 2.1) ver genoeg dalen én langdurig laag blijven. Specifiek gebeurt dat als de vruchtbaarheidscijfers langdurig onder het 'vervangingsniveau' van

ongeveer 2,1 kinderen per vrouw⁶⁵ komen te liggen. In een gesloten populatie (dat wil zeggen zonder migratie) ontstaat dan na verloop van tijd namelijk onvermijdelijk een situatie waarin jaarlijks meer mensen sterven dan er geboren worden, en dus bevolkingskrimp. Het vervangingsniveau is daarbij de mate van vruchtbaarheid waarbij de omvang van een bevolking op de lange termijn *precies* gelijk blijft. Deze term wordt gebruikt omdat een generatie dan exact één op één ‘vervangen’ wordt door een precies even grote daaropvolgende generatie.

Vruchtbaarheidscijfers eerst in westerse landen onder vervangingsniveau
Vanaf 2022 kent Nederland zo’n ‘natuurlijke bevolkingsdaling’.⁶⁶ Dat moment was al lang in de maak. Op 21 maart 1963 verkondigde Bisschop Bekkers van ’s-Hertogenbosch in het KRO-programma Brandpunt dat geboorteregeling voor de katholieke vrouw een kwestie van het persoonlijke geweten was.⁶⁷ Daarmee week deze bisschop die zowel onder katholieken als protestanten populair was⁶⁸, af van de officiële lijn van de katholieke kerk die anticonceptie verbood. Deze symbolische gebeurtenis markeerde, samen met de introductie in 1964 van de anticonceptiepil⁶⁹, het einde van de Nederlandse naoorlogse geboortegolf. Een huwelijk met kinderen was voor veel mensen niet langer meer vanzelfsprekend. De vruchtbaarheidscijfers daalden in Nederland zo sterk dat ze begin jaren zeventig onder het vervangingsniveau terecht kwamen. Daar bleven ze vervolgens ook (zie figuur 2.5). Dit gebeurde zeker niet alleen in Nederland. In zo goed als alle Europese landen daalde de vruchtbaarheid in de loop van de tweede helft van de twintigste eeuw (ver) onder de twee. Dat gold ook voor westerse landen buiten Europa, zoals Australië, Canada, Nieuw-Zeeland en de Verenigde Staten (vs), alhoewel de vruchtbaarheid daar in eerste instantie een stuk dichterbij het vervangingsniveau bleef dan in Europa (figuur 2.9).

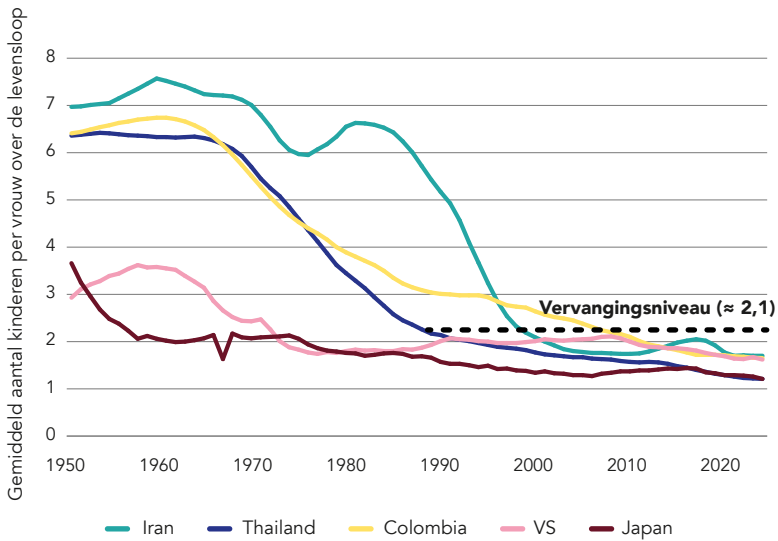
65 Dat het vervangingsniveau iets hoger is dan twee, komt door sterfte onder vrouwen op een leeftijd voordat ze geen kinderen meer kunnen krijgen en doordat er iets meer jongens dan meisjes worden geboren. Zie bijvoorbeeld Smallwood & Chamberlain 2005. Dat betekent ook dat, voor een bevolking met nog hoge kindersterftecijfers, het vervangingsniveau aanzienlijk hoger kan liggen. Dat is de reden dat we in de figuren 2.4, 2.8 en 2.9 het vervangingsniveau niet (voor de hele periode) weergeven. Voor de hier weergegeven landen en tijdsperiode lag dat namelijk deels een stuk hoger dan 2,1.

66 Het grote netto migratieoverschot (immigratie minus emigratie) compenseert deze natuurlijke bevolkingskrimp momenteel echter ruimschoots, waardoor de Nederlandse bevolking voorlopig blijft groeien. Zie ook Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050 (2024).

67 Parengkuan 2018.

68 Na verloop van tijd kwam Bekkers zelfs te boek te staan als de eerste tv-bisschop van Nederland.

69 Ketting 1982.

Figuur 2.9 Vruchtbaarheidscijfers in diverse landen, 1950-2023

Bron: VN

Vruchtbaarheid onder vervangingsniveau steeds meer een mondiaal verschijnsel

Aanvankelijk gingen demografen ervan uit dat de daling van de vruchtbaarheidscijfers tot (ver) onder het vervangingsniveau zich zou toespitsen op de westerse wereld (box 2.2). Zoals figuur 2.9 in één oogopslag laat zien, is dat beeld inmiddels niet meer houdbaar. Stabiël lage kindertallen zijn inmiddels waar te nemen in een groot deel van de wereld. De demografische wetenschap werd eerst geconfronteerd met vruchtbaarheidscijfers die ook in Oost-Aziatische landen tot (ver) onder vervangingsniveau daalden.⁷⁰ Oost-Azië was het decor van wat de Vlaamse demograaf Lesthaeghe een ‘huwelijksrevolutie’ noemt.⁷¹ De gemiddelde leeftijd waarop zowel mannen als vrouwen trouwden, ging sterk omhoog. Dit vergrootte de economische autonomie van vrouwen zonder dat ook aan traditionele maatschappelijke normen werd getornd.⁷²

⁷⁰ De daling van de vruchtbaarheid in Japan was al eerder ingezet en begon zelfs eerder dan in de meeste Europese landen.

⁷¹ Lesthaeghe 2010.

⁷² Zie bijvoorbeeld Raymo et al. 2015.

Zo daalde de vruchtbaarheid in Japan al vanaf 1975 tot onder het vervangingsniveau⁷³, en is deze inmiddels alweer decennia ver daaronder gestabiliseerd (figuur 2.9). Hetzelfde is alweer enige decennia aan de orde in China en andere Oost-Aziatische landen. Belangrijk voor deze daling in Japan was dat enerzijds het aantal huwelijken afnam en anderzijds mensen op een hogere leeftijd in het huwelijk traden.⁷⁴ Deze veranderingen hingen weer samen met het toegenomen opleidingsniveau en de stijgende arbeidsparticipatie onder vrouwen, het geringere aantal gearrangeerde huwelijken en de toegenomen kosten van de opvoeding van kinderen.⁷⁵ Samen met de zeer hoge levensverwachting, zorgde deze ontwikkeling ervoor dat Japan vanaf 2005 het land met gemiddeld de oudste bevolking ter wereld werd.⁷⁶

Box 2.2 Vruchtbaarheid onder het vervangingsniveau als mondiaal verschijnsel

Vruchtbaarheidscijfers doken het eerst duurzaam onder het vervangingsniveau van 2,1 kinderen in de westerse landen, gevolgd door Japan (figuren 2.5 en 2.9). Demografen gingen op zoek naar verklaringen voor deze daling. Daartoe werd in 1986 het concept van de ‘tweede demografische transitie’ ontwikkeld.⁷⁷ Deze tweede transitie zou plaatsvinden gedurende de post-transitiefase (zie figuur 2.1). De kern van deze tweede transitie is dat de daling van de vruchtbaarheid niet automatisch stopt bij een kindertal van rond de twee maar vaak daalt tot *onder* het vervangingsniveau, potentieel zelfs *vé* daaronder. De toenemende individualisering zou hier grotendeels de verklaring voor zijn. Waar gedurende de eerste en tweede fase van de demografische transitie (figuur 2.1) de vruchtbaarheidsdalingen gedreven werden door verbeteringen van voedsel, hygiëne en (zuigelingen)zorg en primair samenhangen met een betere kennis en economische vooruitgang,

-
- 73 Dit was iets wat is de voorafgaande periode, behoudens het jaar 1966 – het jaar van het vuurpaard (Hinoe Uma / ひのえうま) nog niet voorgekomen. De Japanse Zodiak zou uitwijzen dat vrouwen die in dit jaar zijn geboren, een slecht karakter hebben en de kans zou groot zijn dat zij hun toekomstige echtgenoot om het leven zouden brengen. Dit zette vele stellen ertoe aan te vermijden dat ze in dit jaar kinderen zouden krijgen (Suzuki & Kashiwase 2019). Het volgende jaar van het vuurpaard is overigens in 2026. De open vraag is of dat ook deze keer tot een tijdelijke maar aanzienlijke daling in de vruchtbaarheid zal leiden.
- 74 Matsukura et al. 2007.
- 75 Matsukura et al. 2007; Ogawa et al. 2009.
- 76 Matsukura et al. 2007. Volgens het cia World Factbook was in 2020 de gemiddelde Japanner 48,6 jaar oud. In 2023 was de levensverwachting bij geboorte 85 jaar.
- 77 De hypothese van een mogelijke tweede demografische transitie werd geponeerd door de demografen Lesthaeghe & Van de Kaa 1986.

zou het de sociale dimensie zijn die bij de verdere daling richting en onder het vervangingsniveau van 2,1 steeds meer gaat domineren. Denk bijvoorbeeld aan het uitstellen van het huwelijk en het krijgen van kinderen. Dit hangt weer samen met de opkomst van een vrije partnerkeuze, meer autonomie en meer opleiding van vrouwen en een grotere acceptatie van samenwonen voorafgaand aan het huwelijk. Dit alles speelt zich af binnen een veranderende waardenoriëntatie van de samenleving, waarbij er meer ruimte is voor sentimenten van post-materialisme, secularisme en anti-autoritarisme.⁷⁸

De verwachting was in eerste instantie dat die individualisering vooral in westerse samenlevingen zouden optreden, en dat daarmee op mondiaal niveau vruchtbaarheidscijfers (ver) onder het vervangingsniveau een relatieve uitzondering zouden blijven. Tegelijkertijd waren andere demografen kritisch over dit concept van de 'tweede demografische transitie'. Zij waren bijvoorbeeld van mening dat er geen harde grens te trekken is tussen de processen die de initiële daling in vruchtbaarheid konden verklaren en de latere dalingen tot onder de 2,1 kinderen per vrouw, en vonden dat er slechts één enkele demografische transitie is.⁷⁹ Ook waren er debatten over de mate waarin die lage vruchtbaarheid zou beklijven of na verloop van tijd weer omhoog zou gaan, en over de vraag of het een uitzondering zou blijken te zijn voor alleen een kleine groep westerse, of zelf Noord-Europese, landen.

Zoals we in de hoofdstuktekst hebben besproken, is inmiddels het oorspronkelijke beeld van vruchtbaarheidscijfers onder het vervangingsniveau als een bij uitstek westers verschijnsel niet meer houdbaar. Dit patroon doet zich immers ook voor in een grote diversiteit aan landen die geografisch, cultureel en religieus sterk variëren: van katholiek Latijns-Amerika en (neo-)Confucianistisch Oost-Azië tot een voornamelijk hindoeïstisch land als India, boeddhistisch Thailand, en primair islamitisch Iran, Maleisië en Bangladesh.⁸⁰ De meeste van deze landen hebben nog (lang) niet het welvaartsniveau bereikt dat de westerse landen hadden toen de vruchtbaarheid daar onder het vervangingsniveau stabiliseerde. Ook is lang niet overal sprake geweest van dezelfde culturele verschuivingen, zoals meer autonomie voor vrouwen en een grotere tolerantie voor ongehuwd samenleven.⁸¹

78 Lesthaeghe 2010; Schettini Kearny & Levine 2025

79 Bijvoorbeeld Coleman 2004.

80 Bangladesh heeft volgens VN-prognoses in 2025 een vruchtbaarheid van exact 2,1 kinderen per vrouw. Daar is uiteraard nog onzeker of dit op de lange termijn zo blijft.

81 Lesthaeghe 2020.

Dit illustreert dat vruchtbaarheidscijfers die duurzaam onder het vervangingsniveau duiken, kunnen optreden in heel diverse omstandigheden. In dit rapport bespreken we de drijvende krachten achter de vruchtbaarheidsdalingen, en hoe die over de wereld heen variëren, niet in detail.⁸² Voor onze conclusies is alleen het centrale gegeven van belang dat dit patroon mondiaal op steeds meer plekken te zien is én dat er tegelijk grote variatie bestaat tussen landen en continenten in hoever dat proces al gevorderd is.

Niet alleen in Oost-Aziatische landen, maar ook in de VS blijven de vruchtbaarheidscijfers al een halve eeuw stabiel onder het vervangingsniveau (figuur 2.9). In de VS groeit de bevolking echter nog doordat de netto immigratiecijfers traditioneel hoog zijn. Iets later, namelijk vanaf de eeuwwisseling, kreeg Latijns-Amerika te maken met vruchtbaarheidscijfers die onder het vervangingsniveau liggen. Een kwart eeuw later lijkt het patroon ook daar stabiel te zijn.⁸³ Zo is in Brazilië het kindertal teruggelopen van boven de zes kinderen per vrouw midden jaren 1960 naar 1,6 kinderen nu; een vruchtbaarheidscijfer dat vergelijkbaar is met dat van veel Europese landen (figuur 2.5 en 2.7). Inmiddels bevindt de vruchtbaarheid in Brazilië zich al bijna de hele eenentwintigste eeuw aanzienlijk beneden het vervangingsniveau. Het is dan ook zo goed als onvermijdelijk dat het land daarmee op termijn (naar verwachting vanaf begin jaren 2040) afstevent op een structurele bevolkingsdaling. Vergelijkbare waarden zijn er in andere Latijns-Amerikaanse landen, zoals Colombia (vruchtbaarheid in 2025 van 1,6 kinderen per vrouw), Argentinië (1,5) en Mexico (1,9). Een ander voorbeeld is Iran, waar de vruchtbaarheidscijfers van nog boven de zes kinderen per vrouw in de late jaren 1980 rond de millenniumwisseling onder het vervangingsniveau doken en daar ook bleven (figuur 2.9).⁸⁴ In Maleisië daalde het vruchtbaarheidscijfer al in 2009 onder het vervangingsniveau; het ligt nu op een 'Europese' 1,5 kinderen per vrouw. In Thailand is dit sinds 1990 het geval (figuur 2.9). Recenter, vanaf 2021, is deze ontwikkeling ook te zien in India (figuur 2.4). En in bijvoorbeeld Indonesië en Bangladesh zijn de vruchtbaarheidscijfers anno 2025 gedaald tot exact het vervangingsniveau van 2,1 kinderen per vrouw.

Het brede plaatje is daarmee dat vruchtbaarheidscijfers die op termijn leiden tot bevolkingskrimp, bepaald geen uitzondering meer zijn. Anno 2025 geldt

82 Daarover is wel een actief debat in de wetenschap gaande en bestaat een rijke literatuur; zie bijvoorbeeld: Lesthaeghe 2020; OESO 2024a; Schettini Kearney & Levine 2025

83 Zie bijvoorbeeld Esteve et al. 2012; Butler 2021.

84 Zie Abbasi et al. 2002 voor nadere informatie.

zelfs dat 73 procent van de wereldbevolking in een land woont met een vruchtbaarheid van 2,1 kinderen per vrouw of minder, en 33 procent zelfs in een land met een vruchtbaarheid van 1,6 of minder.⁸⁵ Het patroon is waarneembaar in landen over bijna de hele wereld, landen die sterk uiteenlopen in cultuur, taal, religie en economische ontwikkeling.⁸⁶ Daarbij geldt voor landen als India en Indonesië, die pas recent onder een vruchtbaarheid van 2,1 kinderen per vrouw zijn gedoken, dat nog niet zeker is of dat even bestendig zal zijn zoals eerder in Brazilië, Europa, China, Iran, Thailand, Maleisië, de VS en Japan. Demografische projecties van bijvoorbeeld de VN gaan er echter niet vanuit dat de trend zal keren – mede op basis van die diverse eerdere ervaringen. Voor de wereld als geheel verwacht de VN in zijn prognoses dat de vruchtbaarheid tegen 2050 onder de waarde van 2,1 komt te liggen.⁸⁷ Dit zou betekenen dat de wereldbevolking na verloop van tijd gaat dalen. Volgens de medium-variant van de VN-prognoses piekt de wereldbevolking tegen het midden van de jaren 2080, op ongeveer 10,2 miljard mensen. Recente spectaculaire dalingen van de vruchtbaarheid in verschillende delen van de wereld doen menigeen echter twifelen of deze prognose nog wel adequaat is. Het is goed mogelijk dat de wereldbevolking al (veel) vroeger piekt (zie box 2.3).⁸⁸

Box 2.3 Vanaf wanneer krimpt de wereldbevolking?

De focus in dit rapport ligt op demografische ontwikkelingen tot ongeveer het midden van deze eeuw, in het bijzonder voor landen met een arbeidspotentieel dat belangrijk is voor de Nederlandse economie. Op de echt lange termijn is de verwachting dat de totale wereldbevolking gaat krimpen als de vruchtbaarheidscijfers mondiaal dalen tot onder het vervangingsniveau. Daarover zijn alle ramingen het eens, al blijft er wel enig verschil van inzicht over het moment waarop die krimp zal inzetten. Volgens de bevolkingsramingen van de VN uit 2024, die we in deze publicatie hanteren, komt dat moment in de vroege jaren 2080 – wanneer de wereldbevolking uit 10,2 miljard mensen bestaat (vergeleken met ruim 8 miljard nu). Andere bevolkingsramingen komen tot eerdere schattingen. Zo schat het Wittgenstein Center for Demography and Human Capital in dat de wereldbevolking al halverwege de jaren 2070 gaat dalen,⁸⁹ en het Amerikaanse Institute for Health Metrics and

85 VN Population Prospects 2024 – eigen berekening WRR.

86 GBD 2021.

87 De meest recente VN-prognose uit 2024 verwacht dit moment in 2048.

88 Zie bijvoorbeeld Burn-Murdoch 2024.

89 Wittgenstein Center for Demography and Human Capital 2023.

Evaluation verwacht de piek van de wereldbevolking halverwege de jaren 2060.⁹⁰ Sommige onderzoekers denken zelfs dat dit moment nog eerder kan komen⁹¹. Los van het exacte moment, zou dit de eerste daling van de wereldbevolking zijn sinds de veertiende eeuw, toen minstens een derde van de bevolking van Europa, Azië, Noord-Afrika⁹² en wellicht ook Sub-Sahara-Afrika⁹³ overleed door de pestepidemie die bekend kwam te staan als de Zwarte Dood. Waar in de veertiende eeuw de oorzaak een grootschalige pandemie was, is nu de bevolkingsdaling juist het (indirecte) gevolg van een dalende zuigelingensterfte, economische vooruitgang, meer kennis en verbeteringen in de sociaaleconomische positie van met name vrouwen.

Dalende omvang beroepsbevolking als gevolg

Dit patroon van een duurzaam lage vruchtbaarheid zal in steeds meer landen gaan leiden tot een dalende omvang van de beroepsbevolking. Gezien het belang voor Nederland van arbeid *in* en *uit* het buitenland, is het daarom bijzonder relevant in hoeverre een dergelijke ontwikkeling zich voordoet in de landen en gebieden waarmee Nederland nauwe handels- of arbeidsmigratiebanden heeft. Van de moe-landen en China is bekend dat het aantal kinderen per vrouw al lang en bestendig tot (ver) onder de 2,1 is gedaald. In China is het kindertal anno 2025 zelfs gedaald tot een voor kort ongekend laag aantal van 1,0 kinderen per vrouw⁹⁴ en ook in de moe-landen zit de vruchtbaarheid al jarenlang ver onder het vervangingsniveau⁹⁵ (figuur 2.7). We bespraken al de aanstaande vergrijzing van deze landen. Ook op het gebied van de omvang van de (beroeps)bevolking zijn grote veranderingen onvermijdelijk. De figuren 2.10 en 2.11 laten zien hoe de omvang van de potentiële beroepsbevolking (mensen van 15-64 jaar) zich, in respectievelijk de MOE-landen en China, in de toekomst gaat ontwikkelen.

90 Institute for Health Metrics and Evaluation 2020.

91 Fernandez-Villaverde 2025.

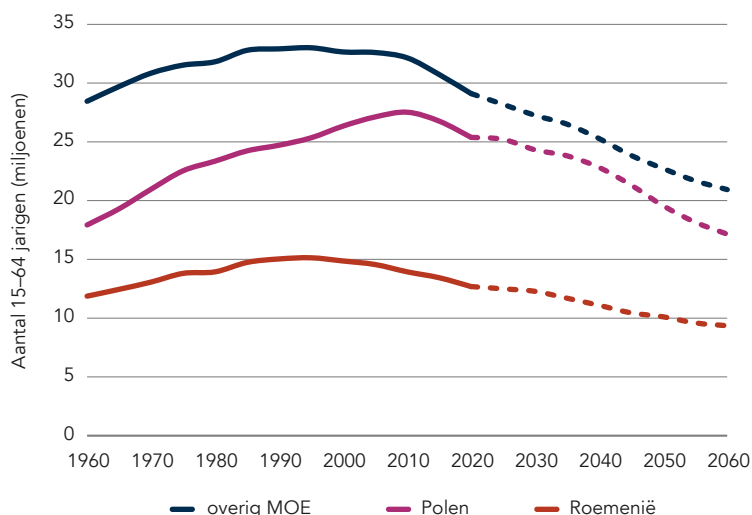
92 Zie bijvoorbeeld Eastman 2009.

93 Chouin 2018.

94 Alleen in Zuid-Korea en Taiwan is dat nog lager, namelijk respectievelijk 0,75 en 0,86.

95 In 2025 heeft Polen een vruchtbaarheid van 1,3. Roemenië en Bulgarije hebben beide een vruchtbaarheid van afgerond 1,7 kinderen per vrouw.

Figuur 2.10 De omvang in miljoenen van de potentiële beroepsbevolking (15-64 jaar), in Polen, Roemenië en de overige MOE-lidstaten van de EU, 1960-2060



Bron: VN; projecties 'medium-variant'

In figuur 2.10 laten we de ontwikkeling zien van de beroepsbevolking in Polen en Roemenië⁹⁶ en de overige MOE-landen zien. De beroepsbevolking van Polen had een omvang van ongeveer 27 miljoen mensen toen in 2007 vrije arbeidsmigratie naar Nederland⁹⁷ mogelijk werd voor de staatsburgers van dat land. Hierna zou de beroepsbevolking nog oplopen tot ongeveer 27,5 miljoen rond 2010. Vanaf dat jaar begint de daling van de vruchtbaarheid tot onder het vervangingsniveau – een ontwikkeling die gaande is vanaf 1990 – door te werken en krimpt de beroepsbevolking. Tegenwoordig bestaat de Poolse

96 Deze twee landen zijn met afstand de twee grootste MOE-landen qua omvang van de (beroeps) bevolking. Zo was in 2020 de bevolking van Polen (38,4 miljoen) en Roemenië (19,4 miljoen) bij elkaar opgeteld groter dan die van de overige MOE-landen samen. Ook was de omvang van de bevolking in Roemenië bijna twee keer zo groot als die van het in bevolkingsomvang derde land binnen de MOE-landen (Tsjechië).

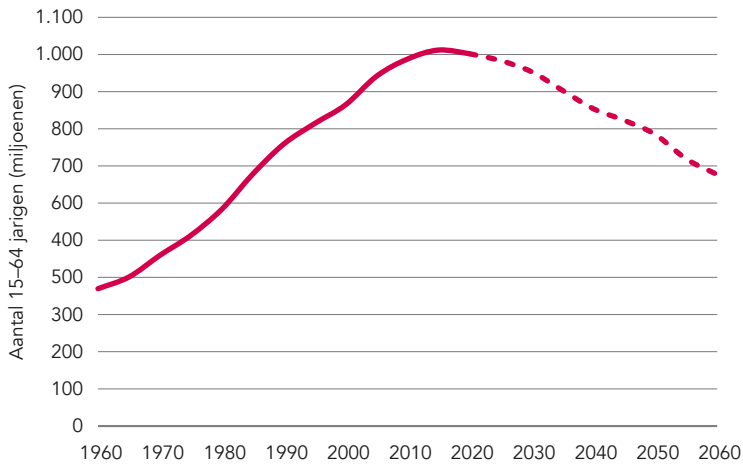
97 Duitsland, de grootste arbeidsmarkt binnen de EU, hield net als Oostenrijk zijn grenzen nog tot 2011 gesloten voor arbeiders uit Polen en de andere zeven MOE-landen die in 2004 lid werden van de EU. Het Verenigd Koninkrijk, Ierland en Zweden openden hun arbeidsmarkt daarentegen meteen bij het lidmaatschap (bijvoorbeeld Kahanec & Kureková 2011). Zie voor meer details hierover ook hoofdstuk 5.

beroepsbevolking uit ongeveer 25 miljoen personen, een aantal dat zal dalen tot ongeveer 17 miljoen personen in 2060.⁹⁸

De omvang van de potentiële beroepsbevolking in Roemenië had al een dalende trend ingezet toen de Roemenen in 2014 vrije toegang kregen tot de Nederlandse arbeidsmarkt. De beroepsbevolking telde destijds ongeveer 13,5 miljoen personen. In 2060 zal deze zijn teruggelopen tot ongeveer 9,4 miljoen (potentiële) arbeidskrachten. De daling in Roemenië kent een vlakker verloop dan die in Polen. Dit komt doordat de vruchtbaarheid in Roemenië vanaf de tweede helft van de jaren zestig tot en met de jaren tachtig hoger was dan in Polen (zie figuur 2.7). Dit geboortecohort, waaronder het cohort van de *decreței*, zal zich nog geruime tijd op de arbeidsmarkt bevinden.

Figuur 2.11 laat zien hoe de beroepsbevolking in China zich ontwikkeld heeft. Toen China in economische zin openging voor de rest van de wereld in 1990, kwamen er maar liefst 760 miljoen potentiële arbeidskrachten op de wereldmarkt bij. Dit aantal zou nog oplopen tot meer dan één miljard mensen in 2015. Daarna begon de in de jaren zeventig ingezette daling van de vruchtbaarheid haar uitwerking te hebben. De Chinese beroepsbevolking zal, volgens de medium-variant van de VN-prognoses, gestaag dalen tot ongeveer 680 miljoen mensen in 2060. Ter vergelijking, de *daling* van de potentiële beroepsbevolking van China is daarmee groter dan de *totale huidige omvang* daarvan binnen de EU.

Figuur 2.11 De omvang in miljoenen van de beroepsbevolking (15-64 jaar) in China, 1960-2060



Bron: VN; projecties 'medium-variant'

Kernpunten 2.3 Bevolgingskrimp wordt op steeds meer plekken verwacht

- Als vruchtbaarheidscijfers duurzaam onder het vervangingsniveau van 2,1 kinderen per vrouw dalen, volgt op termijn een 'natuurlijke bevolgingskrimp' (zonder de invloed van migratie).
- Dat patroon is inmiddels mondiaal op steeds meer plekken te zien, in landen die cultureel, geografisch, religieus en economisch sterk uiteenlopen zoals EU-landen, de VS, Japan, Thailand, Brazilië, Maleisië en Iran.
- Demografen verwachten daarmee dat in de tweede helft van de eeuw ook de totale wereldbevolking gaat krimpen.
- Op veel kortere termijn vindt al krimp plaats in veel landen die voor Nederland belangrijk zijn voor de handel en productie of voor arbeidsmigratie.

- In Polen, Roemenië, Bulgarije en China is de krimp al begonnen. Daar krimpt de beroepsbevolking tot het midden van de eeuw met zo'n 20-30 procent.

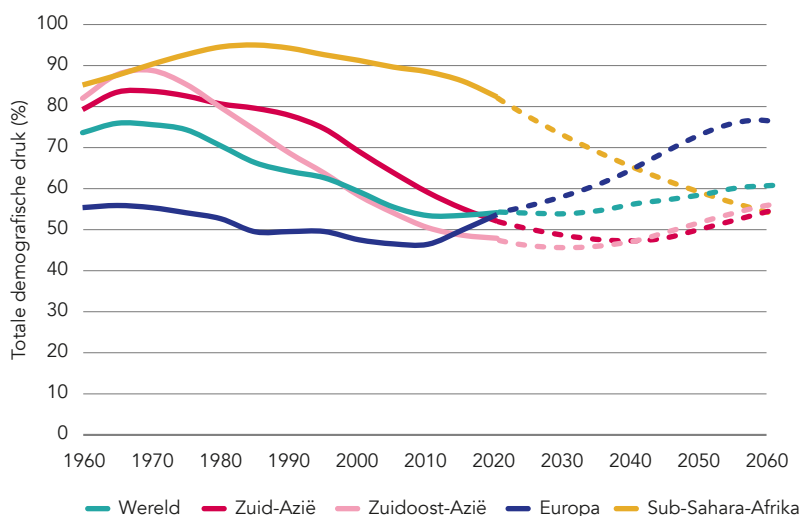
2.4 Demografisch dividend verschuift gestaag over de wereld

De demografische transitie vindt zeker niet overal gelijktijdig op de wereld plaats. Terwijl grote delen van de westerse wereld en het oosten van Azië zich in de derde fase van de transitie of al in het post-transitietijdperk (al dan niet met een vruchtbaarheid onder de 2,1) bevinden, zitten andere regio's in de fase daarvoor. Deze gebieden beschikken over 'demografisch dividend' – een relatief grote beroepsbevolking ten opzichte van de totale bevolking als gevolg van de demografische transitie – of gaan dat nog krijgen. Dit uit zich meestal in een toename van de economische welvaart per hoofd van de bevolking, het daadwerkelijke demografisch dividend.⁹⁹ Hoe dat werkt, diepen we nader uit in het volgende hoofdstuk.

Om na te gaan of een gebied beschikt over demografisch dividend, moeten we naast de grijze druk (65+ ten opzichte van 15-64) ook de groene druk (14- ten opzichte van 15-65) in ogenschouw nemen – en beide bij elkaar optellen om tot de totale demografische druk te komen. Groene druk is voor veel wetenschappers in het Westen een fenomeen waar ze zich niet al te veel meer mee bezighouden. Toch zijn er nog altijd behoorlijk veel landen op de wereld die zich in de eerste (of het begin van de tweede) fase van de demografische transitie bevinden. Een voorbeeld is Nigeria, een land met ongeveer 230 miljoen inwoners (ongeveer één op de vijf bewoners van Sub-Sahara-Afrika woont in Nigeria). Zo was in 2023 de gemiddelde Nigeriaan 19 jaar oud en was maar liefst 41 procent van de bevolking veertien jaar of jonger.¹⁰⁰ De groene druk kan de economische ontwikkeling in dergelijke landen behoorlijk parten spelen.¹⁰¹ Een relatief kleine groep werkenden moet dan immers de welvaart genereren voor de zorg en het onderwijs voor een grote groep minderjarigen.

99 Zie bijvoorbeeld Chandrasekhar et al. 2006; Navaneetham & Dharmalingam 2012.
100 Het aandeel mensen van 65 jaar of ouder daarentegen was in Nigeria slechts 3 procent (data: cia World Factbook).
101 Zie bijvoorbeeld Akintunde et al. 2013 en Cilliers 2025.

Figuur 2.12 Totale (grijze+groene) demografische druk, (14- plus 65+) versus 15-64 jaar (in procenten)



Bron: VN; projecties 'medium-variant'

In figuur 2.12 laten we de totale (grijze plus groene) demografische druk in drie gebieden zien, namelijk Sub-Sahara-Afrika¹⁰², Zuid-Azië¹⁰³ en Zuidoost-Azië¹⁰⁴. Ook is ter vergelijking de totale demografische druk voor de wereld in zijn geheel en voor Europa afgebeeld. Deze drie gebieden, waar samen meer dan een derde van de wereldbevolking leeft, hebben de komende decennia een nog relatief jonge bevolking. We laten ze zien omdat zij qua bevolkingsomvang de enige omvangrijke gebieden zijn die nog in de tweede en derde fase van de demografische transitie zitten en het demografisch dividend dus voor de boeg hebben. Dat is in figuur 2.12 te zien aan de voorlopig nog dalende afhankelijkheidsratio's in deze gebieden.¹⁰⁵ In de rest van de wereld, daarentegen, hebben

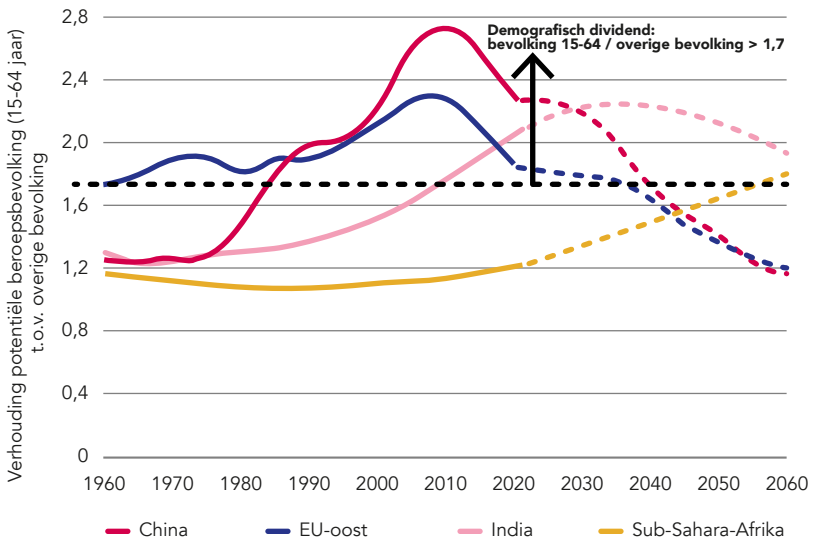
-
- 102 Sub-Sahara-Afrika bestaat uit alle Afrikaanse landen, met uitzondering van Algerije, Egypte, Libië, Marokko, Soedan, Tunesië en de westelijke Sahara. Deze groep landen is samen 'noordelijk Afrika'.
- 103 Onder Zuid-Azië vallen Afghanistan, Bangladesh, Bhutan, India, Iran, de Malediven, Nepal, Pakistan en Sri Lanka. Daarbij merken wij op dat binnen deze groep India demografisch gezien zeer dominant is, met in 2025 totaal bijna 1,5 miljard mensen ten opzichte van 2,1 miljard voor Zuid-Azië in totaal.
- 104 Brunei, Cambodja, Indonesië, Laos, Maleisië, Myanmar, de Filipijnen, Singapore, Thailand, Timor-Leste en Vietnam.
- 105 De afhankelijkheidsratio geeft de verhouding weer tussen de niet-werkende bevolking en de potentiële beroepsbevolking (15-64-jarigen).

steeds meer landen de demografische transitie doorlopen en beginnen ze de fase van demografisch dividend achter zich te laten. Dat is in figuur 2.12 te zien aan de lijn die op wereldwijd niveau vanaf medio jaren 2020 weer langzaam omhoog loopt. Deze lijn laat zien dat het relatieve aanbod aan arbeid op mondiaal niveau de afgelopen halve eeuw weliswaar is toegenomen, maar nu juist de andere kant op beweegt.

Demografisch gezien zijn er aanzienlijke verschillen tussen deze grote regio's. Het belangrijkste verschil is dat de meeste landen in Sub-Sahara-Afrika zich vooral in de eerste en het begin van de tweede fase van de demografische transitie bevinden (figuur 2.1), terwijl de meeste landen in Zuid- en Zuidoost-Azië al in de derde fase zitten. Onder deze laatste groep bevindt zich – heel belangrijk – de ‘reus’ India, die in zijn eentje goed is voor zo’n driekwart van de bevolking van Zuid-Azië. In figuur 2.12 uit dit verschil zich in een totale demografische druk in Sub-Sahara-Afrika die vanaf 1960 een stuk hoger was dan het mondiale gemiddelde. Dit zal ook nog een aantal decennia zo blijven. In Zuid-Azië daarentegen is de totale demografische druk door een teruglopende vruchtbaarheid al sinds de jaren 1970 aan het dalen, en deze ligt sinds midden jaren 2010 onder die van het wereldgemiddelde. Dat punt wordt in Sub-Sahara-Afrika pas rond het midden van de eenentwintigste eeuw bereikt. Dan is het aandeel van de beroepsbevolking (volgens de hier gehanteerde definitie de bevolking van 15-65 jaar) in die regio ten opzichte van de overige bevolking naar verwachting hoger dan dat van de wereld in zijn geheel.

Op dit moment hebben grote delen van Sub-Sahara-Afrika echter zogeheten ‘demografisch momentum’. Hiermee bedoelen we de situatie waarin de sterftecijfers (sterk) dalen en de vruchtbaarheidscijfers nog beduidend minder sterk zijn gedaald. De bevolkingsomvang neemt dan snel toe. Het demografisch momentum gaat over in demografisch dividend als ook de geboortecijfers dalen. Vanaf de jaren negentig van de twintigste eeuw is in Sub-Sahara-Afrika een geleidelijke ontwikkeling in deze richting te zien, een ontwikkeling die de komende decennia naar verwachting doorzet.¹⁰⁶ In Zuid- en Zuidoost-Azië is dat dividend nu precies aanstaande, waarbij Zuidoost-Azië in de tijd iets ‘voorloopt’ (figuur 2.12).

Figuur 2.13 De omvang van de bevolking 15-64 jaar ten opzichte van de overige bevolking in China, India, Sub-Sahara-Afrika en het oosten van de EU, 1960-2060



Bron: VN; projecties 'medium-variant'

Een vuistregel is dat de verhouding van de potentiële beroepsbevolking ten opzichte van de overige bevolking (jongeren en ouderen) groter moet zijn dan 1,7 om te kunnen spreken van demografisch dividend.¹⁰⁷ Om deze vuistregel grafisch weer te geven, moeten we het spiegelbeeld van figuur 2.12 afbeelden. Dat doen we in figuur 2.13. In deze figuur hebben we de wereld weggelaten en China en het oostelijk deel van de EU toegevoegd. Hiermee geven we de representanten weer van de twee vraagstukken die we hebben toegelicht in hoofdstuk 1: hoe beïnvloeden demografische veranderingen de voor Nederland relevante arbeid *in* het buitenland (handel en uitbesteding, met China als centrale representant) of *uit* het buitenland (arbeidsmigratie, met het oosten van de EU als representant)? Ook brengen we zo de ontwikkelingen in beeld van het demografisch dividend in drie bevolkingsrijke gebieden (Zuidelijk Azië, Zuidoost-Azië en Sub-Sahara-Afrika) die in de toekomst juist een groot arbeidspotentieel krijgen.

Figuur 2.13 illustreert daarmee ook een centraal inzicht dat de WRR in dit rapport agendeert, namelijk dat de timing en snelheid van de demografische transitie per mondiale regio verschillen. Demografisch dividend dient zich dan ook aan op verschillende momenten met een verschillende duur. Doordat de demografische transitie zich op verschillende plekken in een andere fase bevindt en met een andere snelheid verloopt, verschuiven de plekken met een hoog demografisch dividend. Dat is in figuur 2.13 te zien aan de pieken die op verschillende momenten in de tijd opkomen en weer dalen. Zo lag de top van het demografisch dividend in China rond 2010, en begon de lijn omhoog te gaan in de periode dat dit land vanaf eind jaren 1980 de weg insloeg die ertoe leiden dat het de ‘fabriek van de wereld’ zou worden. In hoofdstuk 4 van dit rapport bespreken we de samenhang tussen die twee ontwikkelingen. Ook valt op dat de piek van China uitzonderlijk hoog is, met 2,7 mensen van werkende leeftijd per overige bevolking. Er was daar een zeer hoog, maar relatief kortdurend demografisch dividend. Dat is een gevolg van de uitzonderlijk snel teruglopende vruchtbaarheidscijfers in China (figuur 2.8). Doordat in de jaren zeventig het aantal kinderen per vrouw daar in elf jaar is teruggelopen van zes naar drie, heeft China de demografische transitie in sneltreinvaart doorlopen en gaat het nu in hoog tempo de post-transitiefase binnen.

Voor het oosten van de EU geldt iets vergelijkbaars, zij het in minder sterke mate. Al zijn de vruchtbaarheidscijfers daar minder snel teruggelopen dan in China (figuur 2.7), ook daar is het demografisch dividend inmiddels over zijn hoogtepunt na een piek tussen de millenniumwisseling en 2020 (Figuur 2.13). Ook hier is het geen toeval dat de arbeidsmigratie naar West-Europa precies in die periode van hoog demografisch dividend een grote vlucht nam (hoofdstuk 5).

Daarentegen bevinden Zuid- en Zuidoost-Azië – in het bijzonder India – zich steeds meer in de fase van het demografisch dividend. Vanaf 2015 is de totale demografische druk in India lager dan in de wereld in zijn geheel. Deze voor de economie gunstige demografische situatie blijft waarschijnlijk nog wel een aantal decennia voortduren. Voor Sub-Sahara-Afrika is te zien dat deze regio gemiddeld gesproken pas aan het einde van de jaren vijftig van deze eeuw de fase van demografisch dividend bereikt, en pas veel later op zijn hoogtepunt komt.¹⁰⁸

Uiteraard is er ook grote variatie binnen deze regio's, en zelfs binnen (grote) landen. Zo is in India het demografisch dividend precies nu aanstaande en over ruim tien jaar op zijn hoogtepunt. Pakistan heeft echter nog een relatief hoog

kindertal van 3,5 kinderen per vrouw in 2025 – vergeleken met 1,9 voor India en 2,1 in de Filipijnen, Bangladesh en Indonesië –, en hier wordt de verhouding van 1,7, die de vuistregel is voor het begin van het demografisch dividend, pas verwacht in 2039.¹⁰⁹ Andere landen binnen deze regio's, zoals Iran, Thailand en in mindere mate Vietnam, zijn juist al (bijna) over het hoogtepunt van de demografische transitie heen. Ook binnen Sub-Sahara-Afrika zijn er landen die nu al boven de vuistregel van 1,7 zitten (Zuid-Afrika, Botswana, Djibouti), terwijl dit in Tsjaad naar verwachting nog meer dan een halve eeuw gaat duren. Tabel A1 in bijlage 1 bij dit rapport geeft voor de individuele landen het moment waarop deze de vuistregel van 1,7 overschrijden én wanneer zij de piek van de curve bereiken. Deze twee waardes geven samen een indicatie van de aanvang en de duur van het demografisch dividend in specifieke landen.

Kernpunten 2.4 Demografisch dividend verschuift gestaag over de wereld

- Van demografisch dividend is sprake als landen een relatief hoog aandeel mensen van werkende leeftijd hebben ten opzichte van het aantal jongeren en ouderen. Dan is de demografische druk (groene en grijze druk samen) juist laag.
- De timing en snelheid van de demografische transitie verschillen per mondiale regio. Demografisch dividend dient zich op verschillende plekken op andere momenten aan.
- China en de oostelijke EU zijn twee gebieden die precies in de periode waarin ze een hoog demografisch dividend doormaakten voor respectievelijk handel en arbeidsmigratie belangrijk zijn geworden. Dit demografisch dividend valt nu in hoog tempo weg.
- De komende tien á twintig jaar hebben India en daaromheen liggende grote landen als Pakistan, Bangladesh, Indonesië en de Filipijnen een hoog demografisch dividend.
- In de tweede helft van de eeuw is daarvan alleen in landen in Sub-Sahara-Afrika nog op grote schaal sprake.

2.5 Conclusie: Mondiaal arbeidsaanbod krimpt en verschuift

Op steeds meer plekken wordt de demografische transitie gevolgd door een duurzaam lage vruchtbaarheid die (ver) onder het vervangingsniveau ligt, zo is een van de bevindingen in dit hoofdstuk. Deze veranderingen zijn direct en indirect allereerst een gevolg van een groot succesverhaal: in een tijdsbestek van

slechts enkele decennia zijn de kindersterftecijfers over de hele wereld zeer sterk teruggedrongen (figuur 2.2). De demografische gevolgen van dit proces stonden centraal in dit hoofdstuk; in de rest van dit rapport kijken we hoe die gevolgen doorwerken in Nederland en daarbuiten.

De overgang van hoge naar lage geboorte- en sterftecijfers voltrekt zich in de hele wereld; daar zijn steeds meer demografen van overtuigd. In één deel van de wereld echter – Sub-Sahara-Afrika – moeten veel landen de laatste stap (naar verder dalende geboortecijfers) nog zetten. Deze transitie heeft er eerst voor gezorgd dat de bevolking wereldwijd sterk groeide en leidt in haar eindstadium tot vergrijzing van die bevolking. Beide verschijnselen bewegen in golven gestaag over de wereld, met grote variatie tussen en soms binnen landen. Inmiddels ligt ook bevolkingskrimp in steeds meer landen in het verschiet. De overgrote meerderheid van de wereldbevolking (73 procent) woont inmiddels in een land met een vruchtbaarheidscijfers op of onder het vervangingsniveau van 2,1 kinderen per vrouw. Hierdoor gaat de bevolkingsomvang op termijn krimpen: eerst de omvang van de jonge bevolking, dan die van de beroepsbevolking en uiteindelijk van de totale bevolkingsomvang.

Dat de demografische transitie zich in verschillende delen van de wereld in een andere fase bevindt, betekent dat het arbeidspotentieel over de wereld verschuift. Landen die eerst relatief veel mensen van werkende leeftijd hadden – het demografisch dividend – raken die positie langzaam maar gestaag kwijt. Daarentegen kunnen landen en gebieden die eerst nog een groene druk hadden, juist demografisch dividend tegemoetzien. In de rest van dit rapport bekijken we dit patroon van het verschuivende demografische dividend. Eerst kijken we wat demografisch dividend kan betekenen voor de landen zelf (hoofdstuk 3), daarna analyseren we hoe de verschuiving van het arbeidspotentieel over de wereld in Nederland kan doorwerken (hoofdstuk 4).

3 Demografisch dividend als kans en risico

Zuid-Korea, Singapore, Taiwan en China transformeerden in de vorige eeuw van arme en agrarische naar welvarende en hoogproductieve landen. Dat gebeurde in slechts enkele decennia. Ter illustratie: het gemiddelde jaarinkomen in China nam tussen 1978 en 2022 toe van 200¹¹⁰ naar 13.000 Amerikaanse dollar.^{111, 112} Het deel van de Chinese bevolking dat volgens de internationaal gangbare VN-definitie¹¹³ in extreme armoede leeft, daalde van 92 procent in 1981 naar 0 procent op dit moment¹¹⁴. Daarmee ontsnapten ruim 800 miljoen mensen aan extreme armoede. Ook Zuid-Korea transformeerde in een tijdsbestek van slechts enkele decennia van een arme agrarische samenleving naar een van de meest welvarende landen ter wereld.

Dat deze uitzonderlijke welvaartsgroei niet los te zien valt van de demografische context waarin deze landen zich toen bevonden, namelijk de fase van demografisch dividend, staat centraal in dit hoofdstuk. We kijken naar de relatie tussen demografisch dividend en economische ontwikkeling en welvaart. Wat zijn de mechanismen waarmee demografische veranderingen economische ontwikkelingen kunnen stimuleren? Hoe heeft dat historisch uitgepakt? En wat is de rol voor beleid als het erom gaat demografisch dividend te benutten? Ook kijken we naar de risico's: wat kan er gebeuren als het demografisch dividend niet wordt benut?

3.1 Demografisch dividend als fase van de demografische transitie

Demografisch dividend doet zich voor wanneer er in een samenleving veel mensen zijn die de werkzame leeftijd hebben, en relatief weinig mensen die van hen afhankelijk zijn – dat wil zeggen ouderen en kinderen. Een periode van demografisch dividend komt in principe altijd voor als onderdeel van de demografische transitie. Doordat er vertraging zit tussen de daling van het sterfte- en vruchtbaarheidscijfer, is er een periode waarin de bevolking aanzienlijk groeit: een *'babyboom'* soms ook wel *'youth bulge'* genoemd.¹¹⁵ Er is dan eerst een hoge groene druk omdat het aandeel kinderen en jongeren hoog is en deze afhankelijk zijn van de zorg van volwassenen. De bevolkingsopbouw heeft in deze vroege fase van de demografische transitie de vorm van een piramide, met

110 Gecorrigeerd naar de huidige dollarwaarde.

111 China steeg daarmee volgens de Wereldbankdefinitie van een arm land naar een 'hoger middeninkomensland'.

112 Toonen et al. 2024.

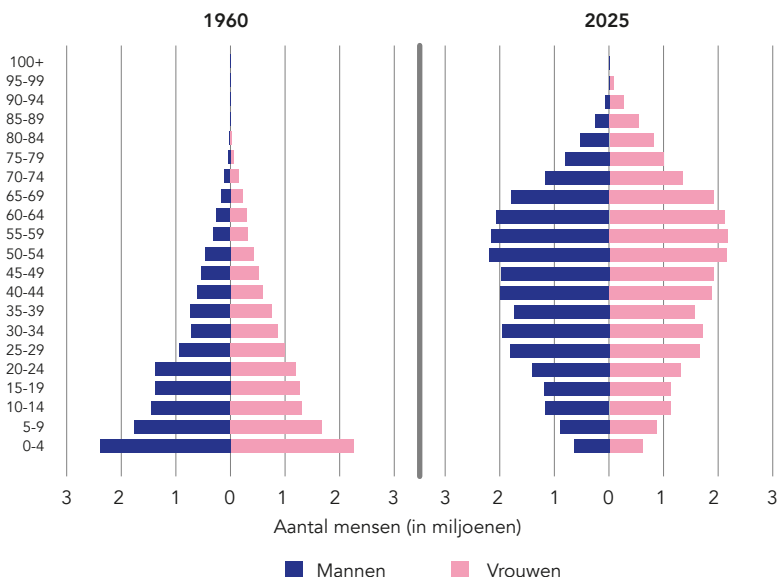
113 De VN-definitie voor extreme armoede is een inkomen per capita van minder dan 2,15 dollar per dag.

114 <https://pip.worldbank.org/home>

115 Paice 2022.

veel kinderen, relatief weinig volwassenen en nog minder ouderen. Dit was bijvoorbeeld het geval in Zuid-Korea in de vroege jaren zestig van de vorige eeuw (zie figuur 3.1).

Figuur 3.1 Bevolkingsopbouw van Zuid-Korea in 1960 en in 2025



Bron: VN

Enige tijd na de daling van het sterftecijfer begint ook het vruchtbaarheids-cijfer af te nemen. Hierdoor beweegt het grote cohort zich als een golf door de leeftijdsopbouw van de bevolking heen (zie figuur 3.1). Wanneer dit cohort de werkzame leeftijd bereikt, zijn er veel mensen die in potentie betaald werk kunnen doen en weinig ouderen en kinderen die van hen afhankelijk zijn. Er doet zich dan al wel enige ontgroening voor, maar nog geen vergrijzing (hoofdstuk 2). De bevolkingsopbouw van Zuid-Korea in figuur 3.1 illustreert hoe dit land aan het eind van de vorige eeuw een groot aandeel mensen van werkende leeftijd had.

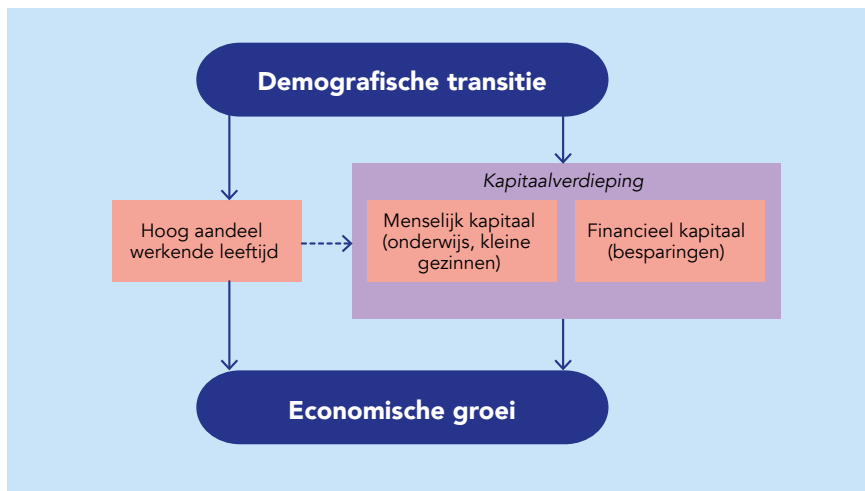
De periode met demografisch dividend komt altijd voor in gebieden die de demografische transitie doormaken, maar varieert in duur en omvang. Wanneer het vruchtbaarheidscijfer langzaam daalt, is er langer sprake van een relatief laag en langdurend dividend; verloopt de daling snel, dan is de dividend-

fase korter en heftiger.¹¹⁶ Zo duurde de fase van demografisch dividend in veel West-Europese landen meer dan een eeuw, terwijl deze in veel Oost-Aziatische landen slechts 50-75 jaar beslaat.¹¹⁷

3.2 Arbeidsaanbod en kapitaalverdieping: de mechanismen van het demografisch dividend

Waarom is demografisch dividend zo belangrijk voor de economische ontwikkeling van landen? Een land met relatief veel mensen van de werkzame leeftijd heeft per definitie een grote potentiële beroepsbevolking en een lage afhankelijkheidsratio. Deze situatie biedt economische kansen. In belangrijke mate liggen hier twee samenhangende, mechanismen aan ten grondslag (figuur 3.2)¹¹⁸: (1) het arbeidsaanbod neemt toe en (2) er is ruimte voor kapitaalverdieping, zowel van menselijk kapitaal (kennis, vaardigheden) als van financieel kapitaal (en daarmee ook van de mogelijkheden voor investeren in fysiek kapitaal).

Figuur 3.2 De mechanismen van het demografisch dividend.



Bron: Eigen illustratie WRR

116

Cilliers 2025.

117

Bloom et al. 2003a: 44.

118

Bloom et al. 2003a; Mason & Lee 2022; Bloom & Williamson 1998; Bloom & Canning 1999; Mason 2005: 94; Lee & Mason 2006: 2.

Groei van het arbeidsaanbod

Wanneer het grote ‘babyboom’-cohort de werkzame leeftijd bereikt, groeit het aanbod van arbeid. Als er genoeg werk is, leidt deze groei ertoe dat er in een land in relatieve en absolute termen meer werk verricht wordt en er meer economische dynamiek is dan eerder. Een hoger aandeel werkenden betekent, onder verder gelijke omstandigheden, een hogere economische groei en meer belastinginkomsten. Mensen in de leeftijd tussen de 20 en 65 jaar produceren gemiddeld meer dan zij consumeren, en dragen hierdoor netto bij aan de economie. Daardoor kunnen overheden meer investeren in onder andere scholing, zorg en infrastructuur.

Als het aantal werkenden toeneemt ten opzichte van het aantal niet-werkenden, stijgt gewoonlijk bovendien het bruto binnenlands product (BBP) *per hoofd van de bevolking (capita)*. Een groter deel van de mensen is immers economisch actief, en er zijn minder middelen nodig voor de zorg voor kinderen (vergroening) of ouderen (vergrijzing). De gemiddelde economische welvaart neemt dan toe. Welke mensen dit ook merken in hun levensstandaard hangt uiteraard af van de verdeling van die welvaart.

Naast het puur demografische effect van het toenemende aantal potentieel werkenden, zijn er ook minder directe manieren waarop de demografische transitie bijdraagt aan het arbeidsaanbod. Wanneer mensen minder kinderen krijgen, hoeven er gemiddeld minder kinderen gedragen, gebaard en verzorgd te worden en zijn de gezinnen kleiner. Ouders, en vooral vrouwen, besteden dan minder tijd aan zorgtaken en zijn meer in de gelegenheid om betaald werk buiten het huis te doen.¹¹⁹ Hierdoor neemt het arbeidsaanbod verder toe. Er zijn dus meer mensen van werkende leeftijd (direct demografisch effect) en een groter deel van die mensen is beschikbaar voor betaald werk in de formele economie (indirect effect).

Kapitaalverdieping - menselijk en financieel

Een grote (en groeiende) beroepsbevolking creëert dus mogelijkheden voor welvaarts groei. Maar of die groei daadwerkelijk gerealiseerd wordt en langdurig in stand blijft, hangt ook af van de mate van menselijk en financieel kapitaal in een samenleving. Het tweede mechanisme waardoor de demografische transitie van een samenleving gevolgen heeft voor de potentie voor welvaartsontwikkeling, is verdieping – of uitbreiding – van beide vormen van kapitaal (figuur 3.2).

Demografische veranderingen hebben effect op de mogelijkheden die overheden en huishoudens hebben om te investeren in ‘menselijk kapitaal’; dit

verloopt voornamelijk via meer investeringen in onderwijs en gezondheid. Zo zijn gezinnen met veel kinderen beperkt in hun mogelijkheden om alle kinderen langdurig naar school te laten gaan. Dat is vaak gewoon te duur. In Brazilië en India was het vruchtbaarheidscijfer in 1960 bijvoorbeeld zes kinderen per vrouw; in Marokko en China was de vruchtbaarheid in diezelfde periode zelfs zeven. Oudere kinderen moeten dan vaak via werk bijdragen aan het gezinsinkomen. Neemt het kindertal echter af, dan zijn gezinnen vaker in staat om alle kinderen onderwijs te laten volgen. Dat is nu het geval in Marokko, India, Brazilië en China – met een huidig vruchtbaarheidscijfer van respectievelijk 2,2; 1,9; 1,6 en 1,0 kinderen per vrouw.¹²⁰

Er is dus op gezinsniveau meer gelegenheid om onderwijs te volgen. Daarbij komt dat de baten hiervan ook hoger zijn. Met kleinere gezinnen zijn mensen namelijk langer en beter in staat om betaald werk te doen. Dat maakt dat investeringen in scholing zich beter ‘uitbetalen’ en meer scholing tot een – in economische zin – rationelere keuze maken. Kortom, wanneer het aantal kinderen per gezin afneemt, hebben die kinderen meer gelegenheid om onderwijs te volgen, en betaalt onderwijs zich beter uit.

Naast een effect op gezinsniveau, heeft de afname van de gezinsgrootte ook op macroniveau een stimulerend effect op het menselijk kapitaal. Want wanneer de beroepsbevolking relatief groot is, zijn er per persoon meer middelen beschikbaar voor investeringen in onderwijs, innovatie en zorg. Overheden hoeven de middelen voor onderwijs dan over minder kinderen te verdelen. En de hogere belastinginkomsten, als gevolg van een hoger aandeel economische actieve mensen in de formele economie, maken meer investeringen in onderwijs en gezondheid mogelijk. Dit bevordert de vaardigheden en inzetbaarheid van de beroepsbevolking. Deze investeringen in onderwijs en zorg zijn essentieel om het demografisch dividend om te kunnen zetten in welvaarts-groei: een groter aandeel werkenden heeft alleen een langdurig positief effect als het opleidingsniveau voldoende hoog is.¹²¹ Onderwijs is, kortom, cruciaal om het demografisch dividend te kunnen benutten.

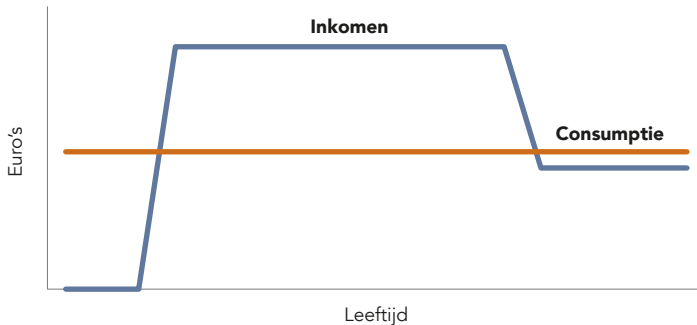
120

China is inmiddels mogelijk terechtgekomen in de situatie van overmatige scholing en concurrentie op het gebied van onderwijs, stelt Gao 2023.

121

Lutz et al. 2019

Figuur 3.3 Een schematische weergave van het economische levenslooptmechanisme dat het verband tussen leeftijd, inkomen en consumptie uitdrukt¹²²



De tweede vorm van kapitaalverdieping is meer financieel maar ook fysiek van aard (figuur 3.2). Door een hoger arbeidsaanbod is er meer ruimte voor investeringen in productiemiddelen. Dit hangt samen met het typische verband tussen levensfase en productiviteit, zoals schematisch weergegeven in figuur 3.3. Kortweg, mensen beginnen hun leven kwetsbaar en volledig afhankelijk van anderen. In economische termen consumeren zij terwijl ze nog niet productief zijn.¹²³ Na een aantal jaar onderwijs gaan mensen betaald werk verrichten. Wanneer zij grofweg tussen de 20 tot 65 jaar oud zijn, produceren mensen meer dan zij consumeren. Vaak wordt een deel van dit overschot gespaard of anderszins geïnvesteerd, ter voorbereiding op de pensioenen. Een ander deel wordt direct of indirect ingezet om de consumptie door jongeren of ouderen te ondersteunen, veelal via overheidsregelingen (bijvoorbeeld via pensioenregelingen als de AOW¹²⁴ of kinderbijslag). De details verschillen uiteraard

122 Gebaseerd op: Bloom et al. 2003a: 21. De leeftijden in deze figuur verschillen uiteraard en hangen af van beleid. Zo wordt de omvang van de beroepsbevolking, en dus de productiviteit van een samenleving, niet alleen bepaald door demografie maar ook door de pensioengerechtigde leeftijd. In theorie zou de pensioenleeftijd zo kunnen stijgen dat de relatieve omvang van de beroepsbevolking min of meer in stand blijft in een vergrijzende samenleving. In de praktijk is dat politiek en maatschappelijk moeilijk haalbaar (zie ook WRR 2024a).

123 De economische definitie van productiviteit gaat uit van de (in geld uit te drukken) bijdrage aan de productie van goederen en diensten. Dit laat onverlet dat er ook op veel andere wijzen wordt bijgedragen aan de samenleving. Mensen kunnen productief zijn en op belangrijke manieren bijdragen aan een samenleving, ook zonder betaald werk te doen.

124 Dan gaat het om pensioenregelingen die via een zogeheten omslagstelsel gefinancierd worden, zoals in Nederland de AOW, en niet om kapitaalgedekte pensioenen. Zie voor meer details WRR 2024a.

tussen én binnen landen – niet overal gaan kinderen bijvoorbeeld even lang naar school of gaan ouderen tegelijk met pensioen –, maar in brede termen is het levensloopmechanisme universeel voor alle samenlevingen.¹²⁵

Dit levensloopmechanisme is een belangrijke schakel in het verband tussen demografie en economische groei. Uit het feit dat de beroepsbevolking tijdens de fase van demografisch dividend relatief groot is, volgt dat een hoog aandeel mensen in de fase van het leven zit waarin de productie hoger is dan de consumptie (figuur 3.3). Dat geeft een relatief groot aanbod aan kapitaal en investeringen, zowel bij individuen als bij de overheid. Deze kunnen ingezet worden voor de opbouw van productiemiddelen en de fysieke en digitale infrastructuur die nodig is om economische groei aan te jagen.

Dit effect wordt nog eens versterkt doordat diezelfde demografische transitie het spaargedrag van mensen kan veranderen. Wanneer de levensverwachting toeneemt, wordt het belangrijker voor mensen om zich voor te bereiden op een langere pensioenperiode. Zo nam de levensverwachting in Italië tussen 1950 en 2020 toe met ruim zestien jaar, in Spanje met ruim twintig jaar en in China met zelfs 36 jaar. Het gegeven dat het normaler wordt om oud te worden, vormt een prikkel om voor het pensioen te sparen (bijvoorbeeld via een formele pensioenregeling) of te investeren in een andere vorm van pensioenvoorziening (vastgoed, aandelen, obligaties, bedrijven, enzovoort). Dat geldt des te meer als mensen door diezelfde demografische transitie in mindere mate kunnen vertrouwen op de zorg door (een groot aantal) eigen kinderen als informele ‘pensioenvoorziening’ én als zij parallel hieraan minder middelen nodig hebben voor kinderopvang. Voor sparen is immers een overschot aan middelen nodig. Overigens vertelt dit levensloopprincipe ons ook dat samenlevingen die vergrijzen, naar verwachting gaan ‘ontsparen’. Dat is het spiegelbeeld van de fase van demografisch dividend, en de fase waar Nederland naartoe beweegt (tekstbox 3.1).

Box 3.1 Nederland importland door eigen vergrijzing?

Ook voor Nederland speelt het geschetste levensloopprincipe. Wanneer Nederland in toenemende mate vergrijst, komt er naar verwachting een omslagpunt in het spaargedrag van huishoudens. Naarmate de bevolking ouder wordt, spreken gepensioneerden hun spaargelden – inclusief de aanzienlijke pensioenreserves – aan om hun uitgaven te bekostigen. Dit leidt tot ‘ontsparen’, waarbij mensen het eerder gespaarde geld gaan consumeren. Dan gaat Nederland meer consumeren en minder produceren. Naar verwachting zal de import dan toenemen en de export duurder worden en afnemen. Dit komt doordat de arbeidsschaarste en de loonkosten stijgen terwijl de vraag door de hoge pensioenreserves wel op peil blijft. Dit proces kan ertoe leiden dat het Nederlandse handelsoverschot begint af te nemen, of zelfs omslaat in een handelstekort (zie hoofdstuk 4).¹²⁶ Dan zou import – en daarmee de rol van arbeid *in* het buitenland – in onze economie belangrijker worden.

Dit zou in lijn zijn met het gedrag van een gemiddeld oudere samenleving, waar het spaargedrag afneemt en de bestedingen toenemen. Voor een land met een vergrijzende bevolking kan een afnemend handelsoverschot daarmee passend zijn, omdat de vrijgemaakte pensioenreserves bijdragen aan de binnenlandse consumptie en aan economische stabiliteit. In landen waar het omslagstelsel een groter deel van de pensioenmix vormt, is die omslag moeilijker te maken omdat de huidige generaties daar in grotere mate de pensioenen betalen.¹²⁷

Groot arbeidsaanbod complementair aan menselijk en financieel kapitaal

Waarom dragen hogere besparingen bij aan economische welvaarts groei? Wat we zien, is dat arbeid en kapitaal elkaar gaandeweg de fase van demografisch dividend versterken bij het stimuleren van economische groei. Dit komt voort uit de complementariteit van deze factoren.¹²⁸ Kapitaal maakt arbeid productiever, bijvoorbeeld doordat er machines en andere middelen zijn om efficiënter te kunnen werken. Terwijl een grote beroepsbevolking met de juiste vaardigheden (menselijk kapitaal) ervoor zorgt dat kapitaal daadwerkelijk

126 Zie ook De Beer (2025) voor een betoog dat Nederland met een toenemende binnenlandse vergrijzing de rol voor arbeid *in* het buitenland, en dus import en handel, zal moeten vergroten en moet inzetten op een kleiner handelsoverschot of zelfs een handelstekort.

127 WRR 2024a.

128 Solow 1956.

ingezet kan worden om economische meerwaarde te creëren. Wanneer er in een land met een relatief grote beroepsbevolking ook een aanzienlijk aanbod van financieel en menselijk kapitaal beschikbaar is, ontstaat daarmee een sterkere basis voor productiviteitsverhoging.

Dat kapitaal kan namelijk worden ingezet voor productieve investeringen, bijvoorbeeld in infrastructuur, machines en andere technologie, innovatie en in onderwijs en gezondheidszorg. Die investeringen zijn op hun beurt weer cruciaal om de groeiende groep arbeidskrachten te voorzien van kennis en vaardigheden, en kansen om die productief in te zetten.¹²⁹ Uiteraard geldt daarbij in de huidige geglobaliseerde wereld dat investeringen niet noodzakelijkerwijs alleen van binnen de landsgrenzen hoeven te komen, maar veelal ook uit andere landen afkomstig kunnen zijn. Daarmee is voor het perspectief van financiële kapitaalverdieping niet alleen de demografie van een land zelf mogelijk relevant, maar ook die van andere landen (tekstbox 3.2).

Box 3.2 Demografische veranderingen kunnen effecten hebben op besparingen, groei, rente en productiviteit

Er is een aanzienlijke literatuur over de effecten van demografische veranderingen, in het bijzonder vergrijzing, op het aanbod aan kapitaal en besparingen, en op daarmee samenhangende macro-economische variabelen zoals rente.¹³⁰ Zo zou een toenemende vergrijzing in met name welvarende landen in eerste instantie leiden tot een groot aanvullend aanbod aan kapitaal, wanneer mensen tijdens hun nog werkende leven sparen in voorbereiding op hun pensionering.¹³¹ Dat grote aanbod van kapitaal heeft vervolgens een drukkend effect op de reële rentes, en heeft mogelijk bijgedragen aan de lage rentes van de afgelopen jaren (tot de inflatiepiek van 2022). Wanneer mensen vervolgens met pensioen gaan en hun vermogens uitgeven, kan dat effect omdraaien. Naarmate de vergrijzing in steeds meer landen én op mondiaal niveau optreedt (figuur 2.6), kan die draai daarmee ook op globaal niveau gaan spelen. Ook zou vergrijzing een drukkend effect kunnen hebben op de productiviteit van mensen en op de economieën waarbinnen die mensen in steeds meer landen een groter aandeel vormen. In ieder geval zou de globale groei zich meer kunnen concentreren in landen die de demografische wind in de zeilen hebben,

129

Becker 1975.

130

Een belangrijk voorbeeld daarvan is Goodhart & Pradhan 2000.

131

Goodhart & Pradhan 2020.

en minder in landen die te maken hebben met vergrijzing of zelfs bevolkingskrimp.¹³² Het effect van demografie, en in het bijzonder van vergrijzing, op zulke macro-economische variabelen is niet het thema van dit rapport. Medewerkers van de ECB geven in een artikel een overzicht van de literatuur op dat gebied, met een focus op de impact op EU-landen.¹³³ Uit deze studie blijkt dat de effecten lang niet altijd eenduidig zijn, en dat er grote onzekerheid is over de omvang en soms zelfs de richting van de effecten.

Kort samengevat, werkt het mechanisme dus als volgt: door investeringen in fysiek én menselijk kapitaal neemt de productiviteit van arbeid toe, en dat leidt tot een hogere *output* per werknemer. Van die werknemers zijn er – door de demografische transitie – ook nog eens meer, in relatieve en in absolute zin. Dit proces creëert vervolgens een positieve spiraal, waarbij een hogere productiviteit leidt tot economische groei, die op zijn beurt weer nieuwe investeringsmogelijkheden creëert en de stroom van kapitaal verder stimuleert. Kapitaalverdieping zorgt er zo voor dat arbeid – die in landen met een demografisch dividend ruim aanwezig is – economisch productief kan worden ingezet, waardoor de welvaart (structureel) toeneemt. In hoofdstuk 2 van dit rapport lieten we zien dat dit proces op de lange termijn de demografische transitie kan versnellen, namelijk als hogere investeringen in zaken als zorg, hygiëne en goede voeding leiden tot dalende sterftecijfers en uiteindelijk tot dalende vruchtbaarheidscijfers (hoofdstuk 2).¹³⁴

Kernpunten 3.2 De mechanismen van het demografisch dividend

- Een grotere beroepsbevolking betekent een groter aanbod van arbeid in een samenleving.
- Wanneer dit aanbod wordt ingezet in de formele economie, groeit de economie en stijgen de belastinginkomsten van een land, waardoor overheden meer mogelijkheden hebben om te investeren in bijvoorbeeld onderwijs, zorg en infrastructuur.

132 Brakman et al. 2025a.

133 Bodnar & Nerhlich 2022. Ook een recente studie van de Brusselse denktank Bruegel gaat voor Europese landen op dit thema in. Pinkus & Kirkegaard 2025.

134 De Unified Growth Theory van Oded Galor (2011) beschrijft een vergelijkbare positieve spiraal waar technologische vooruitgang, menselijk kapitaal en demografische transitie elkaar aanjagen en versterken.

- De relatieve groei van de beroepsbevolking draagt daarnaast op twee manieren bij aan kapitaalverdieping: via menselijk en via financieel kapitaal.
- De groei van menselijk kapitaal wordt gestimuleerd doordat gezinnen met minder kinderen meer in onderwijs kunnen investeren en het onderwijs grotere baten oplevert. Hiernaast neemt het menselijk kapitaal toe doordat overheden meer middelen hebben om in onderwijs te investeren.
- Financieel kapitaal neemt toe omdat meer mensen in de levensfase zitten waarin zij meer produceren dan consumeren (sparen). Daardoor neemt op macroniveau de ruimte toe om te investeren in productiemiddelen.
- Deze effecten zijn complementair: door meer arbeid wordt er meer kapitaal opgebouwd, en kapitaal maakt arbeid productiever. Op deze manier kan het demografisch dividend bijdragen aan een opwaartse spiraal van welvaartsgroei.

3.3 Demografisch dividend kan een economische impuls geven

In grote lijnen was er voor landen die in de afgelopen eeuw de demografische transitie doorliepen, een typisch ontwikkelingspad te schetsen.¹³⁵ Op dat pad zijn de mechanismen van demografisch dividend terug te zien, namelijk een groot arbeidsaanbod en een verdieping van menselijk en financieel kapitaal (figuur 3.2). Aan het begin van de transitie was de bevolking van die landen nog jong – met een hoge groene druk – en sterk ruraal. De economie was in die fase vooral gericht op de landbouw: de sector waarin de meeste mensen werkten, vaak in kleinschalige, informele context¹³⁶. Toen de demografische transitie op gang begon te komen, nam de arbeidsproductiviteit in de landbouw toe. Mensen trokken (al dan niet door omstandigheden gedwongen) naar de steden en het aandeel mensen dat in de landbouw werkte, liep terug. In de stedelijke gebieden kwam vervolgens de industrialisering op gang, vaak mede door investeringen van de overheid en door investeringen uit zowel het binnenland (mede mogelijk gemaakt door de fase van demografisch dividend) als het buitenland.¹³⁷ In eerste instantie concentreerde de werkgelegenheid zich vaak in arbeidsintensieve en laag-technologische industrieën als de textiel- en kledingproductie.

Naarmate de industriële netwerken en het menselijk kapitaal toenamen, stapten landen vaak over naar steeds geavanceerdere vormen van productie,

135

Van Marrewijk & Brakman 2022; Toonen et al. 2024

136

In het Engels wordt vaak de term *smallholder farming* gebruikt.

137

Buitenlandse Directe Investerings (BDI) - ook vaak bekend als *Foreign Direct Investment* (FDI).

zoals machines, auto's en uiteindelijk elektronica en *hightech*-productie. Deze producten werden grotendeels geëxporteerd, omdat de nog relatief lage inkomens in deze landen de binnenlandse vraag nog beperkten. Dat vergt op zijn beurt investeringen in betere infrastructuur en transport. Gaandeweg dit proces bleven mensen echter naar de steden trekken en ging de demografische transitie door. Er werd meer menselijk kapitaal opgebouwd doordat er meer, beter en toegankelijk onderwijs kwam en ervaring werd opgedaan in productienetwerken, terwijl de economische welvaart langzaam toenam. Op het moment dat een grote, welvarende middenklasse gevormd was, werd de export langzaamaan weer minder belangrijk als banenmotor. De stijgende binnenlandse vraag naar goederen en diensten vanuit die welvarende middenklasse kon in steeds grotere mate goedbetaalde banen in eigen land in stand houden. Uiteindelijk ging een land vervolgens gewoonlijk de-industrialiseren en nam het belang van de dienstensector toe – denk bijvoorbeeld aan de zorg voor een bevolking die parallel aan deze ontwikkeling aan het verouderen was.¹³⁸ Dat is de fase waarin veel landen in het Mondiale Noorden, inclusief Nederland, nu verkeren.

Ook de 'Aziatische tijgers' hebben dit pad in grote lijnen doorlopen. Het is nu moeilijk voorstelbaar dat een land als Zuid-Korea in de jaren 1950 nog een grotendeels agrarische economie had, met een zeer laag BBP en veel armoede. Ook de demografische situatie was totaal anders: in die tijd stierven nog 181 van de duizend baby's vóór hun eerste verjaardag, tegenover drie per duizend in 2000.¹³⁹ Doordat de kindersterfte na 1950 in deze wereldregio snel teruggedrongen werd en het geboortecijfer pas later afnam, ontstond een grote 'babyboom'-generatie. In de periode tussen 1950 en 2000 nam de relatieve omvang van de beroepsbevolking in Zuid-Korea toe van 50 tot wel 70 procent van de totale bevolking.¹⁴⁰ Vanaf het moment dat het grote cohort in het midden van de jaren zestig de werkzame leeftijd begon te bereiken, kende Zuid-Korea een spectaculaire economische groei, net als veel andere landen in de Oost-Aziatische regio. Deze economische groei was voor een groot deel te danken aan onderwijsinvesteringen en een effectief industrie- en handelsbeleid, maar zou zonder demografisch dividend moeilijk te behalen zijn geweest. Tussen 1965 en 1990 steeg in de hele regio het BBP per capita gemiddeld per jaar met meer dan 6 procent. Dit zorgde ervoor dat de werkloosheid in Zuid-Korea laag was, ondanks dat het aantal mensen in de werkzame leeftijden enorm toenam.¹⁴¹

138 WRR 2021.

139 Bloom et al. 2003a.

140 Phang 2005.

141 Tussen 1970 en 2000 was de werkloosheid constant tussen 2 en 4 procent van de beroepsbevolking. Een uitzondering was de periode na de Aziatische financiële crisis van 1997, toen de werkloosheid kortdurend opliep naar bijna 7 procent. Henderson et al. 2002.

Ook China heeft zijn relatief grote demografisch dividend (figuur 2.13) zeer succesvol omgezet in economische ontwikkeling. De enorme groei van de beroepsbevolking droeg eraan bij dat vanaf de jaren 1980 tot en met de jaren 2000 de economie van China met gemiddeld 10 procent per jaar groeide.¹⁴² Dit was alleen mogelijk doordat China zich parallel hieraan integreerde in de wereldmarkten, en een deel van de toegenomen productie kon exporteren (zie hoofdstuk 4). Investerings in steden en infrastructuur droegen eraan bij dat miljoenen Chinese mensen naar steden migreerden, waar ze werk vonden in fabrieken.¹⁴³ De armoede is ongekend afgenomen – extreme armoede is zelfs helemaal verdwenen –, er is een aanzienlijke, welvarende middenklasse ontstaan en de levensverwachting is sterk gestegen (hoofdstuk 2). Dit ging echter wel gepaard met hoge kosten, onder andere in de vorm van een hoge CO₂-uitstoot, ecologische verontreiniging en uitbuiting. Duidelijk is dat het demografisch dividend in China niet alleen tot een spectaculaire economische groei heeft geleid, maar dat het ook de samenleving en leefomgeving ingrijpend heeft veranderd, met zowel grote voor- als nadelen voor verschillende dimensies van de welvaart in brede zin (tekstbox 3.3).

Box 3.3 Economische groei en brede welvaart

Economische groei kan bijdragen aan andere, niet-materiële dimensies van welvaart – zoals milieu, vrije tijd, veiligheid, gezondheid of huisvesting¹⁴⁴ – maar daar ook afbreuk aan doen.¹⁴⁵ De levensstandaarden zijn bijvoorbeeld enorm toegenomen in landen die hun demografisch dividend omgezet hebben in economische groei. In slechts zeventig jaar ontwikkelde Zuid-Korea zich van een van de armste landen ter wereld tot de tiende economie. Dit gebeurde zonder natuurlijke hulpbronnen, maar voornamelijk dankzij internationale handel en innovatie, gestimuleerd door slim overheidsbeleid. Industrialisering leidt over het algemeen tot hogere gemiddelde levensstandaarden, en er zijn weinig tot geen voorbeelden bekend van landen die de armoede ontstegen zijn zónder industrialisering.¹⁴⁶ Bovendien maakt de economische groei die volgt uit industrialisering, investeringen in andere

142 Bloom et al. 2003a.

143 Al was een deel van die urbanisatie niet vrijwillig.

144 Het CBS onderscheidt in zijn monitor van de brede welvaart en de sdgs (Sustainable Development Goals) acht dimensies van welvaart in brede zin: subjectief welzijn, materiële welvaart, gezondheid, arbeid en vrije tijd, wonen, samenleving, veiligheid en milieu. Op elke van deze dimensies zijn er allerlei indicatoren om ontwikkelingen en afruilen in kaart te kunnen brengen. CBS 2025.

145 Van Zanden & Rijpma 2019.

146 Allen & Thomas 2020: in het bijzonder hoofdstuk 24.

dimensies van de welvaart mogelijk. Denk bijvoorbeeld aan onderwijs, huisvesting, gezondheidszorg en infrastructuur. Deze investeringen kunnen op hun beurt ook weer bijdragen aan een betere gezondheid en een hogere levensverwachting van de bevolking (zie ook hoofdstuk 2). Tegelijkertijd kan economische groei schadelijk zijn voor dimensies van onze brede welvaart. Industrialisering en snelle verstedelijking hebben er bijvoorbeeld voor gezorgd dat de luchtkwaliteit in megasteden in het oosten van China geregeld zo slecht is dat het onveilig is om naar buiten te gaan. De verbranding van steenkool voor elektriciteit voor fabrieken en huishoudens is hiervan een belangrijke oorzaak. In China zijn rivieren, meren en landbouwgronden ernstig vervuild als gevolg van industriële activiteiten. Bovendien zijn de arbeidsomstandigheden en -voorwaarden in veel fabrieken in ontwikkelende economieën zo slecht dat er van uitbuiting gesproken kan worden. Denk bijvoorbeeld aan de beruchte Foxconn-fabrieken van Apple in China, of kleding-fabrieken in Bangladesh of India.¹⁴⁷ Belangrijk is daarmee ook hoe het demografisch dividend ingezet wordt, en hoe de industrialisering van arme landen plaatsvindt. Idealiter verloopt deze op een manier die minder hoge ecologische en sociale kosten oplegt dan bijvoorbeeld in China het geval was toen daar het demografisch dividend werd benut. Ook de verdelingsvraag binnen landen verdient aandacht. Ongelijke machtsrelaties maken immers dat de kosten en baten van groei niet altijd eerlijk binnen samenlevingen verdeeld worden (box 3.4). Het is niet aan Nederland om te bepalen hoe andere landen hun afwegingen maken op het gebied van verdeling of brede welvaart, maar Nederland kan deze afweging wel beïnvloeden, bijvoorbeeld door economische betrekkingen aan te gaan en (handels)verdragen af te sluiten. Waar er afruilen zijn tussen dimensies van brede welvaart, is het uiteraard aan landen zelf om daar een politiek en normatief oordeel over te vellen.

Het economische ‘wonder’ van Oost-Azië was in belangrijke mate te verklaren door de gunstige demografische samenstelling van de landen in deze regio. De demografische samenstelling verklaart naar schatting ongeveer een kwart¹⁴⁸ tot een derde¹⁴⁹ van de economische groei in Oost-Azië. Zo is een toename van 1 procentpunt van het aandeel mensen van werkzame leeftijd in deze periode in verband gebracht met een groei van 1,46 procentpunt van het BBP

147 China Labor Watch 2012; Duhigg & Barboza 2012; ILO 2015a.

148 Mason 2001.

149 Bloom & Williamson 1998; Bloom & Canning 1999.

per hoofd van de bevolking.¹⁵⁰ Ook buiten Oost-Azië en in andere periodes is demografie belangrijk voor de economische groei. Uit een recente analyse op basis van historische data blijkt bijvoorbeeld dat een demografisch dividend van 1 procentpunt hoger gemiddeld resulteert in een economische groei die 0,22 procentpunt hoger is.¹⁵¹

Een illustratie is de snelle – en voor West-Europese begrippen late – economische groei van Ierland sinds de vroege jaren 1990.¹⁵² Doordat contraceptie pas eind jaren zeventig breed beschikbaar kwam in het katholieke Ierland, maakte dit land later dan andere West-Europese landen de demografische transitie door. Tot in de jaren tachtig van de vorige eeuw was Ierland een van de armste landen in West-Europa, met een sterk op landbouw gerichte economie en een lage productiviteit. Tussen 1960 en 1990 groeide het BBP per capita gemiddeld met 3,5 procent.¹⁵³ In de jaren negentig bereikte de generatie die nog was opgegroeid in grote gezinnen, de werkzame leeftijd terwijl er weinig kinderen en (mede door emigratie) relatief weinig ouderen waren.

De snel groeiende Ierse beroepsbevolking was goed opgeleid doordat de overheid investeerde in het onderwijs. En de toetreding tot de EU in 1973 maakte dat Ierland betere toegang kreeg tot buitenlandse markten en gunstige subsidies, die de overheid kon inzetten voor onder andere infrastructuur. Tezamen droegen deze omstandigheden eraan bij dat Ierland een aantrekkelijk land werd voor bedrijven in de informatietechnologie en financiële dienstverlening. Vanaf de jaren negentig steeg de economische groei naar ongeveer 5,8 procent per jaar. De lage afhankelijkheidsratio, gecombineerd met een effectief beleid, verklaart voor een aanzienlijk deel het grote economische succes van deze ‘Keltische tijger’. Hieruit blijkt dat demografisch dividend niet automatisch wordt omgezet in economische welvaart en banengroei. Om dat te kunnen doen zijn sterke instituties en goed beleid onmisbaar. Denk bijvoorbeeld aan investeringen in infrastructuur, een op exportgerichte (maak) industrie, goed en breed toegankelijke onderwijs en zorg.¹⁵⁴

150 Bloom & Williamson 1998.

151 Brakman et al. 2025.

152 Bloom & Canning 2004.

153 Bloom et al. 2003a.

154 Dit wordt ook wel het Oost-Aziatische groeimodel genoemd. Zie Toonen et al. 2024.

Kernpunten 3.3 Demografisch dividend kan een economische impuls geven

- Demografisch dividend biedt een tijdelijke en belangrijke kans voor welvaartsontwikkeling en maatschappelijke transformatie – met implicaties voor verschillende dimensies van de (brede) welvaart.
- Voorbeelden van hoe demografisch dividend bij kan dragen aan uitzonderlijk snelle economische groei, zijn Oost-Aziatische landen als Zuid-Korea en China, en daarbuiten Ierland.
- Naar schatting verklaart de *demographic gift* ongeveer een kwart¹⁵⁵ tot een derde¹⁵⁶ van de economische groei in Oost-Azië.
- De snelle economische groei in deze landen valt niet te verklaren zonder de demografische omstandigheden destijds, gecombineerd met een effectief overheidsbeleid.

3.4 Race tussen demografische verandering en de opbouw van voorwaarden om dividend te kunnen benutten

Demografisch dividend biedt op zichzelf geen garantie voor welvaarts groei, en zeker niet voor langdurig bestendige welvaarts groei. Wanneer de ‘baby-boom’-generatie onherroepelijk ouder wordt, vergrijst het land en worden de afhankelijkheidsratio’s – de verhouding tussen de werkende en niet-werkende bevolking – minder gunstig. Het wordt dan steeds moeilijker om nog substantiële welvaarts groei teweeg te brengen. Het demografisch dividend biedt daarmee een tijdelijke – en soms relatief kortdurende – *window of opportunity* om het economische welvaartsniveau blijvend te verhogen. Een aantal landen – zoals Japan en Zuid-Korea – heeft die *window of opportunity* benut. Er zijn echter ook landen die de ‘race’ tussen demografie en de opbouw van de juiste voorwaarden voor een langdurige welvaarts groei dreigen te verliezen. Zo hebben veel landen in Latijns-Amerika de afgelopen decennia een periode van demografisch dividend gekend, maar dit heeft niet geleid tot dezelfde spectaculaire welvaarts groei als in Oost-Azië.¹⁵⁷ Ook is de welvaart daar weliswaar toegenomen, maar veel landen hebben moeite om de stap te maken naar een hoge-inkomenseconomie. De grote variatie in de ontwikkeling van landen roept de vraag op waarom het niet altijd mogelijk is het demografisch dividend (volledig) te benutten.

155

Mason 2001.

156

Bloom & Williamson 1998; Bloom & Canning 1999.

157

Mason 2005; Lee & Mason 2006.

Ten eerste is het belangrijk om in dit verband op te merken dat niet alle landen evenveel tijd hebben om hun demografisch dividend om te zetten in welvaarts-groei. Dit dividend is geen dichotome variabele, maar kan variëren in duur en omvang. Hoe sneller het vruchtbaarheidscijfer terugloopt, hoe sterker de relatieve groei van de beroepsbevolking die circa twee decennia later volgt, en daarmee hoe gunstiger de afhankelijkheidsratio. Er kan met andere woorden een korte maar ‘heftige’ periode van lage afhankelijkheid zijn – zoals in China – maar de fase van demografisch dividend kan ook uitgerekt en gematigd zijn. In het geval van een korte periode van demografisch dividend, hebben landen maar kort de tijd om deze te benutten. Bestrijkt het demografisch dividend daarentegen een lange periode, dan bestaat het risico dat de mechanismen uit paragraaf 3.2 minder sterk doorwerken. Er bestaat niet één universele optimale duur van de dividendperiode, maar er bestaat bijvoorbeeld wel twijfel of het vruchtbaarheidscijfer in delen van Sub-Sahara-Afrika wel snel genoeg daalt om tot voldoende demografisch dividend te kunnen leiden.¹⁵⁸

Eerder oud dan rijk? Achterblijvende welvaartsgroei in Brazilië

In het geval van Brazilië is de verklaring voor de achterblijvende welvaartsgroei niet te vinden in een gebrek aan demografisch dividend. De vruchtbaarheidscijfers zijn snel afgenomen, vergelijkbaar met de snelheid die eerder in Oost-Azië te zien was. Ook nam de levensverwachting snel toe: was de gemiddelde levensverwachting in 1965 nog lager dan zestig jaar, aan het begin van deze eeuw was de levensverwachting opgelopen tot begin zeventig.¹⁵⁹ De demografische transitie vond in min of meer dezelfde periode, en ongeveer even snel, plaats als in veel Oost-Aziatische landen. Maar hoewel de demografische transitie snel genoeg verloopt, komt de welvaartsgroei in Brazilië bij lange na niet in de buurt van die in bijvoorbeeld Zuid-Korea. Bovendien is deze groei lager dan economie op basis van de demografische situatie zouden verwachten.¹⁶⁰

De demografische transitie begon in Brazilië in de jaren 1930 op de gebruikelijke manier, met stijgende levensverwachtingen en in de jaren 1960 een snelle daling van het gemiddeld aantal kinderen. Al in de jaren zeventig leek de Braziliaanse economie, net als die van de Oost-Aziatische landen, te transformeren, met groeipercentages tot wel 14 procent in 1973. Deze hoge groeipercentages waren mede te danken aan grootschalige investeringen en industrialisatie. Maar in jaren tachtig stagneerde de economische ontwikkeling en groeide de economie met minder dan 2 procent per jaar; in sommige jaren

158

Cilliers 2025.

159

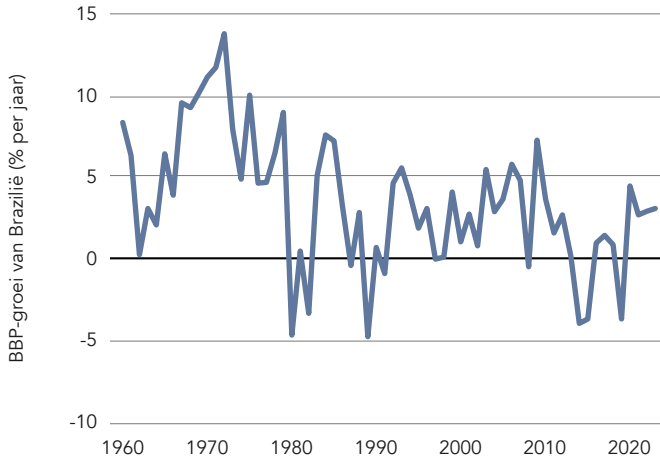
Bloom et al. 2003a.

160

Queiroz & Turra 2010.

kromp de economie zelfs (figuur 3.4).¹⁶¹ Het Plano Real uit 1994 hielp om de inflatie te verlagen, maar structurele problemen, zoals lage productiviteit en grote ongelijkheid, bleven.¹⁶² In 1999 zag Brazilië zich zelfs genoodzaakt om, na een nieuwe financiële crisis, de munt te devalueren.

Figuur 3.4 Jaarlijkse BBP-groei in Brazilië



Bron: Wereldbank

Een belangrijke verklaring voor de beperkte opbrengsten van het demografisch dividend in Brazilië is dat de toegenomen overheidsinkomsten die de grote beroepsbevolking genereerde, voor een groot deel werden herverdeeld richting ouderen, en minder werden geïnvesteerd in toekomstig economisch potentieel.¹⁶³ Ter illustratie: in 2002 werd 21 procent van het BBP besteed aan inkomenssteun, waarvan meer dan de helft (12 procent van het BBP) aan pensioenen – terwijl slechts 6 procent van de Braziliaanse mensen op dat moment 65 jaar of ouder was.¹⁶⁴ Dit percentage is vergelijkbaar met wat veel grijzere Europese landen op dit moment uitgeven. Zo gaven EU-landen in 2023 gemiddeld 11,4 procent van het BBP uit aan pensioenen, een percentage dat zeer

¹⁶¹ Wereldbank 2025a.

¹⁶² De Gini-coëfficiënt (0,56) van Brazilië is een stuk hoger dan die van andere Latijns-Amerikaanse landen (gemiddeld 0,4).

¹⁶³ Queiroz et al. 2006

¹⁶⁴ Het eerder binnen dit project uitgebrachte rapport *Europese vergrijzing in het vizier* zet de risico's van hoge publieke uitgaven aan pensioenen uiteen, ook voor vergrijzende landen in Europa. WRR 2024a.

vergelijkbaar is met dat in het veel minder grijze Brazilië.¹⁶⁵ Aan onderwijs en gezondheid daarentegen gaf de Braziliaanse overheid slechts respectievelijk 5,5 en 3,5 procent van het BBP uit.¹⁶⁶ Tegelijkertijd investeerde het land in projecten waarvan de sociale opbrengsten niet evident waren, waaronder de steun aan dubieuze buitenlandse regimes.

Een groot deel van de bevolking bleef achter in armoede, en kreeg geen betere toegang tot onderwijs, vooral in de meer rurale gebieden. Bovendien namen de genereuze publieke pensioenen voor mensen de prikkels weg om zelf te sparen, waardoor er minder financieel kapitaal werd opgebouwd.¹⁶⁷ Er zijn overigens grote verschillen op het gebied van economische ontwikkeling te zien *binnen* Brazilië. Interessant genoeg worden deze verschillen niet zozeer verklaard door de leeftijdsopbouw van diverse regio's (deze verklaart slechts 10 procent van de variatie), maar door onderwijsinvesteringen. Dit onderstreept nogmaals het belang van beleid, en specifiek van investeringen in onderwijs.¹⁶⁸ Dat neemt niet weg dat die onderwijsinvesteringen mogelijk worden, én zich uitbetalen, dankzij de leeftijdsopbouw.

Sinds 2000 lijkt Brazilië meer gebruik te maken van haar demografisch dividend, waarbij economische groei omgezet wordt in de opbouw van de vaardigheden van en kansen voor de bevolking. Sinds 2000 gaan nagenoeg alle kinderen tussen de zeven en veertien jaar naar school, al blijft uitval na deze leeftijd een probleem.¹⁶⁹ De armoede is aanzienlijk afgenomen, en er is een sterk toegenomen sociale mobiliteit onder de armste mensen van het land. Helaas komt het einde van de demografische *window of opportunity* voor Brazilië langzaam in zicht met het geleidelijk afnemende demografische dividend, en is het de vraag of de inwoners van het land niet 'eerder oud dan rijk' gaan zijn. Dit geldt niet alleen voor Brazilië. Meerdere landen – en in het bijzonder landen met een koloniale erfenis van extractieve instituties (zie box 3.4) – lopen het risico om 'eerder oud dan rijk' te zijn.

165 WRR 2024a.

166 Turra & Queiroz 2005.

167 Queiroz & Turra 2010

168 Baerlocher et al. 2019; Lutz et al. 2019.

169 Queiroz & Turra 2010.

Box 3.4 Het belang van instituties: inclusieve versus extractieve instituties in landen met een koloniaal verleden

De economen Daron Acemoglu, Simon Johnson en James Robinson benadrukken in hun werk het belang van instituties. Hiervoor ontvingen zij in 2024 de Nobelprijs voor de economie.¹⁷⁰ Instituties zijn “the humanly devised constraints, both formal and informal, that shape interactions in economic and political spheres”, oftewel de formele en informele regels die gedragingen en interacties in de economische en politieke sferen vormgeven en inperken. Belangrijke inclusieve instituties zijn eigendomsrechten die breed gelden in de samenleving, een zekere mate van kansengelijkheid en gelijkheid voor de wet.¹⁷¹ Met andere woorden: inclusieve instituties beschermen rechten, eerlijke rechtspraak en politieke vrijheden. Deze instituties bevorderen economische groei. Instituties die niet inclusief maar *extractief* zijn, en die de politieke en economische macht in handen van een kleine elite houden, veroorzaken ongelijkheid en armoede op de lange termijn. Dit onderscheid tussen inclusieve en extractieve instituties is het centrale mechanisme waarom sommige landen langdurig in armoede blijven. In hun boek *Why nations fail* zetten Acemoglu en collega's uiteen hoe een koloniaal verleden langdurig schade kan toebrengen omdat koloniale machten in veel gevallen extractieve instituties ‘achterlieten’. Dit gebeurde voornamelijk in tropische gebieden die door koloniale machten primair gezien werden als wingewest.

Deze historische verklaring voor de enorme economische ongelijkheid in de wereld lijkt weinig hoopgevend. Acemoglu en collega's gaan in tegen de ‘moderniseringstheorie’, die stelt dat economische groei uiteindelijk altijd tot democratisering zal leiden. Zij stellen namelijk dat het niet in het belang van een zichzelf verrijkende elite is om macht of middelen uit handen te geven, en dat de overgang van extractieve naar inclusieve instituties niet vanzelf gaat. Aan de andere kant biedt het inzicht dat inclusieve instituties essentieel zijn voor de groei van welvaart, ook handvatten om toe te werken naar verbetering van die instituties.

170 Deze studies vertrekken vanuit de vraag waarom sommige landen rijk zijn en andere landen aanhoudend arm blijven. Volgens de neoklassieke groeitheorie zouden arme landen rijke landen langzaam moeten inhalen. Er vindt echter niet overal convergentie plaats; het verschil tussen rijke en arme landen neemt dan niet af.

171 Acemoglu et al. 2001.

De keerzijde van de medaille van demografisch dividend

Wanneer demografisch dividend *niet* benut wordt, brengt dit kwetsbaarheden met zich mee. Dat is de keerzijde van de medaille: als het demografisch dividend niet benut kan worden om in eigen land banen en welvaart voor de groeiende groep mensen te genereren, dan brengt dit risico's met zich mee. Zo kan een situatie waarin grote groepen jonge mensen geen werk kunnen vinden, uitmonden in maatschappelijke onrust en in sommige gevallen mogelijk in interne of externe conflicten (box 3.5).¹⁷² In sommige gebieden met een hoog toekomstig demografisch dividend is de opgave enorm. In een achtergrondstudie bij dit rapport is becijferd dat zelfs als de economie in Sub-Sahara-Afrika tot het midden van de eeuw met gemiddeld 4,4 procent per jaar blijft groeien, de economische welvaart per hoofd van de bevolking daar met slechts 1,2 procent per jaar toeneemt.¹⁷³ De snelle bevolkingsgroei ligt hieraan ten grondslag: alleen al om al die mensen inkomen en baankansen te kunnen bieden, is een constant hoge groei nodig. Zelfs met die relatief hoge groei, zouden veel landen in deze regio per hoofd van de bevolking bij de armste landen van de wereld blijven horen. De economische groei kan de demografische groei dan immers maar *net* bijhouden. Om het gat met het gemiddelde van de rest van de wereld in te lopen, zou de economie van Sub-Sahara-Afrika tot het midden van de eeuw per jaar met 15 procent moeten groeien. Dat is hoger dan de jaarlijkse groeicijfers van rond de 10 procent per jaar die China op de top van zijn demografische dividend wist te laten zien.¹⁷⁴

Box 3.5 Demografie en het potentieel voor conflicten

In de wetenschappelijke literatuur zijn verbanden beschreven tussen demografie en de kans op gewelddadige conflicten, inclusief oorlog.¹⁷⁵ Zo zijn er aanwijzingen dat een groot aandeel jonge mensen – in het bijzonder jongvolwassenen – in de bevolking kan bijdragen aan het ontstaan van gewelddadige conflicten tussen of binnen landen.¹⁷⁶ Dit speelt mogelijk des te meer als er voor deze jonge mensen geen betaald werk is. Ook de grotere bevolkingsomvang waar de demografische transitie in eerste instantie toe leidt, kan bijdragen aan conflicten, zo blijkt uit sommige analyses.¹⁷⁷ Dit zou kunnen betekenen dat, met de langzame verspreiding van vergrijzing en krimp over de wereld

172 Weny et al. 2017.

173 Cilliers 2025.

174 Toonen et al. 2024.

175 Brunborg & Urdal 2005; Goldstone 2002.

176 Brooks et al. 2019.

177 Acemoglu et al. 2020.

(hoofdstuk 2), gewelddadige conflicten op termijn zeldzamer worden. En dat ze in de tussentijd mogelijk relatief vaak zullen plaatsvinden in gebieden met een grote en jonge bevolking, zeker waar dit demografisch dividend niet benut wordt (hoofdstuk 2). Maar er zijn natuurlijk ook andere factoren dan demografie die belangrijk zijn om geweld en conflict te kunnen verklaren, zoals de Russische oorlog tegen Oekraïne illustreert. Daar strijden immers twee snel vergrijzende landen met een relatief oude en krimpende bevolking tegen elkaar. Demografie is dan ook zeker geen universele verklaring, want conflicten kennen allerlei complexe oorzaken.

Een snelle bevolkingsgroei kan armoede of een gebrek aan bestaanszekerheid dus ook verergeren, zeker als deze groei *niet* wordt omgezet in banen en economische kansen.¹⁷⁸ Dat illustreert het belang van de ‘race’ tussen demografie en de opbouw van de voorwaarden waaronder het mogelijk is een ontluikend demografisch dividend daadwerkelijk te benutten, zoals sterke lokale instituties, zorg, onderwijs en afzetmarkten. Als aan deze voorwaarden niet tijdig is voldaan kan een demografische kans omslaan in kwetsbaarheid. Deze race speelt in veel opkomende economieën aangezien de vruchtbaarheidscijfers daar veel sneller zijn gedaald dan historisch het geval was in het Westen. Het *window of opportunity* van een hoog demografisch dividend kent daarmee een hoge piek, zij het van korte duur.

Waar het niet lukt om lokaal voldoende banen te generen voor de groeiende beroepsbevolking, kan arbeidsmigratie verlichting bieden. Ook kunnen *remittances* – bedragen die migranten in Nederland en andere westerse landen overmaken naar bekenden in hun land van herkomst – een positieve bijdrage leveren aan de economie in het herkomstland. Dit is te zien als een andere manier om een fase van hoog demografisch dividend te gebruiken. Een land kan bedrijvigheid aantrekken en opbouwen die veel banen genereert. Hierbij gaat het al snel om relatief arbeidsintensieve vormen van productie (uitbesteding of *outsourcing*), en daarmee om handel. Op hoofdlijnen was dit het ‘Chinese model’. Hiernaast kunnen mensen ook verhuizen naar plekken waar werk is, namelijk via arbeidsmigratie. Een voorbeeld van deze tweede manier om een fase van hoog demografisch dividend te benutten, is Polen – een land dat de afgelopen dertig jaar eveneens een spectaculaire welvaartsgroei heeft door- gemaakt en inmiddels per hoofd van de bevolking welvarender is dan Portugal en Japan.¹⁷⁹ Dit land heeft, parallel aan zijn piekend demografisch dividend, een

178
179

World Economic Forum 2017; Sachs et al. 2004.

Het gaat dan om het BBP per capita, gecorrigeerd voor koopkracht. Zie: IMF 2025.

grote uitstroom gezien van mensen naar landen in West-Europa (hoofdstuk 5). Uiteraard zijn dit geen absolute categorieën en in veel landen zullen beide manieren aan de orde zijn. Zo is in Polen na de val van het communisme en de aansluiting bij de EU, naast de arbeidsmigratie naar West-Europa (hoofdstuk 5), ook een aanzienlijke, exportgerichte maakindustrie opgekomen. En zo zet India – de demografische belofte van de komende twintig jaar – in op zowel de opbouw van een lokale maakindustrie als arbeidsmigratie en werkvisa voor haar burgers. De overheid koppelt dit thema in internationale gesprekken ook vaak aan onderhandelingen over handelsbetrekkingen (zie ook hoofdstuk 6).¹⁸⁰

Kernpunten 3.4 De race tussen demografie en de opbouw van voorwaarden om het demografisch dividend te kunnen benutten

- Als landen hun demografisch dividend niet benutten, missen zij een historisch uitzonderlijke kans om welvaartsgroei tot stand te brengen. Ook lopen zij het risico om ‘eerder oud dan rijk’ te zijn.
- Er is dus een ‘race’ tussen de demografie en de opbouw van de randvoorwaarden om dat dividend te kunnen benutten gedurende het soms relatief korte *window of opportunity* dat landen daarvoor hebben.
- Naast de succesverhalen, zijn er landen die minder in staat bleken hun demografisch dividend om te zetten in welvaarts- en banengroei. In Brazilië bijvoorbeeld zijn achterblijvende investeringen in menselijk kapitaal een oorzaak van de beperkte welvaartsgroei.
- Onbenut demografisch dividend brengt risico’s met zich mee. Als een grote groep jonge mensen geen werk kan vinden en geen manieren ziet voor een beter leven, kan dit leiden tot frustratie en maatschappelijke onrust.

3.5 Voorwaarden om demografisch dividend te kunnen benutten

Demografisch dividend kan een land helpen een opwaartse spiraal op gang te brengen. Een groot arbeidsaanbod en kapitaalverdieping brengen de welvaarts-groei teweeg, die weer mogelijkheden biedt om menselijk kapitaal verder op te bouwen en de demografische transitie verder aan te jagen. Maar een grote en groeiende beroepsbevolking leidt niet automatisch tot langdurige welvaarts-

groei. Gezien het risico dat bestaat als deze spiraal niet op gang komt, is het de vraag welke voorwaarden daarvoor nodig zijn.¹⁸¹

Om demografisch dividend te kunnen *benutten* moet in ieder geval aan drie voorwaarden voldaan zijn¹⁸²: (1) de beroepsbevolking moet gezond en opgeleid zijn, zodat zij in economische termen productief kan zijn; (2) er moet voldoende werkgelegenheid zijn voor de beroepsbevolking, en er moeten goede handelsbetrekkingen en afzetmarkten zijn; en (3) er moeten stabiele en inclusieve instituties zijn, die bijdragen aan een betrouwbare overheid en die (private) investeringen mogelijk maken. Deze voorwaarden bieden handvatten om in te schatten welke landen in de (nabije) toekomst in staat zullen zijn hun demografisch dividend te benutten, en geven inzicht in het type beleid dat hiervoor nodig is (hoofdstuk 6).

Voorwaarde 1: Breed toegankelijke zorg en onderwijs stelt mensen in staat om economisch productief te zijn

Een relatief grote beroepsbevolking draagt pas bij aan welvaartsgroei wanneer deze in staat is om productief te zijn. Investeringen in gezondheid en onderwijs zijn daarom belangrijk. Deze helpen een demografisch dividend tot stand te brengen. Dit komt onder andere doordat de lagere kindersterfte als gevolg van die investeringen er mede toe leidt dat mensen minder kinderen krijgen, wat de demografische transitie stimuleert.¹⁸³ Bovendien helpen een goede hygiëne en gezondheidszorg kinderen om naar school te gaan en volwassenen om productief werk te verrichten, en zo het demografisch dividend te benutten.¹⁸⁴ Breed toegankelijk en kwalitatief goed onderwijs draagt eraan bij dat mensen vaardigheden en kennis opbouwen om werk te kunnen doen waaraan behoefte is.¹⁸⁵ Zo is de welvaartsgroei in Zuid-Korea voor een groot deel toe te schrijven aan het feit dat onderwijs snel beschikbaar werd voor nagenoeg iedereen. In 1945 ging nog slechts circa 45 procent van de kinderen naar het basisonderwijs, en eind jaren vijftig was dit dankzij succesvolle onderwijsprogramma's

181 Het antwoord richt zich op de voorwaarden met betrekking tot het benutten van demografisch dividend, en gaat niet in op de vraag wat er *in het algemeen* nodig is voor landen om zich te ontwikkelen. Wel is er een sterke overlap tussen deze twee kwesties. Meer achtergrond bij ontwikkelingseconomie in algemene zin is onder andere te vinden in: Van Marrewijk & Brakman (2022). In de Global Competitiveness Index (GCI) brengt de Wereldbank in kaart welke factoren in algemene zin de competitiviteit van economieën remmen of juist aanjagen. Wereldbank 2025b.

182 Dit baseren we onder andere op een classificatie van Gribble & Bremner 2012: 3. Andere, maar inhoudelijke vergelijkbare classificaties worden ook gebruikt. Zo hanteert het World Economic Forum 2015 het 3E-framework (Educate, Empower, Employ) wat inhoudelijk een grote overlap kent. Andere bronnen zijn: Patierno et al. 2019; Wereldbank 2019; VN 2023; Groth et al. (2019).

183 Gribble & Bremner 2012.

184 Bloom et al. 2010.

185 Elsafty & Elzefatwy 2022 laten dit zien voor Egypte. Zie ook VN 2023.

opgelopen tot 95 procent.¹⁸⁶ Bovendien sloot het onderwijs goed aan bij de vraag vanuit de arbeidsmarkt.¹⁸⁷ Dat de welvaartsgroei in Brazilië achterbleef wordt juist toegeschreven aan lage investeringen in onderwijs, waardoor het demografisch dividend niet overal effectief benut kon worden¹⁸⁸. Bovendien stimuleert onderwijs werk in de formele in plaats van in de informele economie. Dit heeft positieve gevolgen voor de publieke middelen, die vervolgens weer in het onderwijs en zorg geïnvesteerd kunnen worden.

Voorwaarde 2: Werkgelegenheid en afzetmarkten

Een grote, gezonde en opgeleide beroepsbevolking is op zichzelf niet voldoende om het demografisch dividend om te zetten in welvaartsgroei; daar is ook werkgelegenheid voor nodig. Als mensen grotendeels blijven werken in laagproductieve of informele sectoren als kleinschalige landbouw, dan is de welvaartsgroei op de lange termijn niet duurzaam. Want zodra de ‘baby-boom’-generatie vergrijst, wordt de afhankelijkheidsratio minder gunstig terwijl de economie dan nog steeds afhankelijk is van arbeidsintensieve laagproductieve sectoren.¹⁸⁹ Voor langdurige welvaart is daarom een tussenstap nodig in de ontwikkeling van een (laagproductieve) agrarische samenleving naar een economie gericht op hoogwaardige productie en diensten. Omdat de inkomens in eigen land op dat moment nog laag zijn, richten landen zich in deze fase gewoonlijk op de arbeidsintensieve en exportgerichte (maak)industrie. Daarbij staat de vraag open of landen zich in de toekomst, mogelijk meer dan in het verleden, in plaats daarvan gaan richten op de export van diensten (box 3.6). Om zulke werkgelegenheid te bevorderen zijn onder andere investeringen nodig in digitale en fysieke infrastructuur; hiernaast zijn goede handelsrelaties van belang. Hier kunnen Nederland en Europa van betekenis zijn, bijvoorbeeld door afzetmarkten te bieden én als bron van investeringen (hoofdstuk 6).

Box 3.6 Ontwikkeling via diensten als alternatief? Of premature de-industrialisatie?

Sommige opkomende economieën beginnen de eerste fase van demografisch dividend door te maken, maar zijn minder gericht op de maakindustrie dan andere landen eerder waren in een vergelijkbare fase. Traditioneel heeft de relatie tussen inkomen en industrialisatie de vorm van een heuvel, waarbij inkomensstijging samengaat met

186 Spindelman 2023.

187 Lee 2007.

188 Baerlocher et al. 2019.

189 World Economic Forum 2015.

een industrialisatie die eerst toeneemt en dan afneemt. Deze curve verschuift volgens sommige analyses echter naar de lagere inkomensniveaus, wat betekent dat landen eerder en bij lagere inkomensniveaus hun industriële sector beginnen te verliezen (premature de-industrialisatie).¹⁹⁰ Landen in Latijns-Amerika lijken geraakt te worden door deze ontwikkeling, onder andere als gevolg van arbeidsbesparende technologieën – die mogelijk weer voortkomen uit de innovatieprikkelers door de steeds schaarsere arbeid wereldwijd.

Te vroege de-industrialisering zou welvaartsontwikkeling kunnen belemmeren, omdat de (arbeidsintensieve) industriële sector traditioneel belangrijk is voor de productiviteitsgroei en de werkgelegenheid. De traditionele industrialiseringsstrategieën werken mogelijk dus niet meer zo goed als voorheen.¹⁹¹ Twee belangrijke voorbeelden van landen die zich gedeeltelijk anders lijken te ontwikkelen, zijn India en de Filipijnen.¹⁹² In beide landen is de dienstensector relatief belangrijk; in India groeit deze zelfs als aandeel van de werkende bevolking.¹⁹³ Ten dele is dit een symptoom van beperkte benutting. Veel mensen werken namelijk in kleinschalige, relatief laagwaardige en vaak informele (stedelijke) dienstensectoren. Maar ook hebben zowel India als de Filipijnen een dienstverlenende exportindustrie opgebouwd die ict en andere zakelijke diensten, zoals *call centres*, exporteert (tekstbox 4.4). Taal helpt daarbij – relatief veel Indiërs en Filipijnen spreken Engels als overblijfsel van de kolonisatie door het Verenigd Koninkrijk (VK) en de VS – net als het relatief goede onderwijs. Technologische ontwikkelingen maken dit mogelijk. Via internet kan een helpdesk in Manilla de Amerikaanse markt bedienen, en werken ict'ers vanuit de Indiase staat Karnataka. In de tijd dat eerdere exporttijgers als Zuid-Korea en China opkwamen, was dit nog niet denkbaar.

Tegelijkertijd valt nog te bezien in hoeverre het in de toekomst voor opkomende economieën mogelijk gaat zijn om met de export van diensten het grote volume aan banen te genereren dat de maakindustrie historisch gezien bood. Een uitdaging voor een op diensten gericht groeimodel is dat dit vaak meer vergt van scholing en vaardigheden, en dat het daarom een grote stap is om te nemen vanuit een grotendeels op ongeschoolde arbeid gerichte rurale economie. Aan de andere kant zijn veel diensten arbeidsintensief, en vereisen ze doorgaans

190 Rodrik 2016.

191 Sheehan 2008; Singh 2006.

192 Dasgupta & Singh 2005.

193 Toonen et al. 2024: figuur 8.2.

minder grote kapitaalinvesteringen dan industriële productie.¹⁹⁴ En hoewel veel diensten door technologische verandering makkelijker te exporteren zijn dan vroeger, blijven goederen in algemene zin makkelijker verhandelbaar. Het is met dit alles goed mogelijk dat diensten in de toekomst een grotere rol zullen spelen bij de benutting van demografisch dividend. Maar het is sterk de vraag of zij een wezenlijke vervanging kunnen zijn voor een op de maakindustrie en export gericht groeimodel. Het is dan ook geen verrassing dat juist een land met een groot opkomend demografisch dividend als India ernaar streeft ook een grotere maakindustrie op te bouwen (hoofdstuk 6).

Voorwaarde 3: Politieke en economische instituties zijn stabiel en inclusief

Instituties zijn de formele en informele structuren die vormgeven hoe individuen en organisaties in een samenleving met elkaar omgaan (tekstbox 3.4). Hieronder vallen formele zaken als wetten, eigendomsrechten, contracthandhaving en sociale vangnetten, en informele zaken als tradities, normen en sociale netwerken. Betrouwbare instituties zorgen voor de noodzakelijke voorwaarden om te kunnen investeren en samenwerken, zoals stabiliteit, zekerheid en *rule of law*.¹⁹⁵ Zwakke instituties daarentegen kunnen leiden tot wantrouwen, instabiliteit, corruptie en inefficiëntie. Dat geeft hoge transactiekosten en een inefficiënte economie. Stabiele en betrouwbare politieke instituties zijn belangrijk om het demografisch dividend om te kunnen zetten in welvaartsgroei. Ontwikkelde financiële markten maken het bijvoorbeeld mogelijk dat mensen sparen, en dragen bij aan de kapitaalintensivering die belangrijk is voor het omzetten van demografisch dividend in welvaartsgroei.¹⁹⁶

Hoewel instituties en welvaartsontwikkeling evident met elkaar samenhangen, is voorzichtigheid geboden bij het afleiden van beleidsimplicaties op dit gebied. Opkomende economieën met demografisch dividend kunnen niet simpelweg een pakket instituties invoeren om duurzame welvaartsgroei op gang te brengen. Welke instituties van belang zijn, hangt bovendien af van de fase van economische ontwikkeling waarin deze economieën verkeren. De voorbeelden van China en Zuid-Korea laten zien dat democratische instituties in de vroege fase van economische ontwikkeling niet per se noodzakelijk zijn om demografisch dividend te benutten. Maar democratische instituties lijken op de langere termijn wel van belang voor een inclusieve en langdurige groei

194

Eichengreen & Gupta 2011.

195

Bloom et al. 1998; Bloom et al. 2003a; De Soto 2013.

196

Ahmed et al. 2016; McNicoll 2006.

die ten goede komt aan de brede welvaart van de inwoners van een land.¹⁹⁷ Diverse Aziatische landen hebben zich in eerste instantie onder autocratische regimes uit armoede ontwikkeld, en pas daarna hun politieke instituties verder gevormd.¹⁹⁸ De causaliteit kan dus beide kanten op gaan: formele instituties dragen bij aan economische ontwikkeling, en volgen hier vaak ook weer ten dele uit.¹⁹⁹ Bovendien is er geen simpel universeel model van welke instituties effectief zijn, maar hangt die effectiviteit sterk van de context af.²⁰⁰ Lokale kennis is belangrijk en effectiever gebleken dan institutionele blauwdrukken of uit het buitenland geïmporteerde *best practices*.

Dat neemt niet weg dat Nederland en Europa bij kunnen dragen aan de mogelijkheden die arme landen hebben om hun demografisch dividend duurzaam en goed te benutten. Door middel van investeringen, handelsbetrekkingen en ontwikkelingssamenwerking op basis van lokale kennis kan welvaartsontwikkeling in armere gebieden op de wereld verder op gang worden gebracht. Economische ontwikkeling van ‘jonge’ landen is niet enkel in het belang van die landen zelf, maar dient ook Nederlandse belangen. De Nederlandse welvaart is immers sterk verbonden met buitenlandse arbeid en handel. Dat het aanbod van buitenlandse arbeid zich over de wereld verplaatst, roept de vraag op of de voorwaarden voor economische ontwikkeling voldoende aanwezig zijn in landen met demografisch dividend. Uit een onderzoek dat in het kader van dit rapport verricht is naar de situatie in landen in Sub-Sahara-Afrika, komt naar voren dat er nog veel moet gebeuren vóór deze jonge en groeiende regio klaar is om haar demografisch dividend te benutten.²⁰¹

Kernpunten 3.5 Duurzame welvaartsgroei op de lange termijn: voorwaarden om demografisch dividend te kunnen benutten

- Demografisch dividend zet zich niet vanzelf om in welvaartsgroei. Zeker voor een langdurige welvaartsgroei moet aan een aantal voorwaarden voldaan worden.
- Die voorwaarden zijn: (1) een gezonde beroepsbevolking die voldoende onderwijs heeft gehad; (2) voldoende werkgelegenheid en toegankelijke afzetmarkten; (3) stabiele en betrouwbare instituties.

197 Rodrik 2000; Acemogelu et al. 2019.

198 Glaeser et al 2004.

199 Chang 2011; Acemoglu et al. 2001.

200 Rodrik 2000, 2008.

201 Cilliers 2025.

- In het verleden ontwikkelde de welvaart zich tijdens de periode waarin de beroepsbevolking groot was en verder toenam, gewoonlijk volgens het pad van industrialisering.
- Een open vraag is of industrialisering nog voldoende mogelijkheden biedt voor een grote welvaartsgroei. Ook is onzeker of landen die over een toekomstig demografisch dividend beschikken, de voorwaarden om deze ook te kunnen benutten wel tijdig op orde kunnen krijgen.
- Investerings, handelsbetrekkingen en ontwikkelingssamenwerking kunnen daaraan bijdragen en daarmee ook een Nederlands belang dienen.

3.6 **Conclusie: Demografisch dividend biedt nieuwe opkomende economieën mogelijkheden**

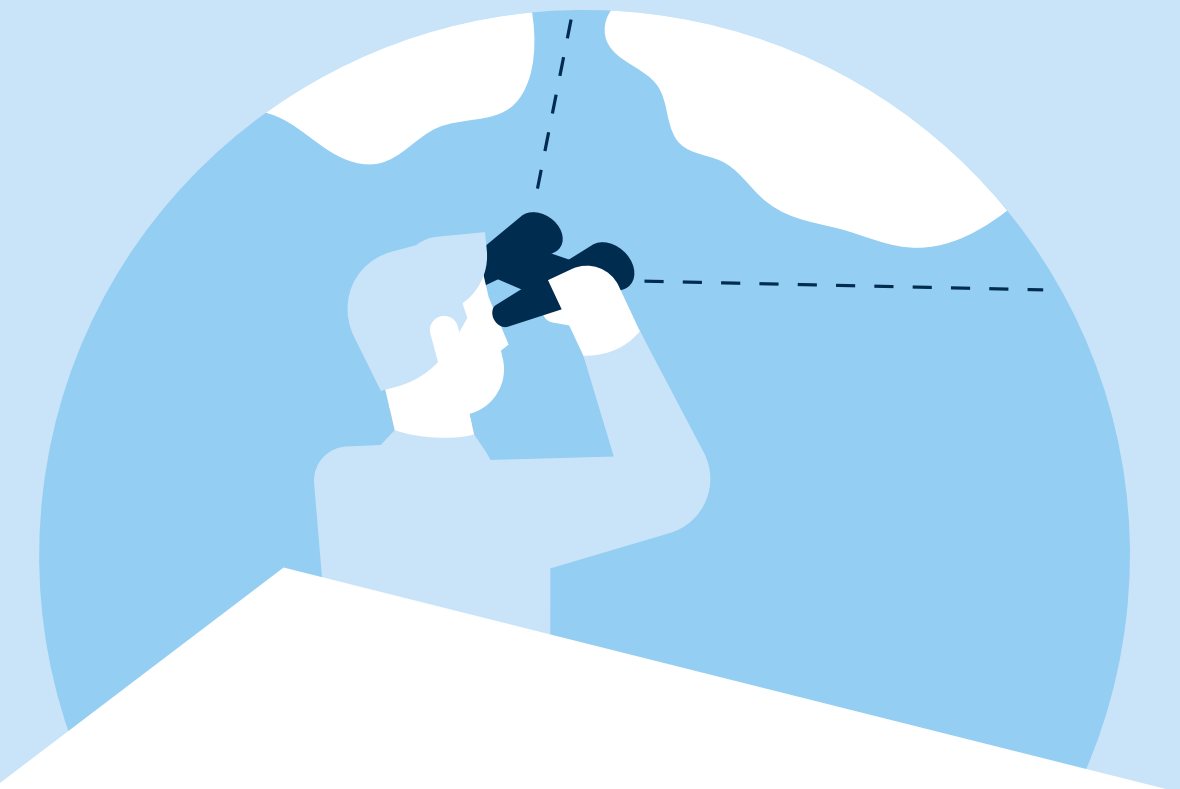
Als onderdeel van de demografische transitie maken nagenoeg alle gebieden op de wereld een fase van demografisch dividend door. Dankzij een groot aanbod van arbeid en kapitaalverdieping biedt deze fase potentie voor economische groei en maatschappelijke transformatie. Zo hebben landen als Zuid-Korea, China en Ierland de periode waarin zij over een relatief grote beroepsbevolking beschikten, om weten te zetten in langdurige welvaartsgroei. Dat deden zij door te investeren in zaken als breed toegankelijk onderwijs, gezondheidszorg, infrastructuur, goede instituties, werkgelegenheid en effectief handelsbeleid. Daardoor is hun economie niet alleen tijdens de periode van demografisch dividend sterk gegroeid, maar zijn zij potentieel ook in staat om in de daaropvolgende periode van vergrijzing hun welvaart op peil te houden.

Demografisch dividend biedt weliswaar een kans op, maar geeft geen garantie voor economische groei en de ontwikkeling van (brede) welvaart. Verschillende landen, zoals Brazilië, lijken hun demografisch dividend in mindere mate om te zetten in banen en economische ontwikkeling. Zij lopen het risico om ‘eerder oud dan rijk’ te worden. Demografisch dividend kan leiden tot risico’s op onrust en onvrede wanneer er in een regio onvoldoende werk is voor de grote beroepsbevolking. Wanneer in een land de bevolking jong is en de werkloosheid hoog, kunnen interne spanningen ontstaan en kan de emigratie toenemen. Arbeidsmigratie kan overigens een route zijn om het ruime arbeidspotentieel te benutten. Hiernaast kunnen arbeidsmigranten via *remittances* bijdragen aan de inkomens en ontwikkeling in het land van herkomst (zie ook hoofdstukken 5 en 6).

Of en hoe het demografisch dividend benut wordt, is uiteraard aan landen zelf. Het is niet aan Nederland of het Westen om keuzes te maken over economische ontwikkeling, industrialisering of over mogelijke afruilen tussen verschillende

dimensies van brede welvaart. Toch kan Nederland – alleen en in Europees verband – een rol spelen wanneer landen er, door bepaalde belemmeringen, niet in slagen het door hen gewenste proces van (duurzame) industrialisering en economische groei in gang te zetten. Investerings, handelsrelaties en ontwikkelings- en internationale samenwerking kunnen de benutting van het demografisch dividend op belangrijke manieren bevorderen. Een Nederlandse bijdrage hieraan zou neerkomen op welbegrepen eigenbelang. Als jonge, nu nog arme landen hun demografisch dividend weten om te zetten in welvaarts-groei, dan geeft dit immers kansen op het gebied van handel en internationale specialisatie.

Als landen die demografische kansen benutten, dan zal het zwaartepunt van de wereldwijde economische groei de komende decennia met het demografisch dividend mee verschuiven. Dat betekent dat het naar verwachting langzaam verschuift van China en westerse landen naar eerst Zuid-Azië (India, Bangladesh, Pakistan) en Zuidoost-Azië (bijvoorbeeld Indonesië, de Filipijnen). En vervolgens in de tweede helft van de eeuw naar Sub-Sahara-Afrika. Deze verschuiving zal gevolgen krijgen voor onze handel – of, in termen van dit rapport, voor de rol die arbeid *in* het buitenland speelt in de Nederlandse samenleving en economie.



Deel 2

Gevolgen voor Nederland

4 Nederlandse handel verplaatst zich met het mondiale arbeidspotentieel

Al eeuwenlang is internationale handel van groot belang voor de Nederlandse economie en samenleving. Zo werd Leiden al in de veertiende eeuw rijk van de productie en export van laken – een stof die gemaakt werd van uit Engeland en Schotland geïmporteerde ruwe wol.²⁰² Ook nu nog is internationale handel een belangrijk onderdeel van het Nederlandse verdienmodel én van het dagelijks leven in Nederland. Zo worden de zonnepanelen die cruciaal zijn voor de energietransitie, voor 89 procent uit China geïmporteerd.²⁰³ Behalve eind-producten voor Nederlandse consumenten – naast die zonnepanelen ook zaken als computers, speelgoed en software – importeren Nederlandse bedrijven ook volop grondstoffen en tussenproducten.²⁰⁴ Al die importstromen zijn cruciaal voor de productie in Nederland van goederen of diensten.

Door de demografische transitie gaan de handelsstromen naar en vanuit Nederland echter veranderen. Arbeid *in* het buitenland is in de toekomst op andere plekken te vinden dan nu, en hetzelfde geldt voor bedrijvigheid én consumenten. In dit hoofdstuk analyseren we wat zulke verschuivingen kunnen betekenen voor de handelsstromen van en naar Nederland. Bijzondere aandacht gaat daarbij uit naar China de spreekwoordelijke fabriek van de wereld. Want, zoals we gezien hebben gaat die een radicale demografische transformatie doormaken.

4.1 Handel als internationale specialisatie

De basis van een moderne economie bestaat uit arbeidsdeling en specialisatie. Bedrijven en mensen leggen zich ergens op toe en worden daar vervolgens goed of efficiënt in. Andere goederen of diensten kopen zij juist in. Of het nu gaat om graan, brood, staal, zonnepanelen, rapporten, software of zorg: door arbeidsdeling kan iedereen zich specialiseren, werkt de economie efficiënter en neemt de economische welvaart toe. Handel is weinig meer dan de internationale toepassing van dit principe. Toeleveranciers, afnemers en consumenten kunnen zich immers ook in andere landen bevinden, en arbeidsdeling kan zo plaatsvinden over de grenzen heen. Als een grondstof, dienst of eindproduct, op weg naar een bedrijf of consument, een landsgrens overschrijdt, dan spreken we van handel. Zo kunnen bedrijven en landen zich toeleggen op goederen of diensten waarin zij een zogeheten comparatief voordeel hebben (box 4.1).

202 Van Loo 2021.

203 Toonen et al. 2024.

204 In de economische literatuur en statistieken wordt vaak de term ‘halffabricaten’ gebruikt, in de Engelstalige literatuur ‘intermediate good’.

Box 4.1 Handel en comparatief voordeel

Economen spreken van een comparatief voordeel als de relatieve prijs van een product²⁰⁵ (ten opzichte van andere producten) in het ene bedrijf of land lager is dan in een ander bedrijf of land.²⁰⁶ Zo'n comparatief voordeel kan samenhangen met allerlei factoren. Denk bijvoorbeeld aan geografische omstandigheden, zoals het klimaat of de aanwezigheid van natuurlijke hulpbronnen. Of denk aan de aanwezigheid van (technische) kennis en vaardigheden, of aan verschillen in de beschikbaarheid van kapitaal of arbeid. In de internationale handel is de kern van comparatief voordeel dat de *relatieve* prijs van producten tussen landen varieert. Onverschillig de reden voor een comparatief voordeel, is de totale *economische* welvaart erbij gebaat als dat land dat ene product produceert en exporteert en andere producten juist importeert. Wanneer Nederlandse bedrijven een product importeren waarvoor geldt dat, zeg, Duitse bedrijven een comparatief voordeel hebben, dan houden zij namelijk schaarse capaciteit (mensen, grondstoffen, ruimte) over om daarmee een goed of dienst te maken waarin ze zelf beter zijn. En kunnen dit goed of die dienst vervolgens exporteren. Dit economische voordeel geldt expliciet voor beide partijen in een handelstransactie, al zijn de baten niet altijd gelijk verdeeld. Uiteraard zijn er niet alleen economische implicaties van handel, ook op andere dimensies kan handel een effect hebben (tekstbox 4.2).

De wol voor de middeleeuwse Leidse lakenindustrie kwam uit Groot-Brittannië, omdat het Engelse heuvellandschap uitermate geschikt is voor schapen en een goede kwaliteit wol oplevert. Tegelijkertijd waren de Nederlandse weides uitermate geschikt voor begrazing door koeien, en de productie van kaas en zuivel. Met andere woorden: de natuurlijke hulpbronnen in de twee landen verschillen, en dat is een belangrijke reden voor handel. Ook bananen, koffie en olie moet Nederland van elders halen, omdat deze hier niet

205 Daarmee bedoelen we zowel fysieke goederen als diensten.

206 Het gaat hier dus om een relatief voordeel. Economen spreken van een absoluut voordeel als in een land beide producten goedkoper te produceren zijn. Ook dan kan handel economisch voordelig zijn, maar dan moet er óók sprake zijn van een comparatief voordeel (dus een relatief prijsvoordeel voor het ene product ten opzichte van het andere product). De bekendste uitwerking van het idee van comparatief voordeel is al in 1817 geformuleerd door de Britse econoom en politicus David Ricardo. Sindsdien zijn daarop allerlei beperkingen, uitbreidingen en nuanceringen geformuleerd, zoals de rol van transactiekosten of verschillende productiefactoren. Zie voor een overzicht bijvoorbeeld Krugman et al. 2022; zie Leamer 1995 voor een bespreking van een belangrijke uitbreiding, het Heckscher-Ohlin-model.

of nauwelijks voorkomen.²⁰⁷ Hetzelfde geldt voor de dienst ‘toerisme’. Deze kopen we graag in Frankrijk of Spanje in, als we daar elke zomer in groten getale heen reizen om van het weer en de cultuur te genieten.²⁰⁸ Dit zijn voorbeelden van natuurlijke hulpbronnen, die samen met kapitaal en arbeid de drie klassieke productiefactoren vormen.²⁰⁹ In dit rapport ligt de nadruk op arbeid en op de rol die arbeid speelt in de internationale specialisatie.

Immers, door de grote demografische veranderingen die plaatsvinden, zal juist de factor arbeid gaan verschuiven over de wereld. De veranderende aanwezigheid van arbeid zal effecten hebben op de prijs ervan, en daarmee op de mogelijkheden om grondstoffen, diensten en goederen te produceren die arbeid vergen. Bedrijven in landen met relatief goedkope arbeid – niet voor niets vaak lagelonenlanden genoemd – hebben een comparatief voordeel voor arbeidsintensieve delen van de productieketen. Zo vergt een iPhone een productieketen waarin bedrijven in tientallen landen componenten leveren.²¹⁰ De arbeidsintensieve assemblage vindt vooral plaats in landen waar arbeid relatief overvloedig aanwezig, en dus goedkoop, is. De kapitaal- en kennisintensieve delen van productieketens daarentegen vinden doorgaans plaats in landen waar de arbeid schaarser en duurder is.

Op deze manier is de afgelopen decennia een fijnmazig systeem ontstaan van lange en vaak complexe, internationaal geïntegreerde productieketens.²¹¹ Bedrijven in elke stap van die keten specialiseren zich in die delen van het productieproces waarop zij een comparatief voordeel hebben. Zo blijkt uit onderzoek dat Europese economieën zich in toenemende mate hebben toegelegd op die delen van de productieketens die afhankelijk zijn van innovatie en kennis, en op diensten die samenhangen met productie. De arbeidsintensieve maakindustrie in deze landen daarentegen liep sterk terug.²¹² In economische zin leidt dit proces, mits er geen sprake is van dwang of uitbuiting, tot wederzijds voordeel. Rijke landen profiteren van betaalbare halffabricaten en consumptiegoederen terwijl zich ontwikkelende economieën banen en economische welvaart genereren voor hun groeiende bevolking (hoofdstuk 3).

207 Er worden in Nederland geen bananen of koffie geteeld, maar er vindt wel op zeer beperkte schaal oliewinning plaats.

208 In economische zin is een vakantie naar het buitenland export van een dienst vanuit dat land naar Nederland.

209 In sommige economische theorieën wordt hier nog kennis, menselijk kapitaal of ondernemerschap aan toegevoegd. Voor het fundamentele punt dat we in dit hoofdstuk willen maken, maakt die toevoeging niet uit. Zie bijvoorbeeld Dean & Kretschmer 2007.

210 Volgens een schatting uit 2018 gaat het om componenten uit 43 landen. Zie Petrova 2018.

211 In de Engelstalige literatuur wordt vaak de term Global Value Chain (GVC) – globale waardeketen – gebruikt.

212 Timmer et al. 2013.

Dat betekent niet dat er geen kanttekeningen, bredere implicaties of verdelingsaspecten bij handel komen kijken. Immers, in de realiteit van alledag vindt handel ook plaats in een context van ongelijke machtsverhoudingen, en kunnen baten binnen en tussen landen ongelijkheid verdeeld zijn (box 4.2).

Box 4.2 Complexe impact van handel op brede welvaart

Uiteraard heeft handel bredere implicaties dan alleen economische. Zo kunnen handelsstromen ook gevolgen hebben voor andere dimensies van welvaart, zoals veiligheid, gezondheid, duurzaamheid en sociale cohesie. Anno 2025 heeft Nederland door geopolitieke en internationale spanningen toenemende aandacht voor zijn afhankelijkheid van China en de Verenigde Staten voor cruciale producten en diensten.²¹³ De vrees bestaat dat die afhankelijkheid uitgebuit kan worden.²¹⁴ Ook de Russische inval in Oekraïne en eerder de coronacrisis hebben al bestaande zorgen over de veerkracht van lange internationale productieketens pijnlijk voelbaar gemaakt. Denk bijvoorbeeld aan de internationale concurrentieslag om schaarse mondkapjes aan het begin van de pandemie, of aan de initiële doorwerking van de Russische oorlog tegen Oekraïne in de graanprijzen en voedselzekerheid in Afrika. Tegelijk laat de coronacrisis ook zien dat, juist door de vele internationale verbindingen, het handelssysteem zich snel en flexibel kan aanpassen aan veranderende omstandigheden. Zo kon de grote productiecapaciteit van China juist door de handel snel gekoppeld worden aan de ongekend snel toenemende vraag naar mondkapjes vanuit de hele wereld. Verbondenheid kan dus ook juist veerkracht bieden.

Dit illustreert dat het onmogelijk is om een algemene conclusie te trekken over de invloed van internationale handel op dé brede welvaart. Die invloeden kunnen namelijk anders uitpakken voor verschillende dimensies van welvaart en voor verschillende plekken. Transport van goederen over lange afstanden kan bijvoorbeeld gepaard gaan met een hoge uitstoot van CO₂ en lage prijzen kunnen leiden tot overconsumptie, wat nadelig is voor klimaatverandering. Tegelijkertijd is de inschatting op basis van wetenschappelijk onderzoek dat zonnepanelen zonder de mondiale productieketens 20-30 procent duurder zouden zijn

213

WRR 2024.

214

Arriola et al. 2024.

geweest.²¹⁵ De ongeken­de kostendaling van duurzame energie is juist cruciaal voor een succesvolle energietransitie.²¹⁶ Ook kunnen positieve effecten op de ene plek samengaan met negatieve effecten elders. Er zijn wel degelijk ‘winnaars’ en ‘verliezers’: de opkomst van China leidde tot een ongeken­de daling van de armoedecijfers daar (hoofdstuk 3), terwijl in sommige gemeenschappen in Noord-Amerika en Europa bedrijvigheid weggevaagd werd en de sociale samenhang onder druk kwam te staan.²¹⁷

Kernpunten 4.1 Handel als internationale specialisatie

- Specialisatie en arbeidsdeling vormen de basis van moderne economieën. Handel is de internationale toepassing van deze principes.
- Als één van de drie klassieke productiefactoren is arbeid een centrale factor die bepaalt waar bedrijven in specialiseren.
- In landen met een hoog demografisch dividend specialiseren bedrijven zich in arbeidsintensieve delen van de productieketens. De kapitaal- en kennisintensieve delen vinden vaak plaats in ‘grijzere’, rijke landen in het Mondiale Noorden.
- Deze internationale specialisatie door handel is netto economisch voordelig, maar heeft complexe en soms negatieve implicaties voor andere dimensies van de brede welvaart in Nederland en elders.

4.2 Sterke toename van de wereldhandel en de opkomst van China

Gedurende de afgelopen decennia zijn economieën over de hele wereld geherstructureerd door de toename van de internationale handel, en in het bijzonder door de opkomst van China. Hierdoor ontstond een steeds fijnmaziger systeem van internationale specialisatie, waarin demografische veranderingen en verschuivingen in het arbeidsaanbod een belangrijke rol speelden. In deze paragraaf kijken we naar historische ontwikkelingen in de Nederlandse en wereldhandel, waarbij we in het bijzonder inzoomen op de rol van China.

215 Helveston et al. 2022.

216 Way et al. 2022.

217 Autor et al. 2013.

Economisch historici onderscheiden veelal twee periodes van toenemende wereldhandel.²¹⁸ De precieze afbakeningen verschillen, maar de eerste periode loopt grofweg vanaf de vroege negentiende eeuw tot 1914, het begin van de Eerste Wereldoorlog. In de jaren dertig van de vorige eeuw zorgden wederzijdse importheffingen ervoor dat de internationale handel verder terugliep. De tweede periode van mondialisering begint vervolgens in de jaren 1960-1980 en loopt door tot nu. Beide periodes hebben overeenkomsten én belangrijke verschillen. Zo was in beide fases een sterke afname van de transport- en communicatiekosten van belang. In de eerste fase ging het hierbij om het stoomschip, de trein en de telegraaf, in de tweede om vliegtuigen, gestandaardiseerde zeecontainers en ict en internet. Er waren uiteraard ook verschillen in de drijvende factoren achter en de uitkomsten van de globalisering. In de eerste periode, bijvoorbeeld, vond wereldhandel veelal plaats in de context van Europees kolonialisme, terwijl in de tweede fase de dekolonisatie grotendeels was voltooid. En waar op hoofdlijnen de uitkomst van de eerste fase was dat het rijke, geïndustrialiseerde Noord-Amerika en West-Europa industriële goederen exporteerden terwijl de rest van de wereld vooral grondstoffen leverde²¹⁹, is de voorlopige uitkomst van de tweede fase heel anders.

Box 4.3 Afbouw van handelsbarrières na de Tweede Wereldoorlog

De wereld heeft in de periode na de Tweede Wereldoorlog een periode van ongekende handelsliberalisatie doorgemaakt – die anno 2025 in toenemende mate onder druk staat. Deze periode begon in 1947 met het afsluiten van de *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT). Deze overeenkomst had als doelstelling om handelsbarrières tussen de 23 deelnemende landen (die toen 80 procent van de wereldwijde handel vertegenwoordigden) te verminderen, in het bijzonder de importheffingen. Op dat moment bedroegen de gemiddelde onderlinge importheffingen voor de belangrijkste deelnemende landen 22 procent. Gedurende de volgende halve eeuw liepen deze – eerst onder de GATT en vanaf 1994 onder de opvolger World Trade Organisation (WTO; Wereldhandelsorganisatie, WHO) – terug tot gemiddeld 5 procent in 2017.²²⁰ Anno 2025 echter staat dit proces van teruglopende handelsbarrières onder grote druk. In het bijzonder door de Amerikaanse koerswending op het gebied van de vrijhandel, maar ook

218

Broadberry & O'Rourke 2010; Baldwin & Martin 1999; Findlay & O'Rourke 2007.

219

Findlay & O'Rourke 2007: 411-414.

220

Bown & Irwin 2007.

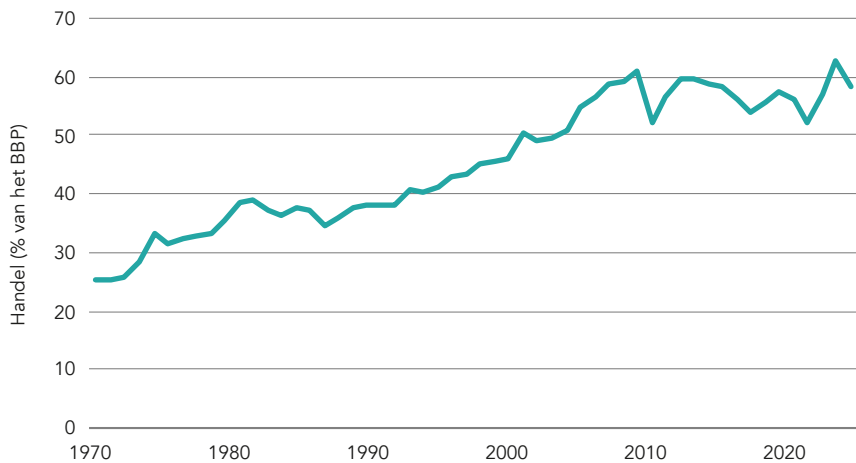
door een steeds bredere inzet van instrumenten als exportbeperkingen, antidumpingmaatregelen en subsidies (zie ook paragraaf 4.3).

Het verhaal van de tweede fase van globalisering wordt uiteraard nog geschreven, maar duidelijk is dat het zwaartepunt van de industriële productie verdwenen is uit West-Europa en Noord-Amerika. De nieuwe zwaargewichten zijn de Oost-Aziatische landen, zoals eerst Japan en Zuid-Korea en in de laatste twintig jaar in het bijzonder China. Deze verschuiving van de wereldwijde productiecapaciteit is een gevolg van het samengaan van enerzijds een grote demografische verschuiving en anderzijds een grote politieke omwenteling: de openstelling van landen in het voormalige communistische blok voor economische banden met het Westen. Hoewel westerse landen er al vanaf de Tweede Wereldoorlog aan werkten om de handelsbarrières terug te dringen (tekstbox 4.3), kreeg dit proces begin jaren 1990, met het einde van de Koude Oorlog, een enorme politieke impuls. Zowel vanuit Oost-Europa als uit China kwam voor de wereldmarkten zo een groot arbeidspotentieel – en later ook consumenten – beschikbaar dat achter het IJzeren Gordijn zo goed als afgesloten was van de wereldeconomie. Zo woonde in 1990 ongeveer een kwart van de mensen van werkende leeftijd wereldwijd in China. Sinds het einde van de Koude Oorlog is de wereldhandel dan ook sterk toegenomen (figuur 4.1). Nederland is op dit vlak geen uitzondering. Zo heeft het CBS recent becijferd dat de internationale goederenhandel van en naar Nederland sinds 1995 is verdrievoudigd.²²¹ Een vraag is of deze trend nu zal keren, bijvoorbeeld onder invloed van de Amerikaanse draai naar meer protectionisme en in algemene zin door grotere zorgen over strategische afhankelijkheid, dumping en ongebalanceerde handelsbalansen (zie ook paragraaf 4.3).

221

De afgelopen jaren is de groei afgevlakt, maar is de handel over het algemeen blijven doorgroeien. CBS 2025.

Figuur 4.1 Openheid voor handel (wereldwijde handel ten opzichte van mondiaal BBP)²²²



Bron: Wereldbank & OESO²²³

Overvloedig demografisch dividend, interne hervormingen en openstelling voor handel maakten China tot 'fabriek van de wereld'

Het verhaal van de toegenomen wereldhandel hangt vanaf de jaren 1990 in belangrijke mate samen met de opkomst van China als productie-grootmacht. Deze opkomst is uitgebreider onderzocht in het WRR-working paper *Van Made in China naar Made in India? Demografische trends in Azië en de outsourcing van de maakindustrie*.²²⁴ Uit deze studie blijkt hoe China vanaf de jaren 1980 tot midden van de jaren 2010 een fase doormaakte waarin een groot demografisch dividend samenviel met interne politieke en economische hervormingen én met openstelling aan de wereldeconomie. Door de combinatie van deze drie factoren kon China een grotendeels exportgerichte economie opbouwen, een ongekeerde economische welvaartssprong maken en een dominante positie opbouwen in veel internationale handelsketens.

De demografische factor is heel belangrijk geweest voor de opkomst van China. In de periode 1980-2010 had het land een overvloedig en groeiend

²²² De index voor openheid voor handel is gedefinieerd als de som van alle wereldwijde importen en exporten, gedeeld door het wereldwijde BBP.

²²³ World Bank & OESO National Accounts 2025.

²²⁴ Toonen et al. 2024.

arbeidsaanbod. Het aantal én het aandeel mensen van de werkzame leeftijd was ongekend hoog. Het land was daarmee op het hoogtepunt van zijn demografisch dividend (figuur 2.13). Dit was precies in de periode dat de arbeidsmarkt in westerse landen langzaam krapper begon te worden door de daar opkomende vergrijzing (figuur 2.12). Demografisch gezien wezen de pijlen dus op meerdere plekken in de richting van een (geleidelijke) verplaatsing van de productie. Dit demografisch dividend kon China benutten dankzij een combinatie van interne hervormingen en externe ontwikkelingen. Na de dood van Mao begon China vanaf 1978 onder toenmalig partijleider Deng Xiaoping de op communistische leest geschoeide planeconomie om te vormen en zich meer te richten op een op export gericht groeimodel. Het land maakte de transitie naar een kapitalistische, zij het staatsgeleide, economie waarin de overheid en overheidsbedrijven tot op de dag van vandaag een grote (en recente weer groeiende) vinger in de pap hebben. Zo steeg tussen 1978 en 2002 het aandeel van marktgebepaalde prijzen van nul naar bijna 100 procent.

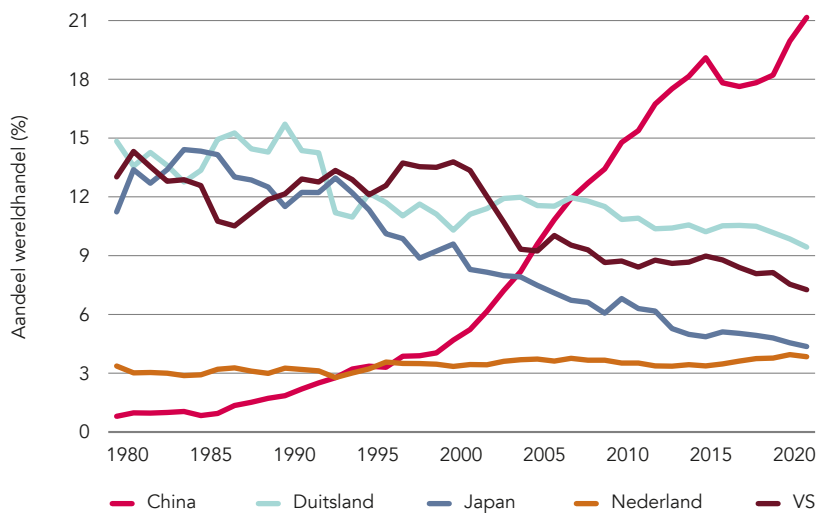
Doordat de Chinese overheid de voorheen zeer strikte controle van interne migratie in belangrijke mate losliet²²⁵, konden mensen van het platteland – waar het arbeidsaanbod steeds overvloediger werd – verhuizen naar de steden. Dit betekende voor velen een overgang van slecht verdienende banen in vooral de landbouw naar productiever, en daarmee beter verdienend, werk in met name de maakindustrie. In eerste instantie werkten mensen vooral in technologisch relatief weinig geavanceerde industrieën zoals textiel. Later zette China de beweging omhoog in de waardeketen in naar onder andere auto's, elektronica en chips. Het gevolg van deze trek naar de stad was dat het aandeel van de Chinese bevolking dat in steden woont, toenam van nog maar 18 procent in 1978 naar zo'n 64 procent in 2025. Tegelijkertijd nam het aandeel mensen dat in de landbouw werkt af van bijna driekwart naar minder dan een kwart. Een verbetering van (de toegankelijkheid van) het onderwijs was bij deze enorme verschuiving van groot belang. Van de huidige 60- tot 70-jarigen in China heeft ongeveer de helft hoogstens primair onderwijs, terwijl zo goed als alle huidige 20- tot 24-jarigen een vorm van tertiair onderwijs hebben gevolgd.²²⁶

Nauwer wordende economische banden met het buitenland waren voor deze overgang onmisbaar. Naast demografie en interne hervormingen zijn deze banden de derde factor waardoor China de overgang kon maken naar een exportmodel dat niet alleen arbeidsintensief maar ook zeer kapitaalintensief was. Dit kapitaal kwam in belangrijke mate van investeringen

door buitenlandse bedrijven (Buitenlandse Directe Investerings, BDI²²⁷). China stelde hiertoe zijn economie open voor buitenlandse bedrijven, die er productielocaties bouwden of investeerden in lokale bedrijven. Zo opende het Amerikaanse Jeep in 1983 een fabriek in Beijing, en Volkswagen in 1984 een eerste Chinese fabriek in Shanghai. Vaak was productie in China of in 'joint venture' met Chinese bedrijven een voorwaarde voor die openstelling. Dat stelde China in staat om de westerse technologie af te kijken, en heeft uiteindelijk ook indirect geleid tot de bij veel landen bestaande zorgen over de afhankelijkheid van China. Ook werd gaandeweg steeds meer hoogtechnologische productie naar China verplaatst. Zo openden hoogwaardige Taiwanese elektronische bedrijven vanaf het einde van de jaren negentig fabrieken in het (toen nog) lagelonenland China. Niet voor niets zijn de westerse en Nederlandse bedrijven tegenwoordig vooral op het gebied van technologische goederen, zoals telefoons en laptops, afhankelijk van import uit China.

China had ook baat van zijn enorme schaalvoordelen; veel produceren is in veel gevallen simpelweg efficiënter. Dit geldt binnen een bedrijf maar ook voor grootschalige lokale en regionale productie- en toevoernetwerken die de Chinese industrie zijn gaan kenmerken. En toen China in 2001 toetrad tot de Wereldhandelsorganisatie (WHO), werden de handelsbarrières nog verder verlaagd (box 4.3). China was de (voorlopige) fabriek van de wereld geworden, en had een centrale plaats verworven in de internationale handels- en productieketens. Dit heeft enorme gevolgen gehad, zowel binnen als buiten China. China kon zijn demografisch dividend daadwerkelijk benutten voor ongekende economische vooruitgang en voor eliminatie van extreme armoede (hoofdstuk 3). Hier stonden echter ook grote keerzijdes tegenover. Door de soms halsbrekende industrialisatie, waarbij weinig oog was voor de ecologische en sociale impact daarvan, is in het land grote milieuschade aangericht, is historisch erfgoed gesneuveld en zijn hele gemeenschappen ontworteld geraakt.

Figuur 4.2 Bijdrage van een aantal landen in de wereldexport van goederen, 1980-2021



Bron: Wereldhandelsorganisatie

Ook buiten China waren de gevolgen groot. Zo nam het aandeel van China in de wereldgoederenhandel toe van ongeveer 1 procent in 1980 naar 21 procent in 2021 (figuur 4.2). Lag het Chinese aandeel in de wereldgoederenhandel in 1980 ver onder dat van Nederland – destijds rond de 4 procent – en bleef het tot medio jaren 1990 een kleinere speler in de wereldgoederenhandel dan ons land, in 2021 stond China op eenzame hoogte bovenaan; nummer twee Duitsland heeft een aandeel van net onder de 10 procent.²²⁸ Dit illustreert hoe een groot demografisch dividend, in combinatie met intern beleid en aansluiting bij wereldmarkten, in een relatief korte periode kan leiden tot een grote omwenteling in de productiecapaciteit en de handelsbetrekkingen van een land.

De grote Chinese productie had een sterk drukkend effect op de prijzen. Westerse consumenten profiteerden van de lagere inflatie die dit tot gevolg had. Zo berekenden economen dat de toename van de Chinese import tussen 2004 en 2015 in de Verenigde Staten leidde tot een jaarlijkse verlaging van de

prijnsindex voor consumentenproducten met 0,19 procentpunt.²²⁹ In Frankrijk werd een vergelijkbaar effect gevonden²³⁰, en volgens een analyse van CPB en CBS heeft de toegenomen import uit China ook in Nederland de prijzen gedrukt, en geleid tot een grotere diversiteit aan producten voor de Nederlandse consument.²³¹ Zonder de handel met China zouden de prijzen in sommige bedrijfstakken 2 tot 6 procent hoger liggen, met negatieve gevolgen voor de koopkracht. Dit prijsdrukkende effect van de internationale handel is volgens Amerikaans onderzoek in het bijzonder van belang voor lagere inkomens, omdat zij een groter deel van hun inkomen consumeren en gevoeliger zijn voor prijsstijgingen.²³² Deze bevinding sluit aan bij onderzoek waaruit blijkt dat armere huishoudens op het gebied van consumptie relatief meer baat hebben bij handel, omdat zij een groter deel van hun inkomen uitgeven in sectoren met een hoge handelsintensiteit.²³³

Dit betekent niet dat de opening van de Chinese economie alleen maar positief nieuws was voor mensen buiten China. Zo beschreven Amerikaanse economen ook de negatieve effecten van de zogenoemde *China shock*, oftewel de toegenomen handel met China en andere lagelonenlanden vanaf eind jaren tachtig²³⁴. Met name in regio's in de Verenigde Staten die de handelscompetitie in grote mate zagen toenemen, leidde deze schok tot werkloosheid, lagere lonen en toegenomen ongelijkheid. In die regio's konden lokale productiebedrijven de concurrentie met de lagelonenlanden niet aan. Andere onderzoekers vonden sindsdien vergelijkbare effecten in verschillende Europese landen.²³⁵ Voor de werkloosheid, de lonen of de ongelijkheid in Nederland vond het cpb echter geen directe effecten van de toegenomen handel.²³⁶ De Nederlandse economie lijkt zich in een vroeg stadium te hebben aangepast aan de nieuwe situatie door te specialiseren in (hoogwaardige) productie en diensten die niet concurreren met de goedkope importproducten uit China en andere lagelonenlanden.

Opkomst van handelsakkoorden en -blokken

In het recente verhaal van de wereldhandel vormt de opkomst van China waarschijnlijk het belangrijkste hoofdstuk, maar zeker niet het hele verhaal. Een andere belangrijke ontwikkeling in de periode na de Tweede Wereldoorlog is

229 Bai & Stumpner 2019. Cumulatief komt dat over die elf jaar neer op 2,1 procent. Als we ervan uitgaan dat het effect over de gehele periode tussen de Chinese toetreding tot de WHO en nu heeft aangehouden, dan zou het cumulatief zelfs om 4,7 procent gaan.

230 Carluccio et al. 2018.

231 CPB & CBS 2022.

232 Waugh 2023.

233 Fajgelbaum & Khandelwal 2016.

234 Autor et al. 2013.

235 Zie onder meer Colantone & Stanig 2018; Balsvik et al. 2015; Donoso et al. 2014; Malgouyres 2017.

236 Euwals et al. 2021.

de opkomst van handelsblokken en -akkoorden. Deze akkoorden zorgden, in aanvulling op eerst de GATT en daarna de WHO (tekstbox 4.3), voor een verdere afname van de handelsbarrières tussen de landen van de handelsblokken onderling. Denk bijvoorbeeld aan bekende handelsblokken zoals de samenwerking van Zuidoost-Aziatische landen ASEAN²³⁷, de Europese douane-unie of Mercosur in Zuid-Amerika.²³⁸ Hiernaast zijn er minder bekende blokken als de African Continental Free Trade Area (ACFTA), de South Asian Free Trade Area (SAFTA; grofweg India en de aangrenzende landen)²³⁹ en CARICOM, de Caribische interne markt.²⁴⁰ De mate van interne integratie varieert sterk, maar in algemene zin is het verminderen van de handelsbarrières binnen en tussen zulke blokken van belang geweest voor de in figuur 4.1 geobserveerde toename van de wereldhandel.

Een van de meest geïntegreerde handelsblokken bestaat tussen de lidstaten van de Europese Unie (EU).²⁴¹ Vanaf het Verdrag van Rome uit 1958 zijn, in een reeks van verdragen, de bevoegdheden van de EU op handelsgebied geleidelijk aan uitgebreid. Daarmee is handelsbeleid een exclusieve competentie van de EU geworden. De Europese Commissie onderhandelt namens de lidstaten over de handelsakkoorden met andere landen of handelsblokken, terwijl tussen de EU-lidstaten expliciete handelsbarrières zoals quota of importheffingen zijn verdwenen.^{242, 243} Ook is er met de latere komst van de interne markt in de EU in beginsel sprake van vrij verkeer van goederen, diensten, mensen en kapitaal. Dit betekent echter niet dat er geen impliciete belemmeringen meer zijn op de interne markt. Een recente analyse van het IMF liet zien dat impliciete

-
- 237 Association of Southeast Asian Nations. Deelnemende landen zijn Brunei, Cambodja, Indonesië, Laos, Maleisië, Myanmar, de Filipijnen, Singapore, Thailand en Vietnam.
- 238 Deelnemende landen zijn Argentinië, Bolivia, Brazilië, Paraguay en Uruguay. Venezuela is lid maar is geschorst. Chili, Colombia, Ecuador, Guyana, Panama, Peru en Suriname zijn geen volwaardig lid maar 'associate member'.
- 239 South Asian Free Trade Area (SAFTA): India, Afghanistan, Bangladesh, Bhutan, de Malediven, Nepal, Pakistan en Sri Lanka.
- 240 CARICOM staat voor 'Caribbean community' en omvat vijftien lidstaten in en om het Caribische gebied, waaronder Suriname.
- 241 In het bijzonder gaat het dan om de Europese douane-unie waarin naast de lidstaten van de EU ook Turkije, Andorra en San Marino deelnemen en om de daaraan nauw verbonden 'Common Commercial Policy' van de EU. In de Common Commercial Policy is vastgelegd dat het onderhandelen en aangaan van handelsakkoorden een exclusieve competentie is van de EU, en niet langer van de lidstaten. Titievskaja 2019.
- 242 Dat betekent uiteraard niet dat er geen impliciete barrières voor internationale handel binnen de EU zijn, in het bijzonder op het gebied van diensten. Zoals Draghi in 2024 al constateerde in zijn rapport voor de EU, kunnen deze ontstaan door allerlei nationale vormen van wet- en regelgeving, die een substantiële rem kunnen vormen voor handel tussen EU-lidstaten. Draghi 2024.
- 243 Nog verdere economische integratie werd vervolgens bereikt door de interne markt en muntunie EMU.

belemmeringen zelfs equivalent kunnen zijn aan importheffingen van tot wel 44 procent voor goederen en 110 procent voor diensten.²⁴⁴

Ook betekent handel als Europese competentie niet dat Nederland helemaal geen eigenstandig handelsbeleid meer kan voeren. Nederland stuurt bijvoorbeeld nationale handelsmissies naar andere landen, doet bilateraal aan economische diplomatie en kan *soft power* of andere vormen van diplomatie inzetten om contracten voor Nederlandse bedrijven te bevorderen.²⁴⁵ Maar voor de ‘harde’ kant ervan – denk aan quota, importheffingen en -verdragen – is handelsbeleid een exclusieve EU-bevoegdheid.

Verhandelbaarheid van goederen en diensten nemen toe

Ten slotte is een belangrijke ontwikkeling voor de toename van de wereldhandel dat goederen en diensten steeds beter verhandelbaar zijn geworden. Veel goederen zijn al decennia- of eeuwenlang goed internationaal te verhandelen; denk bijvoorbeeld aan grondstoffen, machines, elektronica en veel consumentengoederen. Dit zijn vaak goederen die relatief waardevol (per gewichts- of volume-eenheid) en niet bederfelijk zijn. Voor bederfelijke producten ligt de verhandelbaarheid vaak al veel moeilijker; daar is de factor afstand belangrijker. Het is niet voor niets dat ook nu tuinbouwproducten vooral uit omringende landen komen.²⁴⁶ Technologische ontwikkelingen zijn van belang voor welke producten kosteneffectief te verhandelen zijn en welke niet. Zo heeft de ontwikkeling van de gestandaardiseerde container in de jaren vijftig en zestig een enorme impuls gegeven aan de goederenhandel, doordat de transportkosten hierdoor fors daalden.²⁴⁷ De daaropvolgende ontwikkeling van gekoelde containers maakte weer andere producten (over grotere afstand) verhandelbaar.

Box 4.4 Uitbesteding van diensten - Banking hub van ING in de Filipijnen

Historisch werd vooral de productie van goederen verplaatst naar lagelonenlanden – denk aan de Nederlandse textielindustrie, die hier sinds de jaren vijftig en zestig zo goed als verdwenen is. In toenemende mate worden echter ook diensten verplaatst naar lagelonenlanden, zij het met een vooralsnog veel lager volume. Zo opende ing in 2013

244 IMF 2024, Adilbish et al. 2025. Het IMF merkt hierbij wel op dat deze schatting een bovengrens is. Sommige andere schattingen komen aanzienlijk lager uit, bijvoorbeeld Head en Mayer schatten voor goederen 8%. Head en Mayer 2021.

245 Bogers & Postel 2023; Franssen et al. 2024; Boutorat & Franssen 2023.

246 CBS 2024.

247 Levinson 2016.

in Manila een afdeling *Business Shared Services*. Deze is inmiddels uitgegroeid tot een *hub* met ongeveer 4.000 medewerkers (vergeleken met een kleine 15.000 ING-medewerkers in Nederland en 60.00 wereldwijd).²⁴⁸ Vanuit deze en andere *hubs* wordt een groot deel van het administratieve en ondersteunende werk van het wereldwijde ING-concern uitgevoerd (*back office* en *operations*). Denk hierbij bijvoorbeeld aan het uitvoeren van boekingen, het verwerken van de gegevens van nieuwe klanten, het nagaan of transacties in lijn zijn met wet- en regelgeving (*compliance*), IT-diensten en ook sommige vormen van klantcontact (onder andere via email of chat). Ook in Polen, Roemenië en Slowakije heeft ING dergelijke hubs. In zijn jaarverslag geeft ING aan dat op deze hubs in 2023 34 procent van het operationele werk van ING wereldwijd werd uitgevoerd; het streven is dit aandeel in 2025 te verhogen naar 50 procent.²⁴⁹ Meer in het algemeen bevindt zich in de Filipijnen, en vooral in Manila, een bloeiende industrie waarheen financiële en ondersteunende diensten (zoals call centers) van westerse bedrijven worden uitbesteed, en waar veel banen worden gegeneerd.²⁵⁰ De open vraag is of dit model breder gerepliceerd kan worden in andere landen met demografisch dividend.²⁵¹

Voor veel diensten blijft handel echter moeilijk of onmogelijk. Het installeren van een warmtepomp, het bouwen van een huis, het onderwijzen van een kind of het verzorgen van een oudere moeten immers noodzakelijkerwijs op locatie gebeuren. In zulke gevallen is arbeid van elders in de vorm van arbeidsmigratie natuurlijk nog steeds een optie. Of in economische termen: hier zijn handel en migratie geen substituten (zie box 4.5).

Technologische veranderingen leidden er verder toe – samen met een liberalisatie van de dienstenhandel, die later op gang kwam – dat diensten beter internationaal verhandelbaar werden. Daarmee nam het gewicht van diensten in de internationale handel toe, in het bijzonder voor Nederland (figuur 4.3).²⁵² Denk aan de zakelijke en financiële dienstverlening die door ontwikkelingen op het gebied van ICT in toenemende mate over de grenzen verhandeld worden. Dit leidde in toenemende mate ook tot uitbesteding van diensten naar lagelonenlanden (tekstbox 4.4), zij het dat het totale volume daarvan nog beperkt was. De internationale handel in diensten groeit dan ook al enige tijd

248 Volgens het ING-jaarverslag over 2023 gaat het om 4.079 fte in de Filipijnen, vergeleken met 14.449 fte in Nederland en 59.434 fte wereldwijd. ING Group 2024.

249 ING Group 2024.

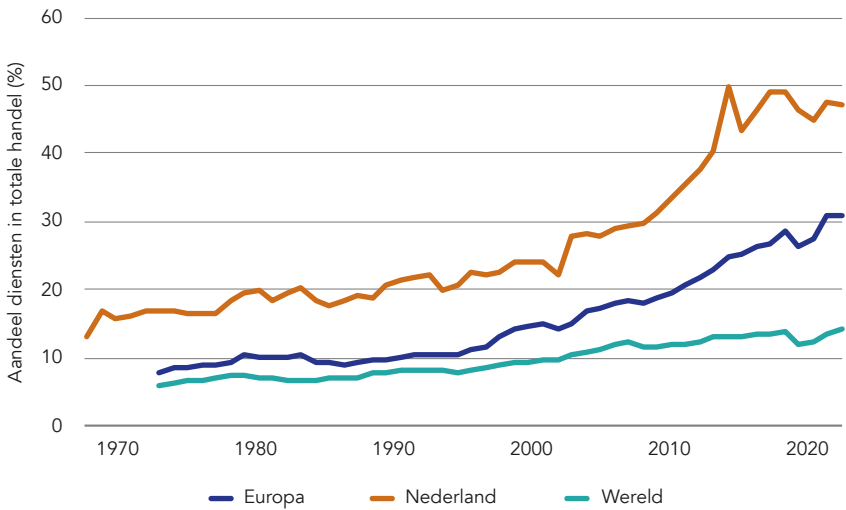
250 The Economist 2012.

251 The Economist 2025.

252 Wache et al. 2024.

sneller dan die in goederen.²⁵³ Volgens een analyse van de WHO zou het aandeel diensten in de wereldhandel kunnen toenemen van 21 procent in 2018 naar tussen de 23 en 31 procent in 2040.²⁵⁴ Dit zou kunnen betekenen dat in de toekomst, meer dan nu, demografische ontwikkeling in het buitenland ook belangrijk wordt voor de uitbesteding van diensten, en dat niet meer, zoals in het verleden, primair de uitbesteding van de goederenproductie aan de orde is.

Figuur 4.3 Handel in diensten als aandeel van het BBP



Bron: IMF Balance of Payments Statistics, OESO, and Wereldbank 2025²⁵⁵

253

WHO 2019

254

WHO 2019: figuur D.34. De WHO ontwikkelt vier verschillende scenario's voor toekomstige handel in diensten. In het basisscenario neemt de handel in diensten toe van 21 naar 23 procent. Wanneer de kosten voor het verhandelen van diensten afnemen door bijvoorbeeld verdere digitalisering en minder barrières in het handelsbeleid, kan dat oplopen tot 31 procent.

255

Bewerking van brondata door Our World in Data. https://ourworldindata.org/grapher/service-exports-and-imports-gdp?time=1970..latest&country=nld-owid_eu27-owid_wrl

Box 4.5 Handel en arbeidsmigratie kunnen als substituten werken

De Nobelprijswinnende Amerikaanse econoom Samuelson liet zien dat als goederen of diensten verhandelbaar zijn, handel en migratie ('arbeidsmobiliteit') te zien zijn als elkaars substituten.²⁵⁶ Het kerninzicht is dat mensen zich kunnen verplaatsen om daar te produceren waar een product gemaakt wordt (arbeidsmigratie), of dat de productie zich kan verplaatsen naar daar waar veel arbeid beschikbaar is, waarna het product via import bij de consument komt (handel). Dit inzicht kwam impliciet terug in recente maatschappelijke discussies over de wenselijkheid van arbeidsmigratie naar Nederland, in het bijzonder voor sectoren met een economisch gezien lagere toegevoegde waarde. In een recent rapport gaf de Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050 ter overweging dat "niet langer grote aantallen arbeidsmigranten naar Nederland komen, maar de kassen naar de beschikbare arbeid binnen en buiten de EU verplaatst worden".²⁵⁷ De belangrijkste overwegingen hierbij zijn dat Nederland zijn schaarse ruimte en middelen beter zou kunnen inzetten voor andere, economisch hoogwaardiger vormen van productie dan glastuinbouw voor bijvoorbeeld tomaten. Gedacht vanuit het perspectief van de handelstheorie, is dit te zien als een pleidooi om het Nederlandse comparatieve voordeel minder dan nu het geval is, te zoeken in veel arbeidsaanbod (via arbeidsmigratie). De impliciete veronderstelling is hierbij natuurlijk wel dat het mogelijk is om producten ook via handel te verkrijgen – de kassen moeten ergens naartoe verplaatst kunnen worden. Er moet dus een ander land zijn dat enerzijds over het demografisch potentieel en de overige omstandigheden (klimaat, vaardigheden, enzovoort) beschikt om die tomaten te kunnen produceren en anderzijds de handelsbanden heeft om ze op de Nederlandse markt te krijgen. Dit laat zien dat demografische ontwikkelingen binnen en buiten Nederland nauw verbonden zijn met patronen van zowel handel (besproken in dit hoofdstuk) als migratie (zie hoofdstuk 5).

Kernpunten 4.2 Sterke toename van wereldhandel en de opkomst van China

- Sinds het einde van de Koude Oorlog is de totale wereldhandel sterk toegenomen. Deze ontwikkeling hangt nauw samen met de opkomst van China.
- In die periode maakten een overvloedig demografisch dividend, interne hervormingen en de openstelling voor handel dat China de ‘fabriek van de wereld’ werd, met een dominante positie in veel internationale handelsketens.
- De toename van de internationale handel, en in het bijzonder de opkomst van China, had een prijsdrukkend effect voor westerse consumenten, waar huishoudens met lagere inkomens waarschijnlijk in het bijzonder van profiteerden.
- Tegelijk waren er ook kosten, bijvoorbeeld voor gemeenschappen die te lijden hadden onder de Chinese productie en weggeconcentreerd werden, en zijn er steeds meer zorgen over afhankelijkheid.
- Latere liberalisatie en technologische ontwikkelingen zorgen voor een later optredende maar gestage toename van het aandeel diensten in de wereldhandel.
- Wanneer goederen of diensten makkelijk te verhandelen zijn, kunnen handel en arbeidsmigratie economisch gezien optreden als substituten van elkaar. Een te laag aanbod van arbeid in een land kan dan verlicht worden door zowel goederen of diensten te importeren als door buitenlandse arbeidskrachten toe te laten.

4.3 Huidige handelspatronen van Nederland: EU-landen, China en vs

Nederland, handelsland: hoe belangrijk is handel voor Nederland?

De uitdrukking ‘Nederland, handelsland’ is wellicht een cliché, maar bevat een kern van waarheid. Volgens het CBS waren in 2022 de totale Nederlandse verdiensten aan export 337 miljard euro²⁵⁸, op een bruto binnenlands product (BBP) van net iets meer dan 1.000 miljard euro (1.034 miljard), ofwel ruim 35 procent van het BBP.²⁵⁹ Bovendien zijn 2,6 miljoen banen afhankelijk van de export, waarvan 1,1 miljoen direct en 1,5 miljoen indirect. Dit komt overeen met 31,4 procent van de Nederlandse banen.

258 Dit is iets anders dan het handelsoverschot – het verschil tussen uitvoer en invoer. Dat was in 2022 volgens dezelfde cijfers aanzienlijk kleiner met een totaal van 89 miljard euro.

259 Daarvan betrof het 165 miljard euro aan goederen van Nederlandse makelij, 41 miljard euro aan wederuitvoer en 130 miljard euro aan export van diensten. CBS 2024.

Ook import is cruciaal voor de Nederlandse economie. Nederland importeerde in 2022 voor 795 miljard euro, waarvan 78 procent uit goederen bestond en 22 procent uit diensten. Van deze goederen werd iets meer dan de helft (313 miljard) vrijwel meteen weer doorgevoerd naar het buitenland (wederuitvoer). Bij wederuitvoer gaat het om goederen die Nederland (vrijwel) onbewerkt weer verlaten, en vaak ook maar kort binnen Nederland zijn. Denk aan machines en auto's die in de haven van Rotterdam overgeslagen worden voor verder transport, bijvoorbeeld tussen Duitsland en China. Of denk aan de bloemen die hier via de beroemde veiling in Aalsmeer verkocht worden, maar elders geteeld worden. De andere helft van de geïmporteerde goederen wordt ofwel verkocht aan consumenten (78 miljard euro), ofwel in Nederland verder verwerkt (230 miljard euro). Bij verder verwerken gaat het bijvoorbeeld om de invoer van onderdelen voor elektronica uit Oost-Azië, waarvan in Nederland vervolgens een apparaat gemaakt wordt voor verkoop in binnen- of buitenland.²⁶⁰

Indirect is de invoer van diensten en goederen daarom cruciaal voor Nederlandse huishoudens én bedrijven. Voor de export van producten en halffabricaten is het bedrijfsleven in belangrijke mate afhankelijk van de tussenproducten (halffabricaten) uit andere landen. Door globalisering zijn de productieketens lang geworden en afhankelijk van input uit veel landen.²⁶¹ Zo heeft ASML, één van Nederlands meest waardevolle bedrijven, toeleveranciers in tientallen landen over de hele wereld. Ook voor de Nederlandse maakindustrie is betaalbare import daarmee cruciaal. De exportmachine Nederland 'draait' op die import. Daarnaast werkt de invoer door in de koopkracht en keuzemogelijkheden van de Nederlandse huishoudens.²⁶²

Nederland handelt nu vooral met omringende landen, China en vs

Met bedrijven in welke landen handelen Nederlandse bedrijven vooral? En zijn dat ook de landen waarvan we in hoofdstuk 3 hebben gezien dat ze de komende decennia (grote) demografische veranderingen door gaan maken? Uiteraard zijn de antwoorden op deze vragen genuanceerd. Zo verschilt het belang van verschillende landen en gebieden sterk naar gelang het product of de dienst. Op hoofdlijnen echter kunnen we alle uitvoer van en invoer naar Nederland indelen per land; zie figuur 4.4, waarin voor Nederland – op basis van gegevens van de OESO – de belangrijkste import- en exportlanden zijn weergegeven. Te zien is dat onze importpartners voornamelijk bestaan uit de EU-landen die ons land omringen, met Duitsland (ruim) op de eerste plaats voor zowel import als export. Duitsland is daarbij voor bijna alle types goederen een belangrijk

260

CBS 2024.

261

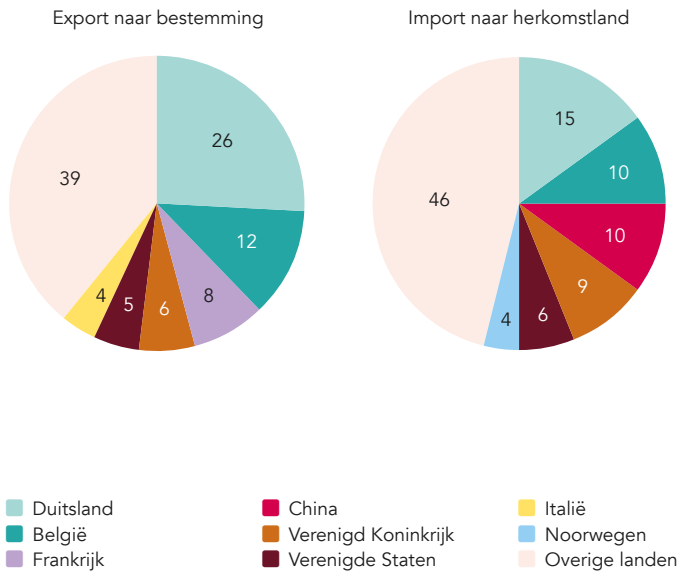
Antras & Chor 2021.

262

CPB & CBS 2022.

importland (met uitzondering van brandstoffen), en in het bijzonder voor auto's (vervoermaterieel).²⁶³ Hiernaast zijn ook China en de Verenigde Staten van belang voor de import; deze landen staan op plaats drie en vier – bijna gedeeld met België, dat op plaats twee staat). Voor hun export zijn Nederlandse bedrijven meer op Europa gericht; volgens de OESO-cijfers staat alleen de Verenigde Staten in de Nederlandse top 6 van exportlanden. Hier is het belang van de Europese interne markt en douane-unie voor de Nederlandse economie goed te zien.

Figuur 4.4 Nederlandse uitvoer en invoer van goederen en diensten in 2022, naar bestemming



Bron: Smith et al. 2024

Het belang van geografisch nabije landen reflecteert een belangrijk conclusie uit onderzoek naar handelspatronen, namelijk dat geografische afstand uitmaakt. Dit heeft bijvoorbeeld te maken met de transportkosten – deze nemen veelal toe met een grotere afstand – maar ook met historische patronen en culturele banden. Vaak worden zogeheten zwaartekrachtmodellen gebruikt om de

handelsintensiteit tussen twee landen te analyseren.²⁶⁴ Deze modellen kijken zowel naar de omvang van de economieën van beide landen als naar hun fysieke afstand, en voorspellen dat landen meer met elkaar handelen naarmate ze groter zijn en dichter bij elkaar liggen. Met België handelen Nederlandse bedrijven bijvoorbeeld veel omdat het land vlakbij ligt, en met de vs handelen zij omdat dit land een economische grootmacht is. Hoewel deze modellen de realiteit niet exact weten te vangen, worden ze beschouwd als een tamelijk accurate beschrijving van de empirisch geobserveerde handelspatronen.²⁶⁵

Het gegeven dat ver weg gelegen landen als China en de vs toch in de top van de handelsstatistieken opduiken, heeft te maken met hun omvang én hun comparatieve voordeel. Voor China zit dat in de grootschalige en efficiënte productienetwerken. Vanuit de vs importeren Nederlandse bedrijven veel brandstoffen. Dit hangt samen met de schaliegasrevolutie die daar de afgelopen jaren heeft plaatsgevonden, waardoor de vs wereldwijd de grootste producent is geworden van fossiele brandstoffen.²⁶⁶ Het bevalt daarbij te bezien of de eind juli 2025 aangekondigde handelsdeal tussen de vs en de Europese Commissie, die gekoppeld was aan een toezegging om meer Amerikaanse fossiele energie af te nemen, dit patroon verder zal versterken.

In Europa is de import van fossiele brandstoffen uit de vs toegenomen, doordat die uit Rusland vanwege de Russische inval in Oekraïne grotendeels is afgesloten. Om diezelfde reden staat ook Noorwegen hoog in de importstatistieken (figuur 4.4). België en de vs zijn belangrijke herkomstlanden van medicijnen voor Nederland. En China is in het bijzonder van belang voor consumptiegoederen, machines en apparaten, waaronder telefoons en computers: goederen waarvan de productie relatief arbeidsintensief is. China is verder, samen met Duitsland, ook van belang voor de invoer naar Nederland van (half)fabricaten. Halffabricaten – in het Engels ‘intermediate goods’ genoemd – zijn tussenliggende producten die in de Nederlandse maakindustrie, of daarbuiten, nog verder bewerkt moeten worden tot een eindproduct. Denk bijvoorbeeld aan staal, rubber, plasticorrels, maar ook aan motoren, halfgeleiders en chips, of aan garen voor de productie van textiel. Dit illustreert het belang van China niet alleen als productieland van afgeronde producten, maar ook als stap in de internationale productieketens.

264 Ze heten zo omdat de centrale vergelijking van deze modellen geïnspireerd is door de gravitatiewet van Isaac Newton, die de zwaartekracht tussen twee objecten beschrijft. Deze wet laat zien dat twee objecten een grotere kracht op elkaar uitoefenen naarmate ze een grotere massa hebben en naarmate ze dichter bij elkaar zijn.

265 Baier et al. 2017.

266 <https://www.eia.gov/todayinenergy/detail.php?id=61545> en <https://www.eia.gov/todayinenergy/detail.php?id=61683>

Handelspatronen kunnen op relatief korte termijn verschuiven door politieke en technologische veranderingen

Deze handelspatronen zijn uiteraard verre van statisch. Soms kunnen ze in relatief korte tijd substantieel verschuiven, bijvoorbeeld door technologische ontwikkelingen of door politiek ingrijpen. Dit wordt duidelijk uit het voorbeeld van de vs en brandstof, en uit de opmars van China van een verwaarloosbare rol in de wereld- en Nederlandse goederenhandel in de vroege jaren negentig van de vorige eeuw tot een positie van absolute dominantie nu. Ook de opkomst van de Leidse lakenindustrie in dertiende eeuw, waarmee we dit hoofdstuk openen, was een indirect gevolg van politieke verschuivingen elders. Een eeuw daarvoor had Leiden namelijk nog een marginale rol in de internationale lakenhandel, en waren Vlaamse steden als Gent en Brugge dominant. Toen deze in de dertiende eeuw echter onder de koning van Frankrijk vielen, werden ze getroffen door een exportembargo van Britse wol vanwege een (militair) conflict tussen Frankrijk en Engeland over wie de rechtmatige eigenaar was van de Franse troon. Hierdoor emigreerden veel lakenhandelaren en -fabrikanten naar de noordelijke Nederlanden, waar zij deze cruciale grondstof nog wel konden verkrijgen. Doordat ze hun kennis en netwerk meenamen²⁶⁷, verlegde de handel zich toen van de zuidelijke naar de noordelijke Nederlanden.

Handelsstromen zijn dus niet alleen een kwestie van bedrijven die marktprikkels volgen en op zoek gaan naar goedkope arbeid en grondstoffen, of naar kapitaalkrachtige afnemers. Overheden hebben om een veelheid aan redenen en instrumenten om te proberen de handelsstromen bij te sturen. Zo zou de dominante positie van Duitse bedrijven voor de import van auto's naar Nederland kunnen veranderen door de transitie naar elektrische auto's²⁶⁸. Hierin heeft vooral China een comparatief voordeel doordat de batterij-industrie daar sterk ontwikkeld is terwijl die in Duitsland hierop achterblijft. De EU heeft in 2024 echter forse importheffingen op Chinese elektrische auto's aangekondigd²⁶⁹, mede in reactie op deze ontwikkeling, in reactie op de aanzienlijke overheidssubsidies voor de productie van elektrische auto's in China en gedreven door overwegingen van strategische autonomie. De hoop is dat dit beleid een gelijkere speelveld (*level playing field*) creëert, de enorm toegenomen import van elektrische auto's uit China over de afgelopen jaren afremt, en de Europese auto-industrie beschermt. Als dit beleid succesvol is, heeft het echter mogelijk als keerzijdes dat de prijzen voor Europese consumenten stijgen en de transitie van brandstofauto's naar elektrisch rijden mogelijk langzamer verloopt.

267 Van Loo 2021.

268 CBS 2024a.

269 NOS 2024.

Terugkeer van het protectionisme? Handelsliberalisatie onder politieke druk

In de afgelopen halve eeuw zijn handelsbarrières zoals importheffingen in grote lijnen afgenomen. Anno 2025 is het de vraag of die periode op haar einde aan het lopen is. Zo is er de politieke wens om de Nederlandse afhankelijkheid van China te verminderen, met name om geopolitieke redenen. Binnen de Verenigde Staten wordt daarbij al enige tijd gesproken over ‘ontkoppeling’ van China als doelstelling. En de EU legt in haar handelsbeleid de focus vooral op *derisking* – het verminderen van het risico van eenzijdige of problematische afhankelijkheid.²⁷⁰ Zo is de import uit China naar Nederland in 2024 teruggelopen met zo’n 12 miljard euro, ofwel bijna 20 procent. Te bezien valt of dit een blijvend effect is.²⁷¹

Met de terugkeer van de Amerikaanse president Trump lijkt deze beweging ook versterkt te worden tussen landen die historisch gezien bondgenoten zijn.²⁷² Nog onzeker is in hoeverre en voor welke landen de importheffingen in stand zullen blijven. Maar los van wat de huidige Amerikaanse regering precies doet, lijkt deze ontwikkeling breder. Zo liggen verdere handelsliberalisaties binnen het overkoepelende kader van de WHO al jarenlang stil. De huidige, formeel nog lopende Doha-ronde is in 2001 gestart in de hoofdstad van Qatar om de handel verder te versoepelen, maar werd alweer tien jaar geleden door *The Financial Times* doodverklaard.²⁷³ En een belangrijk WHO-orgaan om handelsconflicten te beslechten is al een aantal jaren gestopt met functioneren, doordat de VS weigerde om nieuwe rechters te benoemen.²⁷⁴ Anderzijds hebben de EU en Mercosur, twee van de grootste handelsblokken van de wereld, eind 2024 een vrijhandelsverdrag getekend, na jarenlang onderhandelen. Ook de EU en Indonesië kwamen eind 2025 tot overeenstemming over een vrijhandelsakkoord. Ook blijft de wereldhandel groeien²⁷⁵, in het bijzonder die tussen landen in het Mondiale Zuiden onderling.²⁷⁶

-
- 270 Afhankelijkheid verminderen in sectoren van groot strategisch en/of zorgen dat daar sprake is van diversificatie en alternatieven. Anderson & Lindberg 2024.
- 271 CBS 2025.
- 272 In het bijzonder werden op 2 april 2025 voor de recente geschiedenis ongekend hoge importheffingen aangekondigd. In de periode daarna ontstond een internationaal politiek steekspel waarin de heffingen herhaaldelijk werden verhoogd, verlaagd, ingevoerd en geannuleerd. Op het moment van schrijven lijkt dit steekspel tot een voorlopig – mogelijk onstabiel – einde gekomen te zijn, met de aankondiging eind juli 2025 van een nog nader uit te werken handelsakkoord tussen VS en EU.
- 273 *The Financial Times* 2015.
- 274 Grieger 2024.
- 275 CBS 2025.
- 276 Mold 2023.

Ook zijn importheffingen op mondiaal niveau blijven dalen, in ieder geval tot 2022 – onder andere gedurende eerdere periodes met handelsspanningen (zoals tijdens de eerste regering van president Trump van 2017 tot 2021).²⁷⁷ In die periodes bleef de wereldhandel op peil (figuur 4.1) en nam de rol van China hierin zelfs toe (figuur 4.2). Een verschijnsel als handelsverlegging draagt hieraan bij. Dit betekent dat bedrijven die onder een heffing zijn gaan vallen, nieuwe afzetmarkten zoeken, of hun oude afzetmarkten via doorvoer door een derde land alsnog weten te bereiken.²⁷⁸ De fundamentele trends zijn niet zo makkelijk te keren; de kracht en economische efficiëntiewinsten van internationale specialisatiewinsten via handel blijven sterk. Het is dan ook nog vroeg om het einde van de tweede periode van globalisering al af te kondigen, maar zeker is dat de globalisering onder grote politieke druk staat. Onverschillig hoe de internationale handelspolitiek en de openheid voor handel zich ontwikkelen, dit zal gebeuren in een wereld waarin het arbeidspotentieel snel verschuift.

Kernpunten 4.3 Huidige handelspatronen van Nederland: EU-landen, China en vs

- Handel speelt een grote rol in de Nederlandse economie en samenleving. Met export zijn grote verdiensten en veel banen gemoeid. Import is cruciaal voor de koopkracht, de beschikbaarheid van betaalbare consumentengoederen en voor tussenproducten, die weer noodzakelijk zijn voor de Nederlandse export.
- De belangrijkste handelspartners van bedrijven in Nederland zijn gevestigd in de omliggende EU-landen, China en de vs.
- Nederland voert veel goederen in vanuit China, maar exporteert relatief weinig naar dat land. Met omliggende EU-landen, in het bijzonder Duitsland, zijn de handelsstromen in beide richtingen groot, zowel voor goederen als voor diensten. Ook is Nederland een belangrijk doorvoerland.
- Handelspatronen zijn niet statisch. Beleid en politieke ontwikkelingen kunnen deze op relatief korte termijn fors doen verschuiven.

277 Bron: Eurostat, op basis van gegevens van de Wereldbank: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=International_trade_in_goods_-_tariffs

278 Zo is na de Amerikaanse importheffingen op China een deel van de handel tussen China en de vs via landen als Vietnam gaan verlopen, en is de handel tussen landen als Armenië en Kazachstan en de EU geëxplodeerd na de westerse sancties op Rusland. Het brede vermoeden is dat landen op deze wijze sancties en importheffingen ontwijken. Uiteraard proberen beleidsmakers veelal zulke achterdeuren weer af te sluiten, bijvoorbeeld via secundaire maatregelen tegen bedrijven of landen die aan deze ontwijking meewerken.

- In 2025 is de politieke onzekerheid groot, en is de open vraag of het patroon van de afgelopen decennia dat de wereldhandel toeneemt, gaat omkeren.

4.4 Patronen van handel en productie verschuiven met het demografisch dividend

Niet alleen technologische en politieke ontwikkelingen hebben invloed op handelsstromen, maar ook de onvermijdelijk voortbewegende wereldwijde demografische transitie. Op hoofdlijnen zijn er drie manieren waarop de demografie elders doorwerkt in de Nederlandse handelsbetrekkingen. De eerste is via de productie en het *arbeidsaanbod*: menselijk kapitaal is op andere plekken op de wereld overvloediger aanwezig dan eerst, waardoor het aantrekkelijk wordt de arbeidsintensieve productie naar die plekken te verplaatsen (hoofdstuk 2). Deze ontwikkeling werkt in het bijzonder door in de Nederlandse import, mits het landen lukt een exportgerichte industrie op te zetten. De tweede manier waarop de demografie doorwerkt in de handel, is via de *omvang* van afzetmarkten: de relatieve vraag naar producten en diensten verschuift van demografisch krimpende naar groeiende landen. Dan gaat het dus om aantallen – waar wonen veel consumenten (en zijn veel of omvangrijke bedrijven)? –, het thema van hoofdstuk 2 van dit rapport. Daarmee verbonden is de derde – meer indirecte – manier waarop demografie een effect kan hebben: als landen hun ontluikende demografisch dividend benutten en *welvaartsgroei* doormaken, ontstaat een koopkrachtigere middenklasse én een bedrijfsleven dat een grotere vraag zal hebben naar machines, grondstoffen en andere tussenproducten. Vanuit die landen die hun demografisch dividend benutten, neemt de vraag naar goederen en diensten dan meer toe dan op grond van alleen maar bevolkingsgroei verwacht zou mogen worden.

Nederlandse bedrijven handelen veel met landen onder demografische druk

Zonder hier in detail te treden, valt allereerst op dat Nederland veel handelt met een aantal landen die onder grote demografische druk komen te staan, zoals China, Duitsland en Italië (zie figuur 4.4). De beroepsbevolkingen van Italië en China zijn tegen het midden van deze eeuw naar verwachting ongeveer een kwart kleiner dan nu, terwijl die van Duitsland met ongeveer 15-20 procent afneemt. In al deze landen neemt de vergrijzing snel toe, en treedt ook in algemene zin krimp van de bevolking op. De bevolkingsontwikkeling van China behandelen we hierna in meer detail. Andere belangrijke handelspartners, zoals

België, Frankrijk, het VK en de VS, staan de komende twee decennia nog onder minder grote demografische druk.²⁷⁹

China als fabriek van de wereld onder toenemende druk

In de komende 25 jaar gaat China snel vergrijzen en krimpen. Tegen het midden van deze eeuw heeft het land een grijze druk die vergelijkbaar is met die in westerse landen als Nederland (hoofdstuk 2). De vergrijzing zet in toenemende mate druk op de uitgaven aan zorg en pensioenen, en kent risico's voor overheidsbegrotingen en de economische dynamiek.²⁸⁰ De vraag is wat er gaat gebeuren nu, na een periode van hoog demografisch dividend, het demografisch tij in China keert. De factor demografie bevorderde eerder de economische groei maar deze werkt nu juist tegen. De verwachting is dat deze demografische ontwikkelingen eraan zullen bijdragen dat de lonen in China blijven toenemen (figuur 4.5). Daarmee wordt China relatief minder aantrekkelijk als productieland, in het bijzonder voor arbeidsintensieve goederen en fabricaten.

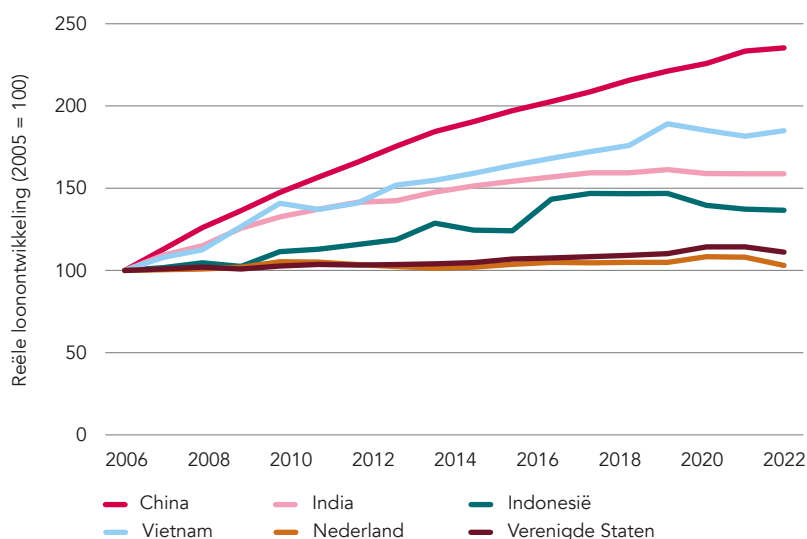
De afnemende aantrekkelijkheid van China wordt versterkt door een toenemende verwijdering tussen China en het Westen en door beleid van de Chinese regering. In de jaren tachtig van de vorige eeuw tot de jaren tien van deze eeuw waren de hervormingen in China gericht op het aanjagen van de exportmotor van de Chinese economie. Zowel de demografie als het beleid stuurden het land in die richting. Nu wijzen beide echter de andere kant op. Het is de ambitie van de huidige president Xi Jinping, met zijn Vijfjarenplan, om de Chinese afhankelijkheid van de rest van de wereld te verminderen door innovatie, versterking van de dienstensector en het aanjagen van de binnenlandse consumptie.²⁸¹ Een grotere rol voor de binnenlandse consumptie past bij de economische ontwikkeling van een welvarender wordende en vergrijzende samenleving, en was eerder waarneembaar bij de veroudering van andere Oost-Aziatische 'tijgers' als Japan, Zuid-Korea en Taiwan.

279 België, het VK en Frankrijk vergrijzen weliswaar, maar weten de omvang van de beroepsbevolking tot het midden van deze eeuw relatief stabiel te houden. Voor de VS wordt zelfs een beperkte stijging voorzien, als gevolg van een vooralsnog hoge netto immigratie. Zonder die hogere migratie zou in de VS ook bevolkingskrimp en een grotere mate van vergrijzing optreden, omdat ook in de VS het vruchtbaarheidscijfer al langer en duurzaam (net) onder het vervangingsniveau van 2,1 ligt (zie hoofdstuk 2). WRR 2024.

280 WRR 2024.

281 Het veertiende Vijfjarenplan van de Chinese overheid is eind 2020 aangenomen en loopt tot 2025. Het is in het Engels beschikbaar op <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/705886/14th-five-year-plan-high-quality-development-prc.pdf>

Figuur 4.5 Gemiddelde reële loonontwikkeling (2005 = 100) in China en een aantal andere landen, 2005-2022



Bron: ILO

De export krijgt in het beleid minder prioriteit. In China is het belang van export in het totale BBP al enige tijd aan het dalen, van 36 procent in het topjaar 2006 naar ongeveer 21 procent in 2022. Ook het Chinese handelsoverschot is teruggelopen, van rond de 10 procent van het BBP in 2007 naar net boven de nul in 2018. Tegelijkertijd neemt, ondanks de ambities, de consumptie door huishoudens als aandeel van het BBP nog maar zeer langzaam toe. Vanaf 2010 gaat het om een toename van ongeveer 4 procentpunt, namelijk tot rond de 38 procent van het BBP²⁸², een aandeel dat in Nederland rond de 60 procent ligt. Deze langzame toename hangt ook samen met de grote onzekerheid voor Chinese burgers doordat een goed sociaal vangnet voor hen ontbreekt. Dit laat zien dat China nog grote stappen te zetten heeft in de transitie van een export-gerichte naar een consumptiegedreven economie.

Chinees beleid om de exportmachine draaiende te houden

China kan proberen om zijn rol als exportmotor van de wereld vast te houden. Dat doet het bijvoorbeeld via grootschalige (export)subsidies voor zijn bedrijfsleven, in het bijzonder voor strategische sectoren zoals batterijen, chips en elektrische auto's. Dergelijke subsidies versterken de positie van China als exporteur.²⁸³ De vraag is of het op de lange termijn mogelijk is de effecten van de toenemende vergrijzing in China met beleid te temperen. In theorie kan China proberen in te zetten op meer geboorten, op een efficiëntere inzet van de beroepsbevolking, en op hogere arbeidsparticipatie of hogere arbeidsproductiviteit. In het eerdergenoemde *WRR-working paper* analyseren de auteurs de potentie van elk van deze routes.²⁸⁴

Beleid gericht op hogere vruchtbaarheidscijfers – in China zijn deze inmiddels gedaald naar 1,0 kind per vrouw – is in het algemeen weinig succesvol en heeft maar beperkt potentieel, zo blijkt uit onderzoek.²⁸⁵ Dit bleek eerder al in landen als Hongkong, Singapore, Japan, Zuid-Korea en Japan²⁸⁶, en heeft ook in China nog weinig tekenen van succes (figuur 2.11). En zelfs al zou dergelijk beleid vanaf morgen opeens een doorslaand succes worden, dan nog betreden die extra mensen de Chinese arbeidsmarkt pas vanaf midden jaren 2040 of later. Tot die tijd beperkt een groeiend aantal kinderen het arbeidsaanbod juist, omdat deze route onvermijdelijk leidt tot een hogere groene druk (vraag naar onderwijs, kinderopvang, enzovoort). Op de termijn van 15 tot 25 jaar versterkt zulk beleid – mocht het succesvol zijn – de uitdaging dus alleen.

Meer voor de hand ligt beleid gericht op een hogere arbeidsparticipatie van met name ouderen. De pensioenleeftijd is in China 60 jaar voor mannen en 55 jaar voor vrouwen, en de arbeidsparticipatie van ouderen is in vergelijking met die in veel westerse landen zeer laag.²⁸⁷ Tot begin 2024 is de Chinese overheid, mede uit angst voor maatschappelijke onrust, ervoor teruggeschrokken om de pensioenleeftijd te verhogen. Wel kondigde zij in 2024 een geleidelijke verhoging met drie jaar aan.²⁸⁸ Hier geldt overigens dat de voorziene effecten van dit beleid een beperkte omvang hebben ten opzichte van de toegenomen vergrijzing en krimp, en de snelheid waarmee deze ontwikkelingen toeslaan.

283 Rotunno & Ruta 2024.

284 Toonen et al. 2024.

285 Bijvoorbeeld Rajah & Leng 2022.

286 Chen et al. 2019.

287 Minder dan één op de drie Chinezen van tussen de 60-64 jaar werkt. In de EU is dat ongeveer de helft. WRR 2024.

288 Bijvoorbeeld Lindhout 2024.

Tot slot zou China kunnen proberen de beroepsbevolking efficiënter in te zetten. Er is in China namelijk nog een aanzienlijk arbeidspotentieel in relatief weinig productieve banen op het platteland. Bovendien is de verstedelijking weliswaar fors toegenomen, maar nog altijd aanzienlijk lager dan in geavanceerdere westerse economieën. Tegelijkertijd is het potentieel hiervoor, met zo'n 140 miljoen mensen, aanzienlijk lager dan de voorziene daling van 250 miljoen werkenden.²⁸⁹ Ook is aannemelijk dat, in een vergrijzende samenleving die zich op de consumptie van diensten heroriënteert (bijvoorbeeld zorgdiensten), deze mensen maar ten dele in de exportgerichte maakindustrie zouden gaan werken.

De grootste potentie biedt waarschijnlijk een verdere verhoging van de arbeidsproductiviteit. Denk bijvoorbeeld aan robots die arbeidsintensieve stappen in het productieproces in toenemende mate overnemen. Naarmate de vergrijzing voortschrijdt en de beroepsbevolking krimpt, wordt de prikkel om dergelijke robots te ontwikkelen en in te zetten sterker. De Chinese productie is bovendien al zeer efficiënt, mede door de verticale integratie van productieketens en grootschalige investeringen in de infrastructuur. Dergelijke schaalvoordelen zijn in concurrerende 'fabrieken van de wereld' moeilijk te herhalen (hoofdstuk 6). Op de langere termijn kunnen robotisering en automatisering de vergrijzing en de krimp van de beroepsbevolking in China mogelijk deels opvangen. De onzekerheden hierbij zijn echter groot, en het is moeilijk te voorspellen of het effect hiervan de toenemende arbeidskrapte (volledig) kan compenseren. Daarbovenop kan de beschikbaarheid van dergelijke innovaties ook bedrijven buiten China stimuleren om hun productie juist dichterbij huis te halen (*reshoring*). Terug dus naar bijvoorbeeld westerse landen, of landen daar in de buurt waar de lonen nog relatief laag zijn; denk aan Turkije of Marokko voor de EU²⁹⁰ of Mexico voor de VS. De lage arbeidskosten, die er ten grondslag aan lagen dat bedrijven hun productie grootschalig gingen verplaatsen naar China, worden zo immers minder relevant.

China wordt waarschijnlijk minder belangrijk in de wereldhandel

Ook is het de vraag of China met de toenemende druk van vergrijzing en demografische krimp in staat zal zijn door te groeien van het huidige 'hoger-middeninkomensland' naar een hoge-inkomensstatus.²⁹¹ Nu de groeicijfers recent sterk teruglopen, zelfs voordat de vergrijzing en krimp in China goed op stoom zijn gekomen, loopt het land het risico dat het 'oud wordt voordat het rijk is'.²⁹² Tot

289 Toonen et al. 2024.

290 Pilling 2021, 2023.

291 De Wereldbank hanteerde in 2025 als afkappunt hiervoor een BBP per capita van 14.005 dollar.

292 In het Engels wordt vaak gesproken over 'getting old, before getting rich' om de gedachte van een 'race' tussen economische ontwikkeling en vergrijzing aan te duiden. Zie ook The Economist 2023; Van der Gaag & Van Wissen 2019.

voor kort leek het bijvoorbeeld een kwestie van tijd voordat China de Verenigde Staten in nominaal BBP zou inhalen als grootste economie ter wereld. Inmiddels wordt er in ramingen aan getwijfeld of dit ooit gaat gebeuren.²⁹³ Daarbij speelt de veel gunstigere demografische situatie van de vs een belangrijke rol.²⁹⁴

Op de kortere en middellange termijn is het aannemelijk dat de productieprocessen gaan verschuiven van China naar andere landen, met name (laagwaardige) arbeidsintensieve stappen van handels- en productieketens. Dit proces is bovendien al in gang gezet. Zo heeft de textielindustrie zich in belangrijke mate verplaatst naar landen als Vietnam en Bangladesh.²⁹⁵ Met name de laagwaardige assemblage en andere laaggeschoolde productiebanen zullen waarschijnlijk deels verschuiven naar landen met een groter demografisch dividend dan China, vooral als daar ook randvoorwaarden als stabiel bestuur, veiligheid, infrastructuur en goed onderwijs op orde zijn.

Benutting van demografisch dividend elders kan doorwerken in de Nederlandse export

Na deze blik op de mogelijke toekomst van China als belangrijke productieland, kijken we nu breder naar hoe de toekomstige veranderingen in de demografie elders in de wereld bijdragen aan verschuivingen in de Nederlandse handelspatronen. Lag bij de analyse van het productievermogen in China de focus automatisch op de import naar Nederland, nu kijken we ook naar de export vanuit Nederland. Ook die kan namelijk sterk beïnvloed worden door de demografische veranderingen elders. Plat gezegd: meer mensen kan betekenen dat de vraag naar goederen en diensten toeneemt. Dit speelt nog sterker als een land demografisch dividend heeft en dit gaat benutten. Gaandeweg dat proces heeft het bedrijfsleven in zo'n land immers behoefte aan zaken als machines, voertuigen en energie-infrastructuur: zaken die ze op dat moment veelal (nog) niet zelf kunnen maken. Zo heeft China tijdens de periode van snelle industrialisatie op grote schaal machines geïmporteerd, in het bijzonder uit Duitsland en Japan, om die industrie op te kunnen bouwen. Ook is het land (verreweg) de grootste importeur wereldwijd geworden van grondstoffen zoals ijzer, andere metalen, kolen en olie. Maar op termijn leidt de benutting van het demografisch dividend ook tot een grotere vraag van consumenten. Er ontstaat dan immers geleidelijk een koopkrachtiger middenklasse, en daarmee neemt de vraag toe naar (duurdere) consumptiegoederen uit andere landen. De economische dynamiek

293 Williams 2021.

294 Op dit moment is de Chinese beroepsbevolking ongeveer vier keer zo groot als de Amerikaanse. Doordat de Amerikaanse licht blijft groeien, zal de Chinese beroepsbevolking in 2050 nog maar ongeveer drie keer zo groot zijn. Ook kent China tegen die tijd een aanzienlijk hogere grijze druk dan de vs.

295 Toonen et al. 2024.

die hoort bij de benutting van het demografisch dividend, leidt dus enerzijds tot een grotere exportcapaciteit en anderzijds tot een grotere vraag naar importen.

Modelanalyse van Nederlandse handelsstromen onder invloed van demografische veranderingen elders

Om te analyseren hoe de Nederlandse handelsstromen kunnen gaan veranderen, gebruiken we een kwantitatief model dat de OESO in opdracht van de WRR heeft gemaakt.²⁹⁶ Een uitgebreidere modelbeschrijving is te vinden in bijlage 2 bij dit rapport; hier geven we de hoofdpunten. Uitgangspunt van het model zijn de bestaande handelspatronen die Nederland heeft met andere landen. Het gaat hier om een zogeheten wereldhandelsmodel – het volledige model bevat handelsdata voor 141 landen en regio's²⁹⁷ en 65 sectoren van de economie.²⁹⁸ Ook bevat het model gegevens over hoe arbeidsintensief productie is. Dit is relevant voor de mate waarin verschuivingen in de (relatieve) beschikbaarheid van arbeid doorwerken in het comparatieve voordeel van een land.

Met dit model kan onderzocht worden hoe veranderingen die tot 2050 voorzien worden in de mondiale demografie, kunnen doorwerken in de Nederlandse handel. In het bijzonder gaat het hierbij om twee effecten: (1) krimp of groei van (beroeps)bevolkingen kan leiden tot een afname of groei van de economie en van het volume aan in- en uitvoer; en (2) veranderingen in het relatieve arbeidsaanbod in landen hebben effect op de lonen en daarmee op de concurrentiekracht van sectoren. Hierbij geldt dat arbeidsintensieve sectoren gevoeliger zijn voor veranderingen in het loonniveau en daarmee voor de demografie.²⁹⁹ Het doel is om in te schatten in hoeverre *demografische veranderingen* in de toekomst *bijdragen aan verschuivingen in de handelspatronen*. Andere factoren worden constant gehouden. De meerwaarde zit dan ook niet zo zeer in de exacte getallen, maar vooral in de richting en relatieve omvang van de effecten als gevolg van deze veranderingen. Deze vertellen ons iets over wat deze demografische ontwikkelingen kunnen betekenen voor het Nederlandse (handels) beleid.

296 Smith et al. 2024.

297 In de meeste gevallen valt een 'regio' samen met een land, maar sommige landen zijn samengevoegd en in de analyse dus niet apart te onderscheiden. Voor zo'n groep landen gebruikt de OESO de term 'regio'.

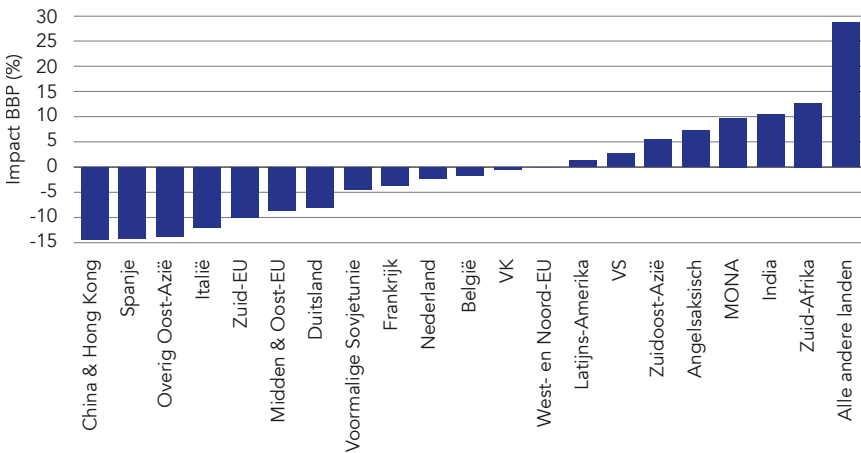
298 In technische termen gaat het om een 'multi-country and multi-sector general equilibrium model', onder de naam metro. Meer gedetailleerde informatie over de opzet van het model is te vinden in Smith et al. 2024; en online (<https://www.oecd.org/en/topics/sub-issues/metro-trade-model.html>)

299 Ook het type vaardigheid dat een sector vergt, is van belang en is in het model opgenomen. Het model onderscheidt daarbij vijf types arbeidsvaardigheden. Specifiek gaat het dan om 'technical and assistant professionals', 'clerks', 'service and shop assistants', 'office managers and professionals' en 'agricultural and other low skilled workers'.

Mondiale demografische ontwikkelingen beïnvloeden economisch gewicht van landen

Allereerst kijken we naar de impact van de mondiale demografische verandering die het model voorziet voor het totale BBP van landen en regio's (figuur 4.6). De totale omvang van een economie is immers belangrijk voor de vraag die een land heeft naar goederen en diensten, zoals hierboven besproken in de context van zwaartekrachtmodellen van handel. Grotere economieën hebben een grotere vraag.³⁰⁰

Figuur 4.6 Verwacht effect van demografische veranderingen op het BBP van (groepen) landen wereldwijd in 2050



Procentuele verandering in BBP (GDP) in 2050 onder invloed van demografische veranderingen over de periode 2022-2050, t.o.v. een basisscenario zonder demografische verandering. Bron: Smith et al. 2024

In figuur 4.6 is te zien dat voor de landen en regio's die sterk geraakt worden door vergrijzing en demografische krimp, een forse negatieve impact op het BBP in 2050 wordt voorzien, ten opzichte van een scenario zonder demografische verandering. Dit geldt in het bijzonder voor China, Spanje en andere Oost-Aziatische landen³⁰¹, maar ook voor Italië, Duitsland en Oost-Europa. Voor alle helderheid: het gaat hier dus om het effect van demografische ontwikkeling op de BBP-groei over die periode. Het model voorspelt niet dat China in 2050

300

Baier et al. 2017.

301

Hieronder vallen Japan, Zuid-Korea en Taiwan. De volledige indeling van landen is weergegeven in Smith et al. 2024.

een BBP van ongeveer 14,5 procent minder heeft dan nu, maar dat het BBP van China in 2050 door de demografische transitie naar verwachting 14,5 procent kleiner is dan het zonder demografische verandering zou zijn geweest.

Dit drukkende effect van de demografie hangt samen met de omslag van het demografisch dividend: door krimp van de beroepsbevolking en door vergrijzing neemt het aandeel werkenden af en komt de economische groei onder druk te staan. Dit resultaat volgt ook uit andere studies.³⁰² Andere landen en gebieden kunnen juist een demografisch steuntje in de rug verwachten, zoals de Verenigde Staten, Zuidoost-Azië³⁰³, de Angelsaksische landen Canada, Australië en Nieuw-Zeeland³⁰⁴ en in het bijzonder India en de restcategorie ‘overige landen’ (‘Rest of the world’).³⁰⁵ Deze laatste groep omvat alle landen die niet in één van de andere groepen zitten; in de praktijk zijn dit voornamelijk Afrikaanse en Centraal- en Zuid-Aziatische landen.³⁰⁶

Voor Nederland wordt als gevolg van de mondiale demografische verandering een beperkte daling van het BBP voorspeld in 2050, namelijk van 2,3 procent, vergeleken met een scenario waarin de demografie constant blijft. Enerzijds is Nederland via zijn handel uitzonderlijk blootgesteld aan de ontwikkelingen in Duitsland (zie figuur 4.4), dat een forse negatieve demografische impact ervaart van ongeveer 8 procent (figuur 4.6). Anderzijds zijn ook België, Frankrijk, het VK en de VS belangrijke handelspartners en deze landen ervaren juist een beperkt tot neutraal effect van de demografie; in het geval van de VS gaat het zelfs om een positief demografisch effect (een BBP-groei van ongeveer 4 procent door demografische factoren). Volgens de OESO draagt het handelsprofiel van Nederland er daarmee aan bij dat ons land economisch relatief weinig geraakt wordt door de *eigen* demografische veranderingen.³⁰⁷ Dat komt mede doordat Nederland via handelsrelaties relatief veel is blootgesteld aan landen met een relatief gunstige demografische ontwikkeling, zoals dus de VS en de rest van de wereld. Bovendien wordt in het model ook verondersteld dat onze handelspatronen gaan veranderen, en dat Nederlandse bedrijven meer zaken gaan

302 Bijvoorbeeld een ander recent onderzoek van de OESO laat zien dat vergrijzing en afnemend aandeel werkenden in de bevolking groei en BBP per capita onder druk zet. OESO 2025.

303 Brunei, Cambodja, Indonesië, Laos, Maleisië, de Filipijnen, Singapore, Thailand en Vietnam.

304 Anglo-Saxon, i.e. Australië, Canada en Nieuw-Zeeland.

305 Het is in de OESO-data helaas onmogelijk deze apart te onderscheiden.

306 Helaas is het in het Metro model niet mogelijk om deze landen individueel te onderscheiden. Dat heeft er onder andere mee te maken dat sommige landen nu uitermate beperkte handelsstromen hebben.

307 Specifiek geldt dat Nederland per procentpunt daling in de eigen beroepsbevolking een verlies van 0,3 procentpunt aan BBP ervaart. Dat is vergelijkbaar met België, maar aanzienlijk lager dan bijvoorbeeld Duitsland (0,55), Frankrijk (bijna 0,6) en China (ongeveer 0,65). Zie bijlage figuur A1 in Smith et al. 2024.

doen met landen die de demografische wind juist in de zeilen hebben (zie hieronder figuur 4.7). Wanneer Nederlandse bedrijven *niet* op die manier met de demografische verschuiving mee zouden bewegen door nieuwe afzetmarkten en productielocaties voor import te zoeken, dan zou een mogelijke negatieve economische impact van mondiale demografische veranderingen (veel) groter uitvallen dan 2,3 procent.

Onze handel helpt daarmee om de kosten van onze eigen vergrijzing op te vangen, en het loont daarbij om met de verschuivende demografie mee te bewegen. De OESO gebruikt ook Spanje en Italië om toe te lichten hoe het handelsprofiel van landen een buffer kan zijn tegen de impact van de eigen vergrijzing. De demografische ontwikkelingen in deze twee landen zijn sterk vergelijkbaar en beide landen zijn economisch ongeveer even afhankelijk van handel.³⁰⁸ Italië handelt echter relatief veel met de Verenigde Staten, terwijl Spanje zich meer concentreert op Europese landen met een lagere toekomstige demografische groei. Hierdoor wordt Spanje aanzienlijk harder geraakt door de demografische verandering (ongeveer min 15 procent) dan Italië (min 11-12 procent).

Uiteraard zal dit in de praktijk niet precies zo uitkomen, want ook Spaanse bedrijven zullen proberen hun afzetmarkten te vinden in landen die de demografische wind meer in de zeilen hebben. Handelsbetrekkingen zijn immers niet statisch en het model probeert niet te voorspellen hoe de handel er in 2050 uit zal zien. Maar deze analyse illustreert wel dat het in een wereld die in een demografische transitie verkeert, uitmaakt met welke landen handelsbetrekkingen aangeknoopt worden, en dat *niet* meebewegen met de demografische verschuiving economisch kostbaar kan uitpakken. Mogelijk wordt dit des te belangrijker in een wereld die ook op mondiaal niveau steeds verder vergrijst (box 4.6).

Box 4.6 Mondiale vergrijzing kan leiden tot wereldwijde groeivertraging

Niet alleen veel individuele landen vergrijzen, ook de wereld als geheel doet dat. De grijze druk op mondiaal niveau loopt de komende jaren geleidelijk op (figuur 2.6). Aangezien vergrijzing in algemene zin een drukkend effect heeft op de economische groei, kan de wereldwijde economische groei onder druk komen te staan.³⁰⁹ Voor een exportgericht land als Nederland kan dit betekenen dat de 'exportmotor' meer gaat haperen naarmate de demografische transitie mondiaal voortschrijdt en in steeds meer landen tot vergrijzing en druk op de groei leidt, en daarmee tot een geringere vraag naar producten en diensten. Dat kan het juist voor een land als Nederland des te belangrijker maken om de banden aan te gaan halen met landen en regio's die die demografische druk economisch gezien (nog) minder voelen. De mate en snelheid waarmee een toenemende druk van mondiale vergrijzing op de wereldeconomie en Nederlandse handel gevoeld zal worden, zal daarbij afhangen van factoren als technologische innovatie en toenemende arbeidsparticipatie van ouderen.³¹⁰ De prikkel voor innovatie en meer en langer doorwerken wordt dan geleidelijk groter.

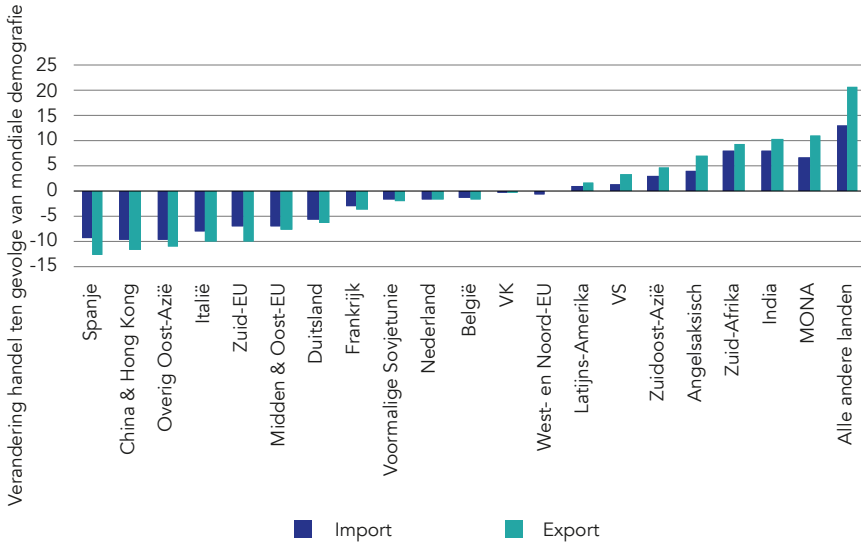
Landen met demografisch dividend worden belangrijker voor handel

In haar modelstudie onderzoekt de OESO ook de mogelijke gevolgen die deze verschuivingen in economisch gewicht hebben voor de wereldwijde, en specifiek de Nederlandse, handelsbetrekkingen. In algemene zin neemt de im- en export vanuit vergrijzende en krimpende landen als China, Italië, Duitsland en de oostelijke EU af (figuur 4.7). Ook hun aandeel in de wereld- en Nederlandse handel neemt af, terwijl dit voor landen als de Verenigde Staten, Zuidoost-Azië en in het bijzonder de 'overige landen' (met name Aziatische en Afrikaanse landen) toeneemt.³¹¹ Dit zijn de delen van de wereld waar het demografisch dividend toeneemt of, in het geval van de VS, relatief hoog blijft, waardoor de concurrentiekracht en het volume van de economie op peil blijven.

309
310
311

OESO 2025; Aksoy et al. 2019; Maestas 2023; Kotschy & Bloom 2023.
Kotschy & Bloom 2023.
Smith et al. 2024: figuren 9, 10 en 11.

Figuur 4.7 Effect van mondiale demografische veranderingen op de omvang van im- en export van (groepen) landen in 2050



Bron: Smith et al. 2024

In een recente studie komen economen uit Groningen en Utrecht tot vergelijkbare conclusies. Zij gebruiken het eerdergenoemde zwaartekrachtmodel van internationale handel als basis, en onderzoeken hoe verschuivingen in een wereldwijd demografisch zwaartepunt doorwerken in de handel.³¹² De auteurs focussen hierbij niet specifiek op Nederland, maar kijken naar handelspatronen tussen alle landen, zelfs tot 2100.³¹³ Kwalitatief levert dit onderzoek, ondanks de andere methodologie en uitgangspunten, vergelijkbare resultaten op: het belang van Europa in de wereldwijde handel neemt af, en rond het midden van deze eeuw drukt de demografische situatie ook sterk op de handelsstromen van en naar China. Daarentegen worden zuidelijk Azië (in de praktijk vooral India) en, op de langere termijn (vanaf de tweede helft van de eeuw), Sub-Sahara-Afrika juist aanzienlijk belangrijker in de totale wereldhandel. Dit betekent uiteraard niet dat de handel met Duitsland, China of Spanje zal verdwijnen; zij blijven ook met de aanzienlijke demografische veranderingen grote (China) en nabijgelegen (EU-landen) economieën en belangrijke handelspartners. De

312

Brakman et al. 2025b.

313

Daarnaast worden ook de groepen landen anders afgebakend. Zo wordt Zuidoost-Azië niet apart onderscheiden, maar samengenomen met Oost-Azië.

demografische veranderingen hebben echter wel een potentieel aanzienlijk belang, en kunnen in de Nederlandse handelspolitiek en het handelsbeleid een aanvullende overweging vormen (zie verder ook hoofdstuk 6).

Niet alle sectoren worden evenzeer beïnvloed door demografie elders

Welke sectoren zullen in het bijzonder te maken krijgen met de effecten van demografische veranderingen elders? Uit het OESO-onderzoek blijkt dat de sectoren waarvoor een groot negatief effect van de mondiale demografische veranderingen verwacht wordt, zich bijna exclusief bevinden bij de import uit China en Duitsland.³¹⁴ De invoer van elektronica uit China, die alleen al 10,4 procent van de totale demografisch gedreven importdaling voor zijn rekening neemt, staat bijvoorbeeld bovenaan, gevolgd door ‘other manufacturing’ vanuit Duitsland, die goed is voor ruim 6 procent van de totale daling. Dit illustreert dat de geschetste verschuivingen relevant zijn voor zowel consumptiegoederen als halffabricaten. De categorie ‘elektronica’ uit China betreft namelijk voor 56 procent halffabricaten die bedrijven nog tot een eindproduct moeten bewerken, terwijl dit aandeel voor Duitse ‘other manufacturing’ 83 procent is. Het gaat hier dus vooral om tussenstappen in de internationale waardeketens, en niet om afgeronde eindproducten. De OESO merkt dan ook op dat zulke verschuivingen vooral implicaties zullen hebben voor de toeleveringsketens en de productie in Nederland. Deze partijen zullen andere leveranciers moeten vinden. Andere sectoren die de effecten van demografische veranderingen kunnen gaan voelen, zijn landbouw, textiel en machines – niet toevallig allemaal relatief arbeidsintensieve sectoren. In grote lijnen geldt dat dezelfde sectoren ook in belangrijke mate aan de top van de ‘winnaars’ te vinden zijn, maar dan in Zuidoost-Azië, de vs en de overige landen (‘rest of world’): de landen waar toekomstig demografisch dividend verwacht wordt. Zo zal volgens het OESO-model in de categorie ‘elektronica’ 63 procent van de importdaling uit China opgevangen worden door Zuidoost-Aziatische landen, de vs en overige landen (‘rest of world’). De invloed van de mondiale demografie is in sommige sectoren dus veel meer aan de orde dan in andere.

Ook het relatieve belang van verschillende sectoren in onze economie kan door de wereldwijde demografische transitie gaan verschuiven. Zo neemt onder demografische invloed het belang van textiel, farmacie en chemie, landbouw en energie in de Nederlandse export af, terwijl dat van onder andere machines/voertuigen, elektronica en horeca (‘hospitality’) toeneemt.³¹⁵ Aan de importkant wordt een verschuiving verwacht van goederen naar diensten, in het bij-

314

Smith et al. 2024: figuren A6 en A7.

315

Smith et al. 2024: bijlage, figuur A2.

zonder zakelijke diensten, financiële diensten en overheidsdiensten.³¹⁶ Mogelijk hangt deze verschuiving er ook mee samen dat de consumptiepatronen geleidelijk kunnen veranderen naarmate de bevolking in zowel Nederland als de belangrijke handelspartners gemiddeld ouder wordt. Consumptiepatronen worden namelijk beïnvloed door leeftijd. Zo maken ouderen meer gebruik van zorgdiensten en geven ze relatief veel uit aan cultuur en reizen. Een Duitse of Chinese toerist die naar Nederland afreist, komt in deze statistieken naar voren als export van horeca ('hospitality'). Een Nederlander die afreist naar het buitenland voor een medische behandeling – wat met onze 'eigen' vergrijzing in de toekomst mogelijk meer voor gaat komen – is economisch gezien een vorm van import van een 'overheidsdienst' (de brede categorie waar de zorg in het OESO-model onder valt).

Kernpunten 4.4 Patronen van handel en productie verschuiven met het demografisch dividend

- Bedrijven in Nederland handelen veel met bedrijven in landen waarvoor geldt dat de demografische druk in de komende decennia in snel tempo gaat toenemen.
- De krimp van de Chinese beroepsbevolking gaat samen met nu al stijgende lonen daar. Het comparatieve voordeel van China voor arbeidsintensieve delen van de productieketens neemt af en de rol van het land in de wereldhandel kan gaan veranderen.
- Ook de export door Nederlandse bedrijven wordt beïnvloed door mondiale demografische veranderingen. Vanuit landen waar het demografisch dividend groeit, ontstaat namelijk een grotere vraag naar producten. Bovendien stijgen hier veelal niet alleen de exportcijfers maar neemt ook de import toe (denk aan grondstoffen en machines).
- Handelsbetrekkingen kunnen met de mondiale demografische veranderingen mee gaan verschuiven, van vergrijzende en krimpende landen naar landen met een (toekomstige) grote beroepsbevolking (demografisch dividend).

- Sterke handelsrelaties met landen waar de demografische ontwikkeling relatief gunstig is, kunnen helpen om de economische kosten van de eigen vergrijzing op te vangen.

4.5 **Conclusie: De mondiale demografische transitie plaatst de Nederlandse handel in een nieuwe situatie**

Een moderne economie is gebouwd op specialisatie en arbeidsdeling. Handel is de internationale toepassing van dat principe. Hierbij is de aanwezigheid van mensen, in het bijzonder van werkende leeftijd, altijd van centraal belang geweest: de arbeid *in* het buitenland waarmee we dit rapport begonnen. Dat maakt de opkomst van China zo'n historisch unieke situatie. Nooit eerder maakte een kwart van het wereldwijde arbeidsaanbod over de periode van slechts een paar jaar de overgang van (bijna) volledige afsluiting van naar zeer nauwe integratie met de wereldmarkten. Het is nu de vraag of China deze economische voorspoed weet voor te zetten of dat de snelle opkomst gespiegeld zal worden in een snelle terugval. Een en ander hangt samen met de al eveneens ongekende demografische krimp die China verwacht door te maken, en wordt mogelijk nog versterkt door de huidige geopolitieke spanningen. Dit toekomstbeeld is uiteraard geen absolute zekerheid. Met beleid kan China de demografische zekerheid in beperkte mate opvangen, bijvoorbeeld door ouderen langer door te laten werken. En ook een inzet op productiviteitsgroei en automatisering kan de krimp deels compenseren. Dit alles is echter zeer onzeker.

Hoe zal het gat opgevangen worden dat een krimpend China mogelijk in het wereldwijde handelssysteem laat vallen? Of concreter, waar gaan consumentengoederen, halffabricaten en grondstoffen in de toekomst vandaan komen? Hoewel dit waarschijnlijk de grootste opgave is die op handelsgebied voorligt als gevolg van de wereldwijde demografische transitie, heeft de mondiale demografische transitie meer implicaties die voor Nederland belangrijk zijn. Zo zal niet alleen onze import veranderen, en niet alleen onze handelsbetrekkingen met China. Ook onze export en handelsrelaties met andere landen gaan waarschijnlijk verschuiven. Op hoofdlijnen geldt – in het bijzonder voor arbeidsintensieve sectoren – dat krimpende en vergrijzende landen als Duitsland en de zuidelijke EU-landen relatief gezien minder belangrijk worden, terwijl het belang van groeiende landen met demografisch potentieel, zoals de Zuidoost-Aziatische landen, mogelijk India en op de lange termijn Afrikaanse landen, juist gaat toenemen. Zij kunnen economische welvaarts-groei en dynamiek tegemoetzien. Daarvoor is het wel nodig dat zij de interne voorwaarden gaan creëren om dat demografisch dividend daadwerkelijk te kunnen benutten, en dat zij aansluiting vinden bij de wereldmarkten (hoofdstuk 3).

We benadrukken nogmaals dat de WRR in dit hoofdstuk *niet* probeert te voorspellen hoe de Nederlandse handel er in 2040, 2050 of 2060 exact uitziet. Wij willen agenderen dat de demografische transitie onze handelsbetrekkingen waarschijnlijk mede gaat vormen, en schetsen in welke richting die invloed waarschijnlijk gaat verlopen. Tegelijkertijd zagen we dat handelspatronen door een veelheid aan factoren worden gevormd. Naast demografie zijn dat bijvoorbeeld ook technologische ontwikkelingen – deze zorgen er onder andere voor dat steeds meer diensten ook internationaal verhandelbaar worden – en politieke keuzes en internationale (handels)politiek. Maar waar zulke factoren nagenoeg onvoorspelbaar zijn, zoals de recente fundamentele omwenteling in het Amerikaanse handelsbeleid heeft laten zien, ontwikkelt de demografie zich juist uitermate geleidelijk en zeer voorspelbaar. Dat betekent dat we ons bij uitstek op de demografische transitie kunnen voorbereiden, en dat deze een aanvullende overweging kan vormen voor het beleid.

In het voorlaatste hoofdstuk van dit rapport (hoofdstuk 6) bespreken we de mogelijke implicaties van de demografische transitie voor de Nederlandse handelspolitiek en voor het handelsbeleid, maar ook voor andere beleidsgebieden. Eerst kijken we in hoofdstuk 5 naar de impact die demografische veranderingen buiten Nederland hebben op de arbeidsmigratie naar Nederland, op arbeid *uit* het buitenland dus.

5 Minder aanbod arbeidsmigranten door afnemend demografisch dividend in herkomstlanden

Niet alleen voor de uitbesteding van de maakindustrie, de productie van halffabricaten en bepaalde diensten is de Nederlandse economie afhankelijk van arbeid in het buitenland, buitenlandse arbeidskrachten zijn ook actief binnen de Nederlandse landsgrenzen. Velen van hen zijn als arbeidsmigrant³¹⁷ naar Nederland gekomen. Onderzoek wijst uit dat in 2021 meer dan 800.000 arbeidsmigranten actief waren op de Nederlandse arbeidsmarkt, oftewel 10 procent van het totaal aantal werknemers.³¹⁸ Meer dan de helft van deze arbeidsmigranten kwam uit de Centraal- en Oost-Europese landen die na 2003 lid werden van de EU.³¹⁹ In hoofdstuk 2 bleek al dat ook deze landen in de nabije toekomst te maken krijgen met vergrijzing en bevolkingskrimp. In dit hoofdstuk laten we zien hoe demografische en economische ontwikkelingen ervoor zorgen dat dit arbeidsaanbod, dat een belangrijke supplementaire rol vervult op de Nederlandse arbeidsmarkt, waarschijnlijk grotendeels gaat verdwijnen. Daarmee kunnen niet alleen commerciële belangen in de knel komen, maar ook essentiële publieke belangen, zoals toegankelijke zorg, huizenbouw en de energietransitie.

5.1 Recente arbeidsmigratie naar Nederland: Een beknopt overzicht

Arbeidsmigratie richting Nederland bestaat al sinds ons land in de jaren dertig van de negentiende eeuw zijn huidige vorm aannam – en waarschijnlijk al ver daarvoor. Zo trokken in de negentiende en de vroege twintigste eeuw veel Duitse hannekemaaiers, marskramers en dienstmeisjes over de landsgrens richting het westen.³²⁰ Veel huidige Nederlanders hebben hun Duits klinkende achternaam aan deze arbeidsmigratie te danken. Ook de arbeidsmigratie van Italianen naar Nederland kent een lange geschiedenis. Vanaf het midden van de negentiende eeuw tot de Tweede Wereldoorlog werkten Italianen vaak in Nederland als terrazzowerker, mijnwerker, beeldenmaker, schoorsteenveger of ijsmaker.³²¹ In het onderstaande overzicht beperken we ons tot de periode vanaf 1950 tot nu.

317 Bij de bestudering van de internationale migratie luisteren de definities nauw. In dit hoofdstuk beschouwen we iemand als migrant als hij of zij naar Nederland komt en is ingeschreven in het bevolkingsregister. Zo bezien, zijn bijvoorbeeld personen die naar Nederland komen om relatief kortstondig seizoensarbeid te verrichten en het hierbij niet nodig vinden om zich in het bevolkingsregister te registreren, geen migranten.

318 Heyma & Vervliet 2022. Deze cijfers zijn wel, vanwege de vaak gebrekkige registratie, omkleed met de nodige mitsen en maren (zie ook IBO Arbeidsmigratie 2025).

319 Volgens het rapport van de IBO Arbeidsmigratie komt zelfs ongeveer twee derde van de arbeidsmigranten in Nederland uit herkomstlanden binnen de EU. IBO Arbeidsmigratie 2025.

320 Jennissen et al. 2018.

321 Chotkovski 2006.

Arbeidsmigratie in de trentes glorieuses

Nederland had, net als andere West-Europese landen, vanwege de snelle economische groei in de jaren vijftig en zestig van de twintigste eeuw te maken met een toenemend tekort aan arbeidskrachten.³²² Om de vacatures in het arbeidsintensieve segment van de arbeidsmarkt te vervullen, werd onder meer een beroep gedaan op buitenlandse werknemers, afkomstig uit de landen rondom de Middellandse Zee. Deze buitenlandse werknemers, ook wel gastarbeiders genoemd, werden zowel door bedrijven als door de verschillende overheden via wervingsverdragen naar West-Europa gehaald.

De Nederlandse regering sloot wervingsverdragen met achtereenvolgens: Italië (1960³²³), Spanje (1961), Portugal (1963), Turkije (1964), Griekenland (1966), Marokko (1969), Joegoslavië (1970) en Tunesië (1971). Migranten die op basis van deze verdragen werden geworven, waren vrijwel allemaal mannen en in verreweg de meeste gevallen ongehuwd en kinderloos. Bovendien werden zij geselecteerd op leeftijd: ongeschoolden dienden niet ouder te zijn dan 35 jaar, terwijl voor geschoolden de leeftijdsgrens van ten hoogste 45 jaar werd aangehouden.³²⁴ Naast de geworven gastarbeiders, was er ook een groep ‘spontanen’. Dit waren migranten die op eigen initiatief naar Nederland afreisden. Zij hadden hier veertien dagen de tijd om werk te zoeken, mits zij beschikten over middelen van bestaan en over voldoende geld voor de terugreis.³²⁵

Hoewel Nederland met acht landen wervingsverdragen had gesloten, kwam de overgrote meerderheid van de arbeidsmigranten in ons land uit Italië, Spanje, Turkije en Marokko. Tot 1960 bestond verreweg het grootste deel van de in Nederland aanwezige gastarbeiders uit Italianen. Daarna nam het aandeel van de overige drie herkomstlanden gestaag toe, waarbij vanaf het einde van de jaren zestig de Turken en Marokkanen de meerderheid vormden.³²⁶ De arbeidsmigratie van laagopgeleiden uit Zuid-Europa, Turkije en de Maghreb-landen naar West-Europa eindigde met de recessie van 1973, waardoor de arbeidstekorten verdwenen en de West-Europese landen restrictief beleid inzake arbeidsmigratie afkondigden. In Nederland eindigde de immigratie van laagopgeleide arbeidsmigranten relatief laat. Daar waar de omringende landen al in 1973 stopten met het werven van gastarbeiders, kwam de officiële werving in Nederland pas in 1975 zo goed als stil te liggen. Voordat de officiële werving ten

322 Zie bijvoorbeeld King 1993; Jennissen et al. 2006; Van Stiphout-Kramer et al. 2024; IBO Arbeidsmigratie 2025.

323 In 1948 sloot Nederland al een wervingsverdrag met Italië om mijnwerkers voor de steenkoolmijnen te werven (Lakeman 1999).

324 Koopman 2002; De Lange 2007.

325 Lakeman 1999.

326 Bonjour 2009.

einde kwam, verschaft de overheid een groot aantal illegale (arbeids)migranten een legale verblijfsstatus.³²⁷

Retourmigratie of volgmigratie in de vorm van gezinsmigratie?

Het grote verschil tussen de hierboven genoemde Europese en niet-Europese herkomstlanden is dat de migranten uit Zuid-Europa in groten getale terugkeerden naar hun land van herkomst of met een Nederlandse vrouw huwden, terwijl die uit het niet-Europese deel van de Middellandse Zee vaak hun partner, al dan niet met kinderen, naar Nederland lieten overkomen. Deze gezinsherenigingsmigratie zorgde er, samen met de postkoloniale migratie uit Suriname, voor dat de immigratiecijfers naar Nederland na 1974 niet daalden.³²⁸

Het al dan niet overgaan tot retourmigratie had voor een groot deel te maken met verschillen in de economische ontwikkelingen in de herkomstlanden. Turkije en Marokko kenden in de naoorlogse periode een bescheiden economische groei. Deze zorgde echter nauwelijks voor een toename van de werkgelegenheid en kon, als deze er al was, de zeer sterke bevolkingsgroei niet bijbenen.³²⁹ Anders was de situatie in Italië en Spanje. Doordat het industriële noorden van Italië tot bloei kwam, verkozen steeds meer potentiële arbeidsmigranten uit Zuid-Italië het rijke noorden van het land boven een verblijf in Noordwest-Europa.³³⁰ Hierdoor liep de migratie van Italiaanse gastarbeiders naar Nederland vanaf de jaren zestig terug en keerden velen van hen na afloop van hun contract terug.

Ook in Spanje was er sprake van een sterke economische groei. Deze was te danken aan het *Plan de Estabilización* dat de regering-Franco in 1959 introduceerde om de Spaanse markten te liberaliseren. Voor die tijd streefde Franco naar een autarkisch Spanje.³³¹ Zoals we in hoofdstuk 4 zagen, is het zich afsluiten van de wereldhandel echter niet bevorderlijk voor de economische welvaart. Het *Plan de Estabilización* echter zou Spanje geen windeieren leggen: tussen 1959 en 1973 had het land, op Japan na, de hoogste economische groei in de wereld en werd het mondiaal de negende economie.³³² Het waren vooral Catalonië, Baskenland en de regio rond Madrid die tot bloei kwamen en daar-

327 Lakeman 1999; Van de Beek 2010.

328 Zie bijvoorbeeld Jennissen 2003.

329 Zo groeide de Turkse bevolking tussen 1950 en 1965 met maar liefst 52 procent van 21 miljoen naar 32 miljoen inwoners, terwijl de werkgelegenheid in deze periode toenam met maar 8,5 procent (bron: The Conference Board).

330 Del Boca & Venturini 2003.

331 Harrison 1980.

332 Baklanoff 1976.

door interessante alternatieven werden voor potentiële arbeidsmigranten uit de rest van Spanje.³³³

De gezinsmigratie die volgde op de arbeidsmigratie van laagopgeleiden gedurende de naoorlogse hoogconjunctuur, echode in Nederland lang na. Een groot deel van de kinderen van Turkse en Marokkaanse gastarbeiders liet een partner uit het buitenland overkomen. Vanaf 1974 was gezinsmigratie mede hierdoor meer dan dertig jaar lang het belangrijkste migratietype³³⁴ van niet-Nederlanders naar Nederland.³³⁵ Pas in 2006 nam de arbeidsmigratie deze positie weer over. Toen kwamen de arbeidsmigranten echter niet meer overwegend uit het zuiden, maar uit het oosten van Europa.

Arbeidsmigratie uit Centraal- en Oost-Europa

Toen eind jaren tachtig een einde kwam aan de Koude Oorlog, bestonden er grote welvaartsverschillen in Europa, in het voordeel van de landen ten westen van het voormalige IJzeren Gordijn. De privatisering van bedrijven in de landen die voorheen een op communistische leest geschoeide planeconomie hadden, leidde er bovendien toe dat de werkloosheid in deze landen snel opliep. Ook beschikten veel Oost-Europese landen destijds over een aanzienlijk demografisch dividend doordat de vruchtbaarheidscijfers enkele decennia eerder waren gedaald (zie hoofdstuk 2).

Het mag dan ook geen verrassing heten dat veel relatief jonge Oost-Europeanen het wel zagen zitten om de West-Europese arbeidsmarkt te betreden. Op het moment dat hun eigen land lid werd van de EU, werd het mogelijk om daadwerkelijk voor werk naar West-Europa te migreren. Toch gold dit niet voor alle inwoners van de nieuwe EU-lidstaten of voor alle bestemmingslanden in West-Europa. Vaak maakten de potentieel ontvangende landen gebruik van een overgangsregeling, waardoor inwoners van de nieuwe lidstaat de toegang tot de arbeidsmarkt kon worden ontzegd. Deze overgangsregeling was maximaal zeven jaar na het EU-lidmaatschap geldig, onder de voorwaarde dat er in een land sprake was van ernstige verstoring van de arbeidsmarkt of de dreiging daarvan.³³⁶

In 2004 vond de grootste uitbreiding van de EU in oostelijke richting plaats. Toen traden maar liefst acht Oost-Europese landen³³⁷ tot de EU toe. Inwoners

333 Harrison 1980.

334 Met migratietype doelen we op de (officiële) reden waarom bepaalde personen besloten te migreren.

335 Jennissen 2011a.

336 Zie bijvoorbeeld Strockmeijer 2020.

337 Estland, Hongarije, Letland, Litouwen, Polen, Slovenië, Slowakije en Tsjechië.

van deze landen kregen in 2007 toegang tot de Nederlandse arbeidsmarkt. In hetzelfde jaar traden ook Bulgarije en Roemenië toe. Voor deze landen maakte de Nederlandse regering, ingegeven door de financieel-economische crisis en een toenemende werkloosheid, gebruik van de maximale overgangstermijn van zeven jaar voordat ook Bulgaren en Roemenen de Nederlandse arbeidsmarkt mochten betreden. In 2013 ten slotte volgde de voorlopig laatste en in omvang bescheiden uitbreiding van de EU met Kroatië. De Kroaten moesten vervolgens vijf jaar wachten voordat ze als werknemer toegang kregen tot de Nederlandse arbeidsmarkt.

De arbeidsmigratie uit de nieuwe EU-lidstaten uit Centraal- en Oost-Europa naar Nederland begon te stijgen vanaf 2003, toen deze landen het EU-lidmaatschap in het vooruitzicht hadden. Tot 2006, dus al voordat zij als werknemer in Nederland aan de slag konden, ging het hierbij vooral om arbeidsmigranten afkomstig uit Polen. Dit was mogelijk doordat Poolse (en andere Oost-Europese) bedrijven vanaf het EU-lidmaatschap wel al actief mochten zijn in ons land. Zo konden bijvoorbeeld Poolse zelfstandigen zonder personeel (zzp'ers) al in Nederland aan het werk. Overigens was er zelfs voor 2003 al sprake van een substantiële arbeidsmigratie van Polen naar Nederland. Het ging hierbij voornamelijk om Poolse *Aussiedler*³³⁸, Polen die ook beschikten over een Duits paspoort. Door de relatief gunstiger economische omstandigheden in Nederland verkozen veel Duitse Polen Nederland boven Duitsland, maar ook specifiek op *Aussiedler* gerichte uitzendbureaus brachten deze mensen naar Nederland.³³⁹

In figuur 5.1 is te zien hoe de arbeidsmigratie naar Nederland zich in de periode 2005-2021 ontwikkelde. In deze figuur ontbreekt de zogenoemde arbeidsmigratie via de zogeheten kennismigrantenregeling, die later in deze paragraaf aan de orde komt. Vanaf 2006 dragen ook migranten uit Bulgarije en Roemenië – zij vormen het leeuwendeel van de groep ‘EU-oost (exclusief Polen)’ in figuur 5.1 – bij aan de toenemende arbeidsmigratie naar Nederland. Het gaat hierbij zeker niet alleen om laagopgeleide mensen, maar ook – en zelfs vooral – om vakmensen in bijvoorbeeld de bouw, de techniek en productieprocessen.³⁴⁰ Toch blijkt uit een studie van seo dat in 2021 nog steeds ruim de helft van de arbeidsmigranten uit de EU in Nederland laaggekwalficeerde arbeid verrichtte.³⁴¹ Sectoren waarin relatief veel arbeidsmigranten uit Oost-Europa actief zijn, zijn de logistiek, de tuinbouw, de voedingsindustrie en de bouwnijverheid.

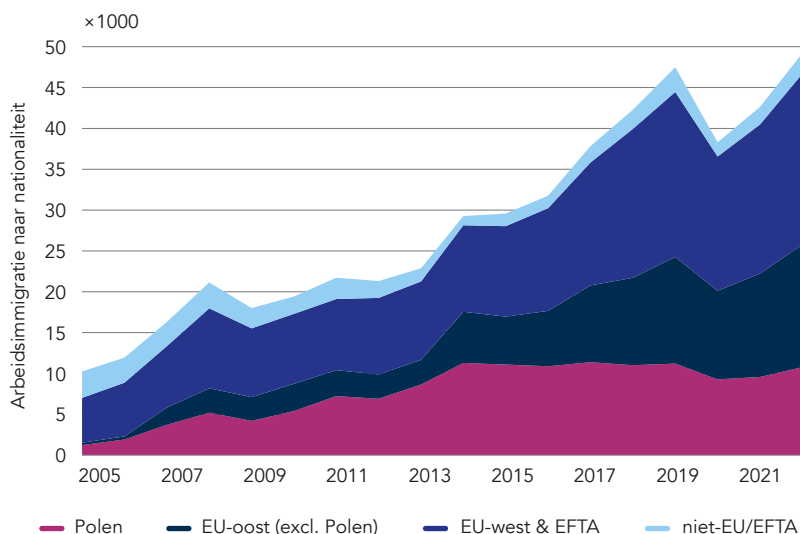
338 Zie Jennissen 2011b voor meer details.

339 Dagevos 2011.

340 AenM 2025: figuur 38

341 Heyma & Vervliet 2022.

Figuur 5.1 Arbeidsimmigratie (exclusief kennismigrantenregeling) naar nationaliteit, Nederland, 2005-2022



Bron: CBS

De toename van het aantal Oost-Europese immigranten steeg verder in 2007, toen de tewerkstellingsvergunningsplicht voor werknemers afkomstig uit de landen die sinds 2004 lid waren van de EU, werd afgeschaft en ook Bulgarije en Roemenië toetraden. Hierbij valt vooral het relatief grote aantal Bulgaren op dat de weg richting Nederland vond. Het aantal in Bulgarije geboren immigranten was in de periode van 2007 tot en met 2009 zelfs meer dan twee keer zo groot als het aantal in Roemenië geboren immigranten, terwijl het laatstgenoemde land toch ongeveer drie keer zoveel inwoners heeft. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat veel Bulgaarse migranten tot de Turkse minderheid behoren, die ongeveer 10 procent van de totale bevolking van Bulgarije uitmaakt.³⁴² Deze Turkse Bulgaren zouden gebruik kunnen maken van de reeds in Nederland aanwezige Turkse netwerken, die de (psychische) kosten van migratie voor deze bevolkingsgroep aanzienlijk konden verlagen.

Wat we ook uit figuur 5.1 kunnen opmaken, is dat de toename van het aantal Poolse arbeidsmigranten dat jaarlijks naar Nederland komt vanaf 2014 stagneert. Daarentegen lijkt het aantal migranten uit de overige voormalige Oostblokstaten nog steeds toe te nemen. Ook van 2019 op 2020 is een kleine, en ogenschijnlijk tijdelijke, daling waarneembaar. Waarschijnlijk ligt de coronapandemie hieraan ten grondslag, want vervolgens neemt het aantal arbeidsmigranten uit deze contreien weer toe.

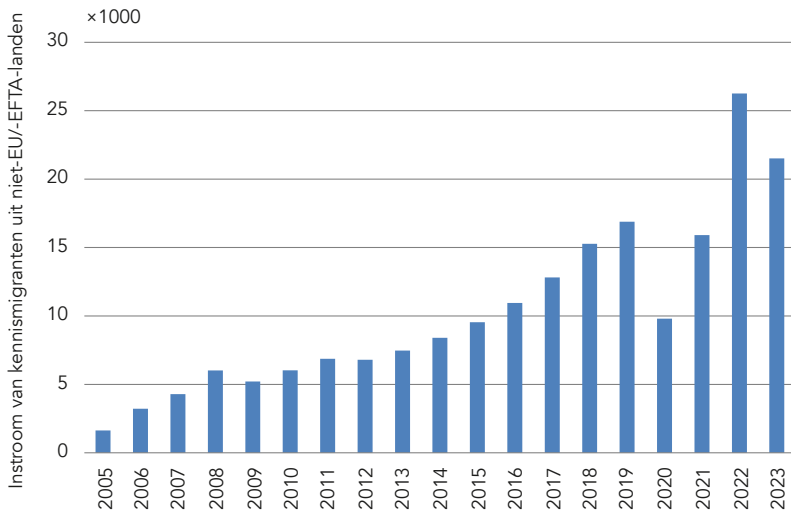
Arbeidsmigratie van hoger opgeleiden

Tot dusver hebben we het in dit hoofdstuk voornamelijk gehad over de arbeidsmigratie van lager en middelbaar opgeleiden naar Nederland.³⁴³ Dat wil echter niet zeggen dat er geen hoger opgeleiden voor werk naar Nederland migreren. Ook deze migratie is aan een opwaartse trend onderhevig; zie figuur 5.2 voor het aantal migranten dat in de periode 2005-2023 via de kennismigrantenregeling naar Nederland kwam. Alleen de coronapandemie lijkt de toenemende trend in de jaren 2020 en 2021 kortstondig te onderbreken.³⁴⁴ De werkelijke instroom van hoogopgeleide arbeidsmigranten ligt echter een stuk hoger dan is afgebeeld in figuur 5.2. Hoogopgeleide arbeidsmigranten kunnen namelijk ook vanuit een land dat tot de EU of EFTA³⁴⁵ behoort, naar Nederland komen of ons land binnenkomen middels een tewerkstellingsvergunning.

343 Voor zover we dat kunnen opmaken uit de statistieken waarop we figuur 5.1 hebben gebaseerd. Deze cijfers zeggen namelijk niets over het opleidingsniveau van de arbeidsmigranten die van binnen de EU komen.

344 Ook de daling van 2023 ten opzichte van 2022 heeft waarschijnlijk met de coronapandemie te maken. De omvang van de kennismigratie in 2022 was waarschijnlijk een stuk hoger dan we basis van de trend mochten verwachten. Het is namelijk goed mogelijk is dat veel kennismigranten die van plan waren om in 2020 of 2021 naar Nederland te komen, dit uiteindelijk vanwege de pandemie pas in 2022 deden.

345 De Europese Vrijhandelsassociatie (Engels: European Free Trade Association) is een intergouvernementele organisatie die bestaat uit IJsland, Liechtenstein, Noorwegen en Zwitserland.

Figuur 5.2 Instroom van kennismigranten uit niet-EU/-EFTA-landen, 2005-2023

Bron: CBS

De toename van de migratie van hoogopgeleiden heeft waarschijnlijk te maken met een algemene globaliseringstrend: hoogopgeleiden gaan vaker in het buitenland hun horizon verbreden. Verder moet de toename ook worden gezocht in het gegeven dat er in Nederland, net als overigens in veel andere landen, een vrij breed gedragen politieke steun is voor de opvatting dat Nederland zich moet mengen in de *battle for brains*. De kennismigranten-regeling, waarbij de potentiële arbeidsmigrant alleen hoeft te voldoen aan een bepaald salariscriterium of een bepaald opleidingsniveau,³⁴⁶ is illustratief voor de opvattingen van de Nederlandse overheid die lang dominant waren op dit terrein.³⁴⁷

Om twee redenen gaan we in dit rapport niet in detail in op dit type arbeidsmigratie. In de eerste plaats heeft Nederland te maken met het verschijnsel dat jongeren steeds langer naar school gaan en gemiddeld steeds hogere diploma's behalen. Zo wijzen cijfers van het CBS uit dat vanaf 2020 al meer dan de helft

346

Voor meer details zie bijvoorbeeld Wijkhuijs & Jennissen 2010: 37-39.

347

In juli 2025 heeft het kabinet echter voorgesteld de kennismigrantenregeling aan te passen, om de toegang tot Nederland selectiever te maken. Zo zou de looneis verhoogd worden, en zou het moeilijker worden voor bedrijven om een beroep te kunnen doen op de regeling. SZW & AENM 2025.

van alle Nederlanders in de leeftijd van 25 tot 35 jaar een hbo- of universitair diploma heeft. Hierdoor gaat Nederland in de toekomst eerder tekorten krijgen aan arbeidskrachten op mbo-niveau³⁴⁸; denk aan verplegers, loodgieters, monteurs en dergelijke. In de tweede plaats komen hoogopgeleide arbeidsmigranten uit alle delen van de wereld; dit in tegenstelling tot hun laag en middelbaar opgeleide evenknieën, die voornamelijk uit Oost-Europa komen. Hierdoor is er voor de herkomstlanden van deze groep hoogopgeleide kennismigranten minder sprake van een eenduidige snelle en sterke demografische krimp dan voor de Oost-Europese herkomstlanden. Immers, de herkomstlanden van hoogopgeleide kennismigranten omvatten zowel 'grijze' landen zoals andere EU-landen als landen waar de beroepsbevolking goed op peil blijft zoals de vs of juist heel jonge en in omvang groeiende landen als India. Ook zijn er meer mogelijkheden voor deze groep om legaal naar Nederland te komen, zoals de genoemde kennismigrantenregeling. Daarmee is er bij de migratie van hoogopgeleiden minder sprake van een duidelijk aanstaande demografisch gedreven uitdaging dan bij die van laag en middelbaar opgeleide mensen.

Kernpunten 5.1 Recente arbeidsmigratie naar Nederland: Een beknopt overzicht

- Arbeidsmigratie richting Nederland bestaat al zo lang als Nederland zelf.
- Een belangrijke periode voor de arbeidsmigratie zijn de jaren vijftig en zestig van de twintigste eeuw. Door de snelle economische groei was er toen veel vraag naar arbeidskrachten, en dankzij verdragen werden deze mensen op grote schaal geworven uit landen rondom de Middellandse Zee.
- Een deel van deze zogenoemde gastarbeiders (voornamelijk uit Marokko en Turkije) vestigde zich in Nederland, maar veel migranten gingen terug naar hun land van herkomst (voornamelijk Italië en Spanje). Of mensen remigreren, heeft onder andere te maken met de economische ontwikkeling in het land van herkomst: remigratie naar een achterblijvend gebied is doorgaans onaantrekkelijk.
- Een nieuwe groep arbeidsmigranten kwam met de uitbreiding van de EU in 2004, toen acht Oost-Europese landen lid werden. Wederom migreerden voornamelijk mensen met praktische of weinig scholing voor arbeidsdoeleinden.

- Kennismigranten vormen een aparte categorie met apart beleid (zoals de kennismigrantenregeling). Hoewel deze groep is gegroeid, blijft het om een relatief kleine groep migranten gaan. Zij zijn afkomstig uit diverse landen met sterk uiteenlopende demografische profielen (inclusief nog groeiende landen), waardoor niet vanzelfsprekend een eenduidige vermindering verwacht kan worden door krimp in herkomstlanden.
- Mogelijke vermindering van het aanbod aan arbeidsmigranten wordt daarmee vooral verwacht bij vakkrachten en praktisch opgeleiden.

5.2 Determinanten van arbeidsmigratie binnen de EU

In deze paragraaf kijken we naar de factoren die bepalen of mensen voor werk naar een ander land verhuizen. Verschillende ‘determinanten’ zijn in dit opzicht relevant, zoals culturele factoren, taal, bestaande migratienetwerken en natuurlijk economische factoren. Deze laatste categorie bekijken we hier als eerste. Later kijken we ook naar de interactie van deze determinant met het overkoepelende onderwerp van dit rapport – de demografische veranderingen in de herkomstlanden.

Bij het bestuderen van een netto arbeidsmigratiestroom is het van belang om na te gaan of de desbetreffende internationale migratie binnen het toelatingsbeleid van het bestemmingsland valt. Als dit het geval is, zoals bij migratie binnen de EU of migratie tussen de verschillende landen van het Koninkrijk der Nederlanden, dan is de internationale arbeidsmigratie te verklaren met een theoretisch kader dat voor een aanzienlijk deel ook van toepassing is voor interne migratie (verhuizingen binnen een land). Loon- en werkloosheidsverschillen tussen het land van bestemming en vertrek zijn dan essentieel. Speelt het toelatingsbeleid wel een rol, dan zijn ook andere factoren – met name de omvang van de werkloosheid in het land van bestemming – van belang om het bestaan of verloop van een internationale netto migratiestroom te verklaren of te voorspellen.³⁴⁹

Economische evenwichtsherstellende mechanismen

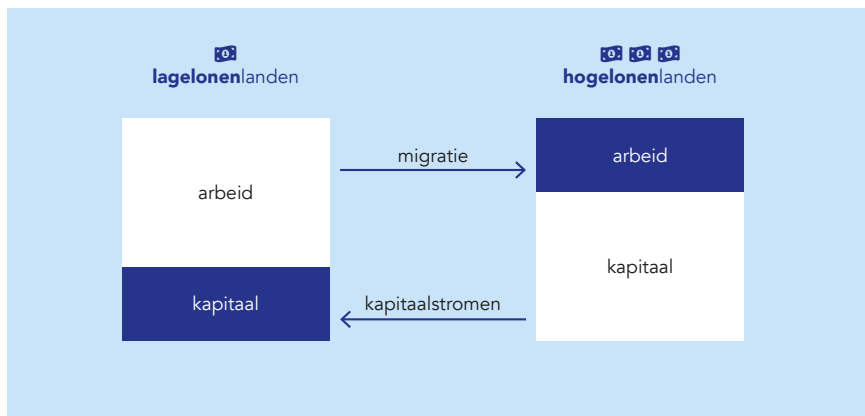
Anders dan bij de arbeidsmigratie uit derde landen³⁵⁰, die vatbaar is voor het toelatingsbeleid, hebben de economische evenwichtsherstellende mechanismen bij arbeidsmigratie binnen de EU in grote mate vrij spel. Reële loonverschillen tussen landen leiden tot twee verschillende stromen, namelijk van

349 Zie Jennissen 2004 voor een nadere uitleg.

350 Met ‘derde landen’ bedoelen we de landen die niet behoren tot de EU of de EFTA.

migratie en van kapitaal (Figuur 5.3). Deze stromen zorgen er samen voor dat er een nieuw internationaal evenwicht ontstaat, waarmee uiteindelijk de reële lonen in de betrokken landen op hetzelfde niveau komen te liggen.³⁵¹ De eerste stroom is er één van (vaak relatief laagopgeleide) arbeidskrachten die verhuizen van landen met lage lonen naar landen met hoge lonen. De tweede is een stroom van kapitaal(goederen)³⁵² van landen met een hoog loonniveau naar landen met een laag loonniveau. Voorbeelden van dergelijke kapitaalstromen zijn de de investeringen van West-Europese bedrijven in het oosten van de EU. Een ander voorbeeld zijn de *Foreign Direct Investments* in China die daar hebben bijgedragen aan de snelle industrialisering (zie hoofdstuk 4). Deze kapitaalstromen bestaan voornamelijk uit arbeidsintensief industrieel kapitaal en leiden tot meer handelsstromen van lagelonenlanden naar hogelonenlanden.

Figuur 5.3 Mechanismen die leiden tot een nieuw internationaal evenwicht



Bron: Öberg 1995: 2

Uit figuur 5.3 volgt dat de netto arbeidsmigratiestroom van Midden- en Oost-Europa naar Nederland een tijdelijk verschijnsel zal zijn, dat duurt totdat een nieuw evenwicht is ontstaan met gelijke reële lonen.³⁵³ Een volledig evenwicht zal overigens niet worden bereikt, omdat er altijd sprake is van transactiekosten – in het geval van internationale migratie zijn ook psychische kosten erg

351 Zie bijvoorbeeld Ravenstein 1889; Borjas 1989.

352 Het gaat hier dus zowel om geld (kapitaal) als om kapitaalgoederen zoals machines of intellectueel kapitaal (kennis).

353 Zie bijvoorbeeld Jennissen 2007. Voor een studie waaruit blijkt dat kapitaalstromen migratie kunnen stimuleren vanuit een land waarin dat kapitaal geïnvesteerd wordt naar het land waaruit de investeringen komen, zie ook Van der Wal 2013.

belangrijk³⁵⁴ – en onvolledige informatie, bijvoorbeeld over het loonniveau en de vacatures in andere landen van de EU. Ook kan het zijn dat de kapitaalstroom wordt verstoord door bijvoorbeeld onbetrouwbare instituties of slecht bestuur.

Wetenschappers en beleidsmedewerkers op het terrein van arbeidsmigratie hebben zich vooral beziggehouden met de migratiestroom. Vanaf ongeveer 2020 is ook de discussie rondom de kapitaalstroom nadrukkelijk in beeld gekomen. Deze discussie concentreerde zich rondom de vraag of Nederland nog wel sectoren binnen zijn landsgrenzen wil hebben die bijna volledig op goedkope migrantenarbeid draaien.³⁵⁵ De baten van arbeidsmigratie zouden hierbij ten goede komen aan een selecte groep werkgevers, terwijl de sociale lasten en het beslag op de fysieke ruimte op het bord van de samenleving zoudenbelanden. Ook werd de zorg uitgesproken dat een hoge instroom van laaggekwalificeerde arbeidsmigranten negatief zou uitpakken voor de productiviteitsgroei en de toegevoegde waarde van het Nederlandse bedrijfsleven.

Het leeuwendeel van het theorievormend onderzoek op het terrein van internationale migratie komt uit economische hoek. Het is dan ook niet verwonderlijk dat dit onderzoek zich in aanzienlijke mate heeft gericht op de economische determinanten en zich grotendeels heeft toegespitst op arbeidsmigratie. Maar ook niet-economische factoren, zoals psychologische aspecten, kunnen de migratiebeslissingen beïnvloeden.

Aanvullende verklaringen

Naast de theoretische economische benadering, zijn er ook vele andere theoretische invalshoeken om het bestaan van internationale migratiestromen te verklaren.³⁵⁶ Vaak gaat het hierbij om nuanceringen van eerder theoretisch werk (bijvoorbeeld de theorie van de gesegmenteerde arbeidsmarkten³⁵⁷, de nieuwe economie van arbeidsmigratie³⁵⁸ en de relatieve deprivatietheorie³⁵⁹) of heeft de theorie alleen betrekking op het vraagstuk hoe een al bestaande-internationale migratiestroom zich ontwikkelt in de tijd (bijvoorbeeld de netwerktheorie en de institutionele theorie)³⁶⁰. Dan is een andere theorie nodig

354 Bijvoorbeeld omdat migratie ertoe leidt dat mensen gescheiden raken van vrienden en familie. Daar kunnen overigens ook psychologische baten tegenover staan, zoals het opdoen van nieuwe ervaringen, of – in het geval van gezinsmigratie – hereniging met de familie.

355 WRR 2020; Adviesraad Migratie 2023; Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2024.

356 Zie bijvoorbeeld Massey et al. 1993.

357 Piore 1979.

358 Stark & Bloom 1985.

359 Stark & Taylor 1989.

360 Massey et al. 1993.

om te verklaren waarom de betreffende substantiële *netto* migratiestroom überhaupt bestaat.

Om iets te kunnen zeggen over het verloop van de arbeidsmigratie binnen de EU over de tijd en over de keuze voor bepaalde bestemmingslanden, is de netwerktheorie wel degelijk van belang. Het langdurig bestaan van grote migratiestromen tussen twee landen kan ervoor zorgen dat in het land van bestemming migrantennetwerken ontstaan. Deze migrantennetwerken kunnen zich beperken tot het land van bestemming, maar er kunnen ook op grote schaal bindingen bestaan met familie, vrienden en kennissen in het land van herkomst. In dit laatste geval wordt ook wel gesproken over transnationale migrantennetwerken.

Inmiddels kunnen we stellen dat er in Nederland omvangrijke Poolse en (Turks-)Bulgaarse migratienetwerken bestaan.³⁶¹ Migrantennetwerken kunnen potentiële migranten van dezelfde etnische origine helpen bij hun migratieproces door de reis bijvoorbeeld te helpen financieren, door hulp te bieden bij het vinden van betaalde arbeid of een geschikt onderkomen, of door informatie te verschaffen over opleidingsmogelijkheden of de toegang tot het systeem van sociale zekerheid.³⁶² Dergelijke migratienetwerken verlagen de (psychische) kosten van de migratie, en kunnen daarmee bijdragen aan een hogere toekomstige instroom.

Wanneer arbeidsmigranten voor een land van bestemming kiezen, spelen ook culturele factoren een rol. Zo verkiezen relatief veel Roemeense arbeidsmigranten een land in Zuid-Europa als bestemming.³⁶³ Dit kunnen we verklaren doordat het voor hen makkelijker is een andere Romaanse taal te leren dan een Germaanse taal. De aantrekkelijkheid van Duitsland en Oostenrijk onder potentiële migranten uit Oost-Europa³⁶⁴ daarentegen is onder andere toe te schrijven aan de bekendheid met de Duitse cultuur in Oost-Europa, vanwege de *Ostkolonisation*, gewijzigde grenzen na de twee wereldoorlogen en de prominente plaats van de Duitse cultuur in het Habsburgse rijk.³⁶⁵ Net als de aanwezigheid van een migratienetwerk, verlaagt ook culturele nabijheid de kosten van migratie.

361 Gijsberts et al. 2018; Deneva 2024.

362 Zie bijvoorbeeld Esveldt et al. 1995.

363 Zie bijvoorbeeld Zalewski 2021.

364 Zo bleek uit interviews afgenomen door de onderzoekers Fassmann en Hintermann (1997) in Polen, Tsjechië, Slowakije en Hongarije dat meer dan de helft van de potentiële arbeidsmigranten een voorkeur had om zich in de jaren negentig in Duitsland of Oostenrijk te vestigen.

365 Zie Jennissen 2011b voor meer achtergrondinformatie.

De populariteit van Duitsland als bestemmingsland roept de vraag op waarom er dan toch zoveel Oost-Europese arbeidsmigranten – en dan met name Polen – naar Nederland kwamen, terwijl Duitsland voor hen toch letterlijk en figuurlijk nabij is. Dit heeft ermee te maken dat beleid in een *andere* EU-lidstaat, in dit geval Duitsland, effect kan hebben op de instroom hier. Waar Nederland al in 2007 arbeidsmigranten toeliet uit de nieuwe oostelijke lidstaten van de EU, hield Duitsland zijn arbeidsmarkt voor de maximale periode van zeven jaar (tot 2011) voor hen gesloten. Hierdoor werden bijvoorbeeld Polen die al voor 2011 in het westen van de EU wilden werken genoodzaakt om bij wijze van spreken de hele *Autobahn* richting Nederland af te rijden voor emplooi.³⁶⁶ Zo ontstonden in Nederland Oost-Europese migratienetwerken en instituties (bijvoorbeeld uitzendbureaus), die maakten dat ook na de opening van de Duitse arbeidsmarkt de migratie uit deze landen naar Nederland relatief hoog bleef.

De link met de demografie in de landen van herkomst

In het bovenstaande hebben we nog geen expliciet demografische factoren genoemd die de migratiestromen verklaren. Het staat natuurlijk buiten kijf dat de omvang van de bevolking in belangrijke mate de omvang bepaalt van de emigratie uit het betreffende land.³⁶⁷ De migratie vanuit Polen (ongeveer 40 miljoen inwoners in 2024) naar Nederland is hierdoor normaal gesproken groter dan die vanuit Estland (ongeveer 1,3 miljoen inwoners). En het laat zich raden dat de voorspelde bevolkingsdaling in de Oost-Europese landen als gevolg van vruchtbaarheidscijfers die aanhoudend onder het vervangingsniveau blijven, er vroeg of laat toe gaat leiden dat de instroom van arbeidsmigranten in Nederland uit deze landen daalt.

Behalve de absolute omvang van de bevolking is ook de leeftijdsspecifieke samenstelling van de bevolking een belangrijke factor die de omvang van de emigratie uit een land bepaalt. De leeftijdsgroep die doorgaans het meest geneigd is om tot arbeidsmigratie over te gaan, is die tussen de 25 en 50 jaar.³⁶⁸ Het ligt dan ook in de lijn der verwachting dat de verdergaande vergrijzing in Oost-Europa een temperend effect heeft op de arbeidsmigratie van het oostelijke naar het westelijke deel van de EU. De leeftijdsspecifieke bevolkingsopbouw kan daarnaast ook een indirect effect hebben op de migratie.

366 Het Verenigd Koninkrijk opende zelfs al in 2004 zijn arbeidsmarkt voor mensen uit de nieuwe oostelijke lidstaten van de EU. Hierdoor ontstond daar een grote Oost-Europese migrantengemeenschap.

367 Demografen analyseren emigratie dan ook meestal in termen van *rates*, waarbij emigranten de *events* zijn en de (*midyear*-)bevolking de *population at risk* (zie bijvoorbeeld Hinde 1998).

368 Zo behoorde ongeveer 80 procent van de migranten uit de Oost-Europese lidstaten van de EU die in de periode tot 2011 naar het Verenigd Koninkrijk vertrokken, tot de leeftijdsgroep van 25 tot 50 jaar (Clark & Drinkwater 2014).

Dit indirecte effect verloopt via de hierboven genoemde economische factoren van het loon- en werkloosheidsniveau.

In andere woorden: het gegeven dat er in een vergrijzend herkomstland als Polen minder 25-50-jarigen zijn dan in een bestemmingsland, heeft zowel een direct als een indirect effect. Het directe effect is het kleinere volume aan arbeidsmigranten; er zijn gewoon minder mensen die naar Nederland kunnen migreren. Het indirecte effect verloopt via de economische doorwerking van dat lagere volume. Door de vergrijzing ontstaat arbeidsmarktkrapte, waardoor vervolgens de lonen stijgen en de werkloosheid terugloopt. Zoals we verderop zullen zien, zijn beide ontwikkelingen in bijvoorbeeld Polen aan de orde. Dat maakt arbeidsmigratie volgens de hierboven beschreven theorie minder aantrekkelijk, en weerspiegelt daarmee een indirect effect van de demografie in het herkomstland op de kans op arbeidsmigratie.

Empirisch onderzoek

Om te toetsen of de hierboven veronderstelde relaties ook daadwerkelijk te zien zijn in de weerbarstige praktijk, hebben we een empirische analyse uitgevoerd (specifiek gaat het om een ‘pooled cross-sectionele regressieanalyse’; zie bijlage 3 voor nadere details en een regressietabel). Met deze analyse kunnen we verkennen in hoeverre migratie vanuit alle Oost-Europese lidstaten naar Nederland, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk in de periode 1995-2022 te verklaren is door demografische factoren en welvaartsverschillen. Daarbij kijken we naar zowel economische als demografische variabelen. Voor de economische variabelen kijken we naar verschillen tussen Nederland en de potentiële herkomstlanden in welvaart (BBP per hoofd van de bevolking, als indicator van de loonverschillen) en in werkloosheid.

We nemen ook Duitsland en het Verenigd Koninkrijk mee in deze analyse, omdat ontwikkelingen in alternatieve bestemmingslanden eveneens van invloed kunnen zijn op de instroom in Nederland. Nederland is namelijk zeker niet het enige bestemmingsland van arbeidsmigranten uit het oosten van de EU. Ook in andere West-Europese landen bestaat behoefte aan vakkrachten als welkome aanvulling op de arbeidsmarkt. En aangezien ook die andere West-Europese landen vergrijzen – zelfs sterker dan Nederland (hoofdstuk 2) –, kan er in de toekomst zelfs concurrentie om arbeidsmigranten ontstaan.

Voor de demografische variabelen kijken we naar de omvang van de bevolking in het herkomstland, het aandeel jongeren (20-39 jaar – die een grotere kans hebben om een baan buiten de eigen grenzen te zoeken), de afhankelijkheidsratio (die samenhangt met het aandeel mensen van werkende leeftijd; zie hoofdstuk 2) en de al bestaande migrantenpopulatie uit het betreffende herkomstland. Deze laatste variabele hebben we opgenomen om rekening te kunnen

houden met netwerkeffecten en institutionele effecten: mensen trekken sneller naar landen en gebieden waar al landgenoten wonen.

Wat laat deze analyse ons zien? Naarmate het verschil in welvaart (BBP per capita) tussen Nederland en het herkomstland groter is, komen meer mensen hierheen. Dit effect is statistisch significant (zie bijlage 3 voor de volledige regressie-tabel, tabel A2). Ook het verschil in het werkloosheidspercentage tussen het herkomst- en het bestemmingsland is statistisch significant en conform onze verwachting negatief – hoe kleiner dit verschil, hoe minder mensen er komen. De omvang van de migrantenpopulatie in het land van aankomst controleert voor het netwerkeffect. De resultaten laten zien dat, volgens het model, een 1 procent hogere populatie met eenzelfde migratieachtergrond in het land van aankomst leidt tot een 0,7 procent hogere migratie uit het betreffende land naar Nederland.

Ook de demografische variabelen blijken statistisch significant. Weinig verrassend is dat dit geldt voor de bevolkingsomvang van het herkomstland. Een grotere bevolkingsomvang betekent dat meer mensen de migratiekeuze kunnen maken, waardoor de migratie uit een land gemiddeld hoger is. Een bevolkingsomvang die 1 procent groter is, hangt in het WRR-model samen met een migratie die 0,3 procent hoger is. Hetzelfde geldt voor de demografische variabelen die binnen dit rapport het meest centraal staan. De geschatte coëfficiënt voor het effect van de afhankelijkheidsratio in het land van vertrek is volgens verwachting negatief en statistisch significant. Naarmate de afhankelijkheidsratio hoger is, is het aandeel van de beroepsbevolking in de totale bevolking lager. Dit zou volgens het regressiemodel *ceteris paribus* leiden tot een lagere emigratie. We hebben ook een model geschat met als covariaat het aandeel jongere volwassenen (20- tot en met 39-jarigen) in de totale populatie, in plaats van de totale afhankelijkheidsratio. De bijbehorende regressiecoëfficiënt met een positief teken is ook statistisch significant. Dat wil zeggen dat vanuit een herkomstland met relatief veel jongere volwassenen meer mensen voor werk naar Nederland migreren.

Kernpunten 5.2 Determinanten van arbeidsmigratie binnen de EU

- Economische factoren, migratienetwerken, taal en cultuur en demografische veranderingen in de herkomstlanden zijn voor mensen van belang om in een ander land te willen gaan werken.
- Demografische factoren bepalen in belangrijke mate de omvang van migratie. Zo is de (absolute) bevolkingsomvang van het herkomstland van groot belang voor de mogelijke omvang van de emigratie uit dat land.

- Ook de leeftijdssamenstelling is een belangrijke determinant; vooral mensen tussen de 25 en 50 jaar zijn geneigd te migreren voor werk. Vergrijzing zorgt er zo voor dat mensen minder vaak overgaan tot arbeidsmigratie.
- Naast deze directe demografische effecten (minder mensen om te migreren) zijn er ook indirecte effecten van demografische veranderingen op arbeidsmigratie.
- Vergrijzing en krimp zorgen namelijk voor arbeidsmarktkrapte, waardoor de lonen doorgaans stijgen en de loonverschillen tussen het herkomstland en de beoogde bestemmingslanden afnemen.

5.3 Demo-economische ontwikkelingen in de oostelijke EU

De resultaten van het WRR-model laten zien dat voor de instroom van arbeidsmigranten vanuit de oostelijke EU naar Nederland zowel economische als demografische variabelen belangrijk zijn (paragraaf 5.2), zoals op basis van de migratieliteratuur zou mogen worden verwacht. Specifiek laten ze zien dat mensen de beslissing nemen om te migreren als ze elders meer kunnen verdienen dan in het herkomstland en een grotere kans op een baan hebben. Hiernaast komen er meer mensen naar een land als er al meer mensen uit het herkomstland in dat land aanwezig zijn, als een herkomstland groter is, en als er in het herkomstland een groter aandeel van de bevolking de werkende leeftijd heeft of jongvolwassenen is.

Deze laatste twee variabelen gaan door de demografische transitie snel veranderen in Oost-Europa, terwijl ook de economische motivatie voor mensen terugloopt gegeven de toenemende welvaart en lagere werkloosheid in de herkomstlanden zelf. In deze paragraaf laten we enkele ontwikkelingen zien die erop duiden dat Nederland (en andere landen in West-Europa) in de toekomst niet meer hoeft te rekenen op een substantiële *netto*³⁶⁹ arbeidsmigratie uit Oost-Europa.

Vergrijzing en krimpende beroepsbevolkingen in oostelijke lidstaten

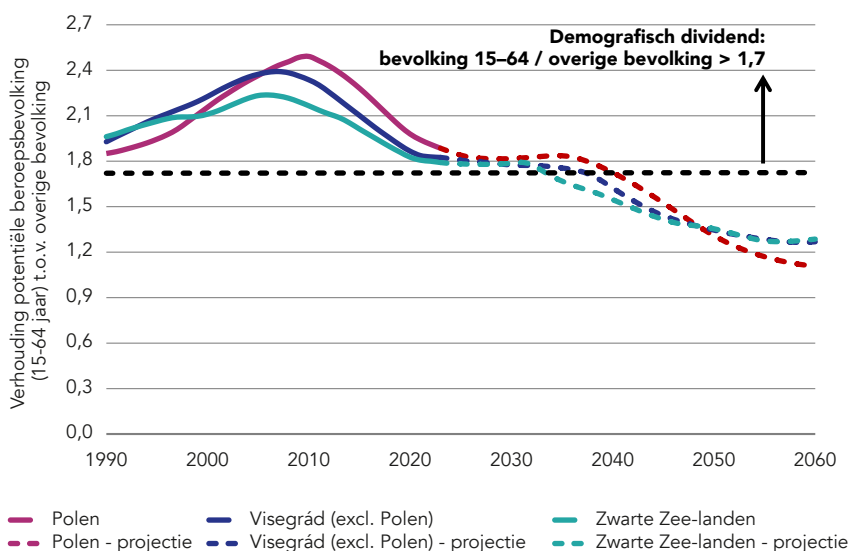
In de laatste fase van de demografische transitie treedt vergrijzing op (figuur 2.1). De afhankelijkheidsratio's in de bevolking nemen dan toe. In figuur 5.4. hebben we het omgekeerde van deze ratio weergegeven voor drie gebieden in het oosten van de EU: Polen, de overige Visegrád-landen (Hongarije, Slowakije en Tsjechië) en de EU-lidstaten die grenzen aan de Zwarte Zee (Bulgarije en

369

Uiteraard zal er, gegeven de interne markt en het vrije verkeer van personen, wel arbeidsmobiliteit beide kanten op blijven bestaan, zeker in het licht van persoonlijke en economische banden én migratienetwerken die over de afgelopen decennia zijn ontstaan.

Roemenië). Zoals besproken in paragraaf 2.4, gebruiken we de vuistregel dat er een demografisch dividend is als het aandeel van de beroepsbevolking ten opzichte van de overige bevolking hoger is dan 1,7. Deze vuistregel hebben we weergegeven in figuur 5.4.

Figuur 5.4 De omvang van de bevolking van 15-64 jaar ten opzichte van de overige bevolking in het oosten van de EU, 1990-2060*



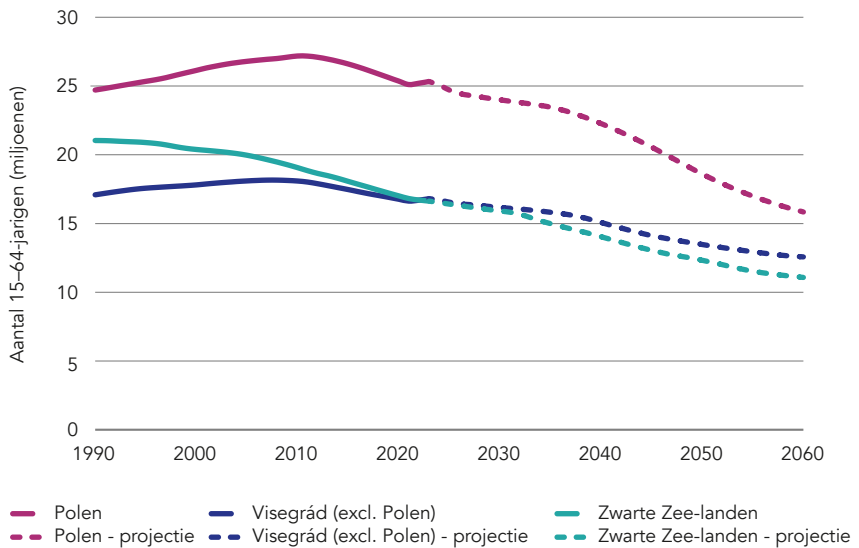
* Exclusief Kroatië, Slovenië en de Baltische staten.

Bron: VN; projecties 'medium-variant'

Figuur 5.4 laat zien dat de ratio van de beroepsbevolking versus de overige bevolking in alle drie de hier weergegeven gebieden rond 2010 een piek bereikte en vervolgens behoorlijk is gedaald tot het begin van de jaren twintig. Vooral in Polen is in 2010 een behoorlijk hoge piek te zien. Toen was het aantal mensen dat tot de potentiële beroepsbevolking behoorde, ongeveer 2,5 keer zo hoog als het aantal mensen dat jonger of ouder was. Deze piek is te danken aan de hoge vruchtbaarheid in de jaren tachtig van de vorige eeuw, die redelijk snel daalde na de val van het IJzeren Gordijn. In de jaren twintig van deze eeuw treedt een stabilisatie op. De ontgroening als gevolg van de lagere vruchtbaarheidscijfers in de jaren negentig weegt dan op tegen de voortschrijdende vergrijzing van nu. Vanaf de jaren dertig wordt de dalende trend voortgezet. Het omgekeerde van de afhankelijkheidsratio daalt hierbij tot niveaus die ver beneden de 1,7

liggen. Arbeid wordt dan een steeds schaarsere en dus duurdere productiefactor, waardoor de prikkel om te gaan emigreren af zal nemen.

Figuur 5.5 De omvang van de beroepsbevolking in het oosten van de EU, 1990-2060*



* Exclusief Kroatië, Slovenië en de Baltische staten.

Bron: VN; projecties 'medium-variant'

Ook krimp van de beroepsbevolking (en de totale bevolking) ligt in de oostelijke lidstaten van de EU in het verschiet. Dit komt doordat de vruchtbaarheidscijfers al sinds de vroege jaren 1990 (ver) onder het vervangingsniveau liggen (figuur 2.9). De spoeling van het potentieel van mensen van werkende leeftijd – mensen die zouden kunnen overwegen om naar het Westen te migreren – wordt dan eenvoudigweg dunner. Dit hebben we weergegeven in figuur 5.5, die aangeeft dat de totale potentiële beroepsbevolking (15–64-jarigen) in alle drie de gebieden gaat krimpen. Daarbij geldt overigens dat de omvang van het eerder onderscheiden segment van jonge volwassenen (20–39-jarigen), die een grotere kans hebben om te migreren voor werk, nog iets sneller krimpt.³⁷⁰ Dit komt doordat de demografische transitie eerder doorwerkt via daling van het aandeel jonge volwassenen dan van het aandeel oudere volwassenen (figuur 2.1).

In dit rapport ligt de focus op arbeidsmigratie, in het bijzonder op arbeidsmigratie uit herkomstlanden in Oost-Europa. Meer in het algemeen kan een gedifferentieerdere demografische blik – dus naar specifieke bevolkingssegmenten in potentiële herkomstlanden – mogelijk ook voorspellend potentieel hebben voor andere vormen van migratie, in het bijzonder de studiemigratie (tekstbox 5.1).

Box 5.1 Mondiale demografische transitie en potentieel voor studiemigratie

Verreweg de meeste studenten die vanuit andere landen naar Nederland komen, hebben een leeftijd tussen 18 en 23 jaar. Om een beeld te krijgen van hoe de toekomstige instroom aan studiemigranten kan veranderen, kunnen we daarom kijken waar in de toekomst veel mensen van deze leeftijd wonen; zij zijn immers de potentiële internationale studenten.

In 2015 waren er in de andere landen van de EU/EFTA³⁷¹ in totaal iets meer dan 29 miljoen 18- tot 23-jarigen. Anno 2025 zijn er in deze leeftijds-groep nog 27 miljoen jongeren en in 2050 naar verwachting nog slechts 23 miljoen.³⁷² In het grootste EER-land, Duitsland, daalde het aantal 18-23-jarigen in 2015 met 5,2 miljoen, naar 4,8 miljoen in 2025; in 2050 zullen dit er nog 4,5 miljoen zijn. In lijn hiermee laten data van Nuffic zien dat het aantal internationale studenten uit Duitsland voorzichtig afneemt. In China, een ander belangrijk herkomstland van studiemigranten, daalt de populatie van potentiële internationale studenten ongekend snel. In 2015 waren er nog 111 miljoen 18-23-jarigen, nu zijn dat er 96 miljoen, en in 2050 zal dit aantal zijn gehalveerd tot 'slechts' 48 miljoen. De volgens de Nuffic-cijfers ingezette daling van de Chinese studenteninstroom is daarmee vergeleken nog als beperkt te zien.

Dit illustreert dat ook andere factoren dan demografie een rol spelen. De demografie vertelt ons waar potentiële internationale studenten zitten, maar economie, culturele factoren, bestaande netwerken en beleid (bijvoorbeeld studievisa, collegegeld, taaleisen) sturen op wie er daadwerkelijk komt. Waar zit de toekomstige potentie? In India zijn nu ruim 150 miljoen 18-23-jarigen. Dit aantal daalt maar relatief langzaam, namelijk tot 130 miljoen in 2050. Ook in Zuidoost-Azië blijft de populatie

371
372

Dus alle landen van de EU buiten Nederland, plus IJsland, Liechtenstein, Zwitserland en Noorwegen. Volgens prognoses van de Verenigde Naties. VN 2024.

18-23-jarigen redelijk op peil. In Indonesië bijvoorbeeld daalt deze van 27 miljoen nu naar 25 miljoen in 2050. Echte groei doet zich alleen nog voor in Sub-Sahara-Afrika. Daar zijn nu 150 miljoen mensen van tussen de 18 en 23 jaar, en in het midden van de eeuw zijn dat er 235 miljoen. Nu zijn landen in deze gebieden nog kleine spelers als het gaat om de instroom van studenten naar Nederland. De vraag is of dit gaat veranderen, zeker naarmate deze landen welvarender worden. Een en ander hangt ook af van de beleidskeuzes die Nederland zelf maakt. Zeker is in ieder geval dat zich mondiaal een sterke verschuiving voordoet in waar de potentiële internationale studenten wonen.

Welvaartsconvergentie van oostelijke EU-landen en Nederland

De factor demografie wijst dus zowel bij de samenstelling van de bevolking (vergrijzing) als bij de bevolkingsomvang (krimp beroepsbevolking) in de richting van een verminderd aanbod van mensen uit de oostelijke EU-lidstaten. Hoe zit dat met de economische factoren? Door de vrije interne Europese markt in combinatie met het stelsel van EU-subsidies namen de welvaartsverschillen tussen het westelijke en oostelijke deel van de EU in de loop van de tijd af. Ook eerdere uitbreidingen van de EU met relatief armere lidstaten als Ierland³⁷³, Griekenland, Spanje en Portugal zorgden voor een grotere welvaart in die landen.³⁷⁴ Tegenwoordig is dan ook nauwelijks meer sprake van *netto* arbeidsmigratiestromen van laagopgeleiden van Zuid- naar Noordwest-Europa, van Ierland naar het Verenigd Koninkrijk, of van Finland naar Zweden.

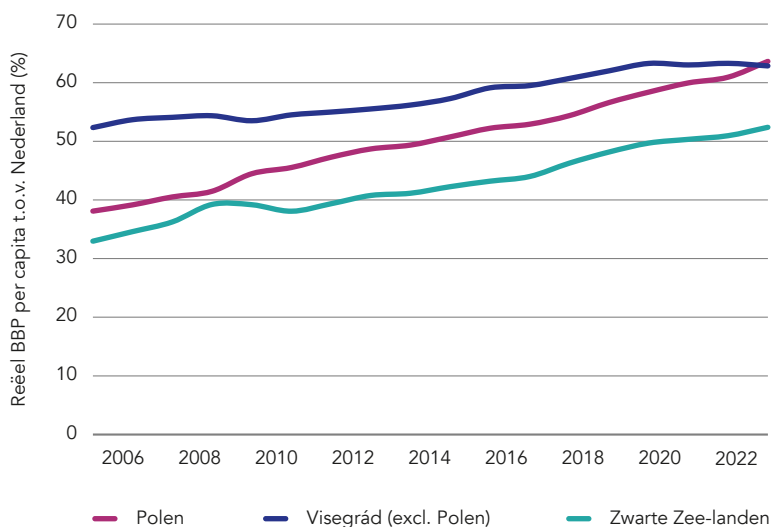
Tussen de westelijke en oostelijke lidstaten doet zich een vergelijkbare convergentie voor van de welvaartsniveaus; deze is inmiddels al een ruime tijd bezig. Ter illustratie geeft figuur 5.6 de ontwikkeling van het reële BBP van drie Oost-Europese gebieden in de EU ten opzichte van die in Nederland. Te zien is dat met name de Poolse economie grote sprongen heeft gemaakt.³⁷⁵ Daar waar het Poolse BBP per hoofd van de bevolking een jaar na toetreding tot de EU nog minder dan 40 procent was van het Nederlandse, is dit in een periode van ongeveer vijftien jaar opgelopen tot meer dan 60 procent.

373 De toetreding van Ierland tot de EU in 1971 zorgde voor een dusdanig grote economische groei dat veel Ierse migranten die in het buitenland (voornamelijk in het Verenigd Koninkrijk) verbleven, terugkeerden naar hun vaderland. De jaren zeventig staan in Ierland dan ook wel bekend als *the decade of return* (Garvey 1985).

374 Laski & Römisch 2003.

375 Bijvoorbeeld Piatkowski 2018.

Figuur 5.6 Reële BBP per capita als percentage van dat van Nederland, 2005-2022



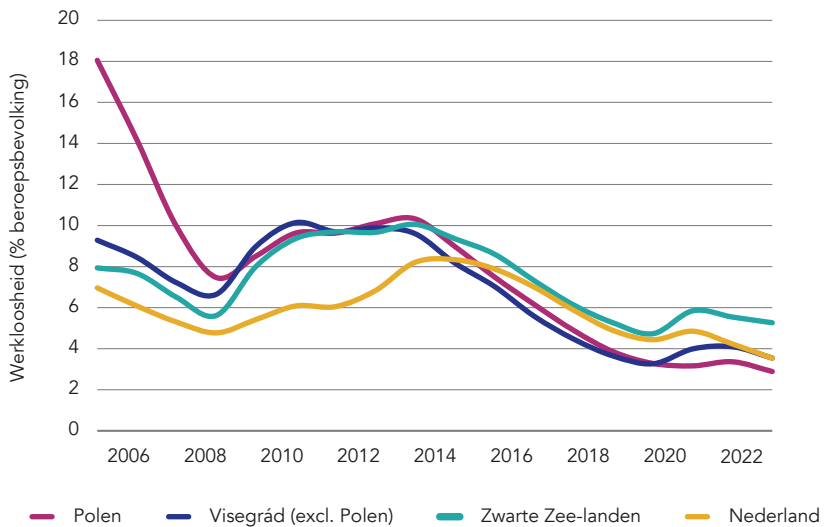
Bron: Wereldbank

Ook het BBP per capita in Bulgarije en Roemenië heeft een dergelijke inhaalslag gemaakt, zij het op een lager niveau. Het BBP per inwoner in het Visegrád-gebied, dat voor 1993 behoorde tot Tsjechoslowakije en Hongarije, haalde 'slechts' 10 procentpunten in op het Nederlandse BBP. Wellicht speelt hier de wet van de remmende voorsprong. Dit geldt met name voor Tsjechië, het Oost-Europese land dat bij toetreding tot de EU in 2004 verreweg het hoogste BBP per capita had van de landen in deze figuur.³⁷⁶ Het Tsjechische BBP per hoofd van de bevolking was in 2005 bijvoorbeeld 38 procent hoger dan het Poolse. Ook in 2022 had Tsjechië – op de voet gevolgd door de voormalige Joegoslavische republiek Slovenië – nog steeds het hoogste BBP per capita van de Oost-Europese landen die na 2004 toetraden tot de EU. Het verschil in BBP per capita ten opzichte van Nederland is te zien als een proxy voor de reële loonverschillen tussen Nederland en Oost-Europa. Ook deze verschillen worden steeds kleiner.

376

Het BBP per capita van Slovenië, dat niet is opgenomen in figuur 5.6, was voor Oost-Europese begrippen erg hoog toen dit land in 2004 toetrad tot de EU.

Figuur 5.7 Werkloosheid als percentage van de beroepsbevolking in het oosten van de EU* en Nederland, 2005-2022



* Exclusief Kroatië, Slovenië en de Baltische staten.

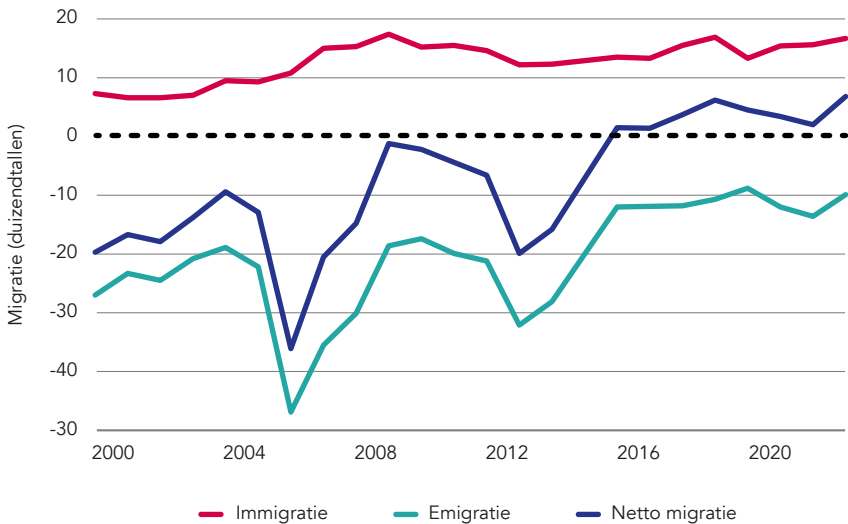
Bron: ILO

Ten slotte zijn ook de werkloosheidsverschillen tussen de EU-lidstaten ten westen en oosten van het voormalige IJzeren Gordijn afgenomen (zie figuur 5.7); dit gebeurde in een nog grotere mate en een nog sneller tempo dan bij de welvaartsverschillen. De daling van de Poolse werkloosheid in de eerste jaren van het EU-lidmaatschap is ronduit spectaculair te noemen. Direct na de toetreding, was de arbeidsmarkt van het Verenigd Koninkrijk en Zweden al toegankelijk voor Poolse werknemers en in de andere West-Europese lidstaten konden zij bijvoorbeeld als zzp'er aan de slag. Al in 2008, het jaar nadat het vrije verkeer van Poolse werknemers richting Nederland en Duitsland mogelijk werd, daalde de werkloosheid in Polen volgens de *EU Labour Force Survey* tot onder het niveau van de werkloosheid in Duitsland en Spanje, en tot nog maar 1,4 procentpunten boven het werkloosheidspercentage van het Verenigd Koninkrijk.³⁷⁷ Vanaf 2015 is het Poolse werkloosheidspercentage ook structureel lager dan dat in Nederland. Een jaar eerder was ook de werkloosheid in de overige drie Visegrád-landen tezamen al onder dat van Nederland gezakt.

Factoren die de netto instroom uit Oost-Europa nog in stand houden

De hierboven geschetste ontwikkelingen wijzen er allemaal op dat de arbeidsmigratie uit Oost-Europa in de toekomst gaat dalen. Toch is het onwaarschijnlijk dat de netto arbeidsmigratie van oost naar west binnen Europa snel helemaal zal wegvallen. De belangrijkste reden hiervoor is dat Oost-Europese landen zelf arbeid zijn gaan importeren. Zo hadden eind 2017 al bijna een miljoen Oekraïners een vergunning om in Polen te werken.³⁷⁸ Sinds 2016 is Polen zelfs, volgens de officiële migratiestatistiek³⁷⁹, een netto immigratieland geworden (zie figuur 5.8). Netto arbeidsmigratie naar een land als Polen houdt de lonen daar relatief laag, waardoor het voor de Polen zelf aantrekkelijk blijft om als arbeidsmigrant naar West-Europa te gaan. In figuur 5.8 valt verder op dat de emigratie uit Polen in de eerste jaren na toetreding tot de EU zeer sterk is toegenomen.

Figuur 5.8 Polen, immigratie, emigratie en netto migratie, 2000-2022*



* geen data voor 2015 (lineaire extrapolatie)

Bron: Central Statistical Office of Poland

378

Filipek & Polkowska 2020

379

Zie voor de mitsen en maren van migratiestatistieken bijvoorbeeld Poulain 1999; De Beer et al. 2010; Ahmad-Yar & Bircan 2021.

Een andere route waarlangs er nog steeds netto arbeidsmigratie van Oost- naar West-Europa kan plaatsvinden, is via de zogenoemde detacheringsconstructie.³⁸⁰ Zo kan iemand van buiten de EU in dienst gaan bij een Pools bedrijf, dat vervolgens een opdracht aanvaardt om in Nederland werkzaamheden te verrichten. Op deze manier is het toelatingsbeleid met betrekking tot derdelanders effectief deels onder de invloed van beleid in andere lidstaten.

Kernpunten 5.3 Demo-economische ontwikkelingen in de oostelijke EU

- Nederland en andere West-Europese landen kunnen erop rekenen dat de substantiële *netto* arbeidsmigratie uit Oost-Europa binnen afzienbare tijd verdwijnen.
- Hier zijn twee redenen voor: demografische veranderingen en welvaartsconvergentie.
- Belangrijke herkomstlanden van arbeidsmigranten in Oost-Europa, waaronder Polen, vergrijzen namelijk. Bovendien neemt de welvaart in deze landen toe, en de werkloosheid af.
- Er zijn dus simpelweg minder mensen beschikbaar voor arbeidsmigratie, en de mensen die er zijn, zijn hiervoor minder gemotiveerd.
- Een belangrijke kanttekening is dat de Oost-Europese landen inmiddels zelf bestemmingslanden voor arbeidsmigratie zijn geworden. Bovendien werken migranten van buiten de EU via detacheringsconstructies in Nederland.

5.4 Conclusie: Netto instroom van arbeidsmigranten uit de oostelijke EU-landen valt weg

De Nederlandse economie is deels afhankelijk van arbeidskrachten uit landen in oostelijk Europa, die na 2003 lid werden van de EU. Demografische ontwikkelingen in deze gebieden – dat wil zeggen vergrijzing en krimp van de (beroeps)bevolking – zorgen ervoor dat er minder mensen zullen zijn die overwegen om in West-Europa te gaan werken. Analoog aan de arbeidsmigratie uit Zuid-Europa in de decennia na de Tweede Wereldoorlog, speelt hierbij ook een welvaartconvergentie tussen verschillende delen van Europa.

Waar het destijds ging om een convergentie tussen Noord- en Zuid-Europa, gaat het nu om convergentie tussen Oost- en West-Europa. Daarmee zal de arbeidsmobiliteit tussen West en Oost weliswaar blijven bestaan – zoals nu ook

380

Zie voor nadere informatie Adviesraad Migratie 2024b.

sprake is van arbeidsmigratie tussen westelijke EU-landen onderling –, maar de stromen in beide richtingen zullen waarschijnlijk vergelijkbaar van omvang zijn. Tekenend is dat de Poolse regering begin 2025 heeft aangekondigd een ‘terugkeerbeleid’ te willen ontwikkelen.³⁸¹ Dit beleid zou mensen vanuit de Poolse diaspora moeten aansporen (weer) naar Polen te verhuizen. Een periode van een ongeveer twee decennia durende grootschalige *netto* (arbeids)migratie van de oostelijke naar de westelijke EU begint daarmee op haar einde te lopen.³⁸² Dit geldt in het bijzonder voor praktisch en middelbaar opgeleide mensen, die in meerderheid van binnen de EU afkomstig zijn. Voor de groep kennismigranten in Nederland geldt minder dat buitenlandse demografische veranderingen ertoe leiden dat het aanbod wegvalt. Zij komen immers vanuit een diversere groep landen, vaak van buiten de EU, zo zagen we in dit hoofdstuk.

Voor de instroom naar Nederland zijn daarnaast de demografie en de economie in andere (westerse) EU-landen een relevante aanvullende overweging. Onderzoek en de geschiedenis laten immers zien dat de situatie in andere mogelijke bestemmingslanden – zoals andere beleidskeuzes, maar ook economische en demografische ontwikkelingen – kan doorwerken in de arbeidsmigratie naar Nederland. Gegeven de toekomstige sterke vergrijzing en krimp in veel andere (westerse) EU-landen³⁸³ (hoofdstuk 2), is het aannemelijk dat in die landen de vraag naar arbeidsmigranten hoog blijft en dat deze landen gaan concurreren om het wegvallende aanbod vanuit de oostelijke EU-lidstaten.

Het wegvallen van de substantiële netto arbeidsmigratie uit Oost-Europa stelt de Nederlandse economie en samenleving voor uitdagingen – zeker waar het gaat om middelbaar opgeleide vakkrachten.³⁸⁴ Daarbij speelt ook onze eigen demografische ontwikkeling een rol. Zo wees de Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050 al op de noodzaak voor Nederland van arbeidsmigratie, zij het op een gereguleerde en gecontroleerde manier.³⁸⁵ Dat is nodig voor onze economie en om toegankelijke publieke voorzieningen te kunnen blijven aanbieden en financieren. Zo zorgt de groeiende vraag naar ouderen- en thuiszorg ervoor dat de arbeidsvraag blijft toenemen, lang niet alleen de vraag naar hoogopgeleid personeel maar ook die naar vakkrachten.³⁸⁶

381 Ministerstwo Spraw Zagranicznych 2025.

382 Tekenend is dat er in 2024 voor het eerst sinds lange tijd sprake was van een netto uitstroom van migranten uit Duitsland naar andere EU-staten. Voor een relatief rijk EU-land is dat zeer uitzonderlijk (Kurzawa 2025). Ook het CBS rapporteerde medio 2025 een terugval in migratie vanuit EU-landen, in het bijzonder Polen en Bulgarije. CBS 2025.

383 OESO 2025.

384 Van Kesteren et al. 2023.

385 Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2024.

386 WRR 2021; Adviesraad Migratie 2022.

Hetzelfde geldt voor sectoren als de bouw en de installatietechniek, bijvoorbeeld in het licht van de huidige groene transitie.³⁸⁷ Gaan we wellicht de spreekwoordelijke renaissance van de Nederlandse loodgieter en bouwvakker tegemoet?³⁸⁸ Dat zal dan moeten gebeuren binnen een context van toenemende arbeidsmarktkrapte en krimp. Of laat Nederland eerder een nieuwe groep arbeidsmigranten uit landen van buiten de EU toe, zoals ook gebeurde in de jaren zestig, toen de regering en het bedrijfsleven de aandacht voor het werven van gastarbeiders verlegden van Zuid-Europa naar de Maghreb en Turkije?

Box 5.2 Beperkt arbeidspotentieel in kandidaat-lidstaten voor de EU

De meeste kandidaat-lidstaten van de EU hebben maar een beperkt arbeidspotentieel te bieden. In het geval van Montenegro, Albanië, Noord-Macedonië, Georgië, Kosovo, Bosnië-Herzegovina, Albanië en Moldavië speelt hierbij alleen al de kwestie van bevolkingsomvang. Al deze landen hebben anno 2023 (beduidend) minder dan 4 miljoen inwoners. Alleen Servië is met 6,7 miljoen iets groter.

Hiernaast zijn al deze landen relatief vergrijsd, met een afhankelijkheidsratio die vergelijkbaar is met die in West-Europese landen. Met bijna 39 miljoen inwoners heeft Oekraïne wel een wezenlijke omvang, maar hier krimpt de beroepsbevolking aanzienlijk. Tegelijk is het welvaartsverschil met eu-landen aanzienlijk terwijl er – mede als gevolg van de Russische oorlog tegen Oekraïne – aanzienlijke migratienetwerken in eu-landen zijn ontstaan.

Een eventuele toetreding van Turkije zou wel een wezenlijk demografisch effect hebben. Met bijna 90 miljoen inwoners zou dit land niet alleen in bevolkingsomvang de grootste lidstaat van de eu worden, maar tot ongeveer het midden van deze eeuw ook nog in de fase van demografisch dividend blijven (bijlage tabel A1).

387
388

Bijvoorbeeld ser Noord-Nederland 2022.

Qua salaris zitten mensen met een MBO-opleiding in Nederland inmiddels al flink in de lift (zie bijvoorbeeld Posthuma 2023).

Als Nederland – in lijn met het advies van de Staatscommissie – ook in de toekomst middelbaar opgeleide arbeidsmigranten wil blijven aantrekken, zullen deze in toenemende mate van ‘nieuwe’ herkomstlanden van buiten de EU moeten komen, zoals nu voor kennismigranten al in grotere mate het geval is. Immers, binnen de EU zijn er geen landen met een groot demografisch dividend meer en slaat bijna overal de vergrijzing toe, en vaak ook krimp (zie hoofdstuk 2). Voor de meeste kandidaat-lidstaten geldt iets vergelijkbaars (tekstbox 5.2). Om arbeidsmigranten te gaan rekruteren van buiten en niet langer van binnen de EU, is het vooral zaak dat het beleid hierop anticipeert en stappen zet. Dit bespreken we in hoofdstuk 6.



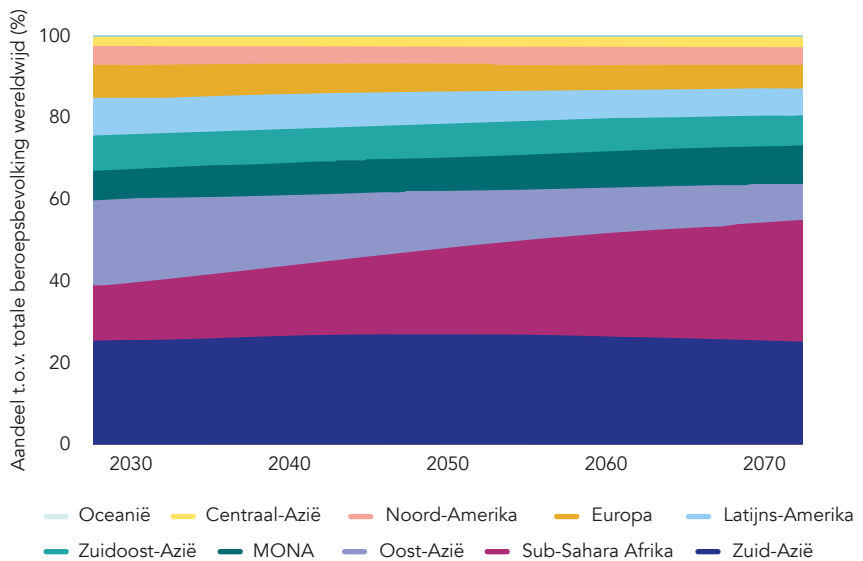
Deel 3

Beleid

6 Beleid voor mondiaal verschuivend demografisch dividend

In dit rapport agendeert de WRR een grote mondiale ontwikkeling. Waar op de wereld veel mensen wonen en veel arbeid beschikbaar is, gaat de komende decennia aanzienlijk verschuiven (figuur 6.1, zie ook hoofdstuk 2). De beroepsbevolking vergrijsst en krimpt in landen waar Nederland via handel en arbeidsmigratiesterk mee verbonden is. In andere landen groeit deze juist. Kijken het Nederlandse en Europese beleid voldoende vooruit naar een wereld die zo'n fundamentele demografische verschuiving gaat doormaken? Welke mogelijkheden zijn er om in te spelen op die verandering?

Figuur 6.1 Verdeling van de wereldwijde potentiële beroepsbevolking (aantal 15-64-jarigen) over VN-regio's, prognose tot 2075



Bron: VN; projecties 'medium-variant'

6.1 Meebewegen met de demografie vergt overheidsbeleid

Nederland heeft grote voordelen van de internationale arbeidsdeling via handel en arbeidsmigratie. Het krimpen van het arbeidsaanbod *buiten* Nederland is daarmee ook een opgave voor de Nederlandse samenleving, economie en beleid. Hoe kan Nederland inspelen op door mondiale demografie verschuivende handelspatronen? En hoe vangen we het wegvallend arbeidsaanbod uit belangrijke herkomstlanden op? Die opgaven spelen des te meer aangezien Nederland zelf ook blijft vergrijzen en de beroepsbevolking gaat krimpen.³⁸⁹ Daardoor zal arbeid *in* en *uit* het buitenland van groot belang blijven om te voorkomen dat bestaanszekerheid³⁹⁰, toegankelijke zorg³⁹¹, huizenbouw³⁹² en de energietransitie³⁹³ in de knel komen.

Figuur 6.2 Beleid om mee te bewegen met de mondiale demografie



389 Ebregt et al. 2025.

390 Vanwege het drukkend effect van import op de prijzen voor Nederlandse consumenten; zie ook hoofdstuk 4 voor meer details.

391 Zie het WRR-rapport *Kiezen voor houdbare zorg* (2021), waarin berekend wordt dat in 2060 één op de drie werknemers in de zorg moet werken om dan aan de zorgvraag te kunnen voldoen.

392 Want nu al is de bouw sterk afhankelijk van buitenlandse arbeidskrachten (zie hoofdstuk 5).

393 Weterings et al. 2023.

Zowel op het gebied van handel als voor arbeidsmigratie is een mogelijk antwoord een sterkere oriëntatie op nieuw, toekomstig aanbod van dat noodzakelijke arbeidspotentieel. Dit betekent een verschuiving van handels- en migratiestromen naar landen met (toekomstig) demografisch dividend. Het faciliteren én sturen van deze verschuiving noemen we in dit rapport *met de mondiale demografie meebewegen* van de Nederlandse samenleving en economie (figuur 6.2). Dat is niet alleen in ons eigen belang. Het geeft ook ontwikkelingskansen voor partnerlanden die de demografisch wind in de zeilen hebben, en tegelijk voor de opgave staan die kans te benutten voor welvaarts- en banengroei.

Beleid op nationaal én EU-niveau, internationale afspraken en diplomatieke inspanningen bepalen de context waarbinnen bedrijven op demografische veranderingen kunnen inspelen. Daarmee stuurt overheidsbeleid de mate waarin én de manier waarop Nederland met de verschuivende mondiale demografie mee kan bewegen. Zulk beleid met betrekking tot meebewegen met de demografie kunnen we indelen in twee categorieën (figuur 6.3). Ten eerste kan beleid *faciliteren*. Dan gaat het om beleid dat ervoor zorgt dat de Nederlandse economie en samenleving effectief kunnen meebewegen met het demografisch dividend. Denk bijvoorbeeld aan het aanhalen van diplomatieke banden, het verlagen van handelsbarrières, het aanjagen van investeringen of het stimuleren van economische ontwikkeling in landen met demografisch dividend. Of denk aan beleid dat bedrijven in staat stelt om vakkrachten te rekruteren uit landen buiten de EU.

Ten tweede dient het overheidsbeleid bij het meebewegen niet enkel economische, maar ook *brede belangen te borgen*. Het uitgangspunt van de WRR is namelijk dat brede maatschappelijke kosten en baten van belang zijn, niet alleen de economische³⁹⁴. Bredere belangen zijn bijvoorbeeld veiligheid, mensenrechten, verdienvermogen, sociale cohesie en duurzaamheid.³⁹⁵ En uiteraard gaat het daarbij niet alleen om de brede belangen van de Nederlandse samenleving, maar ook om die van partnerlanden. Ook voor beleidsterreinen als ontwikkelings-, samenleef- of arbeidsmarktbeleid kunnen mondiale demografische veranderingen daarom implicaties hebben. Die schetsen we in het vervolg van dit hoofdstuk.

Figuur 6.3 Beleid om meebewegen met demografie te faciliteren én daarin brede belangen te borgen



Kernpunten 6.1 Meebewegen met de demografie vergt overheidsbeleid

- Nederland heeft grote voordelen van de internationale arbeidsdeling. De vergrijzing en krimp van de beroepsbevolking in landen waarmee Nederland via handel en arbeidsmigratie sterk is verbonden is daarom een opgave voor het beleid.
- Tegenover het wegvallende arbeidspotentieel in landen die op dit moment belangrijk zijn voor handel en migratie, staat een opkomend potentieel in andere landen.
- Door met die demografische verschuiving mee te bewegen, kunnen Nederland en zijn partnerlanden de voordelen behouden van internationale arbeidsdeling.
- Het Nederlandse overheidsbeleid kan met de demografie meebewegen mogelijk maken en sturen door handelsbetrekkingen

- en ontwikkelings- en arbeidsmigratiebanden te versterken met landen die (in de toekomst) demografisch dividend hebben.
- Specifiek kan overheidsbeleid (1) het meebewegen faciliteren en (2) daarbij brede dimensies van welvaart borgen.

6.2 De manier waarop demografisch dividend benut wordt, loopt uiteen

Het zwaartepunt in de absolute omvang van het arbeidspotentieel verplaatst zich over de wereld (figuur 6.1). Een overzicht van de ontwikkelingen per land is te vinden bijlage 1 (tabel A1). De bevolkingsomvang en de leeftijdsopbouw zijn echter niet de enige factoren die bepalen of een land belangrijker wordt in de wereldeconomie. Belangrijk is ook hoe het demografisch dividend wordt *benut*. Indien een land met demografisch dividend dat om weet te zetten in welvaarts- en banengroei dan zal het een prominenter rol kunnen gaan spelen in de wereldeconomie en -handel, zeker als dat gebeurt via opbouw van een op export gerichte (maak)industrie. Voor arbeidsmigratie komt een land daarentegen juist eerder in beeld wanneer er een groot *onbenut* arbeidspotentieel is.

Het is daarom zinvol een brede blik te werpen op die delen van de wereld die nog demografisch dividend tegoed hebben, en daarbij in te schatten op welke manieren dat dividend benut kan worden. Demografisch dividend leidt immers niet gegarandeerd tot ingrijpende welvaartsgroei, zo bleek uit hoofdstuk 3 van dit rapport. Tegenover de voorbeelden van Zuid-Korea en China staan Latijns-Amerikaanse landen als Brazilië en landen in het Midden-Oosten en Noord-Afrika (MONA). In die landen is het demografisch dividend anno 2025 op zijn top, maar is het in mindere mate omgezet in economische welvaart en productiecapaciteit (tekstbox 6.1). Uiteraard is er daarbij binnen die regio's een grote variatie in de demografische samenstelling én in de benutting daarvan.

Box 6.1 Demografisch dividend op de top in Latijns-Amerika, het Midden-Oosten en Noord-Afrika

Bij het zoeken naar demografisch kansen staan in dit rapport regio's centraal die in de nabije (Zuid- en Zuidoost-Azië) of verdere toekomst (Sub-Sahara-Afrika) de fase van demografisch dividend ingaan (hoofdstuk 2). Op dit moment zijn er daarnaast twee belangrijke regio's die al over een aanzienlijk dividend beschikken: het Midden-Oosten en Noord-Afrika (MONA) en Latijns-Amerika. Uiteraard verschillen deze landen aanzienlijk in hun demografische samenstelling, maar op de meeste plekken is daar voorlopig sprake van een gunstige verhouding tussen mensen van werkende leeftijd en de overige bevolking. Zo blijft het aantal mensen van werkende leeftijd ten opzichte van de overige

bevolking in Turkije en Brazilië naar verwachting nog tot 2050 boven de 1,7.³⁹⁶ Mexico en Peru (beide op hun top in 2030), Marokko en Egypte (top in 2035) hebben nóg langer dividend tegoed. De vraag is in hoeverre landen in de MONA-regio en Latijns-Amerika de (resterende) fase van demografisch dividend zullen benutten voor exportgerichte productie. Voor de productie gericht op export naar Europa kan daarbij de geografische nabijheid van de MONA-regio een voordeel zijn. Zo speelt dit waarschijnlijk een rol bij de opkomst van Marokko als exportland van auto's naar Europa.³⁹⁷ Landen met een groot onbenut arbeidspotentieel kunnen daarnaast belangrijk worden als herkomstland van arbeidsmigranten. Voor de MONA-landen Marokko en Turkije geldt daarbij dat al bestaande migratienetwerken in Nederland dit mogelijk gemakkelijker maken (zie ook hoofdstuk 5).

Uitbesteding van productie of diensten zal zich waarschijnlijk vooral verplaatsen naar landen die demografisch dividend hebben én dit benut hebben om industriële productiecapaciteit of dienstenexport op te bouwen. Waarschijnlijk worden deze landen ook belangrijker als afzetmarkten, omdat de vraag vanuit zowel het bedrijfsleven als de consumenten daar toeneemt (hoofdstuk 4). De aanwezigheid van demografisch dividend is ook een belangrijke voorwaarde voor verantwoorde rekrutering van arbeidsmigranten. Er is dan immers een relatief groot aanbod aan mensen van werkende leeftijd. Maar of het land zijn dividend ook benut heeft is voor arbeidsmigratieafspraken een minder belangrijke voorwaarde. Juist in landen waar de banengroei de groei van de beroepsbevolking niet bij kon houden, zijn mensen op zoek naar economische kansen buiten de eigen grenzen. Daar kan het herkomstland zelf ook baat bij hebben (zie ook paragraaf 6.6).

Om demografisch dividend te benutten zijn veiligheid en stabiel bestuur in alle gevallen cruciaal. Ook belangrijk zijn goede en zorg en onderwijs zodat mensen gezond zijn én de benodigde vaardigheden krijgen. Er zijn ook interne en externe randvoorwaarden voor de benutting van demografisch dividend die samenhangen met de fase van de demografische en economische transitie (hoofdstuk 3).³⁹⁸ Gaandeweg deze transities worden technische beroeps-

396 Dat is de vuistregel die we in dit rapport aanhouden voor de fase van demografisch dividend (zie hoofdstuk 2).

397 Pilling 2021, 2023.

398 Cilliers deelt landen in drie fases van de demografische transitie in: vroeg, midden en laat ofwel posttransitie. In welke fase van de transitie landen zich bevinden, bepaalt daarbij mede welke randvoorwaarden het meest cruciaal zijn voor een effectieve benutting van het demografisch dividend. Cilliers 2025.

vaardigheden en toegang tot de wereldmarkten steeds belangrijker. Daarvoor zijn onderwijs en fysieke en digitale infrastructuur cruciaal. Denk aan havens, wegen en spoorlijnen om goederen te vervoeren, maar ook aan internet en mobiele netwerken om contacten met leveranciers en klanten te onderhouden. Daarnaast worden internationale handelsbetrekkingen van groter belang. Lagere handelsbarrières zorgen ervoor dat landen in deze fase hun demografisch potentieel voor export beter kunnen benutten. Denk bijvoorbeeld aan de barrières die er zijn voor de export van landbouwproducten uit Afrika naar de EU.³⁹⁹ Een extreem voorbeeld is Iran. Vanwege de in 2025 nog immer geldende internationale sancties tegen Iran⁴⁰⁰ dreigen daar de kansen gemist te worden van een jonge, hoogopgeleide bevolking die juist nu in een fase van hoog demografisch dividend zit.⁴⁰¹

Wanneer landen hun demografisch dividend niet of maar beperkt (kunnen) aanwenden om genoeg banen te genereren voor hun grote en groeiende beroepsbevolking, blijft in deze landen een grote prikkel bestaan om voor werk te migreren naar welvarendere landen. Het geldt dat arbeidsmigranten terugsturen naar hun land van herkomst kan ook bijdragen aan de ontwikkeling van dat land. Het is daarom goed te begrijpen dat een land als India niet alleen inzet op een grotere maakindustrie binnen de eigen grenzen, maar er ook voor pleit dat zijn burgers toegang hebben tot de arbeidsmarkt in andere landen. In handelsonderhandelingen koppelt het land deze thema's vaak aan elkaar. Het verlangt dan een soepelere verstrekking van werkvisa in ruil voor de toegang tot de Indiase markten.⁴⁰²

Uiteraard ontwikkelen landen en regio's met (toekomstig) demografisch dividend zich op heel verschillende manieren. De culturele, geografische, politieke en economische variatie tussen en binnen landen als India, Indonesië, Bangladesh, Ethiopië en Nigeria is immers enorm. In onze bespreking van kansen en risico's focussen we op een aantal grote landen of groepen van landen. We doen dit omdat naast demografisch dividend – benut of onbenut – ook een substantiële bevolkingsomvang van belang is om in beeld te komen als oplossingsrichting voor de in dit rapport geagendeerde opgave. Ondanks deze focus op grotere landen kunnen kleine landen eveneens interessante diplomatieke en economische partners zijn. Daarom laat tabel A1 in bijlage 1 bij

399 Kareem 2025.

400 Bijvoorbeeld van de EU. Europese Raad n.d.

401 Bijvoorbeeld Roudi et al. 2017. Uiteraard zijn er andere, legitieme redenen om die sancties wel te behouden.

402 Srivastava 2025.

dit rapport zien welke landen nog demografisch dividend voor de boeg hebben en wat de omvang van de beroepsbevolking in die landen is.

India

India is het enige land dat in bevolkingsomvang vergelijkbaar is met China.⁴⁰³ Dit land bevindt zich in de periode van nu tot 2040-2050 op de top van zijn demografisch dividend. Dat is precies de periode waarin China demografisch krimpt en arbeid ook op mondiaal niveau schaarser begint te worden (figuren 2.12 en 2.13). Binnen India bestaat een sterke politieke wens om een belangrijk productieland te worden, en zo zowel banen te genereren als aan (geo)politieke invloed te winnen. Zo probeert India met het overheidsprogramma ‘*Make in India*’ al sinds 2014 de bedrijvigheid en industrie in het land te stimuleren.⁴⁰⁴ Dit programma bevat onder andere maatregelen om het voor het buitenland makkelijker te maken om te investeren in de maakindustrie. Maar het programma geeft bijvoorbeeld ook richtlijnen voor lokale en regionale overheden om meer in India geproduceerde spullen aan te schaffen.⁴⁰⁵

India heeft een federale staatsstructuur en deelstaten hebben grote eigen bevoegdheden, bijvoorbeeld op het gebied van onderwijs, belastingen en de regulering van bedrijven. Binnen het land is dan ook een grote variatie – niet alleen in het beleid, maar ook wat betreft de economische ontwikkeling en de demografie⁴⁰⁶. In de zuidelijke staten is anno 2025 bijvoorbeeld al sprake van een hoog demografisch dividend, terwijl die piek in de noordelijke staten rondom de Indus en de Ganges pas over ongeveer twee decennia komt. Weliswaar is handelsbeleid net als in andere federale staten een nationale bevoegdheid, maar toch verschillen de deelstaten van India in hun handelsprofiel (box 6.2). De zuidelijke deelstaten zijn anno 2025 belangrijker in de Indiase export, specifiek waar het gaat om de maakindustrie. Dit hangt waarschijnlijk samen met een hoger demografisch dividend, een beter opgeleide bevolking en een deelstaatbeleid dat meer gericht is op het aantrekken van buitenlandse investeringen.⁴⁰⁷

403 In 2025 had India afgerond 1,5 miljard inwoners, en China 1,4 miljard. De potentiële beroepsbevolking van beide landen (aantal 15-64-jarigen) was afgerond gelijk aan 1,0 miljard.

404 Toonen et al. 2024. In een recent artikel in NRC Handelsblad betoogde voormalig voorzitter van de Indiase Centrale Bank Raghuram Rajan ook dat het benutten van het grote demografisch dividend dat India de komende 20 jaar heeft een belangrijk doelstelling voor India is. Beunderman 2025.

405 Nagarjuna 2022.

406 Ter illustratie, de grootste deelstaat, Uttar Pradesh, was in 2025 met circa 240 miljoen inwoners ongeveer even groot als Duitsland, Frankrijk, Italië en Polen samen.

407 Toonen et al. 2025; Subramaniam 2024.

Box 6.2 Grote variatie in handel tussen Indiase deelstaten

De deelstaten verschillen sterk in handelspatronen en in de mate waarin zij internationaal handelen. Volgens cijfers van de Indiase overheid nam de deelstaat Gujarat in 2023-2024 verreweg het grootste deel voor zijn rekening, met 30 procent van de totale exportwaarde van India.⁴⁰⁸ Dat het hierbij voor ruim 45 procent om olieproducten gaat, illustreert meteen de vooralsnog beperkte omvang van de maakindustrie in India. De staten op plaats twee (Maharashtra, 15 procent van de totale exportwaarde), drie (Tamil Nadu, 10 procent) en vier (Karnataka, 6 procent) liggen allemaal in het zuiden. Daar heeft de maakindustrie een veel belangrijker aandeel in de export en staan fabricaten (*engineered goods* – onder andere auto's, wasmachines, andere machines) en elektronica bovenaan in de exportstatistieken. Opvallend is dat noordelijke deelstaten, die een grote bevolkingsomvang hebben,⁴⁰⁹ in de export sterk ondervertegenwoordigd zijn. Zo neemt Bihar, dat met 130 miljoen mensen goed is voor bijna 10 procent van de bevolking van India, slechts een half procent van de export voor zijn rekening (waarvan 64 procent aan olieproducten). De economieën in deze noordelijke staten zijn nog veel meer op de landbouw gericht dan de economieën in het zuiden.

India is nog aanzienlijk minder in de wereldmarkten geïntegreerd dan we op grond van de omvang van de bevolking mogen verwachten. Dat geldt ook voor de handel met Nederland.⁴¹⁰ Dat komt deels door hoge handelsbarrières.⁴¹¹ Niettemin komt India bij (westerse) bedrijven langzamerhand in het vizier als potentiële productielocatie. De toenemende assemblage van iPhones in de Zuid-Indiase deelstaten Karnataka en Tamil Nadu is daarvan een illustratie. De verwachting is dat India in 2027 een kwart van de productie van iPhones voor zijn rekening neemt.⁴¹² Daarnaast is India relatief succesvol in de export van (hoogwaardige) diensten, bijvoorbeeld IT-diensten en andere zakelijke diensten zoals *callcenters*.⁴¹³ Mogelijk ontwikkelt het Indiase verdienmodel zich minder langs de lijnen van fysieke export dan historisch gebruikelijk was. Of dit succesvol zal blijken en genoeg banen kan creëren, is echter onzeker (box 3.6).

408 Government of India 2025.

409 Dat zijn bijvoorbeeld Uttar Pradesh (240 miljoen) en West-Bengalen (90 miljoen inwoners).

410 Joumard et al. 2020; Smith et al. 2024.

411 Batra 2022.

412 Acton & Reed 2025. Mogelijk kan de handelsoorlog tussen India en de VS hier wel een spaak in de wielen steken.

413 Malik 2021.

Zonder industrialisering als tussenstap, is vooralsnog de ‘sprong’ van een sterk op landbouw gerichte economie naar een hoogwaardige diensteneconomie moeilijk gebleken.⁴¹⁴

Zuid- en Zuidoost-Azië

Ook andere landen in Zuid- en Zuidoost-Azië worden waarschijnlijk belangrijker voor de productie en de wereldexport. Vooral de landen die samenwerken in het Zuidoost-Aziatische samenwerkingsverband en handelsblok ASEAN⁴¹⁵ komen in beeld. De grote spelers binnen ASEAN zijn Vietnam, Thailand, Maleisië, de Filipijnen en Indonesië. Met name de laatste twee landen zijn omvangrijk; samen zijn ze goed voor een beroepsbevolking van ruim 270 miljoen mensen in 2025. Zoals besproken in een eerder verschenen WRR-working paper, heeft vooral Vietnam al grote stappen gezet om productie aan te trekken die eerder in China plaatsvond.⁴¹⁶ De Filipijnen en Indonesië hebben minder maakindustrie opgebouwd, maar zij hebben ook nog meer demografisch dividend voor de boeg dan bijvoorbeeld Vietnam. Buiten de ASEAN-landen zijn in Zuid-Azië Bangladesh en Pakistan van belang, in het bijzonder op het gebied van textiel.⁴¹⁷ Ook deze landen hebben nog een gunstige demografische ontwikkeling voor de boeg (hoofdstuk 2, bijlage 1 tabel A1). Bangladesh heeft daarbij al een grote welvaartssprong gemaakt: volgens cijfers van de Wereldbank is het reële inkomen per hoofd van de bevolking tussen 2010 en 2024 meer dan verdrievoudigd.⁴¹⁸

Een belangrijke beperking die de meeste van deze landen hebben als productie-land, is het schaafeffect. De Chinese industrie kenmerkt zich door ongekennde schaalvoordelen en verticale integratie van verschillende stappen in de productieketen, vaak zelfs binnen één regio of stad. Dat is moeilijk te repliceren. Zelfs Pakistan, Bangladesh, Indonesië en de Filipijnen blijven een stuk kleiner dan China. Wel is het zo dat binnen de ASEAN-landen handelsbarrières zoals importheffingen in belangrijke mate zijn weggenomen. Ook zijn er plannen voor een interne markt vergelijkbaar met die van de EU.⁴¹⁹ Zo’n grotere en beter

414 Toonen et al. 2024.

415 Association of Southeast Asian Nations. De ASEAN is een politiek en economisch samenwerkingsverband tussen tien Zuidoost-Aziatische landen, die een onderlinge vrijhandelszone hebben.

416 Toonen et al. 2024.

417 Toonen et al. 2024.

418 Volgens de Wereldbank was het gemiddelde inkomen per capita uitgedrukt in dollars van het jaar 2025 en gecorrigeerd voor koopkracht (PPP) in 2010 gelijk aan \$2.833, in 2015 aan \$4.212 en in 2024 aan \$9.647. <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.PP.CD>

419 Zo is er de ambitie om, net als binnen de EU, te werken met de ‘vier vrijheden’, dat wil zeggen vrijheid van goederen, mensen, diensten en kapitaal. Ook zijn er plannen om de regelgeving te harmoniseren. The ASEAN Secretariat 2015.

geïntegreerde markt kan schaalvoordelen bieden. Maar er blijven geografische, politieke en culturele barrières bestaan die het moeilijk maken om groot-schalige productienetwerken op te zetten.

Daarnaast – en wellicht ook daardoor – zetten deze landen niet alleen in op een exportgerichte maakindustrie. De Filipijnen focust ook op de export van (relatief hoogwaardige) diensten, bijvoorbeeld in de financiële sector en zakelijke dienstverlening (zie ook tekstbox 4.4). Ook werken veel Filipino's als arbeidsmigrant in andere landen, veelal in de zorg of huishouding. Volgens sommige onderzoekers hebben de Filipijnen op deze manier zelfs een economisch model gemaakt van de export van arbeid.⁴²⁰ Zo moedigt de overheid arbeidsmigratie naar andere landen actief aan, en heeft speciaal hiervoor opleidingen ingericht. Ook vanuit Indonesië migreren veel mensen om bijvoorbeeld in de zorg te werken, waaronder in beperkte mate naar Nederland.⁴²¹ Emigratie van arbeidskrachten is een alternatieve manier om het grote aanbod van arbeid te gelde te maken. Het lukt immers niet alle landen met demografisch dividend om voldoende banen te genereren. Dan gaan mensen op zoek naar inkomen en baankansen daarbuiten.

In de tweede helft van de eeuw: Sub-Sahara-Afrika

Op de langere termijn is het demografisch dividend vooral in Afrika te vinden. Hoewel de timing binnen dit enorme werelddeel de varieert, kunnen we grosso modo stellen dat rond het midden van deze eeuw in Sub-Sahara-Afrika het demografisch dividend begint toe te nemen. Zo beginnen Ethiopië en Nigeria demografisch dividend te krijgen in de jaren veertig. Tanzania en de Democratische Republiek Congo moeten daarentegen wachten tot de jaren zestig.⁴²² Het duurt vervolgens zo'n vijftien tot dertig jaar alvorens het demografisch dividend een piek bereikt. Tot die tijd is vooral de groene druk nog hoog (hoog aandeel kinderen en jongeren – zie hoofdstuk 2).⁴²³

Alleen al daarom is het weinig aannemelijk dat Sub-Sahara-Afrikaanse landen de komende decennia een grote rol gaan spelen in de arbeidsintensieve delen

420 Guevarra 2010; Rodriguez 2010.

421 Isbouts 2024.

422 Dan komt het aantal mensen van werkende leeftijd ten opzichte van het totaal van jongeren en ouderen boven de eerder besproken vuistregel van 1,7 uit (zie paragraaf 2.5). Zie appendix 1, tabel A1. Uiteraard zijn de onzekerheden op zulke lange tijd groot.

423 Uitzonderingen hierop zijn te vinden in het zuiden van het continent. Zo hebben in 2025 Zuid-Afrika (bijna 65 miljoen inwoners) en Botswana (2,5 miljoen inwoners) al demografisch dividend. Ook Kenia (55 miljoen inwoners) en Ghana (33 miljoen) slechten naar verwachting al in de eerste helft van de jaren dertig de grens van 1,7 persoon in de leeftijd 15-64 voor iedere persoon behorende tot de overige bevolking (zie hoofdstuk 2 en bijlage 1: tabel A1).

van de mondiale productieketens⁴²⁴. In de tweede helft van de eenentwintigste eeuw zal echter alleen het Afrikaanse continent nog een groot arbeidspotentieel hebben. Tegen die tijd is de beroepsbevolking namelijk aanzienlijk geslonken in de rest van de wereld. Daarmee wordt het op de langere termijn een steeds belangrijkere vraag in hoeverre Sub-Sahara-Afrika meer geïntegreerd raakt in de wereldmarkt en -handel. Afrikaanse landen kunnen ook nu al baat hebben bij integratie in de wereldeconomie. Bijvoorbeeld via handelsbanden en door investeringen die de voorwaarden op orde brengen voor de benutting van demografisch dividend. In de aanloopfase naar de top van het demografisch dividend is het immers belangrijk om onderwijs en zorg breed toegankelijk te maken.⁴²⁵ Ook is er al behoefte aan kapitaal uit het buitenland, onder andere om op export gerichte basisindustrieën op te bouwen (hoofdstuk 3).

Het accent van de export ligt vooralsnog echter nog sterk op landbouwproducten en grondstoffen en op handel binnen de regio.⁴²⁶ Op handelsgebied werken de meeste Afrikaanse landen samen binnen het kader van een vrijhandelszone, de African Continental Free Trade Area (AfCFTA)⁴²⁷. Deze vrijhandelszone is nauw verbonden met het politieke samenwerkingsverband van de Afrikaanse Unie (AU). De ambitie is om onderlinge barrières weg te nemen en zo schaalvoordelen te creëren. Het gaat hier echter nog om voorzichtige eerste stappen. Daarbij blijft de politieke, culturele en geografische fragmentatie groot en zijn gebieden als veiligheid, instituties, infrastructuur, klimaat, onderwijs en zorg nog erg kwetsbaar.⁴²⁸ In sommige Afrikaanse landen komt de industrialisatie al wel op gang. Zo is in Egypte en Ethiopië een textielindustrie ontstaan⁴²⁹ en in Marokko een auto-industrie (box 6.1).

Naar meerdere 'fabrieken van de wereld'?

Waarschijnlijk gaan tussen 2025 en 2040 eerst Zuid-India en een aantal Zuid- en Zuidoost-Aziatische-landen een grotere rol innemen in de wereldexport. Later volgt ook het noorden van het Indisch subcontinent. Voor landen in Latijns-Amerika en het Midden-Oosten en Noord-Afrika, die nog demografisch dividend voor de boeg hebben, is hetzelfde ook mogelijk (tekstbox 6.1). Het precieze ontwikkelingspad van landen valt niet te voorspellen, maar arbeidsintensieve delen van de productieketens, zoals textiel, assemblage, machines, zullen naar verwachting met het arbeidsaanbod mee blijven bewegen – zoals

424 Cilliers & Ngundu 2025.

425 Cilliers 2025.

426 Cilliers 2025.

427 Eritrea is een uitzondering. Een aantal staten heeft het akkoord wel ondertekend, maar had het eind 2024 nog niet geratificeerd. Dat zijn Benin, Libië, Madagaskar, Soedan en Zuid-Soedan.

428 Cilliers 2025; Cilliers & Ngundu 2025.

429 Staritz & Whitefield 2017.

dat ook in het verleden gebeurd is. Dit proces is deels al op gang gekomen, zoals te zien is aan de reeds bestaande verschuivingen van China naar Vietnam en Bangladesh.⁴³⁰ Deze verplaatsing van de productie wordt versterkt door geopolitieke spanningen, waardoor bedrijven en landen hun aanvoerlijnen willen diversifiëren.⁴³¹

China blijft echter waarschijnlijk nog lang belangrijk als productieland. De schaalvoordelen en kennisvoorsprong van dit land blijven voorlopig immers formidabel. Daarnaast kan automatisering tot op zekere hoogte de daar krimpende en vergrijzende beroepsbevolking opvangen.⁴³² Toch zal de rol van China bijna zeker verder teruglopen, zeker voor de arbeidsintensieve productie. Met dit alles gaan we mogelijk van een situatie waarin één land sterk dominant is in de wereldwijde productie, naar een meer gediversifieerd beeld. In andere woorden: van één fabriek van de wereld naar meerdere ‘wereldfabrieken’.

Kernpunten 6.2 De manier waarop demografisch dividend benut wordt, loopt uiteen

- Landen die demografisch dividend weten om te zetten in welvaartsgroei, doen dat over het algemeen door middel van een exportgerichte maakindustrie. Daarmee kan zo’n land belangrijker worden als handelspartner en voor de uitbesteding van productie.
- India streeft ernaar een belangrijk productieland te worden. Daarmee boekt het vooruitgang, al is de variatie groot binnen dit enorme land. Ook andere landen in Zuid(oost)-Azië worden waarschijnlijk belangrijker in de wereldhandel en -productie, maar deze hebben kleinere schaalvoordelen dan China.
- Een aannemelijk toekomstbeeld is een situatie met meerdere ‘fabrieken van de wereld’, in plaats van de huidige situatie van één dominant land (China).
- Vanaf ongeveer het midden van de eenentwintigste eeuw hebben ook landen in Sub-Sahara-Afrika demografisch dividend. Om in deze landen de noodzakelijke condities te creëren voor het benutten van dit dividend, zijn nu al investeringen en internationale samenwerking nodig.

430 Toonen et al. 2024.

431 WRR 2024b.

432 Toonen et al. 2024.

- Landen met demografisch dividend dat (nog) niet benut is, zouden ook belangrijker kunnen worden als herkomstland van arbeidsmigranten.

6.3 Meebewegen met de demografie voor arbeid in het buitenland

Meebewegen met de demografie op het gebied van handel vergt overheidsbeleid, al zal deze beweging ook in belangrijke mate vanuit bedrijven komen. Met haar beleid op nationaal en EU-niveau, heeft de overheid een belangrijke rol om bedrijven daarin te *faciliteren* en om daarbij bredere maatschappelijke belangen zoals veiligheid en duurzaamheid te borgen. Handelspolitiek en -beleid bepalen immers mede hoe de handelsstromen zich ontwikkelen, en overheden kunnen de toekomstige demografie daarbij als strategische overweging meenemen. Flankerend beleid kan de verschuivende handelspatronen in goede banen leiden en brede belangen borgen (figuur 6.3).

Faciliteren: versterk handelsbetrekkingen met dividend-landen

Vrijhandelsakkoorden zijn historisch gezien de belangrijkste manier om handelsbarrières te verlagen en handelsbetrekkingen te versterken. Vanuit demografisch perspectief is het laaghangend fruit om de afgesloten handelsakkoorden tussen de EU en Mercosur en tussen de EU en Indonesië te ratificeren.⁴³³ Voor de toekomst zou het vanuit het perspectief van arbeidsintensieve delen van internationale waardeketens logisch zijn om voor nieuwe handelsakkoorden het Indische subcontinent en landen binnen de ASEAN te prioriteren.⁴³⁴ Anno 2025 lopen tussen een aantal van deze landen en de EU al onderhandelingen.⁴³⁵ De bevoegdheid om dergelijke onderhandelingen te voeren ligt exclusief op EU-niveau, maar Nederland kan zich hiervoor hard maken in de Europese politieke arena.

Zo'n inzet zou aansluiten op een beweging die in de EU is aangejaagd door het begin 2025 snel toegenomen Amerikaanse protectionisme. Zo is Commissiepresident Ursula von der Leyen in februari 2025 met een grote Europese delegatie naar New Delhi afgereisd.⁴³⁶ Eén van de doelen van het bezoek was om de al sinds 2013 lopende onderhandelingen over een

433 Deze akkoorden zijn eind 2024 (Mercosur) respectievelijk eind 2025 (Indonesië) afgesloten. De lidstaten, inclusief Nederland, moeten deze nog ratificeren voordat ze in werking treden.

434 Een andere mogelijkheid is het relatief nieuwe handelsblok RCEP (Regional Comprehensive Economic Partnership) – qua BBP het grootste ter wereld. Hierin zitten naast de ASEAN-landen ook China, Japan, Zuid-Korea, Australië en Nieuw-Zeeland.

435 Namelijk India, de Filipijnen, Maleisië en Singapore. Europese Commissie 2025.

436 Europese Commissie 2025b.

vrijhandelsakkoord uit het slop te trekken.⁴³⁷ Tussen 2007 en 2009 hebben ook de Europese Unie en de ASEAN onderhandeld over een EU-ASEAN-vrijhandelsakkoord.⁴³⁸ Vervolgens is de EU bilaterale onderhandelingen begonnen met individuele lidstaten, waaronder de Filipijnen⁴³⁹ en Indonesië⁴⁴⁰. Afronding van de onderhandelingen over deze akkoorden zou vanuit demografisch perspectief een logische stap zijn.

Voor de demografische belofte op de langere termijn, Sub-Sahara-Afrika, lijkt het potentieel voor een grote rol in de internationale productieketens voorlopig beperkt.⁴⁴¹ Niettemin kunnen ook deze landen baat hebben bij lagere barrières voor de toegang tot de Europese markt. Zo kunnen zij gaandeweg verdienen uit export genereren en economische banden opbouwen terwijl zij de demografische wind langzaam in de zeilen krijgen. Dit kan ook helpen bij de opbouw van gediversifieerdere economieën, die minder gevoelig zijn voor fluctuaties in de prijzen van grondstoffen of landbouwproducten. Hier zouden akkoorden zich kunnen richten op individuele landen, of op de Afrikaanse vrijhandelszone in wording (AfCTA)⁴⁴².

Wellicht lijkt demografie nu nog een weinig urgente reden om vaart te zetten achter zulke vrijhandelsakkoorden. Handelonderhandelingen duren echter lang. Zo hebben de EU en het Zuid-Amerikaanse handelsblok Mercosur 25 jaar lang onderhandeld over een akkoord. Dit akkoord kwam in december 2024 tot stand en moet in 2025 nog door de lidstaten geratificeerd worden. Toen de onderhandelingen begonnen, was Latijns-Amerika nog een demografische belofte, maar anno 2025 is het al grotendeels op de piek van zijn demografische dividend.⁴⁴³ De brede les is dat handelsakkoorden zeer langdurige inzet vergen, en dat het van belang is daar tijdig mee te beginnen.

Tijdige inzet is ook van belang op nationaal niveau. Waar handelsbetrekkingen een Europese competentie zijn, kan Nederland zich via economische

437 In 2022 zijn deze herstart na een eerdere pauze.

438 Jochheim & Falkenberg 2023.

439 Begonnen in 2015, in 2024 herstart.

440 In 2016 begonnen en eind 2025 afgerond met een nog te ratificeren akkoord.

441 Cilliers & Ngundu 2025.

442 Overigens heeft de EU voor een aantal zeer arme Afrikaanse landen importheffingen en andere handelsbarrières al beperkt. Dat is zowel gebeurd via zogeheten preferentiële handelsakkoorden (Preferential Trade Agreements – PTA), waaraan 18 Afrikaanse landen deelnemen als via het General Scheme of Preferences – Everything but Arms (GSP/EBA) – waarvoor 34 Afrikaanse landen in aanmerking komen. GSP/EPA is een regeling waarbij de EU eenzijdig geen importheffingen oplegt aan een aantal kwetsbare ontwikkelingslanden. Europese Commissie 2025c.

443 Dat betekent niet dat Latijns-Amerikaanse landen geen demografisch dividend meer hebben, maar wel dat het aandeel werkenden in veel landen alweer begint af te nemen door een langzaam toenemende vergrijzing. Zie ook tekstbox 6.1, en bijlage 1: tabel A1.

diplomatie richten op landen met toekomstig demografisch dividend. Dit kan bijvoorbeeld via bilaterale handelsmissies. In grote landen als India zouden deze handelsmissies zelfs specifiek naar veelbelovende deelstaten of regio's kunnen gaan (box 6.2). Zulke missies kunnen helpen om contacten te leggen en de inzet van het Nederlandse bedrijfsleven te bevorderen.⁴⁴⁴ Het kost echter tijd om dergelijke banden op te bouwen. Vanuit het perspectief van economische diplomatie is het dan ook verstandig een robuust postennetwerk van ambassades en consulaten in stand te houden, juist ook in landen met een groot (toekomstig) groeipotentieel.

Brede belangen borgen: duurzaamheid, veiligheid, mensenrechten en productstandaarden

Waar handelsrelaties verschuiven, is het aan te raden daarbij mogelijke implicaties voor verschillende dimensies van brede welvaart op de radar te hebben. Een nieuw handelsverdrag kan aanleiding zijn voor een hernieuwde afweging van de aspecten van brede welvaart. Belangrijke aanvullende overwegingen zijn anno 2025 veiligheid en strategische autonomie.⁴⁴⁵

Zo is er een brede politieke wens om de productie van strategische goederen weer meer in Europa te laten plaatsvinden. Denk hierbij aan militair materieel, medicijnen, batterijen, chips, zonnepanelen en cruciale onderdelen voor de energievoorziening. Het toekomstbeeld van productie in veel landen (meerdere 'fabrieken van de wereld'; zie paragraaf 6.2) sluit bij dit perspectief mogelijk beter aan dan de status quo met één dominante speler (China). Toeleveringsketens zijn dan immers meer gediversifieerd. In die zin is met de demografie meebewegen mogelijk beter bestand tegen zorgen over veiligheid en strategische autonomie dan de status quo.

Beleid kan ook implicaties van handel voor duurzaamheid en mensenrechten bijsturen. In Nederland hebben bedrijven, overheden, vakbonden, werkgevers en maatschappelijke organisaties bijvoorbeeld convenanten afgesloten op het gebied van Internationaal Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen (IMVO).⁴⁴⁶ Ook op Europees niveau worden initiatieven ontplooid. De Europese ketenzorgplicht- en rapportagewetten CSDDD⁴⁴⁷ en CSRD⁴⁴⁸ verplichten bedrijven ertoe risico's op klimaatschade, milieuvervuiling en schendingen van mensenrechten in hun toevoerketens in kaart te brengen. Het *Carbon Border*

444 Bogers & Postel 2023.

445 De WRR onderscheidt drie W's (weerbaarheid, welzijn en waarden) waartussen het Nederlandse buitenlandbeleid moet balanceren. WRR 2024b.

446 Zie <https://www.imvoconvenanten.nl/nl>

447 Corporate Sustainability Due Diligence Directive.

448 Corporate Sustainability Reporting Directive.

Adjustment Mechanism (CBAM) van de EU moet tegengaan dat de productie ‘weglekt’ naar landen waar de duurzaamheidsregels minder strikt zijn. En voor de *Global Gateway*, waarmee de EU investeert in opkomende economieën (zie ook paragraaf 6.4), is het belangrijk om toekomstige industrialisering ‘groener’ te laten verlopen (box 6.3).

Box 6.3 Haasje over gaan? Industrialiseren op een groene manier

Vanuit het perspectief van duurzaamheid is het wenselijk dat de toekomstige industrialisering zoveel mogelijk op een groene manier gebeurt. Ten dele is dit ook mogelijk omdat groene technologie nu veel verder ontwikkeld is dan toen China, Zuid-Korea, en daarvoor het Westen, industrialiseerden. Tussenschappen kunnen dan ‘overgeslagen’ worden doordat inmiddels nieuwe technologie en kennis beschikbaar is.⁴⁴⁹ Een klassiek voorbeeld is dat veel Afrikaanse landen de fase van wijdverspreide vaste telefoonnetwerken hebben overgeslagen en meteen zijn overgestapt op mobiele netwerken. Iets vergelijkbaars gebeurt in veel opkomende economieën met betalen: van contant geld wordt meteen overgestapt op betalen via mobiele telefoons, zonder de tussenstap van pinpassen en creditcards.⁴⁵⁰ Volgens het idee van haasje-over-gaan zouden fabrieken de fase van fossiele brandstof over kunnen slaan, om meteen zoveel mogelijk te gaan draaien op zonne-, water-, wind- of nucleaire energie.

Van veel van zulke maatregelen valt nog te bezien hoe effectief ze zijn. Tegelijkertijd bestaan zorgen de andere kant op, bijvoorbeeld over bureaucratische lasten voor bedrijven en afremming van bedrijvigheid en economische ontwikkeling. Zo heeft de Europese Commissie begin 2025 aangekondigd met een zogeheten omnibus-verordening te komen om aparte richtlijnen als de CSDDD en CSRD samen te voegen in één kader, en *en passant* hun reikwijdte te beperken.⁴⁵¹ Zo wordt het aantal bedrijven dat onder de richtlijnen valt sterk teruggebracht. De discussie over de spanning tussen ‘groene’ doelen en sommige vormen van bedrijvigheid illustreert dat dimensies van brede welvaart met elkaar in botsing kunnen komen en de weging uiteindelijk een politieke is.

449

In de literatuur wordt dit weleens *leapfrogging* genoemd (haasje over gaan). Yap et al. 2022.

450

Van de Ven 2023.

451

Europese Commissie (2025f).

Kernpunten 6.3 Meebewegen met de demografie voor arbeid in het buitenland

- Handelsbetrekkingen kunnen worden verdiept op zowel EU- als nationaal niveau. Op EU-niveau door handelsakkoorden af te sluiten, op nationaal niveau via economische diplomatie en handelsmissies.
- Beide strategieën zouden zich kunnen richten op landen of handelsblokken met een hoog (toekomstig) demografisch dividend, zoals Mercosur, India, ASEAN-landen en op termijn AfCFTA.
- Nauwere handelsbetrekkingen kunnen bedrijven helpen om op het gebied van arbeid in het buitenland met de demografie mee te bewegen.
- Ketenaansprakelijkheid en beprijzing kunnen helpen om negatieve effecten op bijvoorbeeld milieu of mensenrechten te matigen en zo in 'nieuwe' handelsbetrekkingen brede belangen te borgen.

6.4 Internationale en ontwikkelingssamenwerking en investeringen kunnen demografisch dividend helpen benutten en versterken

Landen als India en Indonesië hebben de komende jaren demografisch dividend, maar zullen uiteindelijk ook gaan vergrijzen. Vanuit het perspectief van handel en uitbesteding is het daarom nuttig om de blik verder vooruit te werpen naar landen voor wie het demografisch dividend verder in de toekomst ligt. Met name Sub-Sahara-Afrika heeft in de verdere toekomst een enorm demografisch potentieel. Ook relatief minder bevolkte landen en gebieden als Jemen, Irak en een aantal landen in Centraal-Azië⁴⁵² hebben nog demografisch dividend in het verschiet (bijlage1: tabel A1).

In deze landen zijn de sterfte- en geboortecijfers weliswaar al gedaald, maar nog steeds relatief hoog (hoofdstuk 2: figuur 2.1). De fase van demografisch dividend volgt daarom pas in de tweede helft van deze eeuw. Als internationale en ontwikkelingssamenwerking eraan bijdragen dat de daling van de (kinder) sterftcijfers versnelt, dan spaart dat veel mensenlevens. Bovendien wordt de demografische transitie zo in de tijd naar voren gehaald.⁴⁵³ Maatregelen die daaraan bijdragen, zoals een betere toegang tot zorg en onderwijs, in het bijzonder voor meisjes, zorgen er daarnaast voor dat een land het demografisch dividend beter kan benutten.

452

Afghanistan, Kirgistan en Tadzjikistan.

453

Cilliers 2025.

Naast morele overwegingen, dienen een effectieve internationale en ontwikkelingssamenwerking daarmee ook de belangen van Nederland. Landen die nu al demografisch dividend hebben, kunnen de komende jaren belangrijker worden als handelspartners en productielanden. Maar op de langere termijn geldt dit ook voor landen die nu nog aan het begin staan van de demografische transitie. Ook kunnen economische ontwikkeling en banengroei maatschappelijke onrust voorkomen, stabiliteit bevorderen⁴⁵⁴, en op termijn goed zijn voor duurzaamheid (tekstbox 6.4). Economische ontwikkeling vergt echter tijd. Hetzelfde geldt voor het opbouwen en verdiepen van diplomatieke banden. Het is daarom verstandig tijdig te investeren in nauwere banden met deze landen.⁴⁵⁵

Box 6.4 Gevolgen van demografisch dividend voor uitstoot

Wat is het gevolg voor de klimaatverandering als het demografisch dividend leidt tot een grotere economische groei in landen die nu nog arm zijn en relatief weinig broeikasgassen uitstoten? Lang werd gedacht – onder andere door het IPCC⁴⁵⁶ – dat economische groei leidt tot meer CO₂-uitstoot.⁴⁵⁷ Er is echter steeds meer bewijs dat het effect niet zo eenvoudig is. Het verband tussen welvaarts groei en CO₂ heeft eerder de vorm van heuvel. Dit is de *Environmental Kuznets Curve* (EKC)-hypothese.⁴⁵⁸ In arme landen is er in een eerste instantie een positief verband en stijgen de emissies en de vervuiling bij economische groei, omdat mensen afhankelijk zijn van vervuilende productie en goedkope energiebronnen. In midden-inkomenslanden bereikt de vervuiling een piek. Vervolgens neemt de uitstoot per capita juist af naarmate de welvaart per capita toeneemt. Dat komt doordat er meer vraag is naar schone technologie én meer geld voor beschikbaar. Daardoor wordt de industriële productie efficiënter en schoner. Ook groeit het belang van de dienstensector.

454 Zie ook box 3.5.

455 Dit is ook in lijn met een advies van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) uit 2025 om de Nederlandse banden met het Mondiale Zuiden aan te halen, onder andere op het gebied van handel. AIV 2025. De term 'Mondiale Zuiden' valt daarbij niet samen met de groep landen die in de verdere toekomst demografisch dividend hebben, de AIV wijst er al op dat bijvoorbeeld ook China daaronder valt. Maar alle landen met toekomstig demografisch dividend vallen wel binnen het Mondiale Zuiden – en zeker alle landen waar dat demografisch dividend nog ver in de toekomst ligt (na 2050).

456 IPCC 2021.

457 Meadows et al. 1972.

458 Panayotou 1993.

Het omslagpunt vanaf waar economische groei leidt tot *minder* CO₂-uitstoot, hangt af van de economische ontwikkeling én van het klimaatbeleid. Wereldwijd bevindt het omslagpunt zich op circa 25.000 dollar per capita.⁴⁵⁹ In opkomende economieën echter ligt het omslagpunt al tussen de 5.000 en 18.000 dollar.⁴⁶⁰ Veel landen in Europa en Noord-Amerika zijn inmiddels voorbij het omslagpunt. China bevindt zich daar waarschijnlijk rond of al voorbij⁴⁶¹, terwijl landen als India of Indonesië zich nog in de fase van stijgende emissies bevinden.

Landen die pas halverwege de eenentwintigste eeuw demografisch dividend en economische groei kunnen verwachten, hebben nu nog vaak een lage uitstoot per capita. Hoe de emissies van deze 'jonge' landen zich gaan ontwikkelen, hangt dus mede af van hoe snel hun economische groei verloopt. Daarnaast speelt het klimaatbeleid een belangrijke rol. Een effectief klimaatbeleid maakt de EKC-curve lager en platter: het omslagpunt bevindt zich dan bij een lager inkomen per capita, en er is minder emissie bij elk welvaartsniveau⁴⁶². Economische ontwikkeling kan dus bijdragen aan een lagere uitstoot, zeker wanneer deze gecombineerd wordt met een effectief klimaatbeleid. Vanuit het perspectief van klimaatverandering is het daarom wenselijk dat opkomende economieën een steile groeicurve doormaken, en snel het welvaartsniveau bereiken waarop meer economische groei tot minder koolstofuitstoot leidt. Dit speelt nog des te meer omdat we weten dat economische groei ook gepaard gaat met een sneller verloop van de demografische transitie (hoofdstuk 2), en daarmee met een minder snelle bevolkingsgroei, of zelfs met krimp.

In een achtergrondstudie bij dit WRR-rapport analyseert de auteur de demografische toekomst van Afrikaanse landen⁴⁶³. Hij schetst de kansen en risico's waar dit deel van de wereld voor staat. Deze studie onderscheidt landen die in de vroege fase van de demografische transitie zijn en landen die in de middenfase en in de late fase verkeren. In de vroege fase is de meeste winst te halen met investeringen in basale zorg, in het bijzonder voor zuigelingen en moeders, en met basisonderwijs, in het bijzonder de toegankelijkheid hiervan voor meisjes. Deze investeringen bevorderen de gezondheid en vaardigheden

459 Churchill et al. 2018; Xu & Yang 2024.

460 Bettarelli et al. 2025.

461 Normile 2024; Myllyvirta 2025.

462 Bettarelli et al. 2025.

463 Cilliers 2025.

van de inwoners en versnellen de demografische transitie. In de middenfase neemt het belang toe van investeringen in de fysieke en digitale infrastructuur, buitenlandse directe investeringen, beroepsvaardigheden en hoger onderwijs en handelsbetrekkingen. Dit onderscheid naar demografische fase kan relevant zijn voor de strategische prioritering en selectie van landen waarmee Nederland ontwikkelings- en handelsrelaties wil aangaan.

In de studie is ook doorgerekend wat het effect zou zijn als in heel Afrika in vergelijkbare landen interventies kunnen worden ingezet waarvan bewezen is dat zij effectief zijn. Wat als heel Afrika de vooruitgang op het gebied van kraambedsterfte van Rwanda had, de toegang tot anticonceptie van Ethiopië en Malawi en de toegang tot schoon water en sanitaire voorzieningen van Ghana of Kenia?⁴⁶⁴ Uit de studie blijkt dat zo'n ambitieuze inzet, voor een relatief beperkt bedrag van ongeveer 6 miljard euro⁴⁶⁵ per jaar gedurende de komende 25 jaar, grote baten zou opleveren. Zo zou de piek van het demografisch dividend in Afrika ongeveer een decennium eerder komen, zou de levensverwachting er met twee jaar toenemen en zouden honderden miljoenen gezonde levensjaren gewonnen worden. Ook zouden in 2050 zo'n 40 miljoen mensen minder in absolute armoede zitten en zouden meer mensen naar school gaan. Deze grote baten voor een relatief klein bedrag⁴⁶⁶ hangen samen met de beperkte kosten en grote effectiviteit van deze interventies in deze demografische fase⁴⁶⁷. Uiteraard laat dit vooral zien wat mogelijk zou kunnen zijn. Het is namelijk een stuk moeilijker om beperkingen op het gebied van bijvoorbeeld veiligheid of de kwaliteit van bestuurlijke en sociale instituties op te lossen.

Internationale en ontwikkelingssamenwerking en investeringen in opkomende economieën zijn vanuit dit perspectief te zien als welbegrepen eigenbelang. Zij betalen zich uit met een aanzienlijk rendement in de vorm van stabiliteit, welvaart en (toekomstige) handelsmogelijkheden. Uiteraard is het aan landen zelf om hun eigen ontwikkelingspad te bepalen en keuzes te maken over het opbouwen van zorg, onderwijs en infrastructuur. Nederland en de EU kunnen daarbij (private) investeringen helpen stimuleren en assisteren bij het creëren van de randvoorwaarden. Een recent voorbeeld van dergelijke internationale

464 Cilliers 2025: 38.

465 Het gaat dan om 65 miljard dollar uitgeven aan infrastructuur voor water en hygiëne en om 115 miljard aan investeringen in zorg, in het bijzonder voor pasgeborenen, zuigelingen en moeders. Het totaal van ongeveer 180 miljard dollar over een periode van 25 jaar komt daarmee tegen de wisselkoersen van juli 2025 neer op ongeveer 155 miljard euro, ofwel 6,2 miljard euro per jaar.

466 Ter vergelijking, alleen Nederland geeft al ruim meer dan 100 miljard euro per jaar aan zorg uit, ofwel zestien keer dit bedrag.

467 Denk bijvoorbeeld aan hygiënische toiletten, vaccins en toegang tot zuigelingen- en geboortezorg.

samenwerking is de Global Gateway van de Europese Unie.⁴⁶⁸ Met dit programma wil de EU de (economische) ontwikkelingen versterken in opkomende economieën.⁴⁶⁹

Initiatieven via de Global Gateway worden regelmatig gekoppeld aan gesprekken over nauwere handelsbanden. Zo kwamen de EU en Zuid-Afrika in maart van dat jaar een investeringspakket overeen. Dat bevatte onder andere de uitbreiding van de haven van Durban, uitbreiding van glasvezelnetten en productie van groene energie, waterstof, vaccins en farmaceutica. Ook waren uitbreiding van de lokale capaciteit voor de verwerking van kritieke mineralen en een afspraak om te gaan onderhandelen over een handelsakkoord onderdeel van het pakket.^{470,471} Vanuit het perspectief dat wij in dit rapport schetsen is zo'n koppelingen logisch. Immers, om in een land als Zuid-Afrika – dat juist nu in een periode van hoog demografisch dividend zit – economische ontwikkeling én productiecapaciteit te stimuleren, zijn handelsbanden, buitenlandse investeringen én afzetmarkten nodig. Zoals andere adviesorganen en de WRR zelf betogen, zijn er daarnaast aanvullende geostrategische overwegingen voor Nederland om de banden met landen in het globale zuiden te halen.⁴⁷²

Kernpunten 6.4 Internationale en ontwikkelingssamenwerking en investeringen kunnen demografisch dividend helpen benutten en versterken

- Investeren in landen die aan het begin van de demografische transitie staan, kan in het welbegrepen eigenbelang zijn van Nederland en Europa. Dergelijke investeringen helpen namelijk om stabiliteit en welvaart te bevorderen en de handelspartners van de verdere toekomst op te bouwen.
- Partnerschappen met dergelijke landen kunnen zich richten op investeringen in zaken als zorg, onderwijs of infrastructuur. Dat kan via ontwikkelingssamenwerking maar ook door (private) investeringen te stimuleren.

468 Het gaat om een bedrag van 300 miljard euro, in de vorm van zowel giften als goedkope leningen voor investeringen in digitale en fysieke infrastructuur, groene energie, zorg en onderwijs. Ongeveer de helft van dat geld komt weer uit private bronnen, die gestimuleerd worden om te investeren via garantstellingen of mede-investeringen.

469 De Global Gateway heeft daarnaast ook als doel om de Europese invloed en diplomatieke positie in opkomende economieën te versterken. Het wordt dan ook wel omschreven als de tegenhanger van het Chinese 'Belt and Road'-initiatief, dat via het bouwen van havens, wegen, spoorlijnen en andere infrastructuur op allerlei plekken op de wereld een vergelijkbaar doel heeft.

470 Het geheel werd daarmee omschreven als een 'Clean Trade and Investment Partnership'.

471 Europese Commissie 2025d.

472 AIV 2025; WRR 2024b.

- Door de demografische ontwikkeling van landen mee te nemen als overweging, kunnen ontwikkelings- en internationale samenwerking effectiever gericht worden.
- Landen in de vroege fases van demografische transitie hebben in het bijzonder baat bij basiszorg voor zuigelingen en moeders, reproductieve zorg en toegankelijk basisonderwijs.
- Voor landen met bijna aanstaand dividend worden investeringen in digitale en fysieke infrastructuur, (technische) beroepsvaardigen en afzetmarkten en handelsbanden belangrijker.

6.5 Meebewegen met de demografie voor arbeid uit het buitenland

Met de demografie meebewegen op het gebied van arbeidsmigratie betekent migratiebanden aangaan met nieuwe herkomstlanden met de demografische wind in de zeilen.

Faciliteren: sturen op gereguleerde arbeidsmigratie uit landen met demografisch dividend

Arbeidsmigratiebanden aangaan met herkomstlanden buiten de EU kan bijvoorbeeld door migratiepartnerschappen af te sluiten.⁴⁷³ In zo'n partnerschap worden wederzijds afspraken gemaakt over arbeidsmigratie naar westerse landen als Nederland. Een aantal Europese landen, bijvoorbeeld Duitsland, Spanje, Frankrijk en België, heeft de afgelopen jaren al zulke afspraken gemaakt⁴⁷⁴, mede gedreven door opkomende eigen vergrijzing en arbeidsmarktkrapte. Nederland kent op dit moment slechts beperkte mogelijkheden voor praktisch opgeleide vakkrachten van buiten de EU om er zich als legale arbeidsmigrant te vestigen.⁴⁷⁵ Als Nederland wil meebewegen met de demografie op het gebied van arbeidsmigratie, zou dit moeten veranderen in de richting die andere EU-landen al zijn ingeslagen.

Nederland kan op de instroom uit herkomstlanden buiten de EU een grotere mate van controle uitoefenen.⁴⁷⁶ Meebewegen met de demografie voor arbeid uit

⁴⁷³ Chilton & Woda 2022.

⁴⁷⁴ Zo rekruteert Duitsland zorgpersoneel uit een aantal partnerlanden, in het bijzonder verplegenden via het 'triple win'-programma. Duitsland, Frankrijk en België werken sinds 2019 samen in het THAMM-programma om eenvoudiger personeel te kunnen rekruteren in Egypte, Marokko en Tunesië; Spanje en Colombia werken samen om zorgpersoneel uit Colombia te rekruteren. Bernhard & Luciano 2025; ILO 2015b; Migration Partnership Facility 2025; Schweitzer et al. 2024.

⁴⁷⁵ Tenzij zij aan de voorwaarden van de zogeheten kennismigrantenregeling voldoen. Andere mogelijkheden zijn via een tewerkstellingsvergunning of een gecombineerde vergunning verblijven en arbeid. De voorwaarden hier zijn echter restrictief IBO Arbeidsmigratie 2025; ser 2025b; Böcker & de Lange 2024. Zie ook hoofdstuk 5.

⁴⁷⁶ IBO Arbeidsmigratie 2025.

het buitenland kan daarom plaatsvinden op een geregleerde en gecontroleerde manier. Arbeidsmigratie kan zo worden vormgegeven dat het in het belang is van zowel het ontvangst- en herkomstland als de arbeidsmigrant zelf.⁴⁷⁷ Concrete maatregelen binnen zulke migratiepartnerschappen zijn bijvoorbeeld taalcursussen in het land van herkomst, richtlijnen voor wederzijdse erkenning van diploma's of een online portaal om de bureaucratische stappen in het proces soepeler te laten verlopen.⁴⁷⁸

De aanwezigheid van demografisch dividend is een mogelijk criterium bij de selectie van landen of regio's om arbeidsmigratiepartnerschappen mee af te sluiten. Is het aandeel mensen van de werkzame leeftijd laag, dan zijn deze immers nodig in het eigen herkomstland, bijvoorbeeld in de zorg voor kinderen (groene druk) of ouderen (grijze druk). Een tweede criterium is de mate waarin dat demografisch dividend (nog) niet benut is. In dat geval is er in het herkomstland immers onvoldoende vraag naar arbeid, ofwel: er is te weinig werkgelegenheid voor alle mensen die betaald werk zouden willen en kunnen doen. Voor beide criteria geldt dat sprake kan zijn van aanzienlijk variatie binnen landen, zeker in grote landen als India, Nigeria of Ethiopië. Het nationale niveau kan dan een te grove maatstaf zijn, en rekrutering moet mogelijk plaatsvinden binnen specifieke regio's.

In de situatie waarin het arbeidsaanbod groot is en de werkloosheid hoog, kan (tijdelijke) arbeidsmigratie naar andere landen helpen om het plaatselijke overschot aan arbeid te verlichten. Dan speelt het klassieke bezwaar van '*brain drain*' minder.⁴⁷⁹ Dit sluit aan bij een in de literatuur genoemd potentieel voordeel van arbeidsmigratie voor herkomstlanden: het kan werkloosheid helpen opvangen.⁴⁸⁰ Twee andere potentiële voordelen voor herkomstlanden zijn de terugzending van geld naar het herkomstland (*remittances*)⁴⁸¹ en menselijk kapitaal en ervaring bij een eventuele terugkeer van de arbeidsmigrant.⁴⁸² Rekrutering van arbeidsmigranten uit landen met weinig demografisch dividend is niet in het belang van het herkomstland, en zou vanuit het perspectief van 'triple win' mogelijk vermeden moeten worden.⁴⁸³

477 Sauer 2023.

478 Bijvoorbeeld Bundesregierung 2024.

479 Uiteraard kunnen er ook in zo'n situatie tekorten aan bepaalde beroepen of vaardigheden zijn. Een klassiek voorbeeld is zorgpersoneel, waaraan bepaalde landen een groot tekort hebben, terwijl mensen toch naar het Westen migreren. Isbouts et al. 2024.

480 Ellerman 2005; Marchand et al. 2025.

481 In totaal is volgens cijfers van de Wereldbank de waarde hiervan groter dan van buitenlandse directe investeringen en ontwikkelingssamenwerking samen. Wereldbank 2024b.

482 Batista et al. 2025; De Haas 2010.

483 Tegelijk is ook de vrijheid van de migrant om een eigen keuze te maken, waaronder emigratie, van belang.

Naast demografische criteria, spelen uiteraard ook andere overwegingen een belangrijke rol bij de prioritering van landen voor arbeidsmigratie. Zo moeten de vaardigheden van potentiële arbeidsmigranten aansluiten bij de behoeften van de Nederlandse economie. Hierbij gaat het zeker niet alleen om theoretisch geschoolde ‘kennismigranten’; ook aan vakkrachten en praktisch geschoolde mensen, zoals verzorgenden, installateurs en bouwvakkers, bestaat in Nederland een brede behoefte (hoofdstuk 5). Duitsland hanteert bij de prioritering van landen een afwegingskader waarin zowel de demografie van het herkomstland als andere overwegingen een plaats hebben (box 6.5).

Box 6.5 Demografie als criterium voor arbeidsmigratielaties van Duitsland

Demografische criteria worden in Duitsland, een land dat qua vergrijzing en krimp van de beroepsbevolking zo’n tien jaar op Nederland voorloopt, al gebruikt voor de selectie van landen voor migratiepartnerschappen. Duitsland heeft de afgelopen jaren bijvoorbeeld met India, de Filipijnen, Kenia en Colombia zulke afspraken gemaakt.⁴⁸⁴ Het Duitse *Bundesagentur für Arbeit* (BA) – grofweg het Duitse UWV – heeft een intern afwegingskader gemaakt om het potentieel van mogelijke herkomstlanden te beoordelen voor de rekrutering van vakkrachten.⁴⁸⁵ De criteria daarin zijn: (1) een voldoende hoog opleidingsniveau, (2) een voldoende grote beroepsbevolking, (3) een relatief hoge werkloosheid of onderbenutting⁴⁸⁶ van jongeren en (4) een positieve demografische ontwikkeling, specifiek een groeiende beroepsbevolking. Het tweede en vierde criterium hangen nauw samen met de notie van demografisch dividend: dat moet nu en in de toekomst voldoende aanwezig zijn. Het derde criterium gaat over de benutting van dat dividend. De gedachte is hier dat rekrutering uit landen met hoge werkloosheid of onderbenutting van menselijk talent een *brain drain* voorkomt. Het eerste criterium, ten slotte, sluit vooral aan bij de behoefte van het ontvangende land.

In Nederland heeft de Adviesraad Migratie eerder geadviseerd over de manier waarop migratiepartnerschappen voor zowel het herkomstland als het bestemmingsland waardevol kunnen zijn, bijvoorbeeld voor het werven van

484

Bundesministerium des Innern n.d.

485

Schweitzer et al. 2024; Länderpotenzialanalyse der BA 2024.

486

Unterbeschäftigung (underemployment).

‘vakmigranten’ in de zorg.⁴⁸⁷ Zo kunnen bestemmingslanden ervoor kiezen om potentiële arbeidsmigranten al in hun land van herkomst opleidingen aan te bieden.⁴⁸⁸ Deze investering draagt eraan bij dat arbeidsmigranten na aankomst makkelijker kunnen aarden doordat zij al over belangrijke vaardigheden (waaronder taal) beschikken. Ook investeringen in de plaatsen van herkomst kunnen een deel zijn van zulke afspraken. Zo worden deze plaatsen aantrekkelijker om er na verloop van tijd naar terug te keren. Met de in het Westen opgedane kennis kan een arbeidsmigrant zo na retourmigratie de economie in zijn herkomstland versterken.⁴⁸⁹

Brede belangen borgen: flankerend ontvangst- en samenlevingsbeleid

Uiteraard komen naast de economische belangen van Nederland en het herkomstland en de belangen van migranten zelf ook andere overwegingen in beeld. Denk bijvoorbeeld aan de implicaties van migratie voor de samenleving in Nederland. Het is belangrijk om precies te zijn over wat de WRR hier agendeert. Dit rapport gaat *niet* over de wenselijkheid van meer of minder arbeidsmigratie naar Nederland. Daarover zijn al allerlei adviezen verschenen⁴⁹⁰. Wat de WRR in dit rapport *wel* agendeert, is dat áls er in de toekomst arbeidsmigratie van praktisch geschoolden blijft plaatsvinden, iets dat de Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050 verwacht⁴⁹¹, deze steeds meer van buiten de EU zal moeten komen (hoofdstuk 5).

Zo’n verschuiving van herkomstlanden slaat neer in buurten, wijken en gemeenten. Zo laat onderzoek van de WRR zien dat een hoge diversiteit aan migranten negatieve effecten kan hebben voor de sociale cohesie in de wijk.⁴⁹² Een verschuiving naar ‘nieuwe’ herkomstlanden vergt daarom inspanningen van het beleid gericht op de ontvangst van en het samenleven met migranten, vooral ook op lokaal niveau.⁴⁹³ Daarop aansluitend, pleitte de Adviesraad Migratie voor een grotere inzet op de sociale inbedding van arbeidsmigranten in de samenleving, bijvoorbeeld via taalonderwijs.⁴⁹⁴ Ook de WRR heeft er eerder voor gepleit beter rekening te houden in landelijk en lokaal beleid met een grotere mate van diversiteit van migratiestromen.⁴⁹⁵ Wanneer praktisch geschoolde arbeidsmigranten en vakkrachten in de toekomst meer van buiten

487 Adviesraad Migratie 2022, 2024.

488 Clemens 2015.

489 Batista et al. 2025.

490 Adviesraad Migratie 2023, 2024; IBO Arbeidsmigratie 2025, SER 2025b.

491 Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2024.

492 Jennissen et al. 2018.

493 WRR 2020.

494 Adviesraad Migratie 2025.

495 WRR 2020.

de EU gaan komen, moet de overheid daarop in het verlengde van deze adviezen inspelen met beleid gericht op inbedding en samenleven van die ‘nieuwe’ groepen.

Brede belangen borgen: oude valkuilen op het gebied van arbeidsmigratie vermijden

Bij het aangaan van nieuwe migratierelaties is het van belang om eerdere valkuilen te vermijden. Denk bijvoorbeeld aan de reeks adviezen waarin gepleit wordt voor de aanpak van de uitbuiting van arbeidsmigranten in Nederland.⁴⁹⁶ Zaak is die in de toekomst beter op te volgen en daar strikt op te handhaven. De effecten van sommige vormen van arbeidsmigratie op de economie of het verdienvermogen kunnen evengoed zo’n valkuil zijn. Wanneer arbeidsmigratie verdienmodellen in stand houdt die een beperkte toegevoegde waarde hebben en een groot beslag leggen op ruimte, milieu en mensen, kan het een overweging zijn die verdienmodellen af te bouwen zoals de Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050 al heeft betoogd.⁴⁹⁷

Ook voor de effecten op de herkomstlanden is het van belang om fouten uit het verleden te voorkomen⁴⁹⁸. Denk bijvoorbeeld aan de leegloop van aanzienlijke delen van het platteland in Oost-Europa door migratie naar het Westen⁴⁹⁹. Het demografisch criterium van (nog niet benut) demografisch dividend kan daarbij behulpzaam zijn. Daarop sturen is bij migratiepartnerschappen ook beter mogelijk dan bij de eerdere arbeidsmigratie van binnen de EU, omdat de mogelijkheden voor grip en regulering groter zijn (zie ook paragraaf 6.6). De eerder besproken criteria van het *Bundesagentur für Arbeit* kunnen voor Nederland als inspiratie dienen (box 6.5)⁵⁰⁰.

496 Aanjaagteam bescherming arbeidsmigranten 2020; Arbeidsmigratie in goede banen, tijdelijke commissie lessen uit recente arbeidsmigratie 2011; Adviesraad Migratie 2024b.

497 Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050. Ook de adviesraad Migratie heeft in 2024 in zijn rapport *Afgewogen arbeidsmigratie. Gericht arbeidsmigratiebeleid voor brede welvaart* gepleit voor een toets op de bredewelvaartsimplicaties van arbeidsmigratie. Deze bredewelvaartstoets zou naar vijf criteria kijken (loon, beroep, sector, beschikbaarheid woonruimte en taalbeheersing).

498 Daar is nog relatief weinig aandacht voor. Zo behelst de door de Adviesraad Migratie voorgestelde toets (zie direct voorgaande voetnoot) weliswaar een verbreding van de afweging, maar worden ook daar nog geen criteria in opgenomen die belangen en welvaart van het herkomstland meewegen.

499 Rangelova & Bilyanski 2019; Mihaylov 2021.

500 Meer in het algemeen valt om arbeidsmigratie door vakkrachten van buiten de EU te faciliteren mogelijk te leren van reguleringen daarvoor die in andere lidstaten bestaan. Zie bijvoorbeeld Böcker & de Lange 2024.

Beperkte aandacht voor de aanbodkant van arbeidsmigratie

Dat het arbeidsaanbod uit Oost-Europa gaat wegvallen, krijgt in de publieke discussie en het beleid nog weinig aandacht.⁵⁰¹ Dit ondanks initiatieven en actieplannen voor personeelstekorten,⁵⁰² en de toenemende aandacht voor de vergrijzing van Nederland. Ook de notie van concurrentie met andere EU-landen om vakmensen staat nauwelijks op de radar, terwijl die concurrentie in de wereldwijde ‘markt’ voor zorgpersoneel uit bijvoorbeeld de Filipijnen en Indonesië al speelt.⁵⁰³ Naarmate andere Europese landen vergrijzen, neemt vanuit die andere ‘grijze’ landen de vraag naar vakkrachten naar verwachting verder toe. Het Nederlandse debat over arbeidsmigratie gaat daarentegen vooral over de vraagkant, de behoefte van Nederland.⁵⁰⁴ De vraag waar arbeidskrachten in toekomst vandaan moeten komen, krijgt weinig aandacht. Die vraag zal in de toekomst echter steeds vaker opkomen, zo concludeert dit rapport. Het is daarom belangrijk daar tijdig op te anticiperen in de beleidsvorming en de maatschappelijke discussie.

Meer Europese aandacht voor ‘nieuwe’ arbeidsmigratie

In een aantal andere Europese landen en op EU-niveau is meer aandacht voor de aanbodkant van arbeidsmigratie. Naast de eerdergenoemde nationale initiatieven zijn er ook op EU-niveau initiatieven om de arbeidsmigratie naar de Unie te reguleren en te stimuleren. Een voorbeeld hiervan is de door de Europese Commissie opgezette EU Talent Pool.⁵⁰⁵ Dit platform verbindt werkzoekenden van buiten de EU met werkgevers binnen de lidstaten die vrijwillig deelnemen aan de Talent Pool.⁵⁰⁶ Ook blijft op EU-niveau de afstemming en coördinatie met andere EU-landen waardevol.⁵⁰⁷ Ondanks dat bevoegdheden met betrekking tot arbeidsmigratie op het nationale niveau liggen, ondervindt Nederland namelijk ook gevolgen van de beslissingen die andere EU-landen op dit gebied

501 Een uitzondering is een rapport van de Adviesraad Migratie, waarin dit thema kort wordt benoemd. Ook in de recente IBO over arbeidsmigratie werd dit thema kort besproken. Adviesraad Migratie 2024; IBO 2025.

502 Bijvoorbeeld het Actieprogramma *Werken in de zorg* dat liep tot 2021, of onder het kabinet-Schoof het *Platform Afwenden Arbeidsmarkttekort*, dat zich richtte op personeelstekorten in de zorg. Of denk aan het *Actieplan groene en digitale banen* van het laatste kabinet-Rutte.

503 WRR 2023.

504 In veel gevallen wordt dat thema verbonden aan de vraag wat soort economie of land Nederland zou moeten willen zijn. Bijvoorbeeld IBO Arbeidsmigratie 2025; Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2024; Adviesraad Migratie 2024.

505 Europese Commissie 2023. Op EU-niveau worden ook andere initiatieven ontplooid, zoals een Europese ‘Blue Card’ die derdelanders die aan bepaalde voorwaarden voldoen, recht geeft op verblijf in EU-lidstaten. Voor een overzicht van EU-initiatieven, zie: Mentzelopoulou 2025.

506 Nederland heeft zich over dit initiatief overigens kritisch opgesteld: <https://open.overheid.nl/documenten/fd9c91f4-ee86-4c83-b64c-74045d0f7abb/file>

507 De Adviesraad Migratie pleitte in dit licht al eerder voor afspraken en richtlijnen binnen de EU. Adviesraad Migratie 2024b.

nemen. Denk bijvoorbeeld aan de detacheringsconstructies waarbij derdelanders in dienst treden bij een bedrijf in een andere EU-lidstaat en vervolgens in Nederland werken.⁵⁰⁸

Kernpunten 6.5 Meebewegen met de demografie voor arbeid uit het buitenland

- Om voor arbeid *uit* het buitenland met de demografie mee te bewegen, kan Nederland migratiepartnerschappen afsluiten met landen met toekomstig demografisch dividend, om zo gereguleerde arbeidsmigratie van buiten de EU mogelijk te maken.
- Daarbij zijn juist landen interessant waar dat dividend (nog) niet benut is voor banengroei. In die landen zijn veel mensen geïnteresseerd in een baan in het buitenland en speelt het bezwaar van *brain drain* minder.
- Ontvangst- en samenlevingsbeleid kunnen nodig zijn om die 'nieuwe' arbeidsmigranten in de Nederlandse samenleving in te bedden. Ook moeten bestaande valkuilen als uitbuiting of ongewenste verdienmodellen voorkomen worden.
- Binnen Nederland ligt de focus van het debat over arbeidsmigratie aan de vraagkant (hoeveel en welke mensen heeft Nederland nodig?). Voor de aanbodkant (waar kunnen die mensen vandaan komen?) is er nog nauwelijks aandacht. Op EU-niveau en in andere lidstaten is daarvoor meer aandacht.

6.6 Een kleinere rol voor arbeid in of uit het buitenland

In sommige gevallen is met de demografie meebewegen niet mogelijk of wenselijk. Bijvoorbeeld om redenen van veiligheid, milieu of druk op de ruimte. Dan kan Nederlands of Europees beleid sturen op gericht (weer) meer zelf goederen of diensten produceren met minder inzet van arbeid *in* of *uit* het buitenland. Dus door minder te vertrouwen op handel of arbeidsmigratie.

Minder uitbesteding en handel vergt beleidsinzet op meer productie hier

Om de rol van arbeid *in* het buitenland te verkleinen zou de productie weer meer in Nederland – of wellicht elders in de EU – plaats moeten vinden. De economische prikkel voor bedrijven om op zoek te gaan naar nieuwe lagelonenlanden, vanwege het over de wereld verschuivende arbeidsaanbod, zal echter blijven bestaan. Zonder beleid zullen productieketens daarom niet snel terug-

keren naar Nederland of de EU. Indien de productie wel meer binnen Nederland plaatsvindt, zal dit gepaard gaan met hogere kosten. De specialisatievoordelen van de internationale handel (hoofdstuk 4) vallen dan immers weg.

Om productie in Nederland of de EU aan te jagen kan de overheid daarom overwegen om de kostenvoordelen van (nieuwe) lagelonenlanden ten dele te neutraliseren. Denk aan de subsidieregelingen, importheffingen en leningen van de EU om in Europa een chip- en batterij-industrie op gang te brengen.⁵⁰⁹ Een ander voorbeeld is de in maart 2025 voorgestelde Europese *Critical Medicines Act*, die productie van cruciale medicijnen binnen Europa moet versterken. Dit zou onder andere moeten gebeuren door richtlijnen over de voorwaarden waaronder landen de strategische productie daarvan financieel mogen ondersteunen. Vanwege de hoge kosten zal zulk beleid gericht op het neutraliseren van kostenvoordelen van lagelonenlanden zich voornamelijk richten op strategisch belangrijke zaken zoals medicijnen, batterijen of chips.

Bij de inzet van zulke instrumenten is een goede coördinatie vereist tussen nationale overheden en het EU-niveau. Zo zijn importheffingen een exclusief Europese competentie, maar de afzonderlijke lidstaten kunnen ook zelf subsidies en leningen verstrekken. Dit laatste kan als neveneffect hebben dat de interne EU-markt fragmenteert. Dit moet worden voorkomen, want om te stimuleren dat landen minder afhankelijk worden van de productie buiten de EU, is het juist nodig om de schaafeffecten binnen de EU te stimuleren. Impliciete barrières voor handel binnen de interne markt zijn volgens het IMF equivalent aan importheffingen van tot wel 44 procent op goederen en 110 procent op diensten.⁵¹⁰ Zo remt fragmentatie de opbouw van efficiënte productienetwerken binnen de EU, zoals die wel in China bestaan. Adviesrapporten als die van Mario Draghi en Enrico Letta bevatten aanbevelingen om de fragmentatie op de interne markt te voorkomen, impliciete en expliciete barrières te verminderen en integratie te bevorderen.⁵¹¹

Een andere route om (weer) meer productie in de EU te stimuleren is versterking van de kennis en inzetbaarheid van de beroepsbevolking. Veel kennis en

509 De gedachte is dat daarmee een gelijk spelveld ontstaat ten opzichte van in het bijzonder China, waar sprake is van subsidiëring door overheden. Zie bijvoorbeeld de European Battery Alliance van de Europese Commissie en Europese Investeringsbank (EIB), het Innovation Fund van de EU en initiatieven voor importheffingen op elektrische auto's uit China. Europese Commissie 2025e; Europese Commissie 2024.

510 IMF 2024, Adilbish et al. 2025. Het IMF merkt hierbij wel op dat deze schatting een bovengrens is. Sommige andere schattingen komen aanzienlijk lager uit, bijvoorbeeld Head en Mayer schatten voor goederen 8%. Head en Mayer 2021.

511 Dragi 2024; Letta 2024.

vaardigheden op het gebied van productie zijn verdwenen of nog maar beperkt aanwezig. Het terugkeren van productie vergt daarom waarschijnlijk een inzet op training, om- en bijscholing. Vanwege de vergrijzing en krimp van de Europese bevolking vereist dit ook een zo effectief mogelijk inzet van mensen die hier al zijn (zie verderop in deze paragraaf).

Wegvallend aanbod van arbeidsmigranten binnen de EU geeft meer mogelijkheden voor grip

Voor arbeidsmigratie is de situatie anders. Wanneer de arbeidsmigratie van binnen de EU wegvalt, is het zonder *nieuw* beleid niet makkelijk om deze te vervangen door een legale instroom uit andere landen. De mogelijkheden daartoe zijn voor vakkrachten en praktisch opgeleiden op dit moment namelijk beperkt.⁵¹² Verandert het beleid niet, dan leiden de demografische verschuivingen er tot op zekere hoogte automatisch toe dat de rol voor arbeid *uit* andere EU-landen afneemt.

Dat impliceert weer dat de demografische veranderingen in het midden en oosten van de EU kunnen bijdragen aan de politiek gewenste grip op arbeidsmigratie.⁵¹³ Immers, binnen de EU geldt vrij verkeer van personen en valt de komst van mensen alleen te reguleren aan de vraagzijde⁵¹⁴. Maar voor arbeidsmigratie van buiten de EU is het wel mogelijk om via bijvoorbeeld eisen voor werkvisa directere controle uit te oefenen op het volume en de vorm van de arbeidsmigratie. Een mogelijkheid is om te sturen op circulaire migratie, waarbij mensen na verloop van tijd terugkeren naar hun herkomstland. Dit kan verder gestimuleerd worden door actief in te zetten op de economische ontwikkeling in de herkomstlanden. Uit onderzoek blijkt immers dat arbeidsmigranten vooral terugkeren naar hun herkomstland als de economische omstandigheden daar verbeteren (hoofdstuk 5).

Mensen hier meer en productiever inzetten is mogelijk, maar kent grenzen

Nederland moet meer gebruik moeten maken van binnenlandse arbeidskrachten als het doel is de rol van arbeidskrachten *in* of *uit* het buitenland te verkleinen. Er zijn echter grenzen aan de mogelijkheden hiervoor. Nederland heeft door vergrijzing te maken met een krappere wordende arbeidsmarkt. Ook voor arbeidsparticipatie van ‘jonge ouderen’ (60-64 jaar) zijn al grote stappen

512 IBO Arbeidsmigratie 2025; Adviesraad Migratie 2024; SER 2025b.

513 Zie bijvoorbeeld het regeerprogramma van het in 2024 aangetreden kabinet-Schoof. Het tweede hoofdstuk daarvan was getiteld ‘Grip op asiel en migratie’.

514 Bijvoorbeeld door minder vergunningen voor glastuinbouw of distributiecentra. IBO Arbeidsmigratie 2025; Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2024.

gezet⁵¹⁵. De mogelijkheden hiertoe nemen overigens nog wel toe doordat de gezondheid en levensverwachting van ouderen gestaag verbetert⁵¹⁶. Zo voorziet het CPB in zijn ramingen dat de trend naar meer participatie van ouderen voorlopig doorzet, evenals die van jongeren. De ramingen laten echter ook zien dat deze ontwikkeling vanaf begin jaren dertig niet meer kan opboksen tegen de binnenlandse vergrijzing.⁵¹⁷ Omdat de Nederlandse arbeidsparticipatie al hoog is, is het potentieel voor verdere toename beperkt. Ook is het aantal uren dat mensen in Nederland werken, al jarenlang stabiel.⁵¹⁸ Mensen waarderen hun vrije tijd om te ontspannen, te recreëren, kinderen te verzorgen, sociale contacten te onderhouden of mantelzorg te leveren. De mogelijkheden om deze trend te keren lijken beperkt⁵¹⁹, en gaan bovendien gepaard met kosten voor andere dimensies van de brede welvaart, namelijk minder vrije tijd.⁵²⁰

Een andere hypothetische richting om minder afhankelijk te worden van arbeidsmigratie is om de mensen die werken effectiever te zetten. Of in economische termen: om hun arbeidsproductiviteit te verhogen. Beleidsmakers in de hele wereld zijn al lange tijd op zoek naar manieren om dit voor elkaar te krijgen. Dit blijkt in de praktijk een moeilijk te realiseren doel. Zo neemt de arbeidsproductiviteitsgroei in westerse landen al jarenlang langzaam af.⁵²¹ Het perspectief op een structureel hogere productiviteitsgroei lijkt daarmee beperkt, hoewel de prikkel hiervoor sterker zal worden naarmate de arbeidsschaarste toeneemt (box 6.6).

Box 6.6 Arbeidsproductiviteitsgroei moeilijk aan te jagen

In de decennia na de Tweede Wereldoorlog nam de arbeidsproductiviteitsgroei in de hele westerse wereld – die toen over een groot demografisch dividend beschikte – toe. In de 21^e eeuw daalt de arbeidsproductiviteitsgroei langzaam af. Sinds de eeuwwisseling heeft de EU een productiviteitsgroei van rond de 1 procent.⁵²² Met verschillende beleidsmaatregelen is geprobeerd om dit weer verder aan te

515 WRR 2024

516 Cylus & Al-Tayara 2021; IMF 2025.

517 Ebregt et al. 2025.

518 CBS Statline, tabel 85275ned.

519 Hasekamp & Scheer 2025.

520 Een van de dimensies die het CBS onderscheidt in zijn monitor brede welvaart.

521 In een recente studie geeft het CPB een overzicht van mogelijke oorzaken zoals marktmacht, een lager aanbod aan innovatieve ideeën en druk op de ontwikkeling van menselijk kapitaal. Het planbureau constateert dat er geen eenduidige verklaring is voor de over de hele westerse wereld gedaalde productiviteitsgroei. Van Sonsbeek et al. 2024.

522 Eurostat, Dataset tipsna70.

jagen. Voorbeelden hiervan zijn het stimuleren van de arbeidsmobiliteit, investeringen in onderzoek en innovatie en betere (om)scholing.⁵²³ Het keren van de brede trend van afnemende groei is echter uitermate weerbarstig gebleken. Of het in de toekomst mogelijk zal zijn de productiviteitsgroei wezenlijk te versnellen, valt te bezien. Nieuwe technologieën als *Artificial Intelligence* bieden hoop, maar moeten zich ook nog bewijzen als aanjagers van productiviteitsgroei. Bovendien kan de vergrijzing van Nederland de druk op de productiviteitsgroei verder versterken.⁵²⁴ Zo kunnen de vaardigheden van werknemers en het vermogen tot innovatie achteruitgaan naarmate de leeftijd toeneemt. Bovendien vindt in grijzere samenlevingen een toename plaats van de vraag naar arbeid in de zorg. Dit is een sector waarin productiviteitsgroei moeilijker te realiseren is.⁵²⁵ Tegelijkertijd versterkt de personeels-schaarste de prikkel om arbeidsbesparende technologie in te zetten, zoals robots en andere vormen van automatisering⁵²⁶.

Brede belangen borgen: flankerend beleid om koopkrachts- en verdelingseffecten op te vangen

De hogere kosten die gepaard gaan met een lagere inzet van arbeid *in en uit* het buitenland, kunnen de koopkracht negatief beïnvloeden. Dit kan met name de lage inkomens raken.⁵²⁷ De verdelingsvraag is inherent politiek. Toch verdienen zorgen over bestaanszekerheid en de druk op de koopkracht door bijvoorbeeld inflatie⁵²⁸ serieuze aandacht. Flankerend beleid kan de koopkrachteffecten aan de onderkant van de inkomensverdeling matigen.

Effect op mensen en ontwikkelingskansen in opkomende economieën

Een andere implicatie van meer produceren in Nederland of Europa is dat de ontwikkelingskansen afnemen voor landen met een opkomend demografisch dividend. Zij hebben namelijk juist afzetmarkten nodig. De route voor de economische ontwikkeling via het ontwikkelen van een maakindustrie van lagelonenlanden kan zo worden afgesneden. Economen noemen dit scenario wel ‘premature de-industrialisatie’.⁵²⁹ In een toekomstbeeld waarin hogelo-

523 ECB 2021; Masuch et al. 2018. In Nederland heeft de SER recentelijk een briefadvies uitgebracht met aanbevelingen om in Nederland de productiviteitsgroei aan te jagen. SER 2025a.

524 Aiyar et al. 2016; OESO 2024; Maestas et al. 2023.

525 OESO 2024; WRR 2021.

526 Zie bijvoorbeeld Kushida 2024 voor een bespreking van dit effect binnen Japan, het land met de gemiddeld oudste bevolking wereldwijd.

527 Waugh 2023; Fajgelbaum 2016.

528 Zie bijvoorbeeld de politieke aandacht voor het thema ‘bestaanszekerheid’ rondom en na de Tweede Kamerverkiezingen van november 2023.

529 Rodrik 2016.

nenlanden door *hightech*, robots en automatisering zelf weer grootschalig gaan produceren, komt dan de vraag op hoe gebieden als India en Sub-Sahara-Afrika substantiële welvaarts- en banengroei voor elkaar gaan krijgen.

Samenhang tussen terugdringen arbeid in versus arbeid uit het buitenland

Een mogelijke implicatie van een inzet op meer productie (weer) dichterbij huis is juist dat de noodzaak voor arbeidsmigratie groter wordt. Arbeid *in* en arbeid *uit* het buitenland kunnen elkaar namelijk in bepaalde gevallen vervangen (hoofdstuk 4). Indien Nederland bijvoorbeeld minder afhankelijk wil zijn van import, kan het ervoor kiezen om die producten in eigenland door arbeidsmigranten te laten maken. Minder afhankelijkheid van arbeid *in* het buitenland betekent dan dus meer afhankelijkheid van arbeid *uit* het buitenland. Anderzijds kan arbeid *in* het buitenland ook arbeid *uit* het buitenland vervangen: als Nederlanders geen in Nederland door arbeidsmigranten geplukte tomaten willen, zullen we deze tomaten immers moeten importeren uit andere landen. Een andere optie is minder, duurdere, tomaten eten. Dan loopt dus de consumptie terug. Vanuit sommige perspectieven is lagere consumptie te zien als een voordeel – bijvoorbeeld vanuit het duurzaamheidsperspectief.

In andere gevallen kunnen handel en arbeidsmigratie elkaar *niet* vervangen. Dit geldt in het bijzonder voor diensten die noodzakelijkerwijs geproduceerd worden waar ze afgenomen worden (bouw, zorg, logistiek). Als een kleinere rol voor buitenlandse arbeid daar toch wenselijk geacht wordt, zal deze dan moeten volgen uit een verminderde vraag, een grotere of efficiëntere inzet van mensen die hier al zijn of automatisering. De mate waarin deze opties haalbaar zijn en wenselijk geacht worden, verschillen naar sector en product. In de bouw vinden we een kleinere vraag (minder bouw van huizen) bijvoorbeeld maatschappelijk ongewenst en in de zorg is er veel weerstand tegen automatisering. Voor andere sectoren zoals de slacht, distributiecentra en glastuinbouw is er een steeds bredere roep om het arbeidsbeslag van die sectoren te verminderen.⁵³⁰ In de praktijk is echter nog maar beperkt sprake van de daarvoor benodigde keuzes. Mogelijk kan een teruglopend aanbod van arbeidsmigranten uit traditionele herkomstlanden dit debat een hernieuwde impuls geven.

Er moeten dus keuzes gemaakt worden, omdat zaken als woonruimte, arbeidsmigratie, handel, strategische autonomie, koopkracht en verdienvermogen op elkaar ingrijpen. In deze afruil kan een breed welvaartsperspectief nuttig zijn. De politieke vraag is daarbij wat Nederland in welke sectoren wil prioriteren. Maken we ons bijvoorbeeld vooral zorgen over de druk op de ruimte en de

woningen hier? Dan is minder inzetten op arbeidsmigratie en meer op handel of op een kleinere vraag logisch. Liggen onze grootste zorgen bij strategische autonomie en de mogelijkheid voor andere landen om aanvoerlijnen af te knippen? Dan willen we minder afhankelijkheid van handel, en dus juist meer productie in eigen land, mogelijk via meer arbeidsmigratie. En waar de grootste zorgen liggen bij effecten op koopkracht, inkomen en toegankelijkheid van diensten en goederen, is het logisch zoveel mogelijk met de mondiale demografie mee te bewegen via nieuwe handelsbetrekkingen of migratiepartnerschappen.

Kernpunten 6.6 Een kleinere rol voor arbeid in of uit het buitenland

- In sommige gevallen is het wenselijk om de rol van arbeid *in* of *uit* het buitenland te verminderen. Minder buitenlandse arbeid kan niet eenvoudig opgevangen worden door binnenlandse arbeid, omdat Nederland vergrijsd, de arbeidsparticipatie al hoog is, en onduidelijk is of we productiviteitsgroei kunnen aanjagen.
- Toch kan minder arbeid *in* of *uit* het buitenland een keuze zijn, bijvoorbeeld uit overwegingen op het gebied van veiligheid, milieu of ruimtegebruik.
- Minder inzet van arbeid *in* het buitenland zal niet snel volgen uit de marktmechanismen, maar vergt gericht beleid. Een kleinere rol voor uitbesteding naar lagelonenlanden gaat in principe gepaard met hoge economische kosten.
- Minder arbeid *uit* het buitenland volgt waarschijnlijk juist ‘automatisch’ als het Nederlandse beleid op dit gebied niet wijzigt. Grip op migratie wordt daardoor makkelijker wanneer het arbeidsaanbod binnen de EU wegvalt. Die grotere grip kan gebruikt worden om voorwaarden te stellen aan de duur en aard van toekomstige arbeidsmigratie.
- Flankerend beleid kan nodig zijn om de verdelings- en koopkrachteffecten die het gevolg zijn van een kleinere rol voor arbeid *in* of *uit* het buitenland te matigen.
- Een kleinere rol voor handel kan ten koste gaan van de afzetmarkten en ontwikkelings- en economische kansen van opkomende economieën met demografisch dividend.

- Arbeid *in* en *uit* het buitenland kunnen elkaar veelal vervangen. Minder import kan dan meer arbeidsmigratie vergen, of andersom.

6.7 Conclusie: Mondiale demografie als aanvullende overweging

De aankomende demografische veranderingen zijn zo groot en ingrijpend dat allerlei beleidsterreinen direct of indirect te maken gaan krijgen met de impact van demografische verandering elders. In veel beleidsgebieden kan dit verschijnsel een aanvullend perspectief vormen, naast al bestaande overwegingen.

In dit hoofdstuk heeft de WRR een aantal vragen geschetst die de mondiale demografische veranderingen oproepen. Een eerste vraag is of beleidsmakers bedrijven willen faciliteren om met het verschuivende demografisch dividend mee te bewegen. Om de teruglopende arbeidsmigratie van vakkrachten uit Oost-Europa op te vangen, is het bijvoorbeeld een optie om migratiepartnerschappen te sluiten met landen die een demografisch dividend hebben en waar (nog) niet voldoende banengroei is gerealiseerd. Daarbij komt dan onder andere de vraag op hoe Nederland deze ‘nieuwe’ arbeidsmigranten gaat opvangen, en wat dit betekent voor samenleefbeleid.

Demografische veranderingen zijn goed voorspelbaar. Daarom is het voor het beleid mogelijk om tijdig op zulke veranderingen in te spelen. Toch is dit nog maar ten dele gebeurt. Zo staat het wegvallen van het aanbod van praktisch opgeleide vakkrachten in Oost-Europa maar beperkt op de agenda. Demografie kan een nuttig aanvullend ‘filter’ bieden bij de selectie van landen waar het mogelijk is arbeidskrachten op een verantwoorde manier te rekruteren. Ook in het ontwikkelingsbeleid kan het filter van de demografie nuttig zijn, omdat de ontwikkelingsbehoefte van landen samenhangt met de demografische fase waarin zij zich bevinden. Het kan daarmee een overweging zijn in de strategische prioritering van de Nederlandse inzet op dit gebied. Dat kan ook helpen bij het aanhalen van banden met belangrijkere handelspartners voor de verdere toekomst.

Het internationale speelveld wordt waar het demografie betreft in grote lijnen bepaald door twee zaken: (1) de tijdsdimensie: waar is er demografisch dividend en wanneer en (2) op welke manier wordt dit demografisch dividend benut? Beide vragen zijn belangrijk, omdat ze ons vertellen wanneer welke landen belangrijk kunnen worden als bron van arbeid *in* en arbeid *uit* het buitenland. De eerste factor is zeer goed te voorspellen (zie bijlage 1 voor een tabel met timing van toekomstig demografisch dividend). Voor het vraagstuk van benutting kunnen we weliswaar vanuit huidige kwetsbaarheden en kansen vooruitkijken, maar is het moeilijker die ver in de toekomst te voorspellen.

7

Conclusie en aanbevelingen: faciliteer tijdig en gericht meebewegen met de mondiale demografie en borg daarbij brede belangen

Nederland is voor zijn welvaart afhankelijk van arbeid *in* en *uit* het buitenland. Mensen *uit* het buitenland werken hier in de bouw, de techniek, de logistiek en steeds vaker in de zorg. En mensen *in* het buitenland produceren daar onderdelen, goederen of diensten die via de handel hun weg vinden naar bedrijven of consumenten hier. Er vindt nu echter een grote verandering plaats in waar op de wereld veel mensen van werkzame leeftijd wonen. Deze verandering is het gevolg van de mondiale demografische transitie. De (beroeps)bevolking in landen als China en Polen gaat de komende jaren snel krimpen en vergrijzen, terwijl ze juist groeit in veel Zuid- en Zuidoost-Aziatische landen, zoals India en Indonesië, en op de langere termijn op het Afrikaanse continent. Deze gebieden hebben dan ‘demografisch dividend’ (een groot aandeel mensen van werkende leeftijd). In dit rapport laat de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) zien hoe arbeidspotentieel en economische dynamiek door deze verandering over de wereld gaan verschuiven. Onze kernboodschap is in drie stappen samen te vatten:

1. De **centrale ontwikkeling** die wij agenderen, is dat *zich een grote mondiale verschuiving in arbeidspotentieel gaat voordoen als gevolg van de demografische transitie. In landen waarmee Nederland via handel en arbeidsmigratie sterk verbonden is, krimpt de beroepsbevolking terwijl deze in andere landen juist groeit.*
2. De WRR **concludeert** dat deze demografische ontwikkelingen gevolgen gaan hebben voor het belang van landen als economische en diplomatieke partners van Nederland. Landen met ‘demografisch dividend’ worden waarschijnlijk belangrijker als handelspartner en als herkomstland van mensen. *Het Nederlandse beleid op nationaal en Europees niveau moet tijdig anticiperen op deze gestage verschuiving van arbeid in en uit het buitenland.*
3. Daarom is ons **advies voor beleid**: *faciliteer dat Nederland tijdig en gericht meebeweegt met de mondiale demografie door intensievere handels-, ontwikkelings- en arbeidsmigratiebanden aan te gaan met landen met (toekomstig) demografisch dividend. Borg daarbij brede maatschappelijke belangen.*

Figuur 7.1 Kernboodschap in drie stappen

Beleid dat tijdig en gericht meebewegen met de demografie faciliteert, draagt bij aan de welvaart van Nederlanders in brede zin, biedt kansen voor Nederlandse bedrijven en stimuleert ontwikkelingsmogelijkheden voor opkomende economieën. *Niet* met de demografie meebewegen, daarentegen, kan ertoe leiden dat producten en diensten duurder worden, bedrijven moeilijker aan fabricaten kunnen komen, en de arbeidsschaarste toeneemt. Ook beperkt dat het perspectief op de groei van welvaart en banen in jonge, snelgroeiende landen in met name Azië en Afrika. In sommige gevallen is met de demografie meebewegen echter niet mogelijk of wenselijk, bijvoorbeeld om redenen van veiligheid of duurzaamheid. Dan kan Nederland met nationaal of Europees beleid sturen op gericht (weer) meer zelf goederen of diensten produceren met minder inzet van arbeid *in of uit* het buitenland.

In het slothoofdstuk van dit rapport werken we nader uit hoe we tot dit advies komen, en schetsen we richtingen voor beleid om daar invulling aan te geven. Voordat we dit doen, vatten we in paragraaf 7.1 eerst kort de kern samen van de demografische verandering die we in dit rapport agenderen.

7.1 **Mondiale demografische veranderingen hebben ook gevolgen in Nederland**

Vergrijzing, ontgroening en bevolkingskrimp worden vaak geassocieerd met rijke westerse landen en Japan, maar in steeds meer landen veroudert de bevolking, neemt het aandeel jongeren af en komt krimp in zicht (hoofdstuk 2). Zo krimpt de beroepsbevolking in China al sinds ongeveer 2015. Hierdoor zal tussen 2025 en het midden van de eeuw in dat land het aantal mensen van de werkzame leeftijd verder afnemen van bijna 1 miljard nu naar ongeveer 700 miljoen. Ter vergelijking: deze afname met 300 miljoen potentieel werkenden is meer dan de volledige omvang van de huidige beroepsbevolking van de EU.⁵³¹ Een vergelijkbaar patroon van krimp en vergrijzing doet zich voor in Midden- en Oost-Europa. Zo zijn er in Polen tegen het midden van deze eeuw zo'n 25 procent minder mensen van de werkzame leeftijd dan nu. Ook veel andere EU-landen krijgen te maken met vergrijzing en krimp, waaronder Duitsland, de belangrijkste afzetmarkt voor Nederlandse export. Landen waarmee Nederland nauwe banden van handel en arbeidsmigratie onderhoudt, gaan dus aanzienlijke demografische veranderingen doormaken.

Deze grote veranderingen komen voort uit wat in de wetenschap de 'demografische transitie' heet. Kort samengevat ziet deze transitie er als volgt uit. Door een toegenomen welvaart en een betere zorg en hygiëne daalt eerst het sterftecijfer – vooral van kinderen en zuigelingen – en enige tijd later daalt ook

het geboortecijfer. Zo is de gemiddelde kindersterfte wereldwijd gedaald van 22 procent in 1960 naar 4 procent op dit moment. Waar in 1960 meer dan één op de vijf pasgeborenen het vijfde levensjaar niet haalde, is dat nu één op de 25. Het resultaat van deze achtereenvolgende dalingen is dat landen eerst een *babyboom* doormaken, waardoor hun bevolking uit relatief veel kinderen en jongeren bestaat. Vervolgens kennen ze een periode met veel mensen van werkzame leeftijd, en uiteindelijk een fase van vergrijzing en in veel gevallen bevolkingskrimp.⁵³²

De demografische transitie is een mondiaal verschijnsel, maar verloopt niet overal even snel en gebeurt ook niet overal op hetzelfde moment. Verschillende delen van de wereld bevinden zich hierdoor in verschillende fases van de transitie (figuur 2.1). De voortschrijdende demografische transitie leidt er daarmee toe dat het mondiale arbeidsaanbod verschuift (figuur 2.13). De meeste landen in het Mondiale Noorden, waaronder Nederland, bevinden zich in de post-transitiefase van oplopende vergrijzing en steeds vaker ook krimp van de (beroeps) bevolking. Hetzelfde geldt voor ‘fabriek van de wereld’ China, en voor andere landen in Oost-Azië.

In andere delen van de wereld daarentegen gaat of blijft de (beroeps)bevolking juist groeien. Zo is in de periode 2025-2045 de potentiële beroepsbevolking relatief groot in Zuid-Azië (India, Pakistan, Bangladesh), Zuidoost-Azië (bijvoorbeeld Indonesië en de Filipijnen), Latijns-Amerika en Noord-Afrika en het Midden-Oosten (bijvoorbeeld Egypte, Marokko, Libië, Turkije) (hoofdstuk 2). Deze landen hebben *demografisch dividend*: een hoog aandeel mensen van de werkende leeftijd.⁵³³ Vanaf grofweg het midden van deze eeuw geldt dit ook voor steeds meer landen in Sub-Sahara-Afrika, zoals Ethiopië, Nigeria, Kenia en Tanzania.⁵³⁴ Tot die tijd hebben grote delen van Afrika ten zuiden van de Sahara⁵³⁵ nog te maken met een hoge ‘groene druk’ – een hoog aandeel kinderen

532 Dit gebeurt als de vruchtbaarheidscijfers duurzaam onder het zogeneten vervangingsniveau van 2,1 kinderen per vrouw zakken en blijven (sommige demografen noemen dit de ‘tweede demografische transitie’ – zie box 2.3). Dan volgt na verloop van tijd onvermijdelijk ‘natuurlijke bevolkingskrimp’ – dat wil zeggen uitgezonderd de effecten van migratie.

533 We gebruiken daarvoor in dit rapport als vuistregel een ratio van 1,7 of meer van mensen van 15–64 jaar (mensen van werkende leeftijd) tot de rest van de bevolking (dus jongeren en ouderen samen). Zie voor meer details hoofdstukken 2 en 3, en zie bijlage 1 voor een tabel waarin is aangegeven wanneer landen naar verwachting boven deze waarde komen (volgens demografische prognoses van de VN).

534 In een paar landen in Sub-Sahara-Afrika, specifiek Zuid-Afrika, Botswana en Mauritius, is nu al sprake van demografisch dividend.

535 Zie ook Cilliers (2025) – een achtergrondstudie bij dit rapport – voor meer inzicht in de demografische variatie binnen Afrika. In het bijzonder figuur 10 van deze publicatie geeft een overzicht van wanneer in welke Afrikaanse landen demografisch dividend verwacht wordt.

en jongeren van schoolgaande leeftijd. Ook in deze landen dalen de sterfte- en geboortecijfers inmiddels echter al enige tijd snel.

Met deze gestaag voortschrijdende transitie wordt demografische krimp in toenemende mate een wereldwijd optredend verschijnsel. Anno 2025 woont al 73 procent van de totale wereldbevolking in een land met vruchtbaarheids-cijfers op of onder het zogeheten vervangingsniveau waarbij op termijn bevolkingskrimp optreedt. Voorzien wordt dat in de tweede helft van deze eeuw de totale wereldbevolking voor het eerst in eeuwen gaat krimpen.⁵³⁶ Al veel eerder gebeurt dit in Europa, Oost-Azië en op het Amerikaanse continent.

Demografische veranderingen kunnen grote implicaties hebben voor de economische ontwikkeling van landen. Zo biedt de fase van *demografisch dividend* uitzonderlijke mogelijkheden voor welvaartsgroei (hoofdstuk 3). Gezinnen worden kleiner en in de gehele samenleving is er een hoog aandeel mensen van werkende leeftijd ten opzichte van relatief weinig kinderen en ouderen die van hen afhankelijk zijn. Dan zijn er meer middelen en mogelijkheden om te investeren in bijvoorbeeld gezondheid, onderwijs en infrastructuur. Ook is er dan meer kapitaal (bijvoorbeeld spaargeld) beschikbaar voor investeringen die een economie productiever en welvarender maken. Deze welvaartsgroei vindt in de regel plaats via industrialisering, een arbeidsintensieve maakindustrie en export van producten naar andere landen. Daarmee worden ook banen gecreëerd voor de dan grote groep mensen van werkende leeftijd.

De recente geschiedenis laat zien dat demografisch dividend tot aanzienlijke transformaties kan leiden. Zo is de spectaculaire welvaartsgroei in Zuid-Korea, China en Ierland in de vorige eeuw voor een belangrijk deel te danken aan de benutting van dit demografisch dividend.⁵³⁷ Maar het kan ook gebeuren dat in een land de noodzakelijke voorwaarden om het demografisch dividend te kunnen benutten niet op orde zijn. Dat zijn factoren zoals stabiel bestuur, veiligheid, infrastructuur en toegankelijk onderwijs. Als deze randvoorwaarden ontbreken blijft de banengroei achter bij de snelgroeïende beroepsbevolking, met werkloosheid en soms maatschappelijke onrust tot gevolg. In zo'n geval lopen landen een historisch uitzonderlijke kans mis om een economische sprong te maken en een welvaartsstaat op te bouwen. Het demografische *window of opportunity* wordt dan gemist, en een land kan gaan vergrijzen voordat het welvarend is geworden.

Voor meer details zie tekstbox 2.3.

536

537

Economen schatten dat de gunstige demografie tot wel een derde van de economische groei in de periode van hoog demografisch dividend verklaart (hoofdstuk 3).

Een belangrijke reden waarom deze wereldwijde demografische veranderingen belangrijk zijn voor Nederland, is dat arbeid *in* en *uit* het buitenland een cruciale rol spelen in de Nederlandse samenleving en economie. Arbeid *in* het buitenland is cruciaal voor de import van producten, diensten, onderdelen en halffabricaten voor de Nederlandse en Europese samenleving en industrie (hoofdstuk 4). Zonder import zouden zonnepanelen en elektrische apparaten bijvoorbeeld duurder en moeilijker beschikbaar zijn. Ook bedrijven en de Nederlandse export zijn van import afhankelijk. De binnenlandse industrie is sterk afhankelijk van grondstoffen en halffabricaten die uit andere landen ingevoerd worden, zoals staal, halfgeleiders of machineonderdelen. En landen die de demografische wind in de rug hebben, worden vaak ook belangrijke afzetmarkten. Het bedrijfsleven gaat daar namelijk meer importeren (bijvoorbeeld machines, voertuigen, software) terwijl een groeiende en welvarender middenklasse leidt tot een grotere vraag naar (buitenlandse) producten. Dit is belangrijk omdat tot wel een derde van de banen in Nederland direct of indirect verbonden zijn met export en handel.

Ook arbeid *uit* het buitenland maakt een belangrijk deel van de in Nederland geproduceerde goederen en diensten mogelijk. Zonder arbeidsmigranten zou er bijvoorbeeld een nóg groter tekort zijn aan mensen die hier huizen kunnen (ver) bouwen; één op de negen werkenden in de Nederlandse bouw is afkomstig uit het buitenland (hoofdstuk 5). En diensten en goederen die lokaal geproduceerd moeten worden – bouw, zorg, installatietechniek –, zouden zonder arbeidsmigratie in een vergrijzend land als Nederland in de knel komen.⁵³⁸

Nederland is dus vervlochten met het buitenland, en zonder arbeid *in* en *uit* het buitenland zouden onze economische en brede welvaart kleiner zijn. De *centrale ontwikkeling* die de WRR in dit rapport agendeert, is dat de beroepsbevolking in landen waarmee Nederland nu nauw verbonden is via handel en arbeidsmigratie sterk gaat krimpen. In landen waarmee die banden nu nog zwakker zijn, neemt het aantal en het aandeel mensen van werkende leeftijd juist snel toe. Dat betekent niet dat handelsbetrekkingen of migratiepatronen automatisch mee zullen verschuiven – of dat dat altijd wenselijk is. Het betekent wél dat het beleid vooruit zal moeten kijken naar deze nieuwe mondiale demografische realiteit.

Deze demografische voorspellingen hebben een grote mate van zekerheid voor de komende twee á drie decennia. Immers, bijna iedereen die tot het midden van de eeuw de mondiale arbeidsmarkt gaat betreden, is ondertussen al geboren, of wordt dat binnenkort. Dit betekent dat tot die tijd verschuivingen in de omvang en het aandeel van de potentiële beroepsbevolking relatief zeer goed voorspelbaar zijn.⁵³⁹ Ze bieden daarom een ijkpunt voor het beleid in een onzekere en fragmenterende wereld. Dat roept de vraag op: *Hoe kan het Nederlandse beleid, zowel op nationaal als op EU-niveau, inspelen op een demografisch ingrijpend veranderende wereld?* Hierover gaat de volgende paragraaf.

7.2 Kernboodschap: Faciliteer tijdig en gericht meebewegen met de demografie en borg daarin brede belangen

Grote demografische veranderingen hebben op de lange termijn gevolgen op economisch, geopolitiek en diplomatiek gebied. In dit rapport laten we zien dat het Nederlandse beleid zich moet voorbereiden op de waarschijnlijke implicaties van de aankomende grote demografische veranderingen in het buitenland. Een aantal implicaties voor Nederland zijn waarschijnlijk: het teruglopen van China's huidige rol als 'fabriek van de wereld', de opkomst van landen zoals India en Indonesië voor goederen- en dienstenproductie en export, en een sterk teruglopende arbeidsmigratie naar Nederland vanuit het oosten van de Europese Unie. Ook het gaandeweg opkomende demografisch dividend in Sub-Sahara-Afrika zal een steeds belangrijker aspect van het internationale speelveld worden.⁵⁴⁰

De implicaties van deze mondiale demografische veranderingen vergen volgens de WRR dat Nederland met beleid op nationaal en Europees niveau hierop anticipeert. Dat beleid moet de Nederlandse economie en samenleving in staat stellen met die mondiale demografische veranderingen mee te bewegen. Niet omdat het aan de overheid is om actief handelsstromen en migratiepatronen te verleggen. In andere landen fabrieken openen of arbeidsmigranten rekruteren blijft immers aan bedrijven; die spelen in op veranderende prijzen en ontluikende kansen. Maar de mogelijkheden voor bedrijven om dat te doen, worden gecreëerd door internationale afspraken en diplomatie én door nationaal beleid. Deze vormen de context waarin bedrijven en burgers kunnen reageren op de demografische veranderingen. Zij sturen daarmee ook de manier waarop toekomstige patronen van handel en arbeidsmigratie zich gaan ontwikkelen – net zoals dat in het verleden gebeurd is (hoofdstukken 4 en 5). Beleid kan de

539 In hoofdstuk 2 van dit rapport gaat het in meer detail over de mate van onzekerheid van demografische prognoses.

540 De Adviesraad Internationale Vraagstukken pleitte in een recent verschenen advies al voor een sterkere oriëntatie van het Nederlandse buitenlandbeleid op landen in het Mondiale Zuiden. aiv 2025.

verwachte beweging van handels- en migratiepatronen met de demografie mee *faciliteren* én *daarbij brede maatschappelijke belangen borgen* (hoofdstuk 6). Dit vergt wel dat deze mondiale demografische veranderingen goed en tijdig op de radar staan. Daar probeert de WRR met dit rapport aan bij te dragen.

Met *faciliteren* bedoelen we dat beleid nodig is om bedrijven en burgers te helpen om met de demografie mee te bewegen. Denk bijvoorbeeld aan een migratiepartnerschap, waardoor bedrijven praktisch opgeleide vakkrachten uit Egypte, de Filipijnen of Brazilië kunnen rekruteren. Of aan een investeringsakkoord of handelsverdrag met Bangladesh of Indonesië, waardoor het aantrekkelijker voor bedrijven wordt om daar te investeren in de productiecapaciteit. Zulk beleid stelt de Nederlandse economie en samenleving in staat met de mondiale demografie mee te bewegen door banden te verdiepen met landen met de demografische wind in de zeilen.

Brede belangen borgen gaat erover dat beleid nodig kan zijn omdat de beweging met de demografie mee voor alle dimensies van onze welvaart gevolgen kan hebben. Op de keper beschouwd gaat het hierbij dus over de *voorwaarden* waaronder we als samenleving dat meebewegen met de demografie mogelijk willen maken. Denk bijvoorbeeld aan een samenleefbeleid gericht op de integratie van arbeidsmigranten uit ‘nieuwe’ landen, aan een verplichting voor werkgevers om voor de huisvesting van deze nieuwe arbeidsmigranten te zorgen, of aan beleid om toekomstige handelsakkoorden ‘groener’ te laten uitpakken.

We werken de overwegingen die bij deze kernboodschappen in beeld komen in de volgende paragraaf nader uit. Vervolgens geven we in paragraaf 7.4 aanbevelingen voor beleid, met mogelijke beleidsopties om daaraan handen en voeten te geven.

7.3 Overwegingen bij tijdig en gericht meebewegen met de demografie

Meebewegen met de demografie betekent dat Nederland zich richt op het arbeidsaanbod *in* en *uit* landen met een (toekomstig) hoog demografisch dividend en op de economische kansen die daarmee gepaard gaan. De WRR concludeert dat beleid nodig is dat meebewegen met de demografie faciliteert, én dat beleid nodig is om de brede maatschappelijke belangen in Nederland en daarbuiten te borgen. Hiervoor is het nodig de handels-, ontwikkelings- en arbeidsmigratiebanden met landen die een (toekomstig) demografisch dividend hebben, *tijdig* en *gericht* te gaan verdiepen. Bijvoorbeeld door migratiepartnerschappen af te sluiten, door vrijhandelsakkoorden, via (economische) diplomatie zoals handelsmissies, of door de ontwikkelingssamenwerking te richten op deze landen en aan te laten sluiten bij de behoeften die samenhangen met de demografische fase waarin een land verkeert.

In sommige gevallen zal het niet mogelijk of wenselijk zijn om met de demografie mee te bewegen. Dan kan de overheid er met beleid op sturen om goederen of diensten (weer) in eigen land te produceren met minder inzet van arbeid *in* of *uit* het buitenland – dus door minder afhankelijk te worden van handel dan wel arbeidsmigratie. Of door de vraag naar die arbeid *in* of *uit* het buitenland af te remmen. Hieraan kunnen allerlei overwegingen ten grondslag liggen, van bijvoorbeeld veiligheid en sociale overwegingen tot duurzaamheid. De keuze wanneer meebewegen met de demografie niet wenselijk is, blijft een politieke afweging.

Waarom met de demografie meebewegen?

Waarom is het belangrijk om met de demografie mee te bewegen? Hiervoor is het van belang te doordenken wat er gebeurt als we dat níét zouden doen. Het belang van arbeid *in* en *uit* het buitenland voor de Nederlandse brede welvaart is groot en niet zomaar te vervangen. Wanneer Nederland *niet* met de demografische verschuiving meebeweegt, dan zet dit druk op de Nederlandse welvaart.

Zo zal de instroom van praktisch geschoolde en vakkrachten de komende jaren hoogstwaarschijnlijk aanzienlijk teruglopen als Nederland zich *niet* richt op nieuwe herkomstlanden. Voor mensen van buiten de EU in deze landen zijn er op dit moment namelijk beperkte arbeidsmigratiemogelijkheden (hoofdstuk 6). De WRR sluit zich aan bij het rapport van de Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050. De staatscommissie concludeert dat, gezien onze eigen vergrijzing en krimp, een gematigde, geregleerde instroom van migranten – inclusief praktische geschoolden en vakkrachten⁵⁴¹ – nodig zal blijven om onze brede welvaart op peil te houden. Bijvoorbeeld om toegankelijke publieke diensten in stand te houden en te financieren. In de nabije toekomst wordt daarmee de vraag relevant waar die mensen vandaan kunnen komen, zo blijkt uit dit WRR-rapport. Doordat de arbeidsmigratie uit de oostelijke EU-landen gaat wegvallen (hoofdstuk 5), impliceert het pleidooi van de Staatscommissie⁵⁴² immers dat er voor gecontroleerde, geregleerde instroom gericht op gematigde groei op termijn waarschijnlijk nieuwe mogelijkheden moeten komen voor arbeidsmigratie van buiten de EU.

541 En ook hoger opgeleide kennismigranten. Zoals we in hoofdstuk 5 van dit rapport bespreken, hebben deze echter een diverser profiel qua herkomstlanden dan praktisch en middelbaar opgeleiden. Voor de kennismigranten geldt daarmee dat het buitenlandse aanbod demografisch gezien minder sterk terugloopt. Tegelijk kan ook hier ten dele een vergelijkbare dynamiek optreden. Zo wordt, met de vergrijzing in sommige herkomstlanden, een komst naar Nederland voor kennismigranten uit deze landen mogelijk minder aantrekkelijk. Ook kunnen andere vergrijzende en krimpende bestemmingslanden – bijvoorbeeld andere EU-landen – meer met Nederland gaan concurreren om deze mensen.

542 Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2024.

Op het gebied van handelsbetrekkingen is een mogelijke implicatie van *niet* meebewegen met de demografie dat Nederland minder intensieve economische betrekkingen weet aan te knopen met landen met een toekomstig demografisch potentieel. Dit kan zich bijvoorbeeld uiten in hogere handelsbarrières dan anders het geval zou zijn en in minder opdrachten voor Nederlandse bedrijven – daarvoor kunnen nauwe banden immers het verschil maken. Als de rol van China als ‘fabriek van de wereld’ terugloopt zonder dat voor die rol (volledige) vervanging gevonden wordt, dan kan dit binnen Nederland doorwerken in duurdere import en opwaartse druk op de inflatie (hoofdstuk 4).⁵⁴³ Bovendien komt uit analyses die de OESO maakte in opdracht van de WRR naar voren, dat het versterken van handelsbetrekkingen met landen met een gunstige demografische ontwikkeling kan helpen om de economische kosten van de ‘eigen’ vergrijzing en krimp op te vangen (hoofdstuk 4).⁵⁴⁴ *Niet* inzetten op economische diplomatie, zoals handelsakkoorden en -missies gericht op dividendlanden, zet daarnaast Nederlandse bedrijven op achterstand ten opzichte van bedrijven in concurrerende landen die dat wél doen.

Ten slotte kan *niet* meebewegen de ontwikkelingskansen van landen met demografisch dividend beperken. Juist in een fase van opkomend demografisch dividend – zoals nu het geval is in landen als India en Indonesië en landen in het Midden-Oosten en Noord-Afrika – blijken deze landen afzetmarkten nodig te hebben om banen en welvaart te kunnen genereren voor hun groeiende bevolking. Het is ook in het Nederlandse en Europese belang dat deze landen welvarend worden; die welvaart biedt onze bedrijven immers afzetmarkten en handelspartners en bevordert in de landen zelf de stabiliteit.

Ook voor landen die nog in de vroegere fases van de demografische transitie zitten – zoals het geval is voor de meeste landen in Sub-Sahara-Afrika – kan het daarnaast waardevol zijn hen ondersteuning te bieden bij het benutten en versterken van het demografisch dividend (hoofdstuk 6).⁵⁴⁵ Dat kan ook helpen om de diplomatieke en politieke banden met deze landen te versterken. Deze landen die nog aan de beginfase van de demografische transitie staan, zijn namelijk potentiële handelspartners en productielanden in de verderweg gelegen toekomst. Nederland en de EU hebben er belang bij dat ze aansluiting vinden bij de wereldmarkten, dat de welvaart daar groeit en dat de stabiliteit er bevordert wordt – in het bijzonder waar het gaat om ons buurcontinent Afrika.

543 Toonen et al. 2024. Dit is een eerder als achtergrondstudie bij dit rapport verschenen WRR-working paper.

544 Smith et al. 2024.

545 Cilliers 2025.

Daarin investeren heeft morele motieven, maar is ook te zien als een economische kans en een vorm van welbegrepen eigenbelang.

Het belang van tijdig anticiperen op mondiale demografische veranderingen

Demografische veranderingen verlopen gestaag. Het arbeidsaanbod in China en uit Midden- en Oost-Europa zal niet van de ene op de andere dag wegvallen maar langzaam afnemen. Bedrijven passen zich geleidelijk aan. Niettemin is *tijdig* anticiperen op zulke veranderingen van belang voor het beleid. Het moment om hierover vooruit te denken en hierop te anticiperen is nu. Immers, de grote mondiale demografische verschuivingen in het arbeidspotentieel gaan de komende jaren snel op stoom komen (figuur 2.13) en op een goede manier meebewegen met die demografie vergt tijd. Zo duurt het jaren om diplomatieke en economische relaties te ontwikkelen, zoals blijkt uit het afsluiten van handelsakkoorden. De eerste onderhandelingen voor het onlangs afgesloten maar medio 2025 nog niet geratificeerde akkoord tussen de EU en Mercosur begonnen bijvoorbeeld al in 1999, dus ruim 25 jaar geleden (hoofdstuk 4). Op dat moment kwam het demografisch dividend in Latijns-Amerika op, de afronding van de onderhandelingen komt op een moment dat dat dividend in steeds meer landen in die regio al over zijn piek is. Ook aanpassingen binnen de Nederlandse samenleving kunnen tijd vergen. Willen we bijvoorbeeld onze afhankelijkheid van arbeid *in* het buitenland afbouwen en de productie binnen Nederland of Europa stimuleren, dan vergt dit tijd om de hiervoor benodigde kennis, schaal en productienetwerken (weer) op te bouwen.

Verder speelt als we denken over tijdigheid internationale concurrentie een rol. Ook andere landen en (geopolitieke) machtsblokken zien de mondiale demografische transitie immers aankomen. Wanneer zij investeren in relaties en invloed in landen met toekomstig demografisch dividend, kan het riskant zijn voor Nederland en de EU om hierbij achter te blijven. Denk bijvoorbeeld aan de steeds grotere Chinese inzet op invloed in Zuidoost-Azië en Afrika, die uiteraard niet alleen samenhangt met het demografisch profiel van die gebieden maar ook met onder andere de aanwezigheid van grondstoffen. Hetzelfde principe geldt voor arbeidsmigratie. Gegeven de vergelijkbare positie waarin andere vergrijzende (EU-)landen zich bevinden, kan tussen die landen concurrentie om arbeidskrachten ontstaan. Relevant is daarbij dat Nederland qua inzet op instrumenten als migratiepartnerschappen achterloopt bij andere EU-landen (hoofdstuk 6).

Voor het helpen benutten en versterken van demografisch dividend in landen die nu nog in de beginfasen van de demografische transitie zitten, geldt des te sterker dat het belangrijk is hierop *tijdig* te anticiperen. Het vergt immers een langjarige internationale samenwerking voordat de vruchten daarvan

geplukt kunnen worden. Wanneer de gunstige verhouding tussen potentieel werkenden en de rest van de bevolking er eenmaal is, maar infrastructuur, zorg en onderwijs nog niet op orde zijn, bestaat bovendien de kans dat een land het demografische *window of opportunity* mist (hoofdstuk 3). Handelsakkoorden worden veelal afgesloten met landen waar het aandeel mensen van werkende leeftijd al begint te groeien – zoals op dit moment India en verschillende ASEAN-landen. Ontwikkelingssamenwerking daarentegen richt zich vooral op landen waar die dividendfase nog verder in de toekomst ligt (zie ook bijlage 1, tabel A1). Vanuit het perspectief van dit rapport is ontwikkelingssamenwerking niet alleen te zien als een investering in stabiliteit en welvaart, maar ook in het opbouwen van diplomatieke relaties met en invloed in die landen. Deze investering kan zich op de lange termijn uitbetalen in handelspartners, productielanden en afzetmarkten, maar vergt tijdige inzet.

Bredewelvaartsoverwegingen meewegen

Bij het faciliteren van meebewegen met de demografie staan *bredewelvaarts-overwegingen* centraal en niet alleen economische argumenten, zo is het uitgangspunt van de WRR. Meebewegen met de demografie moet daarom gebeuren *met het oog op het genereren van brede welvaart*. De Nederlandse overheid kan voorwaarden stellen aan de manieren waarop de samenleving het meebewegen met de demografie wil faciliteren. En ook *niet* meebewegen kan in bepaalde gevallen een keuze zijn die voortvloeit uit een overweging van de brede welvaart; verschillende dimensies van welvaart kunnen immers op gespannen voet met elkaar staan. Hoe en wanneer mee te bewegen blijft daarom een politieke keuze.

Wereldhandel, bijvoorbeeld, draagt niet alleen bij aan welvaartsgroei, maar ook aan CO₂-uitstoot, door de lange aanvoerketens en goedkope (over)consumptie. Daar staat tegenover dat nagenoeg geen land zich uit armoede heeft weten te ontworstelen zonder industrialisering en export. En juist internationale specialisatie kan bijdragen aan verduurzaming. Zonder productie in China zouden zonnepanelen en elektrische auto's op dit moment aanzienlijk duurder en moeilijker beschikbaar zijn.

Ook voor arbeidsmigratie geldt dat er legitieme zorgen zijn over uitbuiting en over verdienmodellen die een grote druk leggen op de ruimte of de woningmarkt zonder dat daar een grote toegevoegde waarde tegenover staat. De Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen benadrukt daarom dat het wenselijk is om te proberen in de waardeketen omhoog te schuiven, én dat het een illusie is dat Nederland het redt zonder mensen van elders.⁵⁴⁶ Zelfs als

Nederland scherpe economische keuzes maakt en sectoren als de distributie, slacht of glastuinbouw aanzienlijk terugdringt, dan nog blijft er een grote arbeidsvraag voor diensten als bouw, techniek en zorg.⁵⁴⁷

De WRR pleit er dus nadrukkelijk *niet* voor om het demografisch dividend *blindelings* te volgen. Bij het aangaan of verdiepen van nieuwe handels-, arbeidsmigratie- of ontwikkelingsbanden is het aan te raden om te leren van de keerzijdes van de huidige situatie. En om te proberen deze met beleid te matigen, of ze in ieder geval op een weloverwogen manier af te wegen. Ook pleit de WRR er *niet* voor demografie te zien als het *enige* criterium. Ook allerlei andere overwegingen blijven relevant, van kritieke mineralen en mensenrechten tot geopolitiek en verdienvermogen. De mondiale demografie is dan ook een *aanvullend* criterium.

Op twee manieren gericht met de demografie meebewegen: geografisch en inhoudelijk

Op een *gerichte* manier met de demografie meebewegen houdt volgens de WRR twee dingen in. Ten eerste verwijst gericht meebewegen naar het idee van de *geografische richting*. Of met andere woorden: op welke landen moet het beleid zich richten, gedacht vanuit een demografisch perspectief? Deze vraag kent twee vervolgvragen: (1) in welke fase van de demografisch transitie bevindt een (deel van een) land zich⁵⁴⁸, en (2) wat is het perspectief op (toekomstige) benutting van het demografisch dividend aldaar (hoofdstuk 6)? Hierbij geldt dat een land waar het demografisch dividend aanstaande is én benut wordt voor de opbouw van een maakindustrie, in het bijzonder interessant is als handelspartner. En landen met een demografisch dividend dat *niet* succesvol is omgezet in banen- en welvaartsgroei, kunnen juist baat hebben bij migratiebanden met westerse landen. Het ligt voor de hand om in dergelijke arbeidskrachten te rekruteren omdat het menselijk potentieel er nog niet voldoende ontplooid kan worden.⁵⁴⁹

Ten tweede bedoelen we met gericht meebewegen dat dit *inhoudelijk gericht* is. Dat wil zeggen, naar *sector, product of dienst*. Of met andere woorden: meebewegen hoeft niet in alle sectoren even sterk te gebeuren, en in sommige

547 WRR 2021; Adviesraad Migratie 2022.

548 Zie Cilliers 2025: figuur 2.1 / 6.1. De auteur maakt het onderscheid tussen vroege, midden- en late transitielanden

549 Dat betekent niet dat *brain drain* dus onmogelijk is. Ook in een land waar er in algemene zin (veel) meer mensen van werkende leeftijd dan (goede) banen zijn en waar migratie voor werk in andere landen voor veel mensen een kans is, kan een tekort bestaan aan bepaalde vaardigheden. Dan kan het vertrek van die mensen een problematische vorm van brain drain zijn (bijvoorbeeld artsen, zorgpersoneel).

misschien zelfs helemaal niet. Immers, niet overal zal het mogelijk zijn om alternatieven te vinden voor de import uit China, of voor de instroom van vakkrachten uit Polen of Roemenië. En soms kan het wel, maar zijn er goede redenen om de productie terug te halen naar Nederland of de EU. Anno 2025 staan bijvoorbeeld overwegingen op het gebied van veiligheid en strategische autonomie steeds meer centraal. Zo wordt de Europese afhankelijkheid op gebieden als groene technologie (zonnepanelen, elektrische auto's, batterijen) of medicijnen als een zorg gezien. De inschatting zal daar sneller zijn dat de baten op het gebied van economische veiligheid opwegen tegen de hogere kosten van productie hier, dan voor producten met minder strategisch belang (hoofdstuk 6).

Tegelijk is het moeilijk denkbaar dat een arbeidsintensieve productie, anders dan in uitzonderingsgevallen, op grote schaal terugkeert naar Nederland of de EU. Daarvoor is de beroepsbevolking hier te klein, ligt het loonniveau te hoog, ontbreken de vaardigheden en productienetwerken, en mist de schaal. Het eventueel terugdringen van de rol van buitenlandse arbeid zal daarom *gericht* moeten gebeuren. Waar dit wenselijk geacht wordt, is beleid nodig om het meebewegen met de demografie af te remmen of te stoppen. Immers, marktprikkels zullen gewoonlijk sturen in de richting van het aanboren van nieuwe bronnen van arbeid *in* en *uit* het buitenland, omdat dat veelal de meest kosteneffectieve oplossing is. En ook waar we inzetten op een kleinere rol in Nederland van arbeid *in* of *uit* het buitenland, zal vaak (flankerend) beleid nodig zijn om dat in goede banen te leiden en daarbij de belangen van een brede welvaart te borgen (zie hieronder ook aanbeveling 5).

Nauwe samenhang tussen keuzes op handels- en migratiegebied

Beleid moet er daarnaast rekening mee houden dat keuzes op handels- en migratiegebied veelal nauw met elkaar samenhangen. Handel en arbeidsmigratie zijn in sommige gevallen elkaars substituten (hoofdstuk 4): minder arbeidsmigratie kan dan betekenen dat er meer handel nodig is, of andersom. Wanneer (arbeidsintensieve) productie weer meer plaatsvindt in Nederland, zijn er ook meer mensen nodig die hier werken. Meer productie hier kan dan betekenen dat Nederland meer mensen en meer arbeidsmigratie nodig heeft. En andersom: minder in Nederland willen produceren met arbeidsmigranten (minder arbeid *uit* het buitenland) maar het product wel tegen een betaalbare prijs willen blijven afnemen, kan import vergen (arbeid *in* het buitenland). Eerder werd deze uitruil treffend geformuleerd als: komen de tomatenplukkers

naar Nederland (arbeidsmigratie) óf de tomaten (handel)⁵⁵⁰ Een derde optie is natuurlijk om een hogere prijs te accepteren voor tomaten die met behulp van Nederlandse arbeid in Nederland geteeld zijn. Dan neemt de totale consumptie af, en daarmee de vraag naar arbeid *in* of *uit* het buitenland.

Zulke uitruilen hebben uiteraard implicaties voor allerlei dimensies van welvaart, die de politiek zal moeten wegen. Zo kan een grote instroom van mensen lokaal druk zetten op ruimte, infrastructuur, kwetsbare wijken en sociale cohesie, bijvoorbeeld in de tuinbouwgemeentes (hoofdstuk 6). Tegelijkertijd kan import kwetsbaarder zijn vanuit het perspectief van voedselveiligheid en gaat het vaak samen met meer transportkilometers en CO₂-uitstoot. Uiteraard is het daarbij niet zo dat elke extra fabriek hier één-op-één extra arbeidsmigranten vergt, of dat een arbeidsmigrant meer een container minder in Rotterdam betekent. In sommige gevallen is er bijvoorbeeld ruimte voor productie door robots. De WRR benadrukt echter dat de Nederlandse demografie en krappe arbeidsmarkt weinig ruimte laten. Elk nieuw beslag op arbeid gaat al snel ten koste van iets anders. De productiviteitsgroei daalt al decennia, en de arbeidsparticipatie is al historisch hoog (hoofdstuk 6). Het is daarom belangrijk om realistisch te zijn over de mate waarin het mogelijk is wezenlijk extra arbeidsaanbod vrij te spelen door de mensen die hier al zijn meer of efficiënter in te zetten.⁵⁵¹

De Europese dimensie beïnvloedt de mogelijkheden voor Nederland

Een laatste overweging die de WRR wil benadrukken, is het belang van de Europese dimensie. De mogelijkheden die Nederland heeft om positie te kiezen op het spectrum van meebewegen met de mondiale demografie versus een kleinere rol voor buitenlandse arbeid, worden mede gevormd door de nauwe Nederlandse economische en politieke inbedding in de Europese Unie. Op het gebied van arbeidsmigratie zijn er bilaterale mogelijkheden, maar beleid met betrekking tot handelsverdragen is een exclusief Europese bevoegdheid. Ook voor overwegingen op het gebied van veiligheid en strategische autonomie is het relevante podium vaak het Europese. Beleid vergt in zulke gevallen een Nederlandse inzet en lobby op Europees niveau.

7.4 Aanbevelingen voor beleid

Hoe kan tijdig, gericht en weloverwogen meebewegen met de mondiale demografie concreet gerealiseerd worden? Denkend vanuit de demografische veranderingen buiten Nederland, formuleert de WRR vijf overkoepelende aanbeve-

550 CPB-directeur Pieter Hasekamp deed dat in 2022 in het Financieel Dagblad. Hetzelfde thema kwam terug in het rapport van de Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050. Hasekamp 2022; Staatscommissie demografische ontwikkelingen 2024.

551 Hasekamp & Scheer 2024.

lingen met bijhorende beleidsopties. Deze aanbevelingen zijn primair gericht aan de Nederlandse regering, maar vergen ook inzet van andere overheden, op Europees niveau en op het niveau van bedrijven.

Aanbeveling 1: Veranker buitenlandse demografische ontwikkelingen in het Nederlandse beleid

De allereerste aanbeveling die de WRR mee wil geven, is om ook buitenlandse demografische veranderingen te verankeren in de Nederlands beleids- en politieke agenda. De Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050 heeft in 2024 geadviseerd om een kennisinfrastructuur op te zetten op het gebied van demografie om politieke sturing daarop te faciliteren, bijvoorbeeld via een vierjaarlijkse ‘Staat van de Demografie’⁵⁵². De WRR geeft ter overweging om in deze demografische kennisinfrastructuur ook ontwikkelingen in de *buitenlandse* demografie op een systematische, regelmatig terugkerende manier mee te nemen. Eerder heeft de WRR al geadviseerd dit te doen op het gebied van vergrijzing en pensioenen binnen de EU.⁵⁵³

Bezien vanuit de analyse in het voorliggende rapport, zou een mogelijkheid zijn om aanvullend te kijken naar mondiale ontwikkelingen op het gebied van (1) een verschuivend aanbod van arbeidsmigranten, (2) demografische veranderingen in handel, (arbeidsintensieve) productie en afzetmarkten en (3) een zich ontwikkelend potentieel voor de benutting van demografisch dividend. In dit rapport laat de WRR in grove penseelstreken zien welke demografische ontwikkelingen de komende decennia plaats gaan vinden. In grote lijnen zijn deze voorspellingen robuust, maar demografische ontwikkelingen blijven dynamisch, zeker wanneer het gaat om precieze veranderingen in specifieke gebieden die relevant zijn voor Nederland. Verder zal de tijd moeten uitwijzen op welke manieren landen hun demografisch dividend gaan benutten en omzetten in economische ontwikkeling en banengroei.

Actuele informatie over zulke demo-economische veranderingen kan waardevolle input zijn voor de strategische beeldvorming op gebieden als de arbeidsmarkt en samenlevingsvraagstukken⁵⁵⁴, buitenlandse handel en (economische)

552 Het kabinet heeft in zijn reactie op het rapport van de Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen aangekondigd een verkenning uit te laten voeren om in kaart te brengen hoe de samenwerking op het thema demografie binnen de Rijksoverheid georganiseerd kan worden. szw 2024.

553 WRR 2024.

554 Op dit moment primair beled bij het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

diplomatie⁵⁵⁵ en ontwikkelingssamenwerking⁵⁵⁶. Door dergelijke veranderingen te monitoren en in het beleidsproces op deze gebieden te verankeren wordt strategische, toekomstgerichte beleidsvorming bevorderd.

Beleidsopties bij aanbeveling 1

- Veranker relevante ontwikkelingen op het gebied van buitenlandse demografie en verschuivend arbeidspotentieel in de Nederlandse beleids- en politieke agenda's.
- Sluit daarbij aan bij de op te zetten kennisinfrastructuur voor demografie.
- Gebruik de inzichten voor strategische beleidsvorming en prioritering op gebieden als arbeidsmarkt en samenlevingsvraagstukken, handelspolitiek, economische diplomatie en ontwikkelingssamenwerking.

Aanbeveling 2: Verdiep economische diplomatie, vrijhandels- en investeringsakkoorden met landen met demografisch dividend

Handelsstromen verschuiven door marktwerking, maar die verschuiving kan gefaciliteerd en gevormd worden door economische diplomatie, handels- en investeringsakkoorden. Nederland zou zich er binnen de Europese politieke arena hard voor kunnen maken om vrijhandelsakkoorden en investeringsverdragen af te sluiten of te ratificeren met landen of handelsblokken met een opkomend demografisch dividend. Denk hierbij in het bijzonder aan ratificatie van de afgesloten verdragen met Mercosur en Indonesië, en aan het afsluiten van verdragen met India, ASEAN-landen als de Filipijnen, en wellicht zelfs de ASEAN als geheel⁵⁵⁷ (hoofdstuk 6). Dit zijn landen en gebieden die recent de fase met demografisch dividend in zijn gegaan, en zich daarin de komende decennia zullen bevinden.⁵⁵⁸ De demografische ontwikkelingen kunnen hierbij

555 Belegd bij het ministerie van Buitenlandse Zaken.

556 Nu belegd bij buitenlandse zaken, in het verleden ook wel onder een aparte minister soms in combinatie met de portefeuille buitenlandse handel (BHOS).

557 In het verleden hebben onderhandelingen gelopen tussen de EU en ASEAN. Op dit moment onderhandelt de EU alleen nog met individuele ASEAN-landen over vrijhandelsakkoorden.

558 Bijvoorbeeld India heeft sinds 2009 een verhouding tussen mensen van werkende leeftijd en de overige bevolking die een demografisch dividend mogelijk maakt, en zit in 2034 op de piek van het dividend. Zie voor meer details hoofdstuk 2 en bijlage 1, tabel 1.

een aanvullende impuls zijn voor al lopende pogingen om met een aantal van deze landen akkoorden af te sluiten. Die pogingen worden in belangrijke mate ook gedreven door geopolitieke ontwikkelingen en protectionisme bij andere handelspartners.

Op nationaal niveau kan Nederland demografie als belangrijke aanvullende overweging meenemen in handelsmissies en economische diplomatie, en in sommige gevallen zelfs voor prioritering binnen een (groot) land.⁵⁵⁹ Versterking van politieke en economische banden kan jaren of zelfs decennia vergen. Juist dit maakt de demografie een relevante overweging. Immers, nu al is met grote zekerheid te zeggen waar ter wereld in het midden van de eenentwintigste eeuw een groot aanbod van arbeidspotentieel te vinden zal zijn.

Tot slot kan Nederland op nationaal of Europees niveau (flankerend) beleid inzetten om brede maatschappelijke belangen te borgen. Zo is ketenaansprakelijkheid een manier om de negatieve impact te matigen die productieketens kunnen hebben op mensenrechten of duurzaamheid. Productstandaarden zijn een manier om de kwaliteit van producten op de Europese en Nederlandse markten te borgen. Ook beprijzing is een manier om ongewenste externe effecten af te remmen, en de maatschappelijke bijdrage van ondernemingen te versterken.⁵⁶⁰ Een voorbeeld is koolstofbeprijzing in combinatie met het Europese CBAM⁵⁶¹ om duurzamere manieren van produceren te bevorderen.

Beleidsopties bij aanbeveling 2

- Zet in de Europese arena in op het versneld afsluiten en ratificeren van vrijhandelsakkoorden en investeringsovereenkomsten met landen en handelsblokken die over demografisch dividend beschikken.
- Neem op nationaal niveau demografische ontwikkeling mee als aanvullende overweging bij de strategische prioritering van handelsmissies en economische diplomatie.

⁵⁵⁹ Dit is aan de orde in grote landen met veel demografische variatie binnen het land. Het beste voorbeeld daarvan is India – een land met de demografische omvang van een heel continent. Zo hebben zowel India als geheel Afrika in 2025 beide rond de 1,5 miljard mensen. In beide is er binnen de regio een aanzienlijke variatie in de demografische samenstelling. Zo is zuidelijk India al veel verder in de demografische transitie dan deelstaten in het noorden (zie ook tekstbox 6.1), en zijn in Afrika juist de gebieden ten noorden van de Sahara al in de derde fase van de demografische transitie. Cilliers 2025.

⁵⁶⁰ WRR 2023b.

⁵⁶¹ Carbon-Border Adjustment Mechanism.

- Zet in op flankerend beleid zoals ketenaansprakelijkheid, (koolstof) beprijzing en productstandaarden om andere maatschappelijke doelen te borgen.

Aanbeveling 3: Overweeg migratiepartnerschappen af te sluiten met landen met demografisch dividend buiten de Europese Unie

Meebewegen op het gebied van arbeidsmigratie houdt in dat arbeidsmigranten in Nederland in de toekomst uit andere herkomstlanden komen. Op dit moment is arbeidsmigratie van vooral praktisch opgeleide vakkrachten van buiten de EU beperkt mogelijk. Naarmate het arbeidsaanbod vanuit de EU verder wegvalt, kan overwogen worden om migratiepartnerschappen af te sluiten met landen buiten de EU die over demografisch dividend beschikken (hoofdstuk 6). Steeds meer andere EU-landen doen dat al. Zulke partnerschappen geven de mogelijkheid voor gereguleerde en gecontroleerde vormen van arbeidsmigratie, én voor de politiek gewenste ‘grip op migratie’. Nederland kan op deze manier immers sturen op de aard en duur van de arbeidsmigratie, bijvoorbeeld op tijdelijkheid (circulaire arbeidsmigratie). Dat kan niet alleen door voorwaarden te stellen, maar ook door te investeren in herkomstlanden, zodat het voor arbeidsmigranten een reële en aantrekkelijke mogelijkheid wordt om terug te keren naar het land van herkomst. Dergelijke opties zijn bij de bestaande arbeidsmigratie van binnen de EU moeilijker te realiseren, omdat regulering van de instroom daar vooral mogelijk is door op de arbeidsvraag te sturen.⁵⁶²

In het belang van mogelijke herkomstlanden is het aan te raden om deze afspraken te maken met landen met een hoog en groeiend arbeidsaanbod, en in het bijzonder met landen waar dit demografisch dividend (nog) niet benut wordt en de werkloosheid relatief hoog is. Een afwegingskader van de Duitse *Bundesagentur für Arbeit*⁵⁶³ over de selectie van landen om migratieafspraken mee te maken kan als inspiratie dienen (tekstbox 6.5). Zo wordt het risico beperkt op *brain drain* uit landen waar mensen hard nodig zijn, bijvoorbeeld om een hoge grijze of groene druk op te vangen. En zo kan de arbeidsmigratie naar Nederland ook in het belang zijn van het herkomstland, bijvoorbeeld via de *remittances* die migranten aan familie en bekenden sturen en via de ervaringen en het menselijk kapitaal van mensen die mogelijk terugkeren. Zulke stromen van kapitaal en mensen terug naar herkomstlanden zijn extra waardevol in de periode waarin

562

IBO Arbeidsmigratie 2025.

563

Grofweg de Duitse UWW.

landen met een hoog demografisch dividend behoefte hebben aan investeringen en kennis om een eigen welvaarts- en banengroei mogelijk te maken.

Daarnaast zou Nederland zich in kunnen zetten voor coördinatie van arbeidsmigratie op Europees niveau. Op dit moment is arbeidsmigratie een nationale bevoegdheid, maar via de interne markt werken de keuzes die lidstaten maken door in andere landen, bijvoorbeeld via detacheringsconstructies gericht op derdelanders. Ook zijn andere EU-landen al bezig met dergelijke migratiepartnerschappen, en kan coördinatie voorkomen dat cumulatief alsnog *brain drain* in herkomstlanden optreedt.

Naast faciliterend beleid, is op dit domein ook flankerend beleid nodig om de bredere gevolgen van op deze manier meebewegen met de mondiale demografie in goede banen te leiden. Zo is samenlevings- en ontvangstbeleid nodig om mensen uit ‘nieuwe’ landen op een goede manier op te vangen en in de Nederlandse samenleving in te bedden. Denk bijvoorbeeld aan huisvesting, taal en toegang tot scholing. De Adviesraad Migratie heeft hiervoor begin 2025 voorstellen gedaan op het gebied van bijvoorbeeld het leren van de Nederlandse taal, het borgen van rechten en plichten van arbeidsmigranten, bevorderen van duurzame inzetbaarheid en het creëren van ontmoetingsplekken.⁵⁶⁴ Daarnaast is het – net als bij de huidige arbeidsmigranten – van belang dat uitbuiting wordt voorkomen en dat daarop strikt wordt gehandhaafd, in lijn met eerder uitgebrachte adviezen.⁵⁶⁵

Beleidsopties bij aanbeveling 3

- Overweeg migratiepartnerschappen af te sluiten met landen die over (toekomstig) demografisch dividend beschikken.
- Benut daarbij mogelijkheden tot ‘grip’ op migratie, bijvoorbeeld over aard en duur van de arbeidsmigratie, zoals een inzet op circulaire migratie.
- Prioriteer afspraken met landen met een hoog arbeidsaanbod, in het bijzonder landen waar het demografisch dividend (nog) niet benut wordt en de werkloosheid relatief hoog is.
- Arbeidsmigratie vanuit zulke landen kan in wederzijds belang zijn via *remittances*, een lagere werkloosheid en menselijk kapitaal dat naar het herkomstland terugkeert.

564

Adviesraad Migratie 2025.

565

Aanjaagteam bescherming arbeidsmigranten 2020; Arbeidsmigratie in goede banen, tijdelijke commissie lessen uit recente arbeidsmigratie; Adviesraad Migratie 2024.

- Coördineer dit op Europees niveau omdat keuzes van het ene land doorwerken in het andere land, bijvoorbeeld via de interne markt.
- Zet daarnaast binnen Nederland in op samenlevings- en ontvangst-beleid toegesneden op mogelijke nieuwe arbeidsmigranten.

Aanbeveling 4: Richt internationale en ontwikkelingssamenwerking op landen met demografisch dividend in de verdere toekomst. Sluit daarbij aan bij behoeften die samenhangen met de demografische fase van een land

Het kan in het welbegrepen eigenbelang van Nederland en de EU zijn om landen te helpen bij het benutten en stimuleren van hun demografisch dividend. Deze landen kunnen immers de handelspartners en productielanden van de verdere toekomst zijn. Ook kan dit helpen om mogelijke onrust vanwege achterblijvende welvaart of hoge werkloosheid te beperken. In een achtergrondstudie bij dit rapport wordt in meer detail gekeken naar mogelijkheden om benutting van demografisch dividend te versterken.⁵⁶⁶ De auteur geeft daarbij voorzetten voor manieren waarop in de internationale en ontwikkelingssamenwerking rekening kan worden gehouden met de demografische fase waarin landen verkeren – uiteraard altijd in partnerschap met de landen zelf. Een overweging voor het Nederlandse beleid kan zijn om bij de prioritering voor de inzet voor internationale en ontwikkelingssamenwerking rekening te houden met die demografische fase (tekstbox 7.1).

De WRR geeft verder in overweging om de internationale en ontwikkelings-samenwerking te richten op landen die in de vroege fase van de demografische transitie zitten. Daar zijn immers de grootste winsten te behalen, tegen relatief lage kosten (hoofdstuk 6). Het gaat hierbij voornamelijk om landen in Sub-Sahara-Afrika, en om een aantal landen in Zuid-, Zuidoost- en Centraal-Azië en het Midden-Oosten en Noord-Afrika (MONA) (hoofdstuk 6, bijlage 1, tabel A1). Uiteraard zal demografie daarbij altijd een *aanvullende* overweging moeten zijn; de strategische prioritering van internationale samenwerking blijft ook afhangen van andere overwegingen.

Box 7.1 Internationale en ontwikkelingssamenwerking geïnformeerd door de fase van de demografische transitie?

In een achtergrondstudie⁵⁶⁷ worden drie groepen landen onderscheiden: de vroege fase, de middenfase en de late of post-transitiefase van de demografische transitie. Deze classificatie is nuttig bij de prioritering van landen voor en bij het vaststellen van de gewenste vorm van internationale en ontwikkelingssamenwerking. In de middelste categorie zitten landen die de fase van demografisch dividend (bijna) ingaan. Landen in deze categorie komen in het bijzonder in beeld bij de aanbevelingen 2 (economische diplomatie en handelsakkoorden) en 3 (migratiepartnerschappen). Voor internationale samenwerking ligt dan de prioriteit bij fysieke en digitale infrastructuur, de toegang tot internationale afzetmarkten, de opbouw van (technisch) onderwijs gericht op beroepsvaardigheden en banengroei.

Landen in de vroege fase van de demografische transitie hebben dalende maar nog hoge (kinder)sterfte- en vruchtbaarheidscijfers. In deze landen is winst te behalen bij de basale infrastructuur en (reproductieve) zorg – in het bijzonder gericht op zuigelingen, moeders en jonge kinderen –, de toegang tot anticonceptie en schoon water en breed toegankelijk onderwijs. Door deze te verbeteren versterkt en versnelt de demografische transitie, en kan de daaropvolgende fase van demografisch dividend beter worden benut.

Ook kan Nederland sturen op investeringen (Buitenlandse Directe Investerings – BDI⁵⁶⁸) in landen met (toekomstig) demografisch dividend. Deze landen hebben een – vaak relatief kortdurend – *window of opportunity* om de fase van een gunstige demografie om te zetten in banen en welvaart. Op Europees niveau is de Global Gateway van de Europese Unie een manier om zulke investeringen te stimuleren, ook doordat hiermee kan worden ingezet op publiek-private samenwerking. Op nationaal niveau kan Nederland hierop inzetten met ontwikkelingssamenwerking, en daarbij rekening houden met de fase van demografische ontwikkeling waarin landen verkeren.

Beleidsopties bij aanbeveling 4

- Houd bij strategische keuzes over landenselectie en de aard van internationale en ontwikkelingssamenwerking rekening met de demografische fase van landen. Dit kan in wederzijds belang zijn van Nederland en de partnerlanden.
- Richt investeringen en internationale samenwerking (ook) op landen die in de verdere toekomst over demografisch dividend beschikken. Daar zijn de onzekerheden groter, maar zijn ook de potentiële baten groot. Deze landen liggen voornamelijk in Sub-Sahara-Afrika. Daarbuiten gaat het om een aantal landen in Zuid-, Zuidoost- en Centraal-Azië en het Midden-Oosten en Noord-Afrika.
- Stel deze landen zo in staat hun demografische *window of opportunity* te grijpen, door aan te sluiten bij de demografische fase waarin zij verkeren.
- Bij landen die nog vroeg in de demografische transitie zitten, vergt dit een accent op (basis)onderwijs, geboorte- en reproductieve zorg. In de fase van beginnend demografisch dividend worden juist technisch (beroeps)onderwijs, digitale en fysieke infrastructuur, handelsbanden en buitenlandse investeringen belangrijker.

Aanbeveling 5: Bereid Nederland strategisch en gericht voor op een kleinere rol van arbeid in of uit het buitenland

Hoewel de WRR er in algemene zin voor pleit om mee te bewegen met de demografie, vinden we het ook belangrijk om te benadrukken dat de huidige mate van internationale arbeidsdeling in de toekomst wellicht niet overal voort te zetten is, en dat dit ook niet altijd wenselijk is. Het aanbod van arbeid *verplaatst* zich niet alleen over de wereld, maar zal op termijn ook krimpen. Vooral op het gebied van uitbesteding en import zal dit gevolgen hebben. Het enorme productiepotentieel dat China de afgelopen decennia had, is simpelweg niet makkelijk elders te vinden. Er kunnen bovendien goede redenen zijn om in bepaalde gevallen aan te sturen op een kleinere rol voor arbeid *in of uit* het buitenland. Denk aan overwegingen op het gebied van veiligheid, duurzaamheid, (product)standaarden of sociale cohesie in kwetsbare wijken (hoofdstuk 6).

Een kleinere rol voor buitenlandse arbeid kan betekenen dat producten (weer) in Nederland of elders binnen de interne EU-markt gemaakt worden. Of dat de vraag naar de producten en diensten waarvoor die arbeid nodig is, omlaag moet. En in het geval van arbeidsmigratie betekent het dat de producten of diensten

die nu door mensen uit het buitenland geleverd worden, weer geleverd moeten worden door mensen die al in Nederland zijn.

Strategisch nadenken over een gerichte inzet

Omdat meebewegen met de demografie niet altijd mogelijk en wenselijk is, geeft de WRR ter overweging dat Nederland zich erop voorbereidt om een kleiner buitenlands arbeidsaanbod op te vangen. Nederland en Europa kunnen dit doen door mogelijkheden te scheppen voor (weer) meer productie in eigen land. Omdat dit vanwege de schaarste aan arbeidskrachten maar in beperkte mate mogelijk zal zijn en waarschijnlijk tot hogere kosten zal leiden, kunnen de betreffende diensten of goederen dan duurder of minder beschikbaar worden.

Het kost tijd om de afhankelijkheid van buitenlandse arbeid af te bouwen, en vooral om deze *binnen* Nederland te vervangen. Een vergrijzend Nederland met een krappe arbeidsmarkt en een toenemende zorgvraag kan niet van de ene op de andere dag productiecapaciteit opbouwen in eigen land, of cruciale diensten en goederen blijven leveren zonder de inzet van arbeidsmigranten. Langetermijnbeleid is nodig om hierbij bredewelvaartsbelangen te borgen. Ook is het nodig dit gericht te doen en daarover strategisch na te denken. In welke gevallen zijn de brede kosten van arbeid *in* of *uit* het buitenland zo hoog dat het echt de moeite waard is om die terug te dringen?

Voorbereiden op een kleinere rol voor handel en import van buiten de EU

Indien Nederland de demografische transitie wil aangrijpen om bepaalde productie meer naar Nederland of de EU (terug) te verplaatsen, zijn beleidsinstrumenten als subsidies, leningen, of strategische importheffingen te overwegen (hoofdstuk 6). Voor de arbeidsintensieve delen van productieketens hebben lagelonenlanden anders immers een kostenvoordeel. Zulke instrumenten worden op Europees niveau bijvoorbeeld al ingezet om de strategisch belangrijke productie van batterijen voor elektrische auto's naar Europa te halen.

De precieze instrumenten hangen uiteraard sterk af van de betreffende vormen van productie. Hetzelfde geldt voor de vraag of een inzet op Europees of nationaal niveau het meest wenselijk is – voorkomen moet worden dat een nationale inzet leidt tot (verdere) fragmentatie op de interne markt. Een andere hindernis voor het terughalen van productie zijn namelijk schaafeffecten. Een belangrijke component van het succes van China als productieland zijn de schaalvoordelen die het land heeft.⁵⁶⁹ Nederland en andere Europese landen kunnen hun schaalvoordelen vergroten door (impliciete) handelsbarrières binnen de EU en

fragmentatie van de interne markt te verminderen.⁵⁷⁰ Minder handelsbarrières en fragmentatie kunnen de productie binnen de EU competitiever maken ten opzichte van de import van deze producten van buiten de EU.

Voorbereiden op een kleinere rol voor arbeidsmigratie

Wanneer Nederland arbeidsmigratie van buiten de EU *niet* faciliteert, zal de instroom van arbeidskrachten vermoedelijk gaan teruglopen. Als dat wegvalende aanbod van arbeid *uit* het buitenland niet opgevangen wordt door automatisering of import, zullen producten en diensten duurder en minder toegankelijk worden. Mogelijk komen maatschappelijke doelen als huizenbouw en toegankelijke zorg dan (verder) onder druk te staan. Met beleid kan de overheid schaarste proberen te matigen door een hogere arbeidsparticipatie en efficiëntere inzet te stimuleren – bijvoorbeeld door prikkels voor langer doorwerken of voor meer uren werken. Een andere route is effectieve sectoroverstijgende om- en bijscholing om mensen op de arbeidsmarkt actief te krijgen én houden.

Brede effecten van een kleinere rol voor buitenlandse arbeid in goede banen leiden

Wanneer de Nederlandse afhankelijkheid van arbeid *in* en *uit* het buitenland kleiner wordt, gaan de prijzen van goederen en diensten mogelijk stijgen en kunnen sommige (publieke) diensten minder toegankelijk worden. Internationale specialisatievoordelen worden dan immers kleiner, en arbeidsmarkttekorten kunnen groter worden. De hieruit volgende afname van de consumptie is vanuit sommige perspectieven een voordeel – bijvoorbeeld vanuit het duurzaamheidsperspectief. Maar voor mensen die nu al moeilijk rondkomen, kunnen hogere prijzen van goederen of diensten problematisch zijn. Flankerend beleid om te voorkomen dat mensen armer worden, kan daarom een overweging zijn. Ook kan het nodig zijn de gevolgen van arbeidsschaarste op een rechtvaardige manier te verdelen, en daarbij cruciale publieke diensten te ontzien.

Kleinere rol van buitenlandse arbeid in een context van eigen demografische krapte

Ten slotte is het belangrijk rekening te houden met de context van arbeidsmarkt-krapte. De arbeidsparticipatie in Nederland is al uitzonderlijk hoog en pogingen om de productiviteit substantieel te doen stijgen zijn tot nu toe weinig

570

Recente studies suggereren dat dergelijke barrières en fragmentatie op de interne markt overeenkomen met heffingen van 8 tot 44 procent voor goederen en tot wel 110 procent voor diensten. Twee commissies, onder voorzitterschap van de Italiaanse oud-premiers Draghi en Letta, hebben recent voorstellen gedaan om deze barrières te verminderen. IMF 2024, Adilbish et al. 2025; Head en Mayer 2021; Draghi 2024; Letta 2024.

succesvol (hoofdstuk 6). Een tekort aan arbeidskrachten kan herindustrialisering daarom belemmeren, in Nederland en elders in Europa. Een mogelijke oplossing is om meer arbeidsmigranten toe te laten. Dit zou Nederland minder afhankelijk maken van arbeid *in* het buitenland, maar meer van arbeid *uit* het buitenland. Ook kan het nodig zijn scherpe keuzes te maken over welke bedrijvigheid we wel en niet in Nederland willen stimuleren.

Beleidsopties bij aanbeveling 5

- Denk strategisch na over de gevallen waarin het van belang is om de afhankelijkheid van arbeid *in* en/of *uit* het buitenland te verminderen. Gegeven de eigen krappe arbeidsmarkt en demografie, kan dit alleen op een gerichte manier. Bovendien kunnen de kosten hiervan hoog zijn.
- Om ongewenste afhankelijkheid van handel met (nieuwe) landen buiten de EU te vermijden, kan het wenselijk zijn productie binnen de Unie aan te jagen. Door fragmentatie terug te dringen en (impliciete) handelsbarrières op de interne markt te reduceren, kunnen schaalvoordelen voor productie binnen de EU te versterken.
- Wanneer arbeid *in* of *uit* het buitenland een kleinere rol gaat spelen, neemt de noodzaak toe om het bestaande binnenlandse arbeidspotentieel nóg meer, beter en gericht in te zetten. Dat vergt verhoging van de arbeidsparticipatie, arbeidsuren en arbeidsproductiviteit, maar alle drie zijn weerbarstig gebleken.
- Ook kan het nodig zijn scherpe keuzes te maken over welke bedrijvigheid we wel en niet in Nederland willen stimuleren.
- Overweeg gericht beleid te voeren om inkomens- en verdelingseffecten op te vangen, en eventuele schaarste op een rechtvaardige manier te verdelen.
- In sommige gevallen kan een kleinere rol voor arbeid *uit* het buitenland (arbeidsmigratie) betekenen dat arbeid *in* het buitenland (handel) juist een grotere rol krijgt, of andersom.

7.5 Tot slot – De demografische transitie als ijkpunt en aanvullende overweging in beleid

Demografische ontwikkelingen bieden een ijkpunt voor beleid. Geopolitieke en technologische ontwikkelingen zijn onzeker, maar de wetenschap kan met grote zekerheid voorspellen waar ter wereld over twintig of dertig jaar de meeste mensen van werkzame leeftijd wonen. Beleid om daarop in te spelen kan dus ver vooruitkijken. Dat is nuttig, want zulk beleid heeft vaak lange tijd nodig om zijn vruchten af te werpen. Daarbij komt dat de grote mondiale verschuiving

in het arbeidspotentieel die de WRR in dit rapport agendeert, inmiddels volop op gang is gekomen. Deze is geen toekomstmuziek, maar speelt nu al.

Voor beleidsmakers en politici zijn daarbij uiteraard allerlei overwegingen relevant, niet alleen de factor demografie. Is een mogelijke handelspartner Nederland politiek gunstig gezind? Hoe zit het in het land met mensenrechten en democratie?⁵⁷¹ Heeft het land cruciale grondstoffen? Is er een risico op *brain drain* bij arbeidsmigratie? Hoe werkt de komst van arbeidsmigranten in Nederland door in wijken? Dit rapport moet dan ook zeker *niet* gelezen worden als een pleidooi voor demografie als *enige* factor bij het aangaan van handels-, ontwikkelings- of migratielaties. Maar de raad pleit er hier wel voor om ook buitenlandse demografische veranderingen tijdig als *aanvullende overweging* op de agenda van de beleids- en politieke discussie te zetten.

Want door tijdig de handelsbetrekkingen te verdiepen met landen die aan de vooravond van demografisch dividend staan, is het mogelijk economische banden te faciliteren met deze landen, die de opkomende economieën van de komende decennia zullen zijn. Dit biedt niet alleen mogelijkheden voor deze landen om tot ‘de voorhoede’ te gaan behoren, maar ook om deze handel op een manier te laten plaatsvinden die de brede welvaart dient. Hiernaast is het voor alle partijen gunstiger om tijdig arbeidsmigratieafspraken te maken met landen met een grote beroepsbevolking, dan om ad hoc arbeidsmigranten te werven. De geschiedenis heeft geleerd dat een haastig georganiseerde arbeidsmigratie – waarbij Nederland bovendien later mensen begon te werven dan andere Europese landen – niet altijd optimaal uitpakt (hoofdstuk 5). Het loont de moeite om vooruit te kijken, zodat Nederland de arbeidsmigranten kan werven die aansluiten op de arbeidsvraag hier, en om in de toekomst misstanden te voorkomen die rondom arbeidsmigratie spelen.

Tot slot is het relevant om te benoemen dat de grote mondiale verschuivingen die wij in dit rapport agenderen ook kunnen doorwerken in andere domeinen dan handel en arbeidsmigratie. In tekstboxen geven we in dit rapport een aantal doorkijkjes naar zulke mogelijke doorwerkingen, zoals studiemigratie, conflictpotentieel of productiviteit (tekstbox 1.1). In aanvullend onderzoek zouden zulke mogelijke bredere implicaties die demografische veranderingen elders voor Nederland hebben, nader kunnen worden uitgediept. Het is aan te raden

571

Op het gebied van internationale betrekkingen in den brede heeft de WRR midden 2024 in het rapport *Nederland in een fragmenterende wereldorde* bijvoorbeeld laten zien dat er steeds vaker spanningen ontstaan tussen drie strategische prioriteiten van het Nederlandse buitenlandbeleid, namelijk weerbaarheid, welvaart en waarden (de 3 W's).

ook deze implicaties op de radar van het Haagse en Europese beleid te krijgen en te houden.

Nederland is een welvarend land, en veel van deze welvaart is te danken aan internationale arbeidsdeling. Deze internationale arbeidsdeling heeft echter verschillende kanten. Enerzijds hebben wereldhandel en arbeidsmigratie veel goeds gebracht – in Nederland en in landen die zich via industrialisering en export uit extreme armoede gewerkt hebben, en voor mensen die hierbij kansen vonden. Anderzijds hebben zij in sommige gevallen individuen en gemeenschappen ontwricht, heeft overconsumptie tot ecologische schade geleid, en vinden handel en migratie plaats in een context van ongelijke machtsverhoudingen.

Niettemin zal arbeid *in* en *uit* het buitenland ook in de toekomst een grote rol blijven spelen in de Nederlandse samenleving en economie. Door de grote demografische veranderingen die eraan komen, valt een gestage verschuiving in het mondiale arbeidspotentieel te verwachten. Op die veranderingen moet het Nederlandse beleid inspelen, zowel op nationaal als op Europees niveau. Door meebewegen met de mondiale demografie te faciliteren én door dit proces in goede banen te leiden en daarbij brede maatschappelijke belangen te borgen. Daarbij geven grote mondiale demografische veranderingen er aanleiding toe om te leren van het verleden. Dat betekent: eerder veroorzaakte misstanden en onrechtvaardigheden niet reproduceren in een nieuwe context, en verder kijken dan de nauwe economische welvaart. Met dit rapport hoopt de WRR dan ook bij te dragen aan een toekomstgericht beleid dat in een nieuwe mondiale demografische realiteit de bredewelvaartsvoordelen van internationale arbeidsdeling stimuleert en de nadelen ervan tempert.



Bijlagen

Bijlage 1 Wanneer en hoe lang hebben landen demografisch dividend?

Tabel A1 geeft globaal inzicht in wanneer landen de periode van demografisch dividend te wachten staat⁵⁷². Hierbij gaat het om de landen waar de piek van het demografisch dividend (dus de top van de curve uit figuur 2.13) in de toekomst of in het recente verleden ligt (sinds 2010). Voor elk land geven we aan in welk jaar die piek plaatsvond of verwacht wordt (kolom *Jaar DD-max*). Ook geven we aan in welk jaar het land voor het eerst boven de 1,7 mensen van werkende leeftijd per overige bevolking (ouderen plus jongeren) kwam of zal komen (kolom *Eerste jaar DD*). Zoals besproken in paragraaf 2.5, is dit een vuistregel voor het moment waarop de fase van demografisch dividend begint. De kolommen *Eerste Jaar DD* en *Jaar DD-max* samen geven inzicht in wanneer de fase van demografisch dividend begint en hoelang die duurt. De periode na de piek is nog grofweg even lang als de periode tussen het begin en het piekmoment (waarbij een hogere piek over het algemeen een kortere dividendfase geeft – zie ook hoofdstuk 2 voor een toelichting).

Om daarnaast inzicht te geven in de schaal van de betreffende landen, vermelden we ook de omvang van de potentiële beroepsbevolking (aantal 15- tot 65-jarigen) in 2025, in miljoenen mensen. Uiteraard zal die omvang gedurende de demografische transitie veranderen – gewoonlijk loopt die op in de periode waarin landen naar de piek van het demografisch dividend toe bewegen (zie hoofdstuk 2). Voor het overzicht geven we alleen landen weer met meer dan 2,5 miljoen mensen van werkende leeftijd in 2025. Landen die niet in deze tabel staan, hebben dus ofwel de piek van hun demografisch dividend al langer achter de rug (voornamelijk Westerse en Oost-Aziatische landen) ofwel zijn relatief klein.

572

De tabel is een berekening door de WRR op basis van de mediane demografische prognoses van de VN die we ook in de hoofdttekst bij dit rapport gebruiken. VN 2024

Tabel A1: Recente en toekomstige piek in demografisch dividend

ISO3	Land	Eerste jaar DD	Jaar DD-max	Pot. beroeps-bevolking in 2025 (miljoenen)
CHN	China	1984	2010	986,8
DZA	Algerije	2002	2010	30,0
IRN	Iran	2001	2010	64,1
POL	Polen	1967	2010	24,7
QAT	Qatar	1968	2010	2,6
RUS	Russische Federatie	1950	2010	93,9
TUN	Tunisië	1999	2010	8,2
AZE	Azerbeidzjan	1986	2011	7,2
BLR	Belarus	1951	2011	5,9
HKG	Hong Kong	1974	2011	4,9
UKR	Oekraïne	1950	2011	26,2
SGP	Singapore	1975	2012	4,4
VNM	Vietnam	2001	2012	68,7
OMN	Oman	2003	2013	4,0
THA	Thailand	1986	2013	49,8
TWN	Taiwan	1979	2013	15,8
UZB	Oezbekistan	2006	2013	23,2
LBN	Libanon	2000	2014	3,7
KOR	Zuid-Korea	1982	2016	35,9
BRA	Brazilië	1996	2017	147,1
TUR	Turkije	1998	2017	60,0
CHL	Chili	1983	2019	13,7
PRK	Noord-Korea	1982	2019	18,2
COL	Colombia	2000	2022	37,3
CRI	Costa Rica	2000	2024	3,6
ARE	Verenigde Arabische Emiraten	1964	2026	9,3

ISO3	Land	Eerste jaar DD	Jaar DD-max	Pot. beroeps-bevolking in 2025 (miljoenen)
KWT	Koeweit	1992	2029	4,0
IDN	Indonesië	1997	2030	194,9
MEX	Mexico	2007	2030	88,9
PAN	Panama	2002	2030	3,0
PER	Peru	2008	2030	23,1
SAU	Saudi-Arabië	2004	2030	25,3
VEN	Venezuela	2005	2031	18,6
JOR	Jordanië	2020	2033	7,5
LBY	Libië	1998	2033	5,1
MYS	Maleisië	2003	2033	25,4
ARG	Argentinië	2005	2034	30,4
ECU	Ecuador	2011	2034	12,3
IND	India	2009	2034	1001,7
EGY	Egypte	2025	2035	74,8
MAR	Marokko	2003	2035	25,5
PHL	Filippijnen	2016	2035	78,4
SLV	El Salvador	2013	2035	4,3
MMR	Myanmar	2000	2036	37,5
DOM	Dominicaanse Republiek	2008	2037	7,6
NIC	Nicaragua	2015	2039	4,6
TKM	Turkmenistan	2006	2040	4,9
ZAF	Zuid-Afrika	2004	2042	43,6
KHM	Cambodja	2011	2043	11,4
PRY	Paraguay	2012	2043	4,6
HND	Honduras	2018	2044	7,2
BGD	Bangladesh	2014	2045	115,4
LAO	Laos	2016	2045	5,1
GTM	Guatemala	2023	2047	12,0

ISO3	Land	Eerste jaar DD	Jaar DD-max	Pot. beroeps-bevolking in 2025 (miljoenen)
NPL	Nepal	2019	2047	19,3
BOL	Bolivia	2019	2049	8,2
HTI	Haiti	2020	2049	7,7
SYR	Syrië	2022	2055	17,1
SEN	Senegal	2044	2057	11,1
IRQ	Irak	2030	2061	28,5
KEN	Kenia	2034	2063	34,9
PSE	Palestijnse Staat	2035	2064	3,3
SSD	Zuid-Soedan	2046	2065	7,2
RWA	Rwanda	2039	2066	8,6
SLE	Sierra Leone	2037	2066	5,2
UGA	Oeganda	2045	2066	28,1
MWI	Malawi	2042	2067	12,7
BFA	Burkina Faso	2041	2068	13,5
ETH	Ethiopië	2044	2068	78,5
LBR	Liberia	2043	2068	3,3
ZWE	Zimbabwe	2052	2068	9,5
GHA	Ghana	2033	2069	21,3
BDI	Burundi	2055	2070	7,7
KGZ	Kirgizië	2006	2070	4,5
PAK	Pakistan	2039	2070	151,6
PNG	Papoea-Nieuw-Guinea	2024	2070	6,8
NGA	Nigeria	2045	2071	134,0
COG	Congo-Brazzaville	2057	2072	3,7
ZMB	Zambia	2049	2072	12,5
TJK	Tadzjikistan	2034	2073	6,5
MRT	Mauritanië	2057	2074	2,9
GIN	Guinea	2044	2075	8,5

ISO3	Land	Eerste jaar DD	Jaar DD-max	Pot. beroeps-bevolking in 2025 (miljoenen)
CMR	Kameroen	2054	2079	16,8
YEM	Jemen	2045	2079	23,6
SDN	Soedan	2050	2080	29,1
AFG	Afghanistan	2049	2081	24,1
TZA	Tanzania	2064	2082	38,5
MDG	Madagaskar	2048	2083	18,9
MOZ	Mozambique	2054	2083	18,9
NER	Niger	2055	2084	14,3
CAF	Centraal Afrikaanse Republiek	2058	2087	2,7
COD	Dem. Rep. Congo (Kinshasa)	2065	2088	57,5
AGO	Angola	2062	2090	20,7
MLI	Mali	2060	2091	13,1
SOM	Somalië	2064	2092	10,0
BEN	Benin	2055	2095	8,2
TGO	Togo	2056	2097	5,6
CIV	Ivoorkunst	2058	2099	18,6
TCD	Tsjaad	2067	2100	10,9

Bijlage 2 Modelanalyse van verschuivingen in handelsstromen vanwege mondiale demografische veranderingen

In hoofdstuk 4 gebruiken we een kwantitatief model dat de OESO in opdracht van de WRR heeft gemaakt.⁵⁷³ Uitgangspunt van dit model zijn de bestaande handelspatronen van Nederland met andere landen. Het gaat hier om een zogeheten wereldhandelsmodel – het volledige model bevat handelsdata voor 141 landen en regio's⁵⁷⁴ en 65 sectoren van de economie.⁵⁷⁵ Van de handelsstromen van goederen en diensten wordt ook onderscheiden of ze bestemd zijn als tussenproduct voor verdere verwerking door bedrijven, of voor de uiteindelijke consumptie door huishoudens of overheden. Op deze manier kunnen verschuivingen in hele handels- en productieketens onderzocht worden. Ook bevat het model gegevens over de arbeidsintensiteit van de productie – dat is relevant voor de mate waarin verschuivingen in de (relatieve) beschikbaarheid van arbeid doorwerken in het comparatieve voordeel van een land.

Vanuit deze basis kan met het model worden onderzocht hoe handelspatronen verschuiven als het systeem wordt blootgesteld aan een (externe) schok. Bij eerdere studies is bijvoorbeeld onderzocht wat het effect op de wereldwijde handel zou zijn van lagere importheffingen⁵⁷⁶, gereduceerde barrières voor de handel in diensten⁵⁷⁷ of van gelokaliseerde (en dus minder globale) handelsketens⁵⁷⁸. Hier ramen we de effecten op de handel met Nederland – zowel invoer als uitvoer – van de wereldwijde demografische veranderingen die tot 2050 voorzien worden. In het bijzonder gaat het daarbij om twee effecten: (1) krimp of groei van de (beroeps)bevolking kan leiden tot een reductie of groei van de economie en van het volume van in- en uitvoer en (2) veranderingen in het relatieve arbeidsaanbod in landen hebben effect op de lonen, en daarmee op de concurrentiekracht van sectoren. Daarbij geldt voor het tweede effect dat tekorten aan arbeid tot hogere lonen leiden, en daarmee tot minder competitieve export, terwijl een overvloedig arbeidsaanbod juist druk zet op de lonen en daarmee export concurrerender maakt. Daarbij zijn arbeidsintensieve sectoren

573 Smith et al. 2024.

574 In de meeste gevallen valt een 'regio' samen met een land, maar sommige landen zijn samengevoegd en zijn dus in de analyse niet apart te onderscheiden. Voor zo'n groep landen gebruikt de OESO de term 'regio'.

575 In technische termen betreft het een 'multi-country and multi-sector general equilibrium model', onder de naam metro. Meer gedetailleerde informatie over de opzet van het model is te vinden in Smith et al. 2024; Working Party of the Trade Committee 2023 en online op <https://www.oecd.org/en/topics/sub-issues/metro-trade-model.html>.

576 OESO 2018.

577 OESO 2019.

578 OESO 2020.

gevoeliger voor veranderingen in loonniveau en daarmee voor demografie.⁵⁷⁹ Veranderende competitiviteit van sectoren in landen werkt vervolgens door in de mondiale handelsketens. Bedrijven kunnen bijvoorbeeld reageren op hogere lonen door een tussenproduct uit een ander land te gaan halen. Of ze kunnen reageren op een krimpende vraag door producten elders af te zetten. Zo kunnen mondiale waardeketens zich geleidelijk geheel of gedeeltelijk over de wereld gaan verleggen onder invloed van demografische veranderingen.

Uiteraard kent zo'n model, net als alle modellen, beperkingen en onzekerheden. Allereerst is het goed om helder te zijn over wat het doel van het model is: dat is heel expliciet *niet* om te voorspellen hoeveel Nederland in 2050 handelt met bijvoorbeeld China, Indonesië of Duitsland. Het doel is om in te schatten in hoeverre *demografische veranderingen* in de toekomst *bijdragen aan verschuivingen in de handelspatronen*. Daarnaast zijn er natuurlijk allerlei andere factoren die voor verschuivingen in de handel zorgen. Al besproken zijn nieuw handelsbeleid zoals importheffingen, technologische ontwikkelingen waardoor zaken op nieuwe plekken of manieren gemaakt kunnen worden, politieke veranderingen zoals sancties, en geografische of infrastructurele factoren zoals de bouw van een diepe zeehaven. Zulke andere veranderingen zijn in de meeste gevallen niet of nauwelijks te voorspellen, en zijn niet het onderwerp van dit rapport. Het model houdt zulke factoren dan ook constant, en onderzoekt de impact van demografische veranderingen⁵⁸⁰ – wat economen ook wel de 'marginale impact' noemen.⁵⁸¹ De meerwaarde van zo'n model zijn dan ook niet de exacte getallen, maar vooral de richting en relatieve omvang van de effecten. Die vertellen ons namelijk iets over de toekomst waarop het Nederlandse (handels) beleid zich moet voorbereiden.

579 Ook het type vaardigheid dat nodig is in een sector, is van belang en in het model opgenomen. Het model onderscheidt daarbij vijf types arbeidsvaardigheden. Specifiek gaat het dan om 'technical and assistant professionals', 'clerks', 'service and shop assistants', 'office managers and professionals' en 'agricultural and other low skilled workers'.

580 Aanvullend worden daarnaast verschillende migratiescenario's onderzocht, onder andere een scenario waarbij de vaardighedenmix van toekomstige migranten anders is (meer hoogopgeleiden) dan van historische instroom naar Nederland.

581 Marginaal betekent hier niet 'klein' maar 'aan de marge', ofwel: hoeveel verandert in procentpunten bijvoorbeeld het BBP, wanneer een andere variabele (zoals omvang van de beroepsbevolking) een procentpunt verandert.

Bijlage 3 Empirische analyse arbeidsmigratie oostelijke EU – Methodes en regressietabel

De afhankelijke variabele van deze analyse, die besproken wordt in hoofdstuk 5, is de natuurlijke logaritme van de migratiestroom naar een van de bestemmingslanden. We hebben hierbij de beschikking over 493 waarnemingen (van alle Oost-Europese lidstaten van de EU naar Nederland, Duitsland en het VK). Omdat niet alle lidstaten tegelijk toetraden tot de EU en het Verenigd Koninkrijk de Unie in 2020 verliet, hebben we te maken met een zogenoemd *unbalanced panel*. Voor de in hoofdstuk genoemde economische verklaringen voor internationale arbeidsmigratie maakten we gebruik van twee proxies. Voor het effect van loonverschillen maakten we gebruik van het verschil in BBP per capita tussen het vertrek- en het bestemmingsland. Om rekening te houden met netwerkeffecten en institutionele effecten, hebben we de omvang van de betreffende migrantenpopulatie in het potentiële bestemmingsland als covariaat toegevoegd aan het regressiemodel. We maakten gebruik van een autoregressiecoëfficiënt van de eerste orde ($ar(1)$) om het model te ontdoen van temporele autocorrelatie. De resultaten van deze analyse staan in tabel A2.

Deze analyse laat zien dat zowel het verschil met het BBP per capita in het herkomstland als het verschil met dat in alternatieve bestemmingslanden (vanuit Nederland gezien Duitsland en het VK) statistisch significant is (model A). Als het BBP per capita in het bestemmingsland hoger is ten opzichte van het land van het herkomst ofwel ten opzichte van alternatieve bestemmingslanden, dan neemt het aantal arbeidsmigranten toe. Deze associaties hebben theoretisch gezien de verwachte richting (zie hoofdstuk 5). Een relatief welvarende economie leidt immers tot meer migratie omdat de economische baten van migratie dan groter zijn. Het verschil in het werkloosheidspercentage tussen het land van aankomst en dat van vertrek is eveneens statistisch significant. Indien het verschil in werkloosheid toeneemt, leidt dit in modellen A en B tot een daling van de migratiestroom. Ook dat is in lijn met de theorie: de kans op werk daalt als de werkloosheid hoog is, waardoor de geschatte voordelen van migratie dalen (hoofdstuk 5).

Tabel A2. Geschatte regressiecoëfficiënten ter verklaring van de natuurlijke logaritme van het aantal migranten uit de MOE-landen naar Nederland, Duitsland en het VK.

	Model A	Model B
C	-1,844**	-5,748**
<i>Economische variabelen</i>		
Verschil BBP per capita herkomstland – bestemmingsland	0,003**	0,003**
Verschil BBP per capita met alternatieve bestemmingslanden	0,033**	0,027**
Verschil werkloosheid herkomstland – bestemmingsland	-0,058**	-0,065**
<i>Demografische variabelen</i>		
ln (omvang migrantenpopulatie)	0,691**	0,650**
ln (bevolkingsomvang herkomstland)	0,305**	0,411**
Afhankelijkheidsratio herkomstland	-0,040**	
Percentage jong (20-39 jaar) herkomstland		0,027*
AR(1)	0,785**	0,793**
R ²	0,94	0,94
Aantal waarnemingen (N×T)	493	493

De omvang van de migrantenpopulatie in het bestemmingsland van aankomst is bedoeld om het netwerkeffect en het institutionele effect te vangen dat ervoor zorgt dat de migratie voortgaat (hoofdstuk 5). De geschatte coëfficiënt voor deze variabele is statistisch significant: meer migranten komen uit een gegeven herkomstland als er meer mensen uit dat land aanwezig zijn in het bestemmingsland.⁵⁸² Ook de bevolkingsomvang van het herkomstland is zoals verwacht significant: een grotere bevolkingsomvang betekent dat meer mensen de migratiekeuze kunnen maken, waardoor de migratie gemiddeld hoger is.

582

De omvang van de migrantenpopulatie is, net zoals de afhankelijke variabele, in de vergelijking opgenomen als een natuurlijk logaritme, waardoor de coëfficiënt een zuivere elasticiteit is.

Hoe zit het met de resultaten voor de demografische variabelen die voor het vraagstuk van dit rapport in het bijzonder relevant zijn? De geschatte coëfficiënt voor het effect van de afhankelijkheidsratio in het land van vertrek is statistisch significant. Neemt de afhankelijkheidsratio in het land van vertrek toe, dan daalt de migratiestroom vanuit het herkomstland. Dit is conform de verwachting. Een hogere afhankelijkheidsratio betekent dat het aandeel van de beroepsbevolking in de totale bevolking afneemt. Daardoor maken relatief minder mensen de migratiekeuze. Dit leidt ceteris paribus tot een kleinere migratiestroom.

We hebben ten slotte ook een tweede model geschat met als alternatieve demografische covariaat het aandeel 20- tot en met 39-jarigen in de totale populatie in plaats van de afhankelijkheidsratio (model B). De regressiecoëfficiënt van deze variabele is ook statistisch significant. Een toename van het aandeel jonge personen leidt tot een hogere migratiestroom tussen een herkomstland en een bestemmingsland. Dit is lijn met de theorie, omdat de netto contante waarde van migratie voor jonge mensen hoger is. Gegeven de bevolkingsomvang, zou een groter aandeel jonge mensen leiden tot meer migratie. Andere coëfficiënten veranderen niet wezenlijk door de fractie jonge mensen te gebruiken in plaats van de afhankelijkheidsratio.

Gesproken Personen

Vermelding organisatie ten tijde van het gesprek met de WRR.

C.W.A.M. (Kees) Aarts, Rijksuniversiteit Groningen
Y. (Yvonne) Adema, Centraal Planbureau (CPB)
E. (Edmund) Aman, Universiteit Leiden
J.B. (Joel) Antonie, Ministerie van Buitenlandse Zaken
I.J.M. (Ivo) Arnold, Erasmus Universiteit Rotterdam
A. (Ajay) Bailey, Universiteit Utrecht
R.M.R. (Roderick) Bartels, Ministerie van Economische Zaken en Klimaat
E.J. (Eric) Bartelsman, Vrije Universiteit Amsterdam
J.P.J. (Jan Pieter) Barendse, Ministerie van Buitenlandse Zaken
J.A.A. (Joop) de Beer, Nederlands Interdisciplinair Demografisch Instituut (NIDI)
R. (Rojan) Bolling, Adviesraad Internationale Vraagstukken en Adviesraad Migratie
P. (Petra) Bolster, FNV
N.A. (Noortje) Booger, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
M. (Malgorzata) Bos-Karczewska, Deskundige Arbeidsmigratie Polen
E. (Erna) Bosschart, FNV
S. (Steven) Brakman, Rijksuniversiteit Groningen
Yves (Y.) Breem, Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO)
R.E. (Remco) Breuker, Universiteit Leiden
D. (Dirk-Jan) Brouwer, Ministerie van Buitenlandse Zaken
M. (Michael) van der Cammen, Bundesagentur für Arbeit (BA)
S. (Sigried) Caspar, Europese Commissie, DG Employment, Social Affairs and Inclusion
J. (Jakkie) Cilliers, African Futures and Innovation Programme
T. (Tijn) Croon, Europese Commissie, DG Employment, Social Affairs and Inclusion
H.P. (Harry) van Dalen, Tilburg University
P. (Pieter) van Dalen, Ministerie van Financiën
D.C. (Daan) van Dam, Ministerie van Economische Zaken en Klimaat
N.J. (Koos) Dijkstra, Ministerie van Buitenlandse Zaken (DDE)
C.N.A. (Coen) van Duin, Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS)
H. (Haico) Ebberts, Nyenrode Business Universiteit
C. (Casper) van Ewijk, Tilburg University
P. (Patrick) Fey, CNV
L.E. (Lichelle) Fisser, Ministerie van Buitenlandse Zaken
A.C. (Lex) Meijdam, Tilburg University

- R.I.A. (Ruben) van Gaalen**, Centraal Bureau voor de Statistiek en Universiteit van Amsterdam
- S. (Sílvia) Garcia-Mondicó**, Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO)
- H.G.M. (Henny) Gerner**, Ministerie van Buitenlandse Zaken
- M.J. (Meike) de Goede**, Ministerie van Buitenlandse Zaken
- F.S. (Femke) de Groot**, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
- R. (Robert) Grundke**, Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO)
- P. (Pieter) Hasekamp**, Centraal Planbureau (CPB)
- D.J. (Daniël) Herbers**, Ministerie van Economische Zaken en Klimaat
- B. (Bert) Hofman**, National University Singapore
- G. (Gamze) Igriglu**, Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO)
- J.R.S. (Sierk) IJsselstein Mulder**, Ministerie van Asiel en Migratie
- M.A.L.M. (Marjolijn) Jaarsma**, Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS)
- J.T. (Jeroen) Jacobs**, Ministerie van Buitenlandse Zaken
- F. (Freek) Janmaat**, Vertegenwoordiging van de Europese Commissie in Nederland
- H.J. (Harold) Jansen**, Ministerie van Financiën
- M.M. (Marenne Mei) Jansen**, Ministerie van Defensie
- R.D. (Rianne) 't Jong**, Ministerie van Financiën
- B. (Brechtje) Klandermans**, Ministerie van Buitenlandse Zaken
- R.B. (Reina) Kloosterman**, ADB Topconsult
- M.J. (Meyndert) van der Kolk**, Ministerie van Economische Zaken en Klimaat
- G. (Bert) Kornet**, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
- E. (Emmy) Kordodima**, Europese Commissie, DG Trade
- W.S. (Wouter) Kuin**, Ministerie van Buitenlandse Zaken
- H. (Heine) Lageveen**, Ministerie van Buitenlandse Zaken
- S.L. (Sarah) de Lange**, Universiteit van Amsterdam
- M. (Michiel) Leuvensteijn**, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
- T. (Thomas) Liebig**, Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO)
- J.G.M. (Charles) van Marrewijk**, Utrecht University School of Economics
- X. (Xiaoxue) Martin**, Clingendael China Centre
- G.W. (Gerdien) Meijerink**, Centraal Planbureau (CPB)
- M. (Margo) Molkenboek**, CNV
- F.M.H. (Marc) Moquette**, Ministerie van Buitenlandse Zaken
- R.P. (Robbin) Mulder**, Ministerie van Buitenlandse Zaken
- D.C. (David) van den Nieuwenhof**, Ministerie van Buitenlandse Zaken (BIS)
- A.L. (Adriaan) Nunes**, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
- A. (Arend) Odé**, Sociaal-Economische Raad (SER)
- J.R. (Jorrit) Oppewal**, Adviesraad Internationale Vraagstukken

S.R. (Sietse) Papenborg, Ministerie van Economische Zaken en Klimaat
F.N. (Frank) Pieke, Leiden Asia Center
W.H. (Willem) Punt, Ministerie van Buitenlandse Zaken
B. (Bart) van Riel, Sociaal-Economische Raad (SER)
E.T.W. (Evelien) van Roemburg, Adviesraad Migratie
H.G. (Huib) van Rozendaal, Ministerie van Sociale Zaken en
Werkgelegenheid
P. (Peter) Schuurman, Speciaal Gezant voor Migratie Buitenlandse Zaken
P.D. (Pieter) Smidt van Gelder, Ministerie van Buitenlandse Zaken
D. (Donal) Smith, Organisatie voor Economische Samenwerking en
Ontwikkeling (OESO)
A.T. (Arthur) van 't Spijker, Ministerie van Asiel en Migratie
J. (Jorden) Splinter, Ministerie van Buitenlandse Zaken
R. (Rowin) van Son, Sociaal-Economische Raad (SER)
J.M. (Jan-Maarten) van Sonsbeek, Centraal Planbureau (CPB)
M. (Marius) Spiridon, Europese Commissie, DG Internal Market, Industry,
Entrepreneurship and SMES
M. (Michiel) Swinkels, Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen
2050
M. (Machiel) Telling, Ministerie van Financiën
C.A.B. (Cristiaan) Thissen, Ministerie van Sociale Zaken en
Werkgelegenheid
I.C. (Iris) van Tilburg, Centraal Planbureau (CPB)
R. (Rens) van Tilburg, Sustainable Finance Lab
M. (Marcel) Timmer, Rijksuniversiteit Groningen
B. (Bianka) Valkovicova, Europese Commissie, DG Employment, Social
Affairs and Inclusion
J.J. (Jan) Verboom, Ministerie van Asiel en Migratie
D. (Daniël) van Vuuren, SEO Economisch Onderzoek
D. (Daan) Versleijen, Ministerie van Economische Zaken en Klimaat
J. (Jeroen) Visser, Sociaal-Economische Raad (SER)
M. (Marhijn) Visser, VNO-NCW
J. (Jozef) Waanders, Ministerie van Buitenlandse Zaken
P.M. (Nelleke) van de Walle, Ministerie van Defensie
L.M.A. (Lot) van Walsem, Ministerie van Buitenlandse Zaken
B. (Benjamin) Wache, Centraal Planbureau (CPB)
B.M. (Bart) Wilbrink, Ministerie van Financiën
L.J.G. (Leo) van Wissen, Nederlands Interdisciplinair Demografisch Instituut
(NIDI)
I. (Isabel) Wittehoek, Ministerie van Buitenlandse Zaken (gedetacheerd
vanuit Federale Overheidsdienst Buitenlandse Zaken, België)
E.B. (Annelies) Zoomers, Adviesraad Internationale Vraagstukken
T. (Thomas) Zwiers, Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG)

Literatuurlijst

- Aanjaagteam bescherming arbeidsmigranten. (2020). *Geen tweederangsburgers. Aanbevelingen om misstanden bij arbeidsmigranten in Nederland tegen te gaan*. Den Haag: Rijksoverheid.
- Abbasi, M. J., Mehryar, A., Jones, G., & McDonald, P. (2002). Revolution, war and modernization: Population policy and fertility change in Iran. *Journal of Population Research*, 19(1), 25–46.
- Acemoglu, D., Fergusson, L., & Johnson, S. (2020). Population and conflict. *The Review of Economic Studies*, 87(4), 1565–1604.
- Acemoglu, D., Johnson, S., & Robinson, J. A. (2001). The colonial origins of comparative development: An empirical investigation. *American economic review*, 91(5), 1369–1401.
- Acemoglu, D., Naidu, S., Restrepo, P., & Robinson, J. A. (2019). Democracy does cause growth. *Journal of political economy*, 127(1), 47–100.
- Acton, M., & Reed, J. (2025, 17 februari). Apple's quiet pivot to India. *The Financial Times*.
- Adilbish, O.E., Cerdeiro, D.A., Duval, R.A. et al. (2025) *Europe's Productivity Weakness: Firm-Level Roots and Remedies*, (IMF Working Papers, 040). <https://doi.org/10.5089/9798229001441.001>
- Adviesraad Migratie. (2022). *Zorgvuldig arbeidsmigratiebeleid. Hoe de langdurige zorg profijt kan hebben van vakmigranten*. Den Haag: Adviesraad Migratie
- Adviesraad Migratie. (2023). *Arbeidsmigratie: Oplossing voor economie en demografie?* Den Haag: Adviesraad Migratie.
- Adviesraad Migratie. (2024a). *Afgewogen arbeidsmigratie. Gericht arbeidsmigratiebeleid voor brede welvaart*. Den Haag: Adviesraad Migratie
- Adviesraad Migratie. (2024b). *Geen derderangsburgers: De risico's voor gedetacheerde arbeidsmigranten en de Nederlandse samenleving*. Den Haag: Adviesraad Migratie.
- Adviesraad Migratie. (2025). *Investeren in samenleven. Hoe arbeidsmigranten beter ingebed kunnen worden in de Nederlandse samenleving*. Den Haag: Adviesraad Migratie.
- AenM. (2025). *De staat van migratie 2025*. Den Haag: Ministerie van Asiel en Migratie.
- Ahmad-Yar, A. W., & Bircan, T. (2021). Anatomy of a misfit: International migration statistics. *Sustainability*, 13(7), 4032.
- Ahmed, S. A., Cruz, M., Quillin, B., & Schellekens, P. (2016). *Demographic change and development: Looking at challenges and opportunities through a new typology* (Policy Research Working Paper 7893). World Bank, Development Prospects Group, Development Economics.
- AIV. (2025). *Nederland, Europa en het Mondiale Zuiden in een veranderende*

- wereldorde*. Den Haag: Adviesraad Internationale Vraagstukken.
- Aiyar, S., Ebeke, C., & Shao, X. (2016). *The impact of workforce aging on European productivity* (IMF Working Papers, wp/16/238). doi:10.5089/9781475559729.001
- Akintunde, T. S., Olomola, P. A., & Oladeji, S. I. (2013). Population dynamics and economic growth in Sub-Saharan Africa. *Population*, 4(13), 148–157.
- Aksan, A. M. (2014) 'Effects of childhood mortality and morbidity on the fertility transition in sub-Saharan Africa', *Population and Development Review* 40, 2: 311–329.
- Aksoy, Y., Basso, H. S., Smith, R. P., & Grasl, T. (2019). Demographic structure and macroeconomic trends. *American Economic Journal: Macroeconomics*, 11, 193–222.
- Allen, T. & Thomas A. (2000) Poverty and development into the 21st century. Oxford University Press.
- Anderson, P., & Lindberg, F. (2024). National Perspectives on Europe's De-risking from China. Swedish National China Centre, The Swedish Institute of International Affairs.
- Antras, P., & Chor, D. (2021). *Global value chains* (nber Working Paper 28549). National Bureau Of Economic Research.
- Arbeidsmigratie in goede banen, tijdelijke commissie lessen uit recente arbeidsmigratie. (2011). *Eindrapport van de Tijdelijke commissie arbeidsmigratie*. Den Haag.
- Arriola, C., Cai, M., Kowalski, P., Miroudot, S. & Van Tongeren, F. (2024). *Towards demystifying trade dependencies: At what point do trade linkages become a concern?* (OECD Trade Policy Papers, No. 280). Paris: OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/2a1a2bb9-en>.
- Ashton, B., Hill, K., Piazza, A., & Zeitz, R. (1984). Famine in China 1958–61. *Population and Development Review*, 10(4), 613–645.
- Autor, D. H., Dorn, D., & Hanson, G. H. (2013). The China Syndrome: Local labor market effects of import competition in the United States. *The American Economic Review*, 103(6), 2121–2168.
- Baerlocher, D., Parente, S. L., & Rios-Neto, E. (2019). Economic effects of demographic dividend in Brazilian regions. *The Journal of the Economics of Ageing*, 14, 100198.
- Bai, L., & Stumpner, S. (2019). Estimating us consumer gains from Chinese imports. *The American Economic Review*, 1(2), 209–224.
- Baier, S. L., Kerr, A., & Yotov, Y. V. (2017). *Gravity, distance, and international trade* (CESifo Working Paper, No. 6357). Munich: Center for Economic Studies and ifo Institute.
- Baklanoff, E. N. (1976). The economic transformation of Spain: Systematic change and accelerated growth, 1959–73. *World Development*, 4(9), 749–759.

- Baldwin, R. E. & Martin, P. (1999). *Two waves of globalisation: Superficial similarities, fundamental differences* (nber Working Paper 6904). National Bureau Of Economic Research. doi: 10.3386/w6904
- Balsvik, R., Jensen, S., & Salvanes, K. G. (2015). Made in China, sold in Norway: Local labor market effects of an import shock. *Journal of Public Economics*, 127, 137–144.
- Batista, C., Han, D., Khanna, G., Mushfiq Mobarak, A., Theoharides, C., & Yang, D. (2025). Brain drain or brain gain? Effects of high-skilled international emigration on origin countries. *Science* 388, eadr8861. doi:10.1126/science.adr8861
- Batra, A. (2022). *India's trade policy in the 21st century*. Routledge.
- Becker, G. S. (1975). *Human capital: A theoretical and empirical analysis, with special reference to education* (2nd ed.). National Bureau of Economic Research.
- Berelson, B. (1979). Romania's 1966 anti-abortion decree: The demographic experience of the first decade. *Population Studies*, 33(2), 209–222.
- Bernhardt, M., & Luciano, S. A. (2025). Project case: Triple win project—Fair and sustainable recruitment of nurses. In Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (giz) GmbH (Eds.), *Sustainable Aging* (pp. 169–172). Berlin, Heidelberg: Springer.
https://doi.org/10.1007/978-3-662-69139-7_13
- Bettarelli, L., Furceri, D., Loungani, P., Ostry, J. D., & Pisano, L. (2025). *Economic development, carbon emissions and climate policies* (Working Paper 18/2025). Bruegel.
- Beunderman, M. (2025, 19 september). Indiase econoom Rajan zag in 2005 de financiële crisis al aankomen, en vreest nu nieuwe problemen door lage rentes. 'Dat is bijna een ijzeren wet'. NRC Handelsblad.
- Bloom, D. E., & Canning, D. (1999). *Economic development and the demographic transition: the role of cumulative causality*. Center for International Development at Harvard University.
- Bloom, D. E. & Canning, D. (2004). *Global demographic change: Dimensions and economic significance* (Working Paper 10817). National Bureau Of Economic Research.
- Bloom, D. E., Canning, D., & Fink, G. (2010). Implications of population ageing for economic growth. *Oxford review of economic policy*, 26(4), 583–612.
- Bloom, D. E., Canning, D., & Sevilla, J. P. (2001). *Economic growth and the demographic transition* (Working Paper 8685). National Bureau Of Economic Research.
- Bloom, D. E., Canning, D., & Sevilla, J. P. (2003a). *The demographic dividend: A new perspective on the economic consequences of population change*. Rand Corporation.
- Bloom, D. E., Canning, D., & Sevilla, J. P. (2003b). Geography and poverty

- traps. *Journal of Economic Growth*, 8(4), 355–378.
- Bloom, D. E., Kuhn, M., & Prettner, K. (2017). 'Africa's prospects for enjoying a demographic dividend', *Journal of Demographic Economics* 83, 1: 63–76.
- Bloom, D. E., Sachs, J. D., Collier, P., & Udry, C. (1998). Geography, demography, and economic growth in Africa. *Brookings papers on economic activity*, 1998(2), 207–295.
- Bloom, D. E., & Williamson, J. (1998). Demographic Transitions and Economic Miracles in Emerging Asia. *World Bank Economic Review*, 12, 419–456.
- Böcker, A.G.M. & de Lange, T. (2024) Vaklui van Ver: De regulering van arbeidsmigratie in Nederland en inspiratiemogelijkheden uit andere landen. *Tijdschrift voor Arbeidsrecht in Context* 3, 100–112
- Bodnar, K., & Nerlich, C. (2022). *The macroeconomic and fiscal impact of population ageing* (Occasional Paper Series ecb, No. 296). European Central Bank.
- Boerman, P. (2021). *Juist aan mbo'ers blijkt nu het grootste tekort op de arbeidsmarkt*. Rotterdam: Werf&.
- Bogers, C., & Postel, J. (2023). *Effect monitoring internationale handelsmissies 2022*. Blauw Research.
- Bonjour, S. (2009). *Grens en gezin: beleidsvorming inzake gezinsmigratie in Nederland, 1955-2005*. Amsterdam: Aksant.
- Boot, N., Manting, D., & Bakker, K. (2025). *Toekomstverkenning Welvaart en Leefomgeving*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Borjas, G. J. (1989). Economic theory and international migration. *International Migration Review*, 23(3), 457–485.
- Bose, A. (1996). Demographic transition and demographic imbalance in India. *Health Transition Review*, 6(supplement), 89–99.
- Boutor, A., & Franssen, L. (2023). Economic missions and firm internationalization: evidence from the Netherlands. *Review of World Economics*, 159(1), 787–826. <https://doi.org/10.1007/s10290-022-00482-1>
- Bown, C. P., & Irwin, D. A. (2017). The gatt's starting point: Tariff levels circa 1947. In M. Elsig, B. Hoekman, & J. Pauwelyn (Eds.), *Assessing the World Trade Organization: Fit for Purpose?* (pp. 45–74). Cambridge: Cambridge University Press.
- Brakman, S., Kohl, T., & Van Marrewijk, C. (2025a). Demography and income in the 21st century: a long-run perspective. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 18(1), 25–40.
- Brakman, S., Kohl, T., & Van Marrewijk, C. (2025b). DemoGravity: World population and trade in the 21st century, *Review of International Economics* 33(2), 486–501.
- Broadberry, S., & O'Rourke, K. H. (2010) - *The Cambridge Economic History of Modern Europe: Volume 2, 1870 to the Present*. Cambridge University Press.

- Brooks, D. J., Brooks, S. G., Greenhill, B. D., & Haas, M. L. (2019). The demographic transition theory of war: Why young societies are conflict prone and old societies are the most peaceful. *International Security*, 43(3), 53–95. https://doi.org/10.1162/isec_a_00335
- Brunborg, H., & Urdal, H. (2005). The demography of conflict and violence: An introduction. *Journal of Peace Research*, 42(4), 371–374. <https://doi.org/10.1177/0022343305055254>
- Bundesagentur für Arbeit. (2024). *Länderpotenzialanalyse der ba* [Intern document]. Neurenberg.
- Bundesministerium der Innern. (n.d.). *Migrationspartnerschaften*. <https://www.bmi.bund.de/DE/themen/migration/migrationsabkommen/migrationsabkommen-node.html>
- Bundesregierung. (2024). *Make it in Germany*. Beschikbaar op: <https://www.make-it-in-germany.com/de/>
- Burn-Murdoch, J. (2024, 24 oktober). Peak population may be coming sooner than we think. *The Financial Times*.
- Butler, Z. (2021). The decline of early marriage and motherhood in Latin America: Decomposing second demographic transition characteristics. *Research Square* (preprint).
- Cahn, C., & Guild, E. (2008). *Recent Migration of Roma in Europe*. Wenen: OSCE.
- Caldwell, J. C., & Schindlmayr, T. (2003). Explanations of the fertility crisis in modern societies: A search for commonalities. *Population Studies* 57, 3: 241–263.
- Carluccio, J., Gautier, E., & Guilloux-Nefussi, S. (2018). *Dissecting the impact of imports from Low-Wage countries on French consumer prices*. Paris: Banque de France.
- CBS. (2015). Internationaliseringsmonitor 2015. Eerste Kwartaal. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- CBS. (2024a). *China derde leverancier elektrische auto's in 2023*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- CBS. (2024b). *Nederland Handelsland. Export, import & investeringen 2024*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- CBS. (2025a). Bevolkingsgroei in eerste helft 2025 ongeveer gelijk aan vorig jaar. Beschikbaar op: <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2025/31/bevolkingsgroei-in-eerste-helft-2025-ongeveer-gelijk-aan-vorig-jaar>
- CBS. (2025b). Internationale handel in drie decennia verdrievoudigd, maar groei afgenomen. Beschikbaar op: <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2025/06/internationale-handel-in-drie-decennia-verdrievoudigd-maar-groei-afgenomen>
- CBS. (2025c). *Monitor Brede Welvaart & de Sustainable Development Goals 2025*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- Chandrasekhar, C. P., Ghosh, J., & Roychowdhury, A. (2006). The

- ‘demographic dividend’ and young India’s economic future, *Economic and Political Weekly*, 41(9): 5055–5064.
- Chang, H. J. (2011). Institutions and economic development: theory, policy and history. *Journal of Institutional Economics*, 7(4), 473–498.
- Chatterjee, E., & Desai, S. (2020). *Regional fertility differences in India*. College Park: University of Maryland.
- Chaudhury, R. H. (2014). Will Bangladesh seize or squander the economic opportunity offered by the demographic dividend?. *Asia-Pacific Population Journal*, 29(2), 43–69.
- Chen, D., Fu, N., & Pan, Y. (2019). *Progress and challenges of upper secondary education in China*. Washington, DC: Wereldbank.
- Chen, M., Gietel-Basten, S., & Yip, P. S. F. (2019b). Targeting and mistargeting of family policies in high-income Pacific Asian societies: A review of financial incentives. *Population Research and Policy Review*, 39(3), 389–413.
- Chen, Y., & Huang, Y. (2018). *The Power of the Government: China’s Family Planning Leading Group and the Fertility Decline since 1970*. Maastricht: Global Labour Organisation.
- Cheng, Y. H. A. (2020). Ultra-low fertility in East Asia. *Vienna Yearbook of Population Research*, 18, 83–120.
- Chilton, A., & Woda, B. (2022). The expanding universe of bilateral labor agreements. *Theoretical Inquiries in Law*, 23(2), 1–64.
- China Labor Watch. (2012). Beyond Foxconn: Deplorable working conditions characterize Apple’s entire supply chain. <http://www.chinalaborwatch.org/pro/proshow-176.html>
- Chotkowski, M. (2006). *Vijftien ladders en een dambord: Contacten van Italiaanse migranten in Nederland, 1860-1940*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Chouin, G. (2018). Reflections on plague in African history (14th–19th c.). *Afriques. Débats, méthodes et terrains d’histoire*, 9.
- Churchill, S. A., Inekwe, J., Ivanovski, K., & Smyt, R. (2018). The environmental Kuznets curve in the OECD: 1870–2014. *Energy Economics*, 75, 389–399.
- Cilliers, J. (2021). *The future of Africa: Challenges and opportunities*. Londen: Palgrave Macmillan.
- Cilliers, J. (2025). *Harnessing and advancing Africa’s future demographic dividend* (WRR Working Paper). Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- Cilliers, J. & Ngundu, M. (2025). *Manufacturing. Thematic futures*. Updated 18 July 2025. Beschikbaar op: <https://futures.issafrica.org/thematic/07-manufacturing/> [Online Resource]
- Clark, K., & Drinkwater, S. (2014). Labour migration to the uk from Eastern partnership countries. *iza Journal of European Labor Studies*, 3, 1–19.

- Clemens, M. A. (2015). Global Skill Partnerships: a proposal for technical training in a mobile world, *iza Journal of Labor Policy*, 4(2): 1–18.
- Colantone, I., & Stanig, P. (2018). The trade origins of economic nationalism: Import competition and voting behavior in Western Europe. *American Journal of Political Science*, 62(4), 936–953.
- Coleman, D. (2004). Why we don't have to believe without doubting in the 'Second Demographic Transition'—some agnostic comments. *Vienna Yearbook of Population Research*, 2, 11–24
- CPB & CBS. (2022). Economische verwevenheid met China via handel: Twee kanten van een medaille. Den Haag: Centraal Planbureau & Centraal Bureau voor de Statistiek.
- Cylus, J., Al Tayara, L. (2021). Health, an ageing labour force, and the economy: Does health moderate the relationship between population age-structure and economic growth?. *Social Science & Medicine*, 287, 114353
- Dagevos, J. (2011). De omvang en samenstelling van de Poolse bevolking. In J. Dagevos (red.), *Poolse migranten: De positie van Polen die vanaf 2004 in Nederland zijn komen wonen* (pp. 31–46). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Dasgupta, S., & Singh, A. (2005). Will services be the new engine of Indian economic growth?. *Development and Change*, 36(6), 1035–1057.
- Davis, K. (1945). The world demographic transition. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 237, 1–11.
- De Beer, J., Raymer, J., Van der Erf, R., & Van Wissen, L. (2010). Overcoming the problems of inconsistent international migration data: A new method applied to flows in Europe. *European Journal of Population*, 26(4), 459–481.
- De Beer, P. (2025). Bestrijd inflatie met hogere lonen en minder export. *ESB*, 110(4842).
- De Haas, H. (2010). Migration and Development: A Theoretical Perspective¹. *International Migration Review*, 44, 227–264.
<https://doi.org/10.1111/j.1747-7379.2009.00804.x>
- De Lange, T. (2007). *Staat, markt en migrant: De regulering van arbeidsmigratie naar Nederland 1945-2006*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- De Soto, H. (2013). *The mystery of capital: why capitalism triumphs in the West and fails everywhere else* (Vol. 63). New York: Basic Books.
- Dean, A., & Kretschmer, M. (2007). Can ideas be capital? Factors of production in the postindustrial economy: A review and critique. *Academy of Management Review* 32(2), 73–594.
- Del Boca, D., & Venturini, A. (2003). *Italian migration*. Bonn: IZA.
- Den Draak, M. (2003). *Early life changes: transition in pregnancy and birth outcome in South India*, Amsterdam: Rozenberg Publishers.
- Deneva, N. (2024). The moral economy of welfare: Bulgarian Roma migrants reclaiming social citizenship through fraud. *East European Politics and*

- Societies*, 38(1), 357–376.
- Diephuis, C., & Koning, M. (2023). *Buitenlandse arbeidskrachten in de bouw Analyse van het potentieel van arbeidskrachten binnen de EU*. Amsterdam: Economisch Instituut voor de Bouw.
- DNB (2024). *Groei economie minder vanzelfsprekend bij vergrijzing* (Position Paper). Amsterdam: De Nederlandsche Bank.
- Donoso, V. D., Martín, V., & Minondo, A. (2014). Do differences in the exposure to Chinese imports lead to differences in local labour market outcomes? An analysis for Spanish provinces. *Regional Studies*, 49(10), 1746–1764.
- Draghi, M. (2024). *The future of European competitiveness*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Duhigg, C., & Barboza, D. (2012, 26 januari). In China, human costs are built into an iPad. *The New York Times*. Beschikbaar op: http://www.nytimes.com/2012/01/26/business/ieconomy-apples-ipad-and-the-human-costs-for-workers-in-china.html?pagewanted=all&_r=0
- Eastman, J. T. (2009). The making of a pandemic: bubonic plague in the 14th century. *The Journal of Lancaster General Hospital*, 4(1), 10–17.
- Ebregt, J., Scheer, B., & Verlaat, T. (2025). *Structureel arbeidsaanbod in het CEP 2025*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- ECB. (2021). *Key factors behind productivity trends in euro area countries* (Occasional Paper Series 268). Europese Centrale Bank.
- Eichengreen, B., & Gupta, P. (2011). *The service sector as India's road to economic growth* (No. w16757). National Bureau of Economic Research.
- Ellerman, D. (2005). Labour migration: a developmental path or a low-level trap?. *Development in Practice*, 15(5), 617–630.
- Elsafty, A., & Elzeftawy, A. (2022). Towards effective mitigation of the digital Transformation and covid-19 risk on unemployment in mobile operators in Egypt. *International Journal of Business and Management*, 17(2). doi: 10.5539/ijbm.v17n2p123
- Esteve, A., Lesthaeghe, R., & López-Gay, A. (2012). The Latin American cohabitation boom, 1970–2007. *Population and Development Review*, 38(1), 55–81.
- Esveltdt, I., Kulu-Glasgow, I., Schoorl, J. J. & Van Solinge, H. (1995). *Migratiemotieven, migratienetwerken en partnerkeuze van Turken en Marokkanen in Nederland*. Den Haag: Nederlands Interdisciplinair Demografisch Instituut.
- Europese Commissie. (2023). Commission proposes new measures on skills and talent to help address critical labour shortages. Beschikbaar op: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_5740
- Europese Commissie. (2024). Commission proposal to impose tariffs on imports of battery electric vehicles from China obtains necessary support from EU Member States. Beschikbaar op: <https://ec.europa.eu/>

- commission/presscorner/detail/en/statement_24_5041
- Europese Commissie. (2025a). Negotiations and agreements. Beschikbaar op: https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/negotiations-and-agreements_en
- Europese Commissie. (2025b). College of Commissioners travels to New Delhi to boost eu-India relations. Beschikbaar op: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_25_569
- Europese Commissie. (2025c). Factsheet – EU and Africa trade and investment relations. Beschikbaar op: <https://circabc.europa.eu/ui/group/09242a36-a438-40fd-a7af-fe32e36cbd0e/library/6f29c5be-2073-4da9-b8f4-0fb6985d0621/details?download=true>
- Europese Commissie. (2025d). EU – South Africa Summit Declaration. Beschikbaar op: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_25_773
- Europese Commissie. (2025e). EU invests €852 million in six innovative electric vehicle battery projects. Beschikbaar op: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_25_1727
- Europese Commissie. (2025f). Commission simplifies rules on sustainability and EU investments, delivering over €6 billion in administrative relief. Beschikbaar op: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_25_614
- Europese Raad. (n.d.). *EU-sancties tegen Iran*. Beschikbaar op: <https://www.consilium.europa.eu/nl/policies/sanctions-against-iran/>
- Euwals, R., Van Heuvelen, H., Meijerink, G., Möhlmann, J., & Rabaté, S. (2021). *Increased trade with China and Eastern Europe hardly affects Dutch workers*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- Fajgelbaum, P. D., & Khandelwal, A. K. (2016). Measuring the Unequal Gains from Trade. *The Quarterly Journal of Economics*, 113(3), 1113–1180, <https://doi.org/10.1093/qje/qjw013>
- Fassmann, H., & Hintermann, C. (1997). *Migrationspotential Ostmitteleuropa: Struktur und Motivation potentieller Migranten aus Polen, der Slowakei, Tschechien und Ungarn*. Wenen: Österreichischen Akademie der Wissenschaften.
- Feijten, P., Van Duin, C., & Stoeldraijer, L. (2024). *Verkenning Bevolking 2050 – editie 2024*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek. Beschikbaar op: <https://www.cbs.nl/nl-nl/longread/aanvullende-statistische-diensten/2024/verkenning-bevolking-2050-editie-2024/3-uitkomsten-bevolkingsvarianten>
- Fernandez-Villaverde, J. (2025). *The demographic future of humanity: Facts and*

- consequences*. Beschikbaar op: https://www.sas.upenn.edu/~jesusfv/Slides_London.pdf
- Filipek, K., & Polkowska, D. (2020). The latent precariousness of migrant workers: a study of Ukrainians legally employed in Poland. *Journal of International Migration and Integration*, 21(1), 205–220.
- Findlay, R., & O'Rourke, K. H. (2007). *Power and plenty: Trade, war, and the world economy in the second millennium*. Princeton University Press. <https://doi.org/10.2307/j.ctv6zdc8p>
- Franssen, L., Peeters, T., Prenen, L., & Van den Berg, M. (2024). *Vervolgonderzoek economische missies onder leiding van bewinds-personen*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- Freedman, R., Zhenyu, X., Bohua, L., & Lavelly, W. (1988). Education and fertility in two Chinese provinces: 1967-1970 to 1979-1982. *Asia-Pacific Population Journal*, 3(1), 3–30.
- Frejka, T. (1985). Induced abortion and fertility. *Family Planning Perspectives*, 17(5) 230–234.
- Galor, O. (2011). *Unified growth theory*. Princeton University Press.
- Gao, H. (2023, 22 juni). How China's education system trapped a generation. *Foreign Policy*.
- Garvey, D. (1985). The history of migration flows in the Republic of Ireland. *Population Trends*, 39, 22–30.
- GBD 2021 Fertility and Forecasting Collaborators. (2024). Global fertility in 204 countries and territories, 1950–2021, with forecasts to 2100: a comprehensive demographic analysis for the global burden of disease study 2021. *The Lancet*, 403(10440), 2057–2099.
- Georgescu, D. (2015). *'Ceausescu's children': The making and unmaking of Romania's last socialist generation (1965-2010)*. Urbana-Champaign: University of Illinois.
- Gijsberts, M. I. L., & Lubbers, M. (2013). *Nieuw in Nederland: Het leven van Bulgaren en Polen in Nederland*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Gijsberts, M. I. L., Andriessen, I., Nicolaas, J. M. M., & Huijnk, W. J. J. (2018). *Bouwend aan een toekomst in Nederland: De levensituatie van Poolse migranten die zich na 2004 hebben ingeschreven*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Glaeser, E. L., La Porta, R., Lopez-de-Silanes, F., & Shleifer, A. (2004). Do institutions cause growth?. *Journal of Economic Growth*, 9(3), 271–303.
- Goldstone, J. A. (2002). Population and security: How demographic change can lead to violent conflict. *Journal of International Affairs*, 56(1), 3–21. <https://doi.org/10.2307/24357881>
- Goodhart, C., & Pradhan, M. (2020). *The great demographic reversal. Ageing societies, waning inequality, and an inflation revival*. Palgrave Macmillan Cham.

- Górny, A., & Kaczmarczyk, P. (2019). European migration transition in the context of post-enlargement migration from and into Central and Eastern Europe. In C. Inglis, W. Li & B. Khadria (Eds.), *The sage handbook of international migration* (pp. 358–375). Londen: sage Publications.
- Government of India. (2025). *National import-export record for yearly analysis of trade*. Beschikbaar op: https://niryat.gov.in/india#?start_date=202304&end_date=202403&default_table=default&sort_table=export_achieved-sort-desc
- Greenhalgh, S. (2005). Missile science, population science: The origins of China's one-child policy. *The China Quarterly*, 182, 253–276.
- Gribble, J. N., & Bremner, J. (2012). Achieving a demographic dividend. *Population Bulletin*, 67(2).
- Grieger, G. (2024). *International trade dispute settlement. World Trade Organisation Appellate Body crisis and the multi-party interim appeal arbitration arrangement*. Brussels: European Parliamentary Research Service.
- Groth, H., May, J. F., & Turbat, V. (2019). Policies needed to capture a demographic dividend in Sub-Saharan Africa. *Canadian Studies in Population*, 46(1), 61–72.
- Guevarra, A. (2010). *Marketing dreams, manufacturing heroes. The trans-national labor brokering of Filipino workers*. New Brunswick: Rutgers University Press.
- Guo, Z., Wu, Z., Schimmele, C. M., & Li, S. (2012). The effect of urbanization on China's fertility. *Population Research and Policy Review*, 31(3), 417–434.
- Gustafsson, B. A., Hasmath, R., & Ding, S. (2021). *Ethnicity and inequality in China*. Abingdon: Routledge.
- Harrison, J. (1980). Spanish economic history: From the restoration to the Franco regime. *Economic History Review*, 33(2), 259–275.
- Hasekamp, P., & Scheer, B. (2024). *Krappe arbeidsmarkt vraagt om keuzes. Beschouwing bij het Centraal Economisch Plan 2024*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- Hassan, K., & Salim, R. (2015). Population ageing, income growth and CO₂ emission: Empirical evidence from high income OECD countries. *Journal of Economic Studies*, 42(1), 54–67.
- Head, K. en Mayer, T. (2021) The United States of Europe: A Gravity Model Evaluation of the Four Freedoms. *Journal of Economic Perspectives* 35 (2): 23–48.
- Helveston, J. P., He, G., & Davidson, M. R. (2022). Quantifying the cost savings of global solar photovoltaic supply chains. *Nature*, 612, 83–87. <https://doi.org/10.1038/s41586-022-05316-6>
- Henderson, J., Hulme, D., Phillips, R., & Kim, E. M. (2002). *Economic*

- governance and poverty reduction in South Korea* (Report to the DFID). Alliance Manchester Business School, University of Manchester.
- Heyma, A., & Vervliet, T. (2022). *Arbeidsmigratie in 2030: Mogelijke ontwikkelingen in vier scenario's*. Amsterdam: seo Economisch Onderzoek.
- Hilderink, H. B. M. (2000). *World population in transition: An integrated regional modelling framework*. Amsterdam: Thela Thesis.
- Hinde, A. (1998). *Demographic methods*. Londen: Arnold.
- IBO Arbeidsmigratie. (2025). *Wat werkt voor de toekomst*. Den Haag: Rijksoverheid.
- IHME. (2020). *Global fertility, mortality, migration, and population forecasts 2017–2100*. Seattle: Institute for Health Metrics and Evaluation.
- ILO. (2015b). *Towards a holistic approach to labour migration governance and labour mobility in North Africa*. International Labour Organization. Beschikbaar op: <https://www.ilo.org/projects-and-partnerships/projects/towards-holistic-approach-labour-migration-governance-and-labour-mobility-0>
- ILO. (2015a). *Insights into working conditions in India's garment industry*. International Labour Organization. Beschikbaar op: <https://www.ilo.org/media/441451/download>
- IMF. (2024). *Regional Economic Outlook 2024. A recovery short of Europe's full potential*. Washington, dc: International Monetary Fund.
- IMF. (2025a). *World Economic Outlook, April 2025* (chapter 2). International Monetary Fund. <https://doi.org/10.5089/9798400289583.081.CH002>
- IMF. (2025b). *World Economic Outlook database: April 2025*. Washington, dc: International Monetary Fund. Beschikbaar op: <https://www.imf.org/en/Publications/weo/weo-database/2025/april>
- ING Group. (2024). *ing Group Annual Report 2023*. Beschikbaar op: <https://www.ing.com/Investors/Financial-performance/Annual-reports/2023/2023-ING-Groep-N.V.-annual-report.htm>
- Iordache, A. (2014). The discourse and control of reproduction in communist and post-communist Romania. *AnAlize: Journal of Gender and Feminist Studies*, 2(16), 128–159.
- IPCC. (2021). *Climate change 2021: The physical science basis*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781009157896>
- Isbouts, L., De Visser, M., Engbersen, E., Jennissen, R., Van Riel, A., & Werner, G. (2024). *Lessen voor arbeidsmigratie in de Nederlandse zorg: een interview- en literatuurstudie* (WRR Working Paper Nr. 58). Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- Jacobs, B. (2025). Theoretische fundering van welvaart moet en kan beter. *ESB*, 110(4841), 16–19.
- Jennissen, R. (2003). Economic determinants of net international migration in

- Western Europe. *European Journal of Population* 19(2), 171–98.
- Jennissen, R. P. W. (2004). *Macro-economic determinants of international migration in Europe*. Amsterdam: Dutch University Press.
- Jennissen, R. P. W. (2007). Causality chains in the international migration systems approach. *Population Research and Policy Review*, 26(4), 411–436.
- Jennissen, R. (2011a). Internationale migratie naar en vanuit Nederland: Algemene trends. In R. P. W. Jennissen (red.), *De Nederlandse migratiekaart: Achtergronden en ontwikkelingen van verschillende internationale migratietypen* (pp. 33–75). Den Haag: BJu.
- Jennissen, R. (2011b). Ethnic migration in Central and Eastern Europe: Its historical background and contemporary flows. *Studies in Ethnicity and Nationalism*, 11(2), 252–270.
- Jennissen, R. (2013). De instroom van buitenlandse arbeiders en de migratiegeschiedenis van Nederland na 1945. *Justitiële Verkenningen*, 39(6), 9–31.
- Jennissen, R., Bovens, M., Engbersen, G., & Bokhorst, M. (2023). *Migration diversity and social cohesion: Reassessing the Dutch policy agenda*. Cham: Springer.
- Jennissen, R., Engbersen, G., Bokhorst, M., & Bovens, M. (2018). *De nieuwe verscheidenheid: Toenemende diversiteit naar herkomst in Nederland*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- Jennissen, R., Van der Gaag, N., & Van Wissen, L. (2006). Searching for similar international migration trends across countries in Europe. *Genus*, 37–64.
- Jisheng, Y. (2012). *Tombstone. The untold story of Mao's great famine*. Penguin.
- Jochheim, U., & Falkenheim, D. (2023). *Trade negotiations between the EU and ASEAN member states*. Brussels: European Parliamentary Research Service.
- Joumard, I., Arriola, C., & Dek, M. (2020). *Challenges and opportunities of India's enhanced participation in the global economy* (OECD Economics Department Working Papers, No. 1597). Paris: OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/a6facd16-en>.
- Kahanec, M., & Kureková, L. (2011). *European Union expansion and migration*. Bonn: IZA.
- Kareem, F. O., Martínez-Zarzoso, I., & Brümmer, B. (2023). What drives Africa's inability to comply with EU standards? Insights from Africa's institution and trade facilitation measures. *The European Journal of Development Research*, 35, 938–973. <https://doi.org/10.1057/s41287-022-00547-9>
- Kareem, O. I. (2025). The effects of the European Union trade policies on Africa: evidence from Africa's domestic and the EU markets. *International Journal of Economic Policy Studies*, 19, 231–253.

- Kaul, R., & Dutt, A. (2021, 25 november). India's fertility rate drops below 2.1, contraceptive prevalence up: nfhs. *Hindustan Times*.
- Kerr, A. (2023). A shortage of brides: China's one child policy and transitions of men into marriage. *Research in Economics*, 77(3), 310–321.
- Ketting, E. (1982). Contraception and fertility in the Netherlands. *International Family Planning Perspectives*, 8(4), 141–147.
- King, R. (1993). European international migration 1945-90: A statistical and geographical overview. In R. King (Ed.), *Mass migration in Europe: The legacy and the future* (pp. 19–39). London: Belhaven.
- Koopman, E. R. (2002). *Wezenlijk Nederlands belang en economische migratie: Nationaal toelatingsbeleid ten aanzien van buitenlandse werknemers en zelfstandigen*. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.
- Kotschy, R., & Bloom, D. E. (2023). *Population Aging and Economic Growth: From Demographic Dividend to Demographic Drag?* (nber Working Paper 31585). National Bureau Of Economic Research. doi 10.3386/w31585
- Kroeber, A. R. (2020). *China's economy: What everyone needs to know* (2e editie). Oxford: Oxford University Press
- Krugman, P., Obstfeld, M., & Melitz, M. J. (2022). *International trade: Theory and policy* (12th edition). Pearson.
- Kurzawa, N. (2025, 6 juli). Arbeider aus Osteuropa: Wenn 'die Polin' lieber in Polen arbeitet. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*.
- Kushida, K. (2024) *Japan's Aging Society as a Technological Opportunity*. Washington: Carnegie Endowment for International Peace
- Lakeman, P. (1999). *Binnen zonder kloppen: Nederlandse immigratiepolitiek en de economische gevolgen*. Amsterdam: Meulenhoff.
- Laski, K., & Römisch, R. (2003). *From accession to cohesion: Ireland, Greece, Portugal and Spain and lessons for the next accession*. Wenen: WIIW.
- Lavelly, W., & Freedman, R. (1990). The origins of the Chinese fertility decline. *Demography*, 27(3), 357–367.
- Leamer, E. (1995). *The Heckscher-Ohlin Model in Theory and Practice* Princeton Studies in International Finance No. 77
- Lee, J. W. (2007). Economic growth and human development in the Republic of Korea, 1945–1992. *Reconstruction*, 1945, 61.
- Lee, R., & Mason, A. (2006). What is the demographic dividend?. *Finance and development*, 43(3), 16.
- Lesthaeghe, R. (2010). The unfolding story of the second demographic transition. *Population and Development Review*, 36(2), 211–251.
- Lesthaeghe, R. (2020). The second demographic transition, 1986–2020: Sub-replacement fertility and rising cohabitation—a global update *Genus: Journal of Population Sciences*, 76(1), 1–38.
- Lesthaeghe, R., & Van de Kaa, D. J. (1986). Twee demografische transitiees?. In D. J. van de Kaa & R. Lesthaeghe (red.), *Bevolking: Krimp en groei*

- (pp. 9–24). Deventer: Van Loghum Slaterus.
- Letta, E. (2024). *Much more than a market*. Brussel: Europese Commissie.
- Levinson, M. (2016). *The box: How the shipping container made the world smaller and the world economy bigger* (2nd edition). Princeton: Princeton University Press.
- Lindhout, S. (2024, 13 september). Vergrijzend China verhoogt pensioenleeftijd voor het eerst in 73 jaar. *De Volkskrant*.
- Lutz, W., Crespo Cuaresma, J., Kebede, E., Prskawetz, A., Sanderson, W. C., & Striessnig, E. (2019). Education rather than age structure brings demographic dividend. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 116(26), 12798–12803.
- Maestas, N., Mullen, K. J., & Powell, D. (2023). The Effect of Population Aging on Economic Growth, the Labor Force, and Productivity. *American Economic Journal: Macroeconomics*, 15(2), 306–332.
- Malgouyres, C. (2017). The impact of Chinese import competition on the local structure of employment and wages: Evidence from France. *Journal of Regional Science*, 57(3), 411–441.
- Malik, M. H. (2021). Information technology exports and India's macro-economic indicators. *International Trade, Politics and Development*, 5(2), 114–135.
- Marchand, K., Liagkas, P., Smith, D., & Wojnar, A. (2025). *A new perspective on European labour migration: A case study of the opportunity cost for Greece and Poland* (unu-merit Working Papers No. 015). Maastricht: United Nations University merit. <https://doi.org/10.53330/FMOB4149>
- Mason, A. (2001). *Population change and economic development in East Asia: Challenges met, opportunities seized*. Stanford University Press.
- Mason, A. (2005). Demographic transition and demographic dividends in developed and developing countries. *United Nations expert group meeting on social and economic implications of changing population age structures*, 31(5). New York: United Nations, Population Division.
- Mason, A., & Lee, R. (2022). Six ways population change will affect the global economy. *Population and development review*, 48(1), 51–73.
- Massey, D. S., Arango, J., Hugo, G., Kouaouci, A., Pellegrino, A., & Taylor, J. E. (1993). Theories of international migration: A review and appraisal. *Population and Development Review*, 19(3), 431–466.
- Masuch, K., Anderton, R., Setzer, R., & Benalal, N. (2018). *Structural policies in the euro area* (Occasional Paper Series, No 210). European Central Bank.
- Matsukura, R., Retherford R. D., & Ogawa, N. (2007). Declining fertility in Japan: Its mechanisms and policy responses. *Asia-Pacific Population Journal*, 22(2), 33–50.
- McNicoll, G. (2006). Policy lessons of the East Asian demographic transition. *Population and Development Review*, 32(1), 1–25.

- Meadows, D. H., Meadows, D. L., Randers, J., & Behrens, W. (1972). *The Limits to Growth*. New York: Universe Books.
- Meng, X., Qian, N., & Yared, P. (2015). The institutional causes of China's great famine, 1959–1961. *The Review of Economic Studies*, 82(4), 1568–1611.
- Mentzelopoulou, M. M. (2025). *Demographic changes and labour migration within the EU*. European Parliamentary Research Service
- Menz, T., & Welsch, H. (2011). Population aging and carbon emissions in OECD countries: Accounting for life-cycle and cohort effects. *Energy Economics*, 34(3), 842–849
- Migration Partnership Facility. (2025). *WeCare: A skills partnership for long-term care*. Beschikbaar op: <https://www.migrationpartnershipfacility.eu/mpf-projects/74-wecare-a-skills-partnership-for-long-term-care/preview>
- Mihaylov, V. (2021). Ethnic and regional aspects of the demographic crisis in Bulgaria. *Regional Research of Russia*, 11(2), 832–843.
- Ministerstwo Spraw Zagranicznych. (2025). *Rządowa strategia współpracy z Polonią i Polakami za granicą została przyjęta* [De regeringsstrategie voor samenwerking met de Polen in het buitenland en met de Poolse diaspora is aangenomen]. Beschikbaar op <https://www.gov.pl/web/dyplomacja/rzadowa-strategia-wspolpracy-z-polonia-i-polakami-za-granica-zostala-przyjeta>
- Ministry of External Affairs Government of India. (2025). *India, EU to forge ties with cutting-edge technology and trade pact*. Beschikbaar op: <https://indbiz.gov.in/india-eu-to-forge-ties-with-cutting-edge-technology-and-trade-pact/>
- Mold, A. (2023). *Why South-South trade is already greater than North-North trade—and what it means for Africa*. Washington, dc: Brookings Institution
- Moultrie, T. A. (2017). A case of an almost complete demographic transition: South Africa. In H. Groth & J. F. May (eds.), *Africa's population: In search of a demographic dividend* (pp. 87–99). Cham: Springer.
- Myllyvirta, L. (2025). *Analysis: Clean energy just put China's CO₂ emissions into reverse for first time*. Carbon Brief. Beschikbaar op: <https://www.carbonbrief.org/analysis-clean-energy-just-put-chinas-co2-emissions-into-reverse-for-first-time/>
- Nagarjuna, B. (2022). The impact of make in India on foreign direct investment: An analytical study. *sedme (Small Enterprises Development, Management & Extension Journal)*, 49(1), 7–29.
- Navaneetham, K., & Dharmalingam, A. (2012). A review of age structural transition and demographic dividend in South Asia: Opportunities and challenges. *Journal of Population Ageing*, 5(4) 281–298.
- Niu, J., & Qi, Y. (2023). The educational differential in fertility in transitional

- China: Temporal and regional variation. *Demographic Research*, 42, 657–688.
- Normile, D. (2024). Have China's carbon emissions peaked? The answer is critical to limiting global warming. *Science*. doi: 10.1126/science.zhjouko
- NOS. (2024). EU-landen stemmen in met heffing op Chinese elektrische auto's. nos.
- Notestein, F. W. (1945). Population – The long view. In T. W. Schultz (Ed.), *Food for the world* (pp. 36–57). Chicago: University of Chicago Press.
- Öberg, S. (1995). *Theories on interregional migration: An overview*. Laxenburg: iiasa.
- Obstfeld, M. (2023). *Natural and neutral real interest rates: Past and future* (nber Working Paper 31949). National Bureau Of Economic Research. doi: 10.3386/w31949
- OESO. (2018). *Trade Policy and the Global Economy. Scenario 1: Reducing Tariffs*. Paris: OECD. Beschikbaar op: https://www.oecd.org/en/publications/trade-policy-and-the-global-economy-reducing-tariffs_1e-621aad-en.html
- OESO. (2019). *Trade Policy and the Global Economy Scenario 4: Addressing Barriers to Services Trade*. Paris: OECD. Beschikbaar op: https://www.oecd.org/en/publications/trade-policy-and-the-global-economy-addressing-barriers-to-services-trade_7d420d52-en.html
- OESO. (2020). *Shocks, risks and global value chains: Insights from the OECD metro model*. Paris: OECD Publishing, <https://doi.org/10.1787/cc5f63d4-en>.
- OESO. (2024a). *Society at a glance 2024: OECD social indicators*. Paris: OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/918d8db3-en>.
- OESO. (2024b). *Enhancing productivity and growth in an ageing society: key mechanisms and policy options*. Paris: OECD Publishing.
- OESO. (2025). *OECD employment outlook 2025: Can we get through the demographic crunch?* Paris: OESO Publishing. <https://doi.org/10.1787/194a947b-en>.
- Ogawa, N., Mason, A., Chawla, A., Matsukura, R., & Tung, A. C. (2009). Declining fertility and the rising cost of children: What can nta say about low fertility in Japan and other Asian countries?. *Asian Population Studies*, 5(3), 289–307.
- Omran, A. R. (1971). The epidemiologic transition: a theory of the epidemiology of population change. *The Milbank Memorial Fund Quarterly*, 49(4), 509–538.
- Omran, A. R. (1982). Epidemiologic transition. In J. A. Ross (Ed.), *International encyclopedia of population. Volume 1* (pp. 172–175). New York: Free Press.
- Padurean, C. (2009). Family in Romania during the communist

- regime. *Romanian Journal of Population Studies*, 3(Supplement), 521–542.
- Paice, E. (2022). *Youthquake. Why African demography should matter to the world*. Bloomsbury.
- Panayotou, T. (1993). Empirical tests and policy analysis of environmental degradation at different stages of economic development (Working Paper WP238, Technology and Employment Programme). Geneva: International Labour Office.
- Parengkuan, D. (2018). *Nederlandse toespraken: De 50 mooiste, beste en meest historische*. Meppel: Just Publishers.
- Patierno, K., Gaith, S. & Madsen, E. L. (2019). *Which policies promote a demographic dividend? An evidence review*. Population Reference Bureau.
- Patierno, K., Madsen, E. L., & Gaith, S. (2021). The demographic dividend: Positive prospects, unclear path. In J. D. Sciubba (Ed.), *A research agenda for political demography* (pp. 199–214). Cheltenham: Edward Elgar.
- PBL. (2013). *Vergrijzing en ruimte. Gevolgen voor de woningmarkt, vrijetijdsbesteding, mobiliteit en regionale economie*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- PBL, & CBS. (2022). *pbl/cbs Regionale bevolkings- en huishoudensprognose 2022–2050*. Den Haag: Centraal Bureau voor Statistiek en Planbureau voor de Leefomgeving.
- Petrova, M. (2018). We traced what it takes to make an iPhone, from its initial design to the components and raw materials needed to make it a reality. *cnbc*. Beschikbaar op: <https://www.cnbc.com/2018/12/13/inside-apple-iphone-where-parts-and-materials-come-from.html>
- Phang, H. S. (2005). Demographic Dividend and Labor Force Transformations in Asia: the Case of Korea. *Conference proceedings*, presented at *un esa* meetings. Beschikbaar op: http://www.un.org/esa/population/meetings/Proceedings_egm_Mex_2005/phang.pdf
- Piatkowski, M. (2018). *Europe's growth champion: Insights from the economic rise of Poland*. Oxford: Oxford University Press.
- Pilling, D. (2021, 11 oktober). How Morocco transformed itself into a carmaking hub. *The Financial Times*.
- Pilling, D. (2023, 4 oktober). Morocco's carmaking sector revs up for ever. *The Financial Times*.
- Pinkus, D. & J. F. Kirkegaard (2025) *The macroeconomic impact of ageing, EU immigration policy and pension expenditures*, Working Paper 24/2025, Bruegel
- Piore, M. J. (1979). *Birds of passage: Migrant labour in industrial societies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Polyzos, E., Kuck, S., & Abdulrahman, K. (2022). Demographic change and economic growth: The role of natural resources in the mena

- region. *Research in Economics*, 76(1), 1–13.
- Posthuma, S. (2023). Meer verdienen. *Tijdschrift voor Verzorgenden*, 55(1), 37–38.
- Poston, D. L. (2000). Social and economic development and the fertility transitions in mainland China and Taiwan. *Population and Development Review*, 26(supplement), 40–60.
- Poulain, J.P. (2021). Food in transition: The place of food in the theories of transition. *The Sociological Review*, 69(3), 702–724.
- Poulain, M. (1999). *International migration within Europe: Towards more complete and reliable data?* Paper presented at the Joint ece-Eurostat work session on demographic projections, Perugia, May 3–7.
- Quak, E., & Tull, K. (2020). *Evidence of successful interventions and policies to achieve a demographic transition in sub-Saharan Africa: Ethiopia, Rwanda, and Malawi*. Brighton: Institute of Development Studies.
- Queiroz, B. L., & Turra, C. M. (2010). *Window of opportunity: socioeconomic consequences of demographic changes in Brazil*. Washington, DC: NTA.
- Queiroz, B., Turra, C., & Perez, E. (2006). The opportunities we cannot forgo: economic consequences of population changes in Brazil. *Encontro Nacional de Estudos Populacionais*, 15.
- rvs. (2025). *Het rimpeleffect. Tijd voor een samenlevingsbrede en samenlevingsgerichte benadering van veroudering*. Den Haag: Raad voor de Volksgezondheid en Leefomgeving.
- Rajah, R., & Leng, A. (2022). *Revising down the rise of China*. Sydney: Lowy Institute.
- Rangelova, R., & Bilyanski, V. (2019). Economic aspects of demographic changes in the European Union and in Bulgaria. *Ikonomicheski Izsledvania*, 28(5), 25–54.
- Ravenstein, E. G. (1889). The laws of migration. *Journal of the royal statistical society*, 52(2), 241–305.
- Raymo, J. M., Park, H., Xie, Y., & Yeung, W. J. J. (2015). Marriage and family in East Asia: Continuity and change. *Annual Review of Sociology*, 41, 471–492.
- Ricardo, D. (1817). *On the principles of political economy and taxation*. London: John Murray.
- Ritchie, H. (2018). How child mortality has declined in the last two centuries. Beschikbaar op: <https://ourworldindata.org/child-mortality-global-overview>
- Ritsema van Eck, J., Nabielek, K., Bakker, K., Bax, I., Van Bommel, B., Breedijk, M., Ivanova, O., & Thissen, M. (2025). *Toekomstverkenning wlo 2025: Cahier regionale ontwikkelingen en ruimtegebruik*. Den Haag: Planbureau voor Leefomgeving
- Rodriguez, R. M. (2010). *Migrants for export – How the Philippine state brokers labor to the world*. Minneapolis: University of Minnesota Press.

- Rodrik, D. (2000). Institutions for high-quality growth: what they are and how to acquire them. *Studies in comparative international development*, 35(3), 3–31.
- Rodrik, D. (2008). Second-best institutions. *American economic review*, 98(2), 100–104.
- Rodrik, D. (2016). Premature deindustrialization. *Journal of economic growth*, 21(1), 1–33.
- Roser, M. (2023). Demographic transition: Why is rapid population growth a temporary phenomenon? Beschikbaar op: <https://ourworldindata.org/demographic-transition>
- Rotunno, L., & Ruta, M. (2024). *Trade implications of China's subsidies* (IMF Working Papers 2024, 180). <https://doi.org/10.5089/9798400282478.001>
- Roudi, F., Azadi, P., & Mesgaran, M. (2017). *Iran's population dynamics and demographic window of opportunity* (Working Paper 4, Stanford Iran 2040 Project). Stanford: Stanford University.
- Sachs, J. D., McArthur, J. W., Schmidt-Traub, G., Kruk, M., Bahadur, C., Faye, M., & McCord, G. (2004). Ending Africa's poverty trap. *Brookings Papers on Economic Activity*, 2004(1), 117–240. https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2004/01/2004a_bpea_sachs.pdf
- Salvati, L., Benassi, F., Miccoli, S., Rabiei-Dastjerdi, H., & Matthews, S. A. (2020). Spatial variability of total fertility rate and crude birth rate in a low-fertility country: Patterns and trends in regional and local scale heterogeneity across Italy, 2002–2018. *Applied Geography*, 124, artikel 102321.
- Samuelson, P. A. (1948). International trade and the equalization of factor prices. *Economic Journal*, 58(230), 165–184.
- Samuelson, P. A. (1949). International factor-price equalization once again. *Economic Journal*, 59(234), 181–197.
- Sauer, M. (2023). From triple win to sustainable labour migration: Dancing the dance of complexity with transnational skills partnerships. *Quarterly on Refugee Problems*, 62(4), 346–374
- Schettini Kearny, M., & Levine, P. B. (2025). *Why is fertility so low in high income countries?* (nber Working Paper 33989). National Bureau Of Economic Research. doi: 10.3386/w33989
- Schweitzer, J., Dausendschön, A., Mesa-Vélez, L. F., Jütersonke, O. (2024). *From Colombia to Germany: Documenting the Journey and Experiences of Colombian Migrant Workers and their German Employers* (knomad Paper 69). World Bank Group.
- Seltzer, N. (2019). Beyond the Great Recession: Labor market polarization and ongoing fertility decline in the United States. *Demography*, 56(4), 1463–1493.

- SER. (2025a). *Samenwerken voor arbeidsproductiviteitsgroei* (Briefadvies 25/04). Den Haag: Sociaal-Economische Raad.
- SER. (2025b). *Arbeidsmigratie naar waarde. Minder waar het kan, beter waar het moet* (Briefadvies 25/06). Den Haag: Sociaal-Economische Raad.
- SER Noord-Nederland. (2022). *Briefadvies Arbeidsmigratie in Noord-Nederland, nodig voor realiseren brede welvaart en energietransitie!*
- Sheehan, P. (2008). Beyond industrialization: new approaches to development strategy based on the service sector. In A. U. Santos-Paulino & G. Wan (Eds.), *The rise of China and India: Impacts, prospects and implications* (pp. 61-83). London: Palgrave Macmillan uk.
- Singh, N. (2006). Services-led industrialization in India: assessment and lessons. In David O'Connor (Ed.), *Industrial development for the 21st century: Sustainable development perspectives* (pp. 235-291). New York: un-desa.
- Smallwood, S., & Chamberlain, J. (2005). Replacement fertility, what has it been and what does it mean?. *Population Trends*, 119, 16-27.
- Smith, D., Huang, T., & Dlugosch, D. (2024). *Assessing the impact of long-term global demographic changes on the Dutch economy and trade* (OECD Economics Department Working Papers, No. 1830). Paris: OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/57318ff6-en>.
- Solow, R. M. (1956). A contribution to the theory of economic growth. *The Quarterly Journal of Economics*, 70(1), 65-94. <https://doi.org/10.2307/1884513>
- Spindelman, D. (2023). *Investing in foundational skills first: A case from South Korea* (rise Insight Series, 2023/052). https://doi.org/10.35489/bsg-rise-ri_2023/052
- Spoorenberg, T., & Dommaraju, P. (2012). Regional fertility transition in India: An analysis using synthetic parity progression ratios. *International Journal of Population Research*, 2012(2).
- Srivastava, A. (2025). *How labour mobility can shape India's international partnerships*. orf. Beschikbaar op: <https://www.orfonline.org/expert-speak/how-labour-mobility-can-shape-india-s-international-partnerships>
- Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050 (2024). *Gematigde groei*. Den Haag: Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050.
- Staritz, C., & Whitfield, L. (2017). Made in Ethiopia: The emergence and evolution of the Ethiopian apparel export sector (cae Working Papers No. 2017, 3). Roskilde Universitet.
- Stark, O., & Bloom, D. E. (1985). The new economics of labor migration. *American Economic Review*, 75(2), 173-178.
- Stark, O., & Taylor, J. E. (1989). Relative deprivation and international migration. *Demography*, 26(1), 1-14.

- Strockmeijer, A. W. (2020). *De arbeidsmarktpositie verklaart: Werk en uitkeringsgebruik van Oost-Europese arbeidsmigranten in Nederland*. Ridderkerk: Ridderprint.
- Subramaniam, A. (2024, 9 november). Can India reverse its manufacturing failure? The industrial boom in the southern state of Tamil Nadu offers a model for the rest of the country to emulate. *The Financial Times*.
- Suzuki, E., & Kashiwase, H. (2019). *The curse of the Fire-Horse: How superstition impacted fertility rates in Japan*. Washington: World Bank.
- SZW & AENM. (2025). *Kamerbrief Verkenning aanscherping kennismigranten-regeling*. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Ministerie van Asiel en Migratie. Beschikbaar op: <https://open.overheid.nl/documenten/fd1d2d27-3178-4167-80ad-a7d076efd7c2/file>
- SZW (2024) *Kabinetsreactie op het eindadvies van de Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050*. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid Beschikbaar op: <https://open.overheid.nl/documenten/79921aab-50e9-4fac-bf6c-0bc8a9173fa0/file>
- Teiwes, F. C., & Sun, W. (1999). *China's road to disaster: Mao, central politicians, and provincial leaders in the unfolding of the great leap forward 1955-1959*. Armonk: M.E. Sharpe.
- The ASEAN Secretariat. (2015). *ASEAN Economic community blueprint 2025*. Jakarta: ASEAN Secretariat.
- The Economist. (2012, 23 juni). At the front of the back office. How the Philippines beat India in call centres. *The Economist*.
- The Economist. (2023, 12 oktober). Large parts of Asia are getting old before they are getting rich. *The Economist*.
- The Economist. (2024, 10 oktober). Europe's green trade restrictions are infuriating poor countries. *The Economist*.
- The Economist. (2025, 26 juni). Call centres could be a gold mine for Africa Forget factories. There is a better answer to the continent's jobs crisis. *The Economist*.
- The Financial Times. (2015, 21 december). The Doha round finally dies a merciful death. *The Financial Times*.
- Timmer, M., Stehrer, R., Los, B., & De Vries, G. J. (2013). *Fragmentation, incomes and jobs An analysis of European competitiveness* (ecb Working Paper Series, no 1615). Frankfurt am Main: European Central Bank.
- Titievskaja, J. (2019). *EU trade policy*. Brussels: European Parliamentary Research Service.
- Toonen, T., Jennissen, R., & Werner, G. D. A. (2024). *Van Made in China naar Made in India? Demografische trends in Azië en de outsourcing van de maakindustrie* (WRR Working Paper, no.68). Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- Turra, C. M., & Queiroz, B. L. (2005). *Before it's too late: demographic*

- transition, labor supply, and social security problems in Brazil*. United Nations Expert Group Meeting on Social and Economic Implications of Changing Population Age Structures.
- Van de Beek, J. H. (2010). *Kennis, macht en moraal: de productie van wetenschappelijke kennis over de economische effecten van migratie naar Nederland, 1960-2005*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Van de Ven, L. (2023, 15 augustus). Met je telefoonnummer betalen: Keniaanse betaalapp heeft economie flinke impuls gegeven. *nrc Handelsblad*.
- Van der Gaag, N., & Van Wissen, L. (2019). Vergrijzing wereldwijd: eerder oud dan rijk? *Geron. Tijdschrift over ouder worden & samenleving*, 21(4).
- Van der Wal, J. (2013). Foreign direct investment and international migration to Dutch cities. *Urban Studies*, 50(2), 294–311.
- Van Kesteren, J., Heyma, A., Vervliet, T., Doeve, T., & Klinker, I. (2023). *Arbeidsmarktkrapte: Een integraal beeld van aard, omvang en oplossingen*, Amsterdam: seo economisch onderzoek.
- Van Loo, B. (2021). *De Bourgondiërs. Aartsvaders van de Lage Landen*. Uitgeverij de Bezige Bij.
- Van Marrewijk, C., & Brakman, S. (2022). *The economics of developing and emerging markets*. Cambridge University Press.
- Van Sonsbeek, J.-M., Van Tilburg, I., & Dicou, D. (2024). *Kiezen voor later: vier visies voor 2050*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- Van Stiphout-Kramer, B., Hendriks, B., Meijerink, G., Van der Plaat, M., & Van Sonsbeek, J. M. (2024). *Economische dynamiek en migratie*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- Van Zanden, J. L., & Rijpma, A. (2019). Welbevinden blijft laatste decennia achter bij economische groei. *esb*, 104(4772S), 57–61.
- Vassilev, R. (2005). Bulgaria's demographic crisis: Underlying causes and some short-term implications. *Southeast European Politics* 6(1), 14–27.
- vn. (2022). *un Median population projections*. United Nations, Department of Economic and Social Affairs.
- vn. (2023). *Harnessing the economic dividends from demographic change* (Frontier technology issues). United Nations, Department of Economic and Social Affairs. Beschikbaar op: https://www.un.org/development/desa/dpad/wp-content/uploads/sites/45/fti_2023_July.pdf
- vn. (2024). *World population prospects, 2024. Revision*. New York: Verenigde Naties. Beschikbaar op: <https://population.un.org/wpp/>
- Vossen, J., & Van Delft, M. (2023). *Meer doen met minder mensen. Demografische veranderingen op de arbeidsmarkt*. Amsterdam: UWV.
- Wache, B., Boeters, S., Freeman, D., Meijerink, G., Van 't Riet, M., & Sommer, K. (2024). *Het belang van Nederlandse diensten in wereldwijde goederenproductie*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- Waugh, M. E. (2023). *Heterogeneous agent trade* (Staff Report 653). Federal Reserve Bank of Minneapolis. doi: <https://doi.org/10.21034/sr.653>

- Way, R., Ives, M. C., Mealy, P., & Doyne Farmer, J. (2022). Empirically grounded technology forecasts and the energy transition. *Joule*, 6(9): P2057–2082.
- Weenink, J., Slappendel-Henschen, A., Arat, E., & Favier, S. (2025). *Inkomende diplomamobiliteit in het hbo en wo 2024-25*. Den Haag: Nuffic.
- Weny, K., Snow, R., & Zhang, S. (2017). *The demographic dividend atlas for Africa: Tracking the potential for a demographic dividend*. United Nations Population Fund (unfpa)
- Wereldbank. (2019). *Achieving the demographic dividend: An operational tool for country-specific investment decision-making in pre-dividend countries*. Washington: World Bank.
- Wereldbank. (2024). Remittances 2023. *The World Bank Brief* September 2024. Washington: World Bank. Geraadpleegd op 10 december 2024, op: <https://www.worldbank.org/en/topic/migration/brief/remittances-knomad#page=10>.
- Wereldbank. (2025a). gdp Growth (annual procent) – Brazil. Washington: World Bank. Beschikbaar op: <https://data.worldbank.org/indicator/ny.gdp.mktp.kd.zg?locations=br>
- Wereldbank. (2025b). *Global Competitiveness Index (GCI)*. Washington: World Bank. Beschikbaar op: <https://databank.worldbank.org/metadata-glossary/africa-development-indicators/series/gci.index.xq>
- WHO. (2019). *World trade report 2019. The future of services trade*. Geneva: WTO Publications.
- WRR. (2020). *Samenleven in verscheidenheid: Beleid voor de migratiesamenleving* (rapport 103). Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- WRR. (2021). *Kiezen voor houdbare zorg. Mensen, middelen en maatschappelijk draagvlak* (rapport 104). Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- WRR. (2023a). *Verslag WRR-Discussiebijeenkomst Migratie als oplossing voor tekorten op de arbeidsmarkt?* Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- WRR. (2023b). *Goede zaken. Naar een grotere maatschappelijke bijdrage van ondernemingen* (rapport 107). Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
- WRR. (2024a). *Europese vergrijzing in het vizier. Omgaan met pensioen- en begrotingsrisico's* (rapport 110). Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- WRR. (2024b). *Nederland in een fragmenterende wereldorde* (rapport 109). Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- Weterings, A., Bakens, J., Thissen, M., Den Nijs, S., Ivanova, O., & Pestel, N. (2023). Tekort aan technici voor de energietransitie vergt prioritering in investeringen. *esb*, 108(4821), 222–225.

- Whyte, M. K., Feng, W., & Cai, Y. (2015). Challenging myths about China's one-child policy. *The China Journal*, 74, 144–159.
- Wijkhuijs, L. J. J., & Jennissen, R. P. W. (2010) *Arbeidsmigratie naar Nederland: De invloed van gender en gezin*. Den Haag: BJu.
- Williams, M. (2021). *China's 'sorpasso'*. London: Capital Economics.
- Wittgenstein Centre for Demography and Global Human Capital. (2023). *Wittgenstein Centre Data Explorer Version 3.0*. Wenen: wic.
- Wolleswinkel-Van den Bosch, J., Looman, C. W. N., Van Poppel, F. W. A., & Mackenbach, J. P. (1997). Cause-specific mortality trends in the Netherlands, 1875-1992: A formal analysis of the epidemiological transition. *International Journal of Epidemiology*, 26(4), 772–781.
- Working Party Trade Committee. (2023). metro Version 4. Model Documentation. Parijs: OECD. Beschikbaar op: [https://one.oecd.org/document/tad/tc/wp/rd\(2023\)1/final/En/pdf](https://one.oecd.org/document/tad/tc/wp/rd(2023)1/final/En/pdf)
- World Bank, & OECD national accounts. (2025). <https://data.worldbank.org/indicator/ne.trd.gnfs.zs?end=2024&start=1960>
- World Economic Forum. (2015). *A 3E policy framework to reap the demographic dividend: Empower, educate, employ*. Genève.
- World Economic Forum. (2017). *The Africa competitiveness report 2017*. Genève.
- Xu, J., & Yang, B. (Eds.) (2024). *Energy consumption, conversion, storage, and efficiency*. IntechOpen. Beschikbaar op: <http://dx.doi.org/10.5772/intechopen.100772>
- Xu, Y., Zhang, W., Yang, R., Zou, C., & Zhao, Z. (2014). Infant mortality and life expectancy in China. *Medical Science Monitor*, 20, 379–385.
- Yap, X.-S., Truffer, B., Li, D., & Heimeriks, G. (2022). Towards transformative leapfrogging. *Environmental Innovation and Societal Transitions*, 44, 226–244.
- Yin, Z., Liu, J., & Wang, Y. (2023). Fertility policy and stock market participation: Evidence from the universal two-child policy in China. *International Review of Financial Analysis*, 86, 102475.
- Zalewski, N. (2021). *Freedom of movement: Unequal intra-European Union migration due to economic and linguistic barriers*. Urbana-Champaign: University of Illinois.
- Zhang, J. (2017). The evolution of China's one-child policy and its effects on family outcomes. *Journal of Economic Perspectives*, 31(1), 141–160.
- Zhao, Z., & Zhang, G. (2018). Socioeconomic factors have been the major driving force of China's fertility changes since the mid-1990s. *Demography*, 55(2), 733–742.

Rapporten aan de regering

Deskundige overheid

(WRR-rapport nr. 113, 2025)



Zijn er nog wel voldoende ambtenaren met verstand van zaken? En heeft het parlement voldoende kennis om hun wetgevende en controlerende taken goed te vervullen? Dit soort vragen komt regelmatig voorbij in debatten over het functioneren van de overheid. In dit rapport constateert de WRR dat overheden hun kennisbasis op een aantal punten moeten versterken, zoals ICT. Hiernaast zijn een andere organisatie en werkwijze nodig om de beschikbare deskundigheid daadwerkelijk te kunnen vertalen in deskundig handelen. Een Commissaris voor de Rijksdienst moet hierop toezien. Verder is een betere inhoudelijke ondersteuning nodig van volksvertegenwoordigers.

Mens en klimaat. De kracht van sociale infrastructuur bij adaptie

(WRR-rapport nr. 112, 2025)



Nederlanders hebben te maken met een veranderend klimaat. Meer hitte, droogte, hevige neerslag en een stijgende zeespiegel kunnen de samenleving ontwrichten. Tot nu toe ligt de focus in het Nederlandse adaptatiebeleid vooral op fysieke beschermingsmaatregelen. Die zijn essentieel, maar niet voldoende. Voor de sociale factoren is in het beleid tot nu toe te weinig aandacht. In dit rapport betoogt de WRR dat Nederland beter klimaatbestendig wordt wanneer de overheid niet alleen fysieke maatregelen neemt, maar ook inzet op sociale infrastructuur die mensen naar elkaar laat omkijken, hun onderlinge vertrouwen verhoogt, en handelingsperspectief biedt.

Aandacht voor media. Naar nieuwe waarborgen voor hun democratische functies

(WRR-rapport nr. 111, 2024)



Het mediasysteem ondergaat een radicale transformatie. Traditionele verdienmodellen verdwijnen, informatiestromen verschuiven en emotioneel aansprekende content voert online de boventoon. De WRR onderzoekt de gevolgen van deze ontwikkelingen voor de Nederlandse democratie. De WRR adviseert de overheid werk te maken van de nieuwe EU-regels voor platforms en grote online-kanalen; aanbod van publiek belang online prominent vindbaar en zichtbaar te maken; de lokale journalistiek te versterken; en te regelen dat gebruikers – inclusief belangrijke spelers als politici – zich binnen dit nieuwe mediasysteem bewuster van hun verantwoordelijkheid gaan gedragen.

Alle *Rapporten aan de Regering* en publicaties in de reeksen *Policy Briefs*, *Verkenningen* en *Working Papers* zijn beschikbaar via: www.wrr.nl/publicaties.

Met de mondiale demografie mee

Anticiperen op krimpend arbeidsaanbod in het buitenland

De wereldbevolking is in transitie. In landen waarmee Nederland nu nauwe banden heeft via handel en arbeidsmigratie krimpt de beroepsbevolking snel. In andere landen neemt het arbeidsaanbod juist toe. Deze mondiale demografische ontwikkelingen hebben onherroepelijk economische en politieke implicaties voor ons land.

De Nederlandse economie en samenleving zijn namelijk sterk afhankelijk van arbeid in en uit andere landen. Spullen en diensten die mensen in andere landen produceren komen via handel naar Nederland en vullen hier de winkels of dienen als tussenproduct voor bedrijven. Mensen uit andere landen werken hier in allerlei sectoren, zoals de bouw, de techniek, de logistiek en steeds vaker de zorg.

Mondiale demografische ontwikkelingen zijn ingrijpend, maar ook goed voorspelbaar. Dat biedt het Nederlandse beleid de mogelijkheid om vooruit te kijken en doeltreffend te anticiperen. Beweeg tijdig en gericht mee met de mondiale demografie door de handels-, ontwikkelings- en arbeidsmigratiebanden te verdiepen met landen met demografisch dividend, en borg daarbij de brede maatschappelijke belangen. Dat is het advies van de WRR in dit rapport.

WRR

WETENSCHAPPELIJKE RAAD VOOR HET REGERINGSBELEID



9 789083 499680 >