

KIEZEN én DELEN

Werken en investeren
voor morgen met een contract
voor de toekomst



DENKWERK



DenkWerk is een onafhankelijke denktank die met krachtige ideeën bij wil dragen aan een welvarend, inclusief en vooruitstrevend Nederland. Hiervoor brengt DenkWerk Nederlanders bij elkaar die hun rijke kennis, ervaring en creativiteit willen inzetten om richting te geven aan brede maatschappelijke vraagstukken die hen na aan het hart liggen.

Om dat te bereiken doet DenkWerk haar eigen onderzoek, gebruikmakend van een breed netwerk van experts. Hiermee willen we vraagstukken grondig onderzoeken, structuur brengen en inspiratie aandragen voor acties of verder onderzoek.

Om bij te dragen aan het maatschappelijk debat en verandering in gang te zetten, streven we ernaar de resultaten van ons werk in het publieke domein te delen.

Barbara Baarsma
Bernard ter Haar
Boudewijn Wijnands
Frans Blom
Hans Wijers
Haroon Sheikh
Jaap Winter
Marelle van Beerschoten
Marion Koopman
Duco Meskers (roulerend)

Eerdere publicaties:

Artificial Intelligence in Nederland (juli 2018)
Arbeid in Transitie (januari 2019)
Onrust in Voorspoed (juli 2019)
Klein Land, Grote Keuzes (januari 2020)
Publiek en Effectief, het kan! (juli 2020)
De Online Wereld.nl (februari 2021)
De Datagedreven Toekomst.nl (februari 2021)
Globalanceren (juni 2021)
Voorbij Netto-Nul naar Planeet-Positief (januari 2022)
Drugs de Baas (juni 2022)
Migratie als Motor (juni 2023)
Nederland in Beweging (september 2023)

contact@denkwerk.online
www.denkwerk.online

KIEZEN én DELEN

"Werken en investeren voor morgen met een contract voor de toekomst"

Januari 2025



Zing,

vecht,

lach,



huil,

bid,

werk

en bewonder

Ramses Shaffy
1971



kleding

gas-licht

brandstof huishoud-art

VOORWOORD

Uitdagingen, transitie, wensen en ambities. De lijst van zaken die we als samenleving willen en moeten aanpakken is lang; langer dan ze ooit (?) is geweest. Veel van deze nodige en deels gewenste veranderingen spelen ook internationaal – ook andere delen van de wereld hebben te maken met uitdagingen door vergrijzing, klimaatverandering en een nieuwe geopolitieke werkelijkheid. Maar een aantal uitdagingen zijn ook specifiek Nederlands: we zijn klein qua oppervlakte, dichtbevolkt en hebben een eigen cultuur.

In het vorige DenkWerk-rapport 'Nederland in Beweging' is een beleidsagenda geformuleerd om onze brede welvaart te behouden door in de komende decennia adequaat onze maatschappelijke uitdagingen aan te gaan. Wij stelden dat het nodig was om Nederland meer in beweging te krijgen. Het kabinet Schoof heeft daar niet voor gekozen. De kosten van de stilstand lopen daarmee helaas verder op.

Ons vorige rapport gaf wel een agenda, maar liet de vraag open of Nederland wel de capaciteiten heeft om alle uitdagingen en ambities tegelijkertijd op te kunnen pakken en tot een goed resultaat te kunnen brengen. Gaat het Nederland lukken om de komende decennia overtuigende antwoorden te vinden voor een combinatie van maatschappelijke ambities die ons land heeft? Kunnen we tegelijkertijd het geld, de mensen en de ruimte vinden voor bijvoorbeeld:

- het bouwen van honderdduizenden nieuwe woningen;
- het aanpakken van en voorbereiden op klimaatverandering;
- een blijvend toegankelijke gezondheidszorg;
- de opbouw van een vitaal, krachtig leger?

We hebben in Nederland in het verleden zeker de kunst getoond van verder kijken dan vandaag, denk aan de wederopbouw, de Deltawerken en het verhogen van de AOW-leeftijd. Maar veel van onze debatten worden de laatste jaren eerder door de waan van

de dag gedomineerd. Misschien zijn we zo onder de indruk van de enormiteit van de uitdagingen dat we liever wegstaren. Als je de impact van de grootste ambities die Nederland heeft bij elkaar probeert op te tellen (dat doen we in dit rapport), dan kan je niet anders dan concluderen dat we zonder keuzes en investeringen vandaag, de komende jaren zullen vastlopen in een tekort aan mensen, ruimte en geld. Het is ook niet voor niets dat de Nederlandse taal is verrijkt met het begrip 'fear of falling', oftewel neergangsangst. Kunnen onze kinderen en kleinkinderen nog wel hetzelfde brede welvaartsniveau ervaren als wij dat vandaag doen? De analyse in dit rapport van de ruimte en elasticiteit van de overheidsfinanciën en arbeidsmarkt laat zien dat Nederland zijn brede welvaart kán behouden. Dat is een hoopgevend bericht!

Maar vanzelf gaat het allemaal niet. Als we proberen om alle ambities te realiseren bovenop alles wat we nu al doen, gaat het niet passen en dus niet lukken. Eén van de hoofdboodschappen van dit rapport is dan ook: het kan wel, maar alleen als we keuzes maken waar er ruimte wordt gemaakt. Schaarse arbeid moet anders worden ingezet, ruimte anders gebruikt, publiek geld uit andere bronnen en anders besteed.

Een andere hoofdconclusie: de markt alleen gaat het niet oplossen. Dus hoezeer de politiek ook verlamd lijkt te zijn door behoudzucht, de overheid zal richting moeten geven aan de bewegingen die in Nederland noodzakelijk zijn. Daar waar keuzes worden gemaakt zijn er winnaars en verliezers en blijven bedrijven en burgers niet buiten schot. We zullen in dit rapport met voorstellen komen voor nogal ingrijpende veranderingen, zoals op het gebied van onderwijs, economie en ruimtegebruik. Die veranderingen kunnen nu nog stap voor stap, zorgvuldig worden voorbereid en uitgevoerd met de nodige ondersteuning voor degenen voor wie het leven ingrijpend zal veranderen. De keerzijde is: hoe langer we wachten des te groter worden de teleurstellingen en de pijn. De lange termijn is al begonnen!



1 INTRODUCTIE – GROTE AMBITIES TEN TIJDE VAN SCHAARSTE

Schaarste van publiek geld, arbeid en ruimte

Nederland heeft grote uitdagingen en ambities, maar ook een grote schaarste aan middelen. De Nederlandse economie loopt daardoor in toenemende mate tegen haar grenzen aan. Onze arbeidsmarkt is uitzonderlijk krap. In onze vergrijzende samenleving is het vooruitzicht dat bij ongewijzigd overheidsbeleid het arbeidsaanbod in de komende decennia constant zal blijven, terwijl onze maatschappelijke ambities zorgen voor een verhoogde vraag naar arbeid. De vergrijzing legt door de oplopende uitgaven aan zorg en AOW ook een steeds groter beslag op de publieke financiën. Extra financiële ruimte voor deze uitgaven, zoals we die de laatste twee decennia kenden, door afname van de rentelasten en winning van aardgas uit het Groninger gasveld, is er niet meer. Bovendien botst het benodigde ruimtebeslag van alle fysieke ambities op tegen het feit dat al onze ruimte al gealloceerd is.

Wekelijks komen er onderzoeken voorbij die per ambitie specifiek beschrijven wat de extra behoefte aan arbeid, geld of ruimte is. Wat ontbreekt, is een blik op het grotere geheel. In het vorige DenkWerk-rapport 'Nederland in Beweging' hebben wij een economisch-maatschappelijke veranderagenda neergezet (zie Figuur 1). Deze agenda houdt verband met belangrijke ambities waar de Nederlandse overheid in de komende decennia voor staat. De focus van de vorige rapportage lag op de 'wat' (welke thema's), en minder op de 'hoe'. Vandaar dit rapport als vervolg, met de focus op de vraag in hoeverre Nederland in staat is om in de komende decennia invulling te geven aan haar ambities bovenop 'business-as-usual'?

De verandercapaciteit van Nederland onder de loep

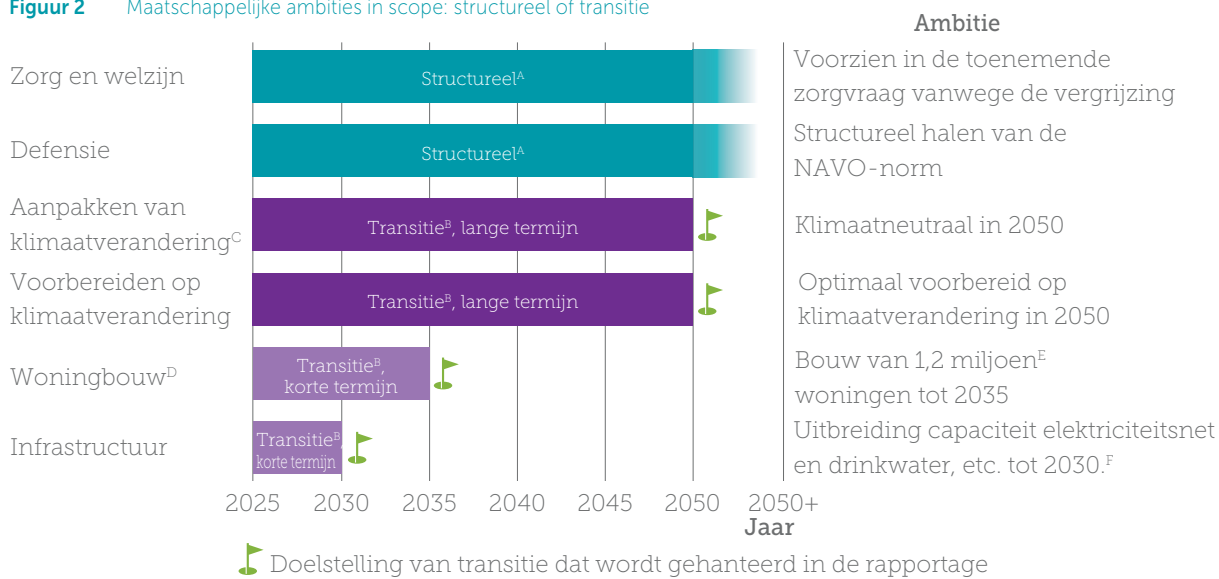
We focussen in deze rapportage op zes concrete ambities die tot een grote uitbreidingsvraag leiden naar publiek geld, arbeid en/of ruimte (zie

Figuur 1 Economisch-maatschappelijke veranderagenda voor Nederland



Bron: DenkWerk (2023) – Nederland in Beweging

Figuur 2 Maatschappelijke ambities in scope: structureel of transitie



A) Structureel: geen vooraf gedefinieerd jaartal totdat de ambitie maximaal gehaald dient zijn, daarom wordt een jaar uitgekozen in de analyse. **B)** Transitie: heeft een vooraf gedefinieerd jaartal totdat de ambitie maximaal gehaald dient te zijn. **C)** Hieronder valt voedsel, energie en materialen. Daarnaast de uitbreiding van het areaal natuur. **D)** De verduurzamingsambitie valt hier niet onder (is onderdeel van het aanpakken van klimaatverandering). Dit betreft enkel de bouwambitie. **E)** De overheid heeft als doelstelling om 981.000 woningen te bouwen voor 2030. Deze doelstelling lijkt niet meer te realiseren door de te lage afgifte van vergunningen. Daarom hanteren wij de doelstelling 2035 en 1.2 miljoen woningen (zie onderzoek van EIB – Woningbouwopgave tot 2035). **F)** Dit betreft de concreet gemaakte CAPEX-uitgaven die gepland staan tot 2030. Bijvoorbeeld de versterking van het energienet is dan nog niet voltooid.
Bron: DenkWerk-analyse

Figuur 2). We maken daarbij onderscheid tussen een structurele ambitie en een tijdelijke transitie. ‘Structureel’ betekent dat de ambitie geen vooraf gedefinieerde einddatum heeft. We zien twee structurele veranderingen met een grote impact op onze schaarse middelen, namelijk in de zorg en bij defensie. In de zorg is de ambitie om te voorzien in de toenemende zorgvraag door vergrijzing. Daarnaast is de ambitie voor defensie om structureel bij te dragen aan Europese ambities, die aansluiten bij de verwachte geopolitieke onzekerheden en financieel volgens de meest recente informatie duidelijk boven de huidige NAVO-norm van 2% bbp komen te liggen.¹

Daarnaast focussen we in dit rapport op vier transities. Ten eerste, het aanpakken van klimaatverandering. Nederland heeft zichzelf als doel gesteld om in 2050 niet meer broeikasgas uit te stoten dan dat we kunnen opnemen (klimaatneutraliteit). Dit vereist een fundamentele transformatie van onze voedselproductie, energievoorziening en materiaalstromen. Ook de uitbreiding van het natuurareaal valt hieronder. Ten tweede, willen we, naast het aanpakken van de oorzaak, ons ook voorbereiden op de gevolgen van klimaatverandering om de klimaatschade zo laag mogelijk te houden. Ten derde, de woningbouwopgave. De

woningvoorraad moet in 2035 ten opzichte van 2020 met 1,2 miljoen woningen zijn uitgebreid.² De vierde transitie richt zich op de infrastructuur: we willen in de komende jaren ons energienet uitbreiden, onze drinkwatercapaciteit vergroten, de achterstand van onderhoud van bijvoorbeeld onze autowegen en het spoor inlopen en alles passend maken op de groeiende bevolkingsomvang en bijbehorende gebouwde omgeving.^a

Met dit rapport bestuderen we vanuit achter-eenvolgens de dimensie publiek geld, arbeid en ruimte onder welke omstandigheden Nederland in staat gaat zijn om haar ambities te realiseren (veranderingscapaciteit). En als dat niet of maar ten dele lukt, welke afwegingen we dan moeten maken. De ene ambitie wel en de andere niet invullen? Of alles half? Of sommige ambities later in de tijd? Maar eerst bekijken we vanuit dezelfde dimensies in welke mate Nederland in de laatste decennia is veranderd en wat de omvang is van onze toekomstige ambities.

^a We focussen in het rapport op de concrete plannen tot 2030. Een aantal zaken zijn dan nog niet klaar, denk aan de versterking van het energienet. Op moment van schrijven wordt in het rapport Financiële Impact Energietransitie voor Netbeheerders van PwC/ Strategy& (2024) gesproken over een benodigde investering van circa €219 miljard tot 2040. Deze omvang is nog aan grote onzekerheid onderhevig.

2 NEDERLAND IN HISTORISCH PERSPECTIEF

Om in latere hoofdstukken te kunnen inschatten hoe gemakkelijk of goed Nederland zich kan aanpassen aan nieuwe ambities en omstandigheden, bekijken we eerst hoe Nederland in de laatste decennia is omgegaan met dergelijke veranderingen. Want alhoewel er vaak met gemak wordt gesproken over extra investeringen of structurele aanpassingen, die dan tot "een flintertje minder uitgaven aan pensioenen, gezondheidszorg en sociale zekerheid" zouden leiden³, blijken we in de praktijk een behoudende samenleving die het moeilijk vindt om te veranderen en om keuzes te maken. Dat gaat immers gepaard met winnaars en verliezers, waartussen uitruil georganiseerd moet worden om electoraal draagvlak te behouden. Dat kan alleen binnen een integrale, samenhangende langetermijnvisie, waarin de verliezers op het ene terrein de winnaars op een ander terrein kunnen zijn.

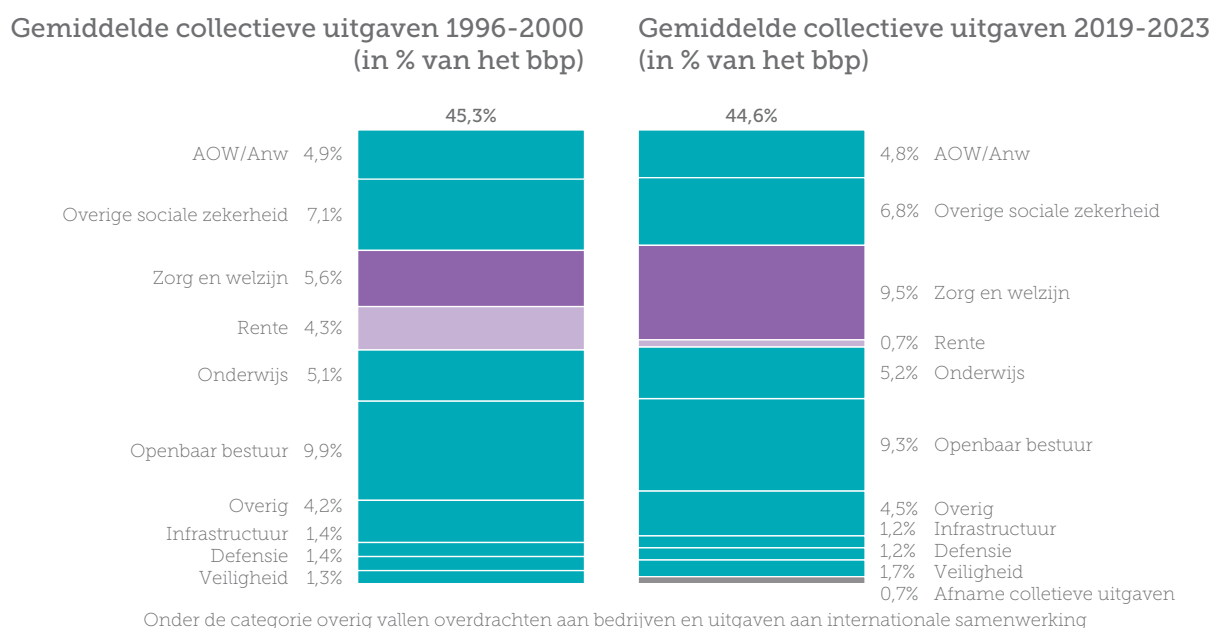
In dit hoofdstuk bestuderen we hoe Nederland in de laatste decennia is omgegaan met de inzet en allocatie van publiek geld, arbeid en ruimte.

Publiek geld: behoudend in de verdeling van collectieve uitgaven

De Nederlandse overheid heeft effectief gestuurd op het in balans houden van de inkomsten en uitgaven. Perioden van positieve en negatieve economische groei hebben elkaar afgewisseld, waarbij het over het geheel is gelukt om de overheidsfinanciën gezond te houden. De staatsschuld bedroeg in het eerste halfjaar van 2024 slechts 43,2% van het bruto binnenlands product (hierna: bbp).⁴ Nederland voldoet hiermee ruim aan de 60%-norm van het Stabieleits- en Groeipact.

De collectieve uitgaven zijn, wanneer het gemiddelde van 1996 tot 2000 wordt vergeleken met 2019 tot 2023, opvallend constant gebleven (zie Figuur 3). Alleen de uitgaven aan zorg en welzijn zijn in percentage van het bbp met bijna 4%-punt toegenomen. Deze toename is (toevallig?, gelukkig?) gefinancierd uit de ruimte die ontstond door de afname van de rentelasten.

Figuur 3 Collectieve uitgaven in % van het bbp (1996 tot 2000 vergeleken met 2019 tot 2023)



Bron: CPB (2024) – Raming september 2024 (MEV 2025); Tabel met lange historische reeksen

Het in grote mate constant houden van het collectieve uitgavenpatroon illustreert de voorkeur in Nederland voor het in stand houden van de huidige situatie (conservatisme). Verschuivingen leiden vaak tot protest in de samenleving als het 'ten koste van' gaat. Denk bijvoorbeeld aan felle tegenstand en demonstraties tegen bezuinigingen. Binnen een silo is het logisch om tegen een versobering of bezuiniging te zijn, maar in de optelsom wordt ieder nieuw beleid dan onmogelijk.

Publieke investeringsimpuls voor maatschappelijke ambities is (nog) niet zichtbaar

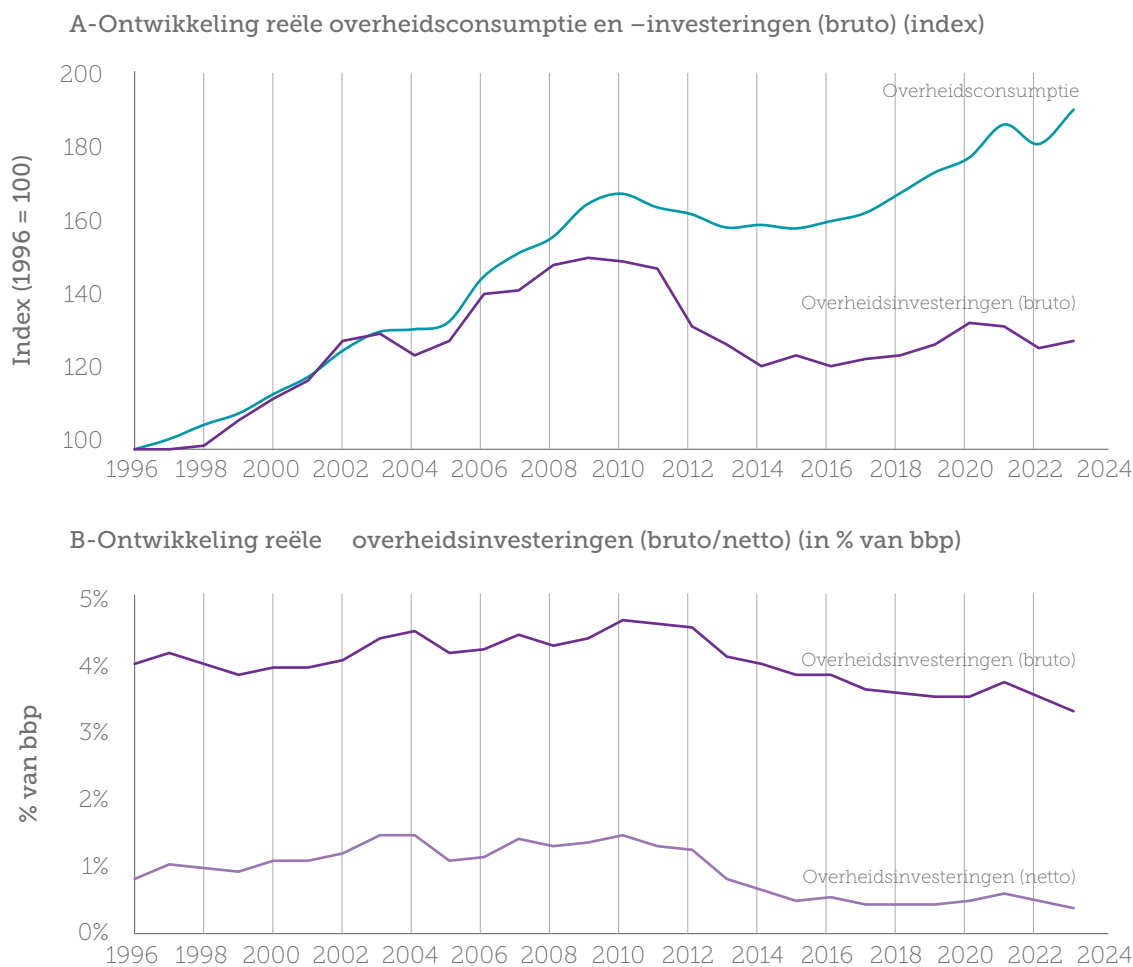
De behoudzucht van het electoraat en daarmee van de overheid is ook terug te zien in de investeringen. De maatschappelijke ambities, zoals het aanpakken van klimaatverandering, vragen om extra publieke investeringen. Uit Figuur 4A blijkt echter dat in de afgelopen jaren niet is gekozen

voor een investeringsimpuls. Groei van de overheidsconsumptie kreeg de voorkeur.

De omvang van de netto-investeringen, dus gecorrigeerd voor de vermindering van de waarde van de bestaande kapitaalvoorraad zoals gebouwen en infrastructuur, is in de afgelopen jaren zelfs dichterbij de 0%-lijn van het bbp komen te liggen (zie Figuur 4B). De omvang van de kapitaalvoorraad wordt hiermee op peil gehouden, maar niet vergroot.

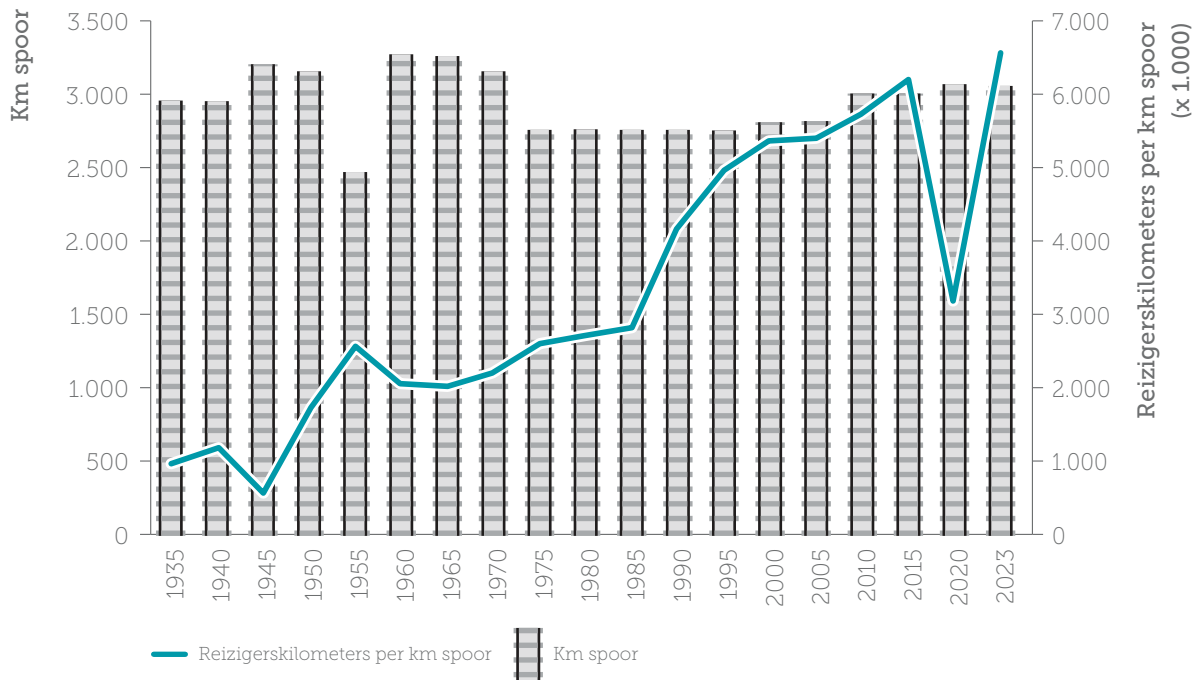
Onze behoudzucht is terug te zien in de investeringen

Figuur 4 Ontwikkeling overheidsconsumptie en -investeringen (1996-2023)



Bron: CBS (2024) – Tabellensets nationale rekeningen 2023

Figuur 5 Ontwikkeling km spoor en reizigerskilometers per km spoor (1935-2023)



Bron: Compendium voor de Leefomgeving en CBS (2024) en Veeneman in ESB (2019)

Een illustratief voorbeeld van behoudzucht met investeringen is het spoornet. Het aantal kilometers spoor in Nederland is sinds 1935 nagenoeg onveranderd gebleven, terwijl het aantal reizigerskilometers per Km spoor is verzevenvoudigd (zie Figuur 5).

De overheidsinkomsten uit belastingen en premies bleven nagenoeg constant

De ontvangsten uit belastingen en premies, uitgedrukt in % van het bbp, zijn nagenoeg constant gebleven (circa 38% over de periode 1996 tot 2023). De belastingontvangsten bestaan met name uit loon- en inkomstenbelasting, winstbelasting of belasting op consumptie en invoer.

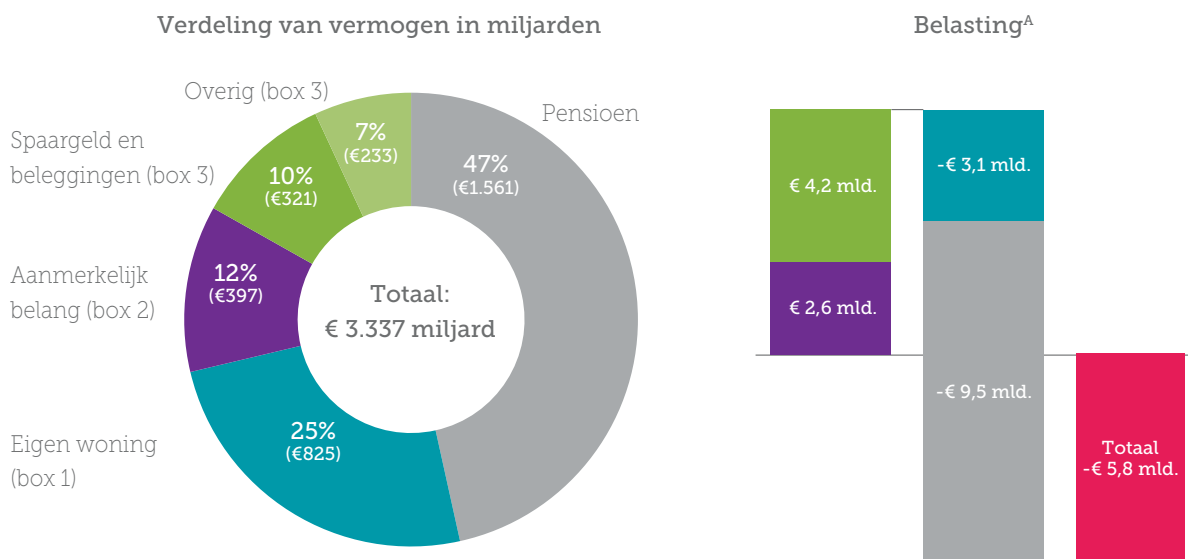
Investeringsimpuls onzichtbaar, netto investeringen in de afgelopen jaren vrijwel 0%

Vermogensopbouw is in Nederland grotendeels onbelast en kost de overheid zelfs meer dan dat het oplevert. Het grootste deel van het vermogen in Nederland zit namelijk in ons pensioen of de eigen woning (zie Figuur 6). Met fiscale voordelen als de hypotheekrenteaftrek en het pas belasten van pensioen bij uitkering (omkeerdergeling) subsidieert de overheid op dit moment vermogensopbouw.

Niet-belastingontvangsten^b maken het mogelijk voor de overheid om meer geld uit te geven dan dat er aan belastingen en premies binnenkomt. Echter, is de extra marge inmiddels afgenomen van 8,7% van het bbp in 1996 naar 4,5% in 2023.⁵ Dit komt vooral door het stoppen van de gaswinning uit het Groninger gasveld. De door het kabinet Schoof voorgenomen halvering van het eigen risico in de zorg zal verder bijdragen aan de afname van de niet-belastingontvangsten. Immers, mensen betalen dan minder uit eigen zak, wat betekent dat de overheid minder inkomsten ontvangt uit deze eigen bijdragen

^b Bijvoorbeeld aardgasbaten, inkomsten door verkeersboetes en ontvangsten via eigen risico in de zorg.

Figuur 6 Belasting van vermogensinkomsten



A) Dit excl. erf- en schenkbelasting, kansspelbelasting, vennootschaps- en dividendbelasting, bankbelasting en transactiebelasting.

Bron: Instituut voor Publieke Economie – Vermogensinkomsten in Nederland grotendeels onbelast (data over 2022)

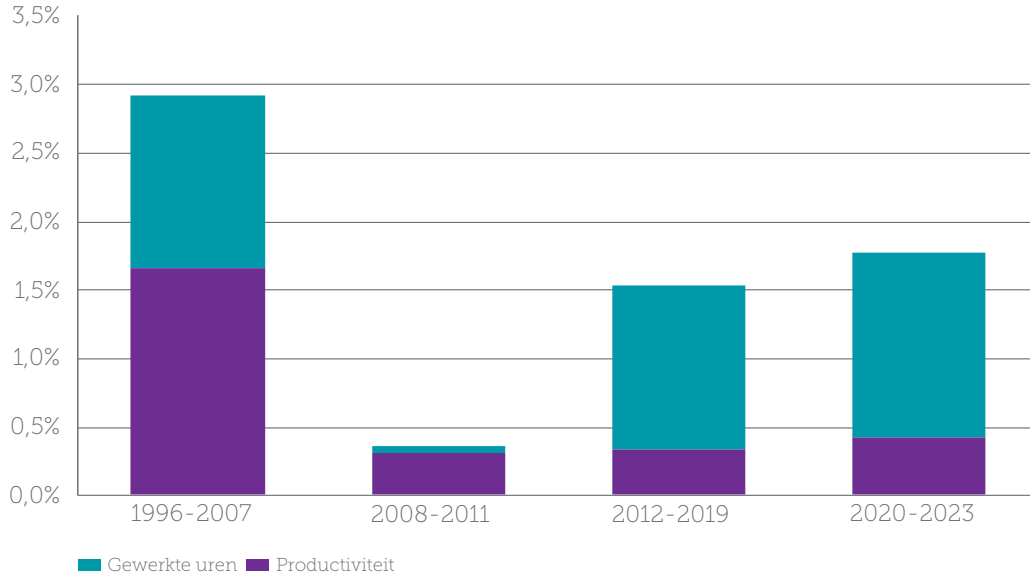
Een behoudende renteniersnatie

Het resultaat van het financieel prudente, maar weinig veranderingsgezinde beleid van de overheid is dat de staatsschuld relatief laag is en de private sector (huishoudens en bedrijven) veel heeft kunnen sparen, onder andere voor pensioen. Nederland kan zodoende worden gekwalificeerd als een behoudende renteniersnatie. In de periode 2010 tot 2020 werd gemiddeld 9% van het bbp per jaar gespaard door de private sector, wat neerkomt op gemiddeld €75 miljard per jaar. In Europees verband staat Nederland er qua vermogen met een lage staatsschuld en grote pensioenpot beter voor dan de meeste andere landen.⁶ Alleen Denemarken heeft een nog grotere pensioenpot en een lagere staatsschuld.

Het resultaat van het weinig veranderingsgezinde beleid is dat de staatsschuld relatief laag is en de private sector veel heeft kunnen sparen

Figuur 7 Aandeel van gewerkte uren en productiviteit in economische groei (1996-2023)

Economische groei (reëel)



Bron: The Productivity Institute, 2024.

Arbeid: een historisch krappe arbeidsmarkt

We zien op de arbeidsmarkt drie belangrijke historische trends die we nader toelichten. Ten eerste, is de extra inzet van arbeid in de afgelopen jaren de belangrijkste drijfveer van economische groei geweest en niet de arbeidsproductiviteit. Ten tweede, is ondanks het sterk groeiende arbeidsaanbod de binnenlandse beschikbaarheid van arbeid in toenemende mate schaars geworden. Ten derde, sluit de instroom vanuit opleidingen niet goed aan bij vraag naar arbeid.

Extra inzet van arbeid als belangrijkste motor van economische groei

Waar productiviteit traditioneel de belangrijkste drijvende kracht was achter economische groei in Nederland, is dat in de afgelopen jaren het aantal gewerkte uren geweest (zie Figuur 7). Het aantal gewerkte uren is tussen 1996 en 2023 met één-derde toegenomen.⁷ Gericht overheidsbeleid heeft hieraan bijgedragen, bijvoorbeeld de verhoging van de participatie onder ouderen in de leeftijdscategorie 60 tot 65 jaar door het afschaffen van de VUT- en prepensioenregelingen.⁸

Daarnaast is er door de vraag vanuit het bedrijfsleven ook ingezet op arbeidsmigratie, met name in laagproductieve sectoren. In de afgelopen tien jaar is het aantal laagbetaalde banen dan ook drie keer zo hard gegroeid als het aantal overige banen (+33% tegenover +11%, waarbij laagbetaald is gedefinieerd als tot 130% van het wettelijk minimumloon). Bijna de helft (46%) van de laagbetaalde arbeid wordt ingevuld door mensen met een niet-Nederlandse nationaliteit. Ook sommige hightechsectoren draaien in belangrijke mate op (hoog betaalde) arbeidsmigranten.⁹ De mix is een uitkomst van gericht en ongericht beleid, waarbij de laatste de overhand heeft gehad.¹⁰

De economische groei is de afgelopen jaren vooral gedreven door het aantal gewerkte uren

Aantal vacatures hoger dan het aantal werklozen

Wat we al sinds het rapport Bakker in 2008¹¹ zien aankomen, namelijk dat in de steeds verder verkappende arbeidsmarkt er op een gegeven moment meer vacatures dan werklozen zullen zijn, is in het vierde kwartaal van 2021 werkelijkheid geworden. Waar de COVID-19 pandemie nog zorgde voor een toename van het aantal werklozen en een afname van het aantal vacatures, is deze situatie daarna in snel tempo veranderd. Het aantal vacatures in Nederland kwam in het eerste kwartaal van 2024 uit op 413.000. De beroepssegmenten met de grootste krapte, gemeten in verhouding van online vacatures op gehele werknemers, zijn voornamelijk terug te vinden in de techniek (zie Figuur 8).

Ondanks de sterke groei van het arbeidsaanbod, kent de samenleving nu dus een arbeidsmarkt-krapte die zij nog niet eerder heeft gekend.

Hoger opgeleid, maar het arbeidsaanbod matcht onvoldoende met de arbeidsvraag

We zien dat een steeds groter aandeel van de jongeren de arbeidsmarkt opkomt met een hbo- of universitair diploma (inmiddels is 54% tussen 25 en 35 jaar hoger opgeleid).¹² Het gevolg is een snelle daling van het aantal mbo-studenten waardoor de jaarlijkse instroom vanuit opleidingen op dit moment niet aansluit bij de vraag op de arbeidsmarkt.¹³ Er worden te weinig mensen opgeleid voor bijvoorbeeld de techniek of de zorg, terwijl er een overschot aan instroom is in andere sectoren (voor deze analyse verwijzen wij naar figuur 3 in ons rapport Arbeid in Transitie). Hoger opleiden is om velerlei redenen logisch, maar zonder aansluiting van de opleiding bij de maatschappelijke vraag of vergaande automatisering blijft er nu een essentieel deel van 'het werk' onbemenst en dus liggen.

De samenleving ervaart nu een ongekende arbeidsmarkt-krapte

Figuur 8 Overzicht verhouding online vacatures op gehele werknemers voor selectie van beroepssegmenten (Peildatum: Q1 2024, in totaal onderscheiden we 40 beroepssegmenten)

Nr. Beroepssegment	Verhouding online vacatures : gehele werknemers
1 Metaalarbeiders en machinemonteurs	1:8
2 Hulpkrachten bouw en industrie	1:12
3 Elektriciens en electronicamonteurs	1:13
4 Managers op administratief en commercieel gebied	1:13
5 Productiemachinebedieners en assemblagemedewerkers	1:16
6 Vakspecialisten ICT	1:17
7 Schoonmakers en keukenhulpen	1:17
8 Vakspecialisten natuur en techniek	1:18
.....	
15 Bouwarbeiders (bijv. afbouw, ruwbouw, timmerlieden)	1:21
21 Verzorgenden	1:25
29 Overheidsambtenaren en - bestuurders	1:33
38 Docenten	1:52

Bron: UWV, dataset vacaturemarkt Q1 2024 en ROA-arbeidsmarkt-informatie 2024

Ruimte: landbouw dominante vorm in ons landschap

De verandering van de ruimtelijke indeling van Nederland laat wederom (zoals ook in eerdere rapporten geconstateerd) een opvallend statisch beeld zien. De landbouw was en is de dominante vorm in ons landschap. Het areaal nam af van 72% in 1980 naar 66% nu (zie Figuur 9), wat een relatief beperkte verandering is gezien de transformatie van de Nederlandse economie. Die transformeert namelijk steeds verder richting een diensteneconomie.

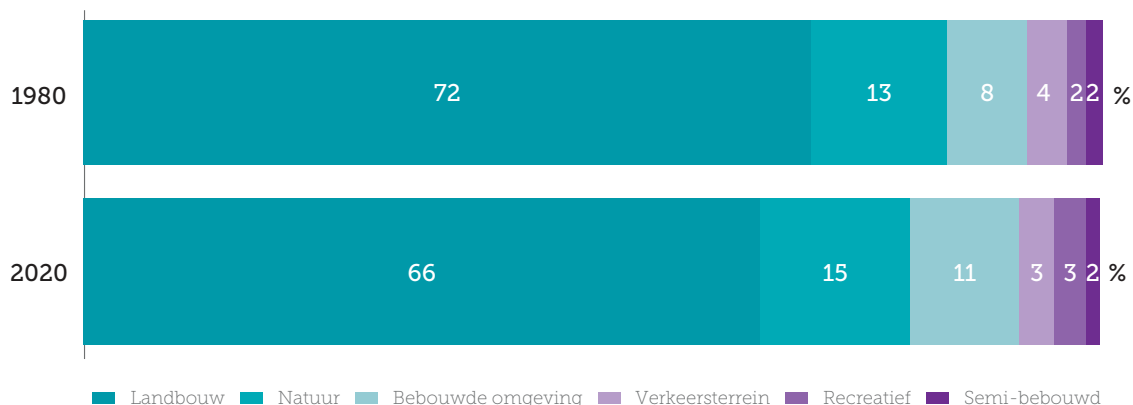
In 1980 werkte van alle mensen nog 6% in de landbouw, 36% in de industrie en de overige 58% in de dienstensector. Nu werkt 2% in de landbouw, 17% in de industrie en 81% in de dienstensector. In de landbouwsector is sinds 1980 het aantal bedrijven met twee derde gedaald: van 145.000 naar 51.000.¹⁴

Van behoudend naar veranderingsgezind

Nederland toont zich behoudend in de verdeling van collectieve uitgaven en de ruimtelijke inrichting van het land. Alleen de samenstelling van de werkgelegenheid is sterk veranderd in de laatste decennia met een groter aandeel van de werkgelegenheid in de dienstensector. Het doorbreken van onze behoudzucht is nodig als we onze ambities willen gaan realiseren, dit gaat simpelweg niet met de huidige verdeling van ons publiek geld, arbeid en ruimte. In hoofdstuk 3 bestuderen we wat bovenop onze 'business-as-usual' de opgave is in termen van publiek geld, arbeid en ruimte om onze ambities te realiseren en onze huidige brede welvaart te behouden. In dat opzicht pleiten we ook voor behoud, maar laten we zien dat daartoe veranderingen nodig zijn. Zonder die veranderingen is het huidige welvaartsniveau niet houdbaar.

Het doorbreken van onze behoudzucht is nodig als we onze ambities willen gaan realiseren

Figuur 9 Verdeling van land (1980 vergeleken met 2020)



Bron: Compendium voor de Leefomgeving (data 1980) en CBS (data 2020)



3 OMVANG VAN ONZE AMBITIES

Wat zijn de veranderingen die we willen inpas- sen in onze samenleving? Er is een lange lijst van structurele veranderingen en transities / ver- bouwingen die we een plek willen en moeten geven. De toenemende zorgvraag als gevolg van de vergrijzing, de bouw van een nieuwe ener- gie-infrastructuur, de opbouw van een serieuze krijgsmacht, de bouw van meer dan één miljoen woningen en de ombouw van onze samenle- ving om klimaatverandering aan te pakken en ons hierop voor te bereiden.

Al deze veranderingen vragen om extra publiek geld, arbeid en ruimte. En we lopen al tegen de grenzen aan van onze mogelijkheden. Voor 2025 wordt een financieringstekort van -2,8% van het bbp verwacht¹⁵, het tekort op de arbeidsmarkt in Nederland is een van de hoogste van Europa¹⁶ en alle vierkante kilometers zijn gealloceerd. Hoe groot zijn de additionele opgaven die daarin moe- ten worden ingepast?

De zorg als het 'koekoeksjong'

Demografie is naast medische innovaties de belangrijkste drijfveer achter de toekomstige zorgvraag. De zorgconsumptie stijgt namelijk exponentieel over de levensloop, met de hoog- ste kosten in de laatste levensjaren. De zorgvraag wordt dus sterk bepaald door het aantal 80-plus- sers in Nederland. Begin 2025 is 5% van de totale bevolking 80 jaar of ouder (circa 900 duizend mensen). In 2050 is dit aandeel naar verwachting verdubbeld tot 10% (circa 1,8 miljoen mensen).¹⁷

De zorguitgaven^c groeien al veel langer. Sinds 1996 betrof de jaarlijkse reële groei 3,8%. Dit staat gelijk aan tweemaal de groei van het reële bbp in dezelfde periode (1,9%).¹⁸ Door de dalende rente- lasten kon de stijging van de zorguitgaven moge- lijk worden gemaakt (zie Figuur 3 in Hoofdstuk 2), maar waar vinden we de ruimte voor toekomstige stijgingen?

Als we collectief de zorgambitie realiseren, zijn de uitgaven in 2035 en 2045 respectievelijk €55 mil- jard en €110 miljard hoger dan in 2024 (van 9,5% van het bbp naar 12,5% in 2035 en 15% in 2045).¹⁹ Daarnaast neemt de vraag naar arbeid al in het komende decennium toe met circa 345.000 per- sonen, wat grofweg 260.000 fte is.²⁰ De zorg is dan niet alleen het 'koekoeksjong in het begro- tingsnest', maar leidt ook tot het uit balans raken van de verdeling van werkgelegenheid tussen de publieke en private sector (zie hiervoor ook de box in Hoofdstuk 4).

Al deze veranderingen vragen om extra publiek geld, arbeid en ruimte. En we lopen al tegen de grenzen aan van onze mogelijkheden

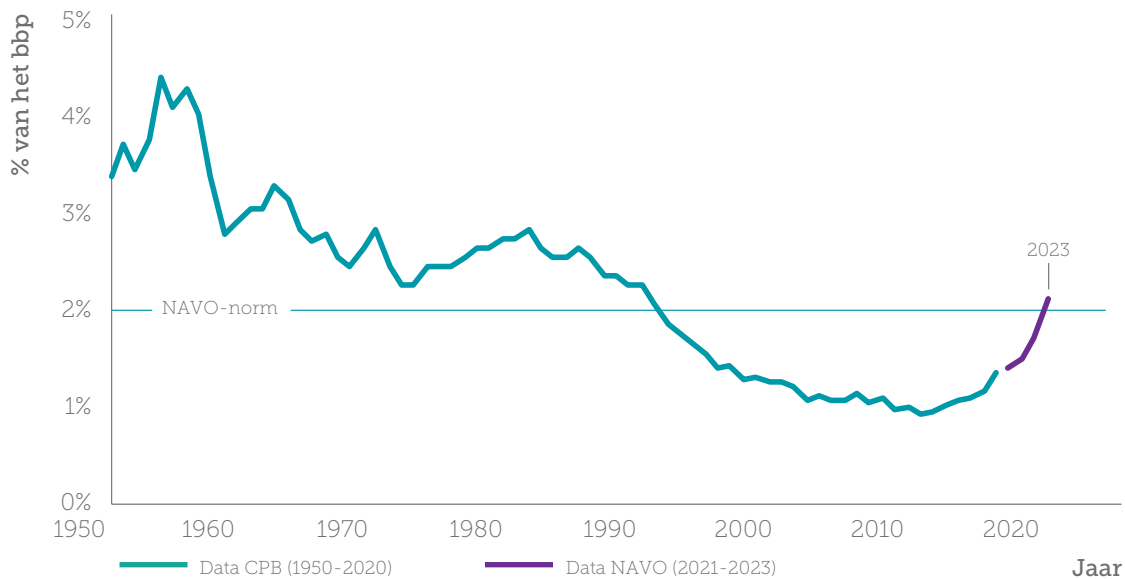
Deze cijfers gaan ervan uit dat de zorgvraag volle- dig publiek wordt ingevuld, wat niet realistisch is. Er bestaat nu al een tekort aan zorgpersoneel, in een omgeving waar de private en publieke sector met elkaar concurreren om beschikbare mede- werkers. Als de publieke sector niet aan de extra zorgvraag kan voldoen, zal de private sector dit deels overnemen. Vermogenden uit de oudere generatie zullen kiezen voor private zorg indien zij hun vraag publiek niet (tijdig) ingevuld kunnen krijgen.^d Daarnaast zal de zorgvraag van niet-ver- mogenden niet altijd (tijdig) worden ingevuld, waardoor de ongelijkheid in de samenleving ver- der toe zal nemen. Ook betekent de gedeeltelijke privatisering in de zorg dat onze inschatting van de benodigde arbeid een onderschatting is.^e

^d In totaal hebben de 55- tot 75-jarigen nu 1.160 miljard aan vermogen in de vorm van onroerend goed en bank- en spaartegoeden (Volkskrant, 10 augustus 2024).

^e Private zorg is in de verzorging (care) vaak ruimer en daardoor minder efficiënt dan publieke zorg.

^c Met zorguitgaven doelen we op zowel cure (gezondheidszorg) als care (welzijn).

Figuur 10 Uitgaven aan defensie in percentage van het bbp (1950-2023)



Bron: CPB (2023) – De Nederlandse economie in historisch perspectief en NAVO (2024) – Defensie-uitgaven van NAVO-landen (2014-2024)

De groeiende zorgvraag legt geen, of nauwelijks, extra druk op beschikbare ruimte. Het huidige zorgvastgoed omvat 31 km².²¹ Dit is exclusief woon-, kantoor- en onderwijsruimte. Sinds 2000 is er 6 km² bijgebouwd. Indien de ruimtevraag evenredig groeit met de zorgconsumptie zal er maximaal 20 km² extra nodig zijn, in de praktijk zal dit aantal minder zijn vanwege beleid gericht op het langer thuis verzorgen van ouderen. Wij hanteren daarom 10 km².²²

Defensie staat weer hoog op de agenda

Nederland voldeed sinds het begin van de jaren '90 niet aan de NAVO-norm van 2% van het bbp aan defensie-uitgaven (zie Figuur 10). In 2024, afhankelijk van de daadwerkelijke uitgaven, lijkt de NAVO-norm weer te worden gehaald. De norm zal waarschijnlijk op korte termijn stijgen richting 3% vanwege de toenemende geopolitieke instabiliteit in de wereld.²³ Dit betekent dat bij 1% reële bbp-groei per jaar de uitgaven aan defensie in 2035 en 2045 respectievelijk €10 en €15 miljard hoger zijn (minimaal).

De huidige verhouding van het aantal militairen op het aantal inwoners in Nederland is 1 op bijna 500. Ter vergelijking, in Scandinavische landen waar gemiddeld 2,3% van het bbp wordt uitgegeven aan defensie is dit 1 op 290. NAVO-landen die tussen de 3 en 3,99% van het bbp uitgeven aan defensie, hebben een gemiddelde van 1 op 236. Om deze verhouding te bereiken heeft Nederland circa 40.000 extra militairen nodig.²⁴ Door de toenemende geopolitieke spanningen moet deze uitbreiding als ondergrens worden beschouwd, want ook onze benchmark van vandaag zal opschuiven.

Het huidige gebruik van ruimte door Defensie is 340 km².²⁵ Het grootste deel bestaat uit oefen- en schietterreinen (257 km²). Volgens de huidige concrete uitbreidingsplannen in het Nationaal Programma Ruimte voor Defensie is de minimaal extra benodigde ruimte circa 50 km², op middellange termijn rekenen wij met 150 km².

De NAVO-norm zal waarschijnlijk op korte termijn verder stijgen

Aanpakken van klimaatverandering

Volgens de Klimaat- en Energieverkenning (KEV) van het PBL zal de uitstoot van broeikasgassen in 2030 met 44% tot 52% zijn verminderd.²⁶ Daarmee wordt het doel van 55% niet gehaald. Deze ontwikkeling maakt het steeds moeilijker om de doelstelling van klimaatneutraliteit in 2050 te behalen. Een integrale studie van het Rousseau Instituut, waaraan veel gerenommeerde wetenschappers meewerkten, toont een pakket aan maatregelen, verspreid over de sectoren die bijdragen aan de uitstoot van broeikasgassen, dat leidt tot het realiseren van deze doelstelling in 2050. De gemakkelijk te realiseren maatregelen zijn inmiddels genomen, significante meerinvesteringen zijn nodig.

De benodigde publieke meerinvesteringen bedragen circa €19 miljard per jaar. Van deze investeringen gaat 60% naar de verduurzaming van de gebouwde omgeving en 25% naar transport. Deze berekening is exclusief de investeringen in het energienet die zijn meegenomen onder infrastructuur.

De studie van het Rousseau Instituut gaat ervan uit dat de jaarlijkse circa €50 miljard aan huidige private en publieke investeringen volledig wordt doorgezet en omgeleid richting de benodigde duurzame investeringen; een bijzonder optimistische aanname. Enkel door harde normering kan de volledige herallocatie van deze €50 miljard worden gerealiseerd, dit zou een trendbreuk betekenen met het huidige beleid dat sterker is gericht op verleiding middels subsidies. Naar verwachting vallen de jaarlijkse publieke meerinvesteringen dus hoger uit, wij hanteren daarom een bandbreedte tussen de €19 en €25 miljard (we rekenen met het gemiddelde van €19 en €25 miljard, zie Appendix 1 voor een uitwerking per categorie).

Het omvangrijke investeringspakket vraagt ook om de inzet van extra arbeid. PBL heeft onderzocht hoeveel arbeidskrachten nodig zijn per € 1 miljoen investeringen.²⁷ Als wij deze onderzoeksresultaten toepassen op de benodigde extra investeringen komt de extra vraag naar arbeid uit op 156.000 fte per jaar.

Naast geld en arbeid drukt de aanpak van klimaatverandering ook een aanzienlijke stempel op de vraag naar ruimte. Voor realisatie binnen Nederland, vraagt dit om circa 3000 km² voor het opwekken van duurzame energie en 2000 km² voor de uitbreiding van het natuurareaal.²⁸ Om een beeld te geven: samen is dit gelijk aan het huidige areaal natuur in Nederland (circa 15% van het landoppervlakte).

Vorbereiden op klimaatverandering

De recente ervaringen in Valencia laten heel concreet zien hoe groot de maatschappelijke schade van klimaatverandering kan zijn. Als we niets doen aan klimaatverandering leidt dat in Nederland tot klimaatschade van in totaal tussen de €77 en €174 miljard tot 2050, ofwel gemiddeld €3 tot €7 miljard per jaar.²⁹ Echter, deze cijfers zijn zeer onzeker. Bij bijvoorbeeld een plotselinge verzwakking, of zelfs het stilvallen van de Golfstroom zullen de gevolgen aanzienlijk ernstiger zijn. Het klimaat zal dan, vergelijkbaar met dat van Canada, een stuk droger en kouder worden.³⁰ Bij de huidige gehanteerde klimaatscenario's van het KNMI blijven de publieke uitgaven voor klimaatadaptatie relatief beperkt. Naast de huidige uitgaven van ongeveer €1,3 miljard³¹ volstaat dan een jaarlijkse extra investering van €2 miljard.³²

Volledige preventie van klimaatschade is niet mogelijk, er dient een afweging te worden gemaakt tussen de verwachte schade en de benodigde uitgaven. Het is aannemelijk dat de jaarlijks extra benodigde €2 miljard aan klimaatadaptatie door de overheid moet worden gefinancierd omdat het voor de private sector geen rendabele investeringen zijn. De extra investeringen creëren een aanvullende arbeidsvraag van 8.000 fte per jaar. Ook is er extra ruimte benodigd. Naast het versterken van bijvoorbeeld de dijken is de extra benodigde ruimte voor waterberging geschat op 110 tot 130 km².³³

De woningbouwopgave

De woningbouwopgave tot 2035 betreft, in geval van behoud van de huidige mismatch tussen huisvestingsaanbod en huisvestingsbehoefte^f, circa 1,2 miljoen woningen.³⁴ Circa een vijfde hiervan wordt gerealiseerd door woningcorporaties. Een gedeelte van de woningbouwopgave is al gerealiseerd, de resterende bouwopgave tot 2035 betreft circa 850.000 woningen.³⁵ De geschatte kosten voor de resterende bouwopgave bedragen ongeveer €20 miljard per jaar. Deze schatting is gebaseerd op 85% traditionele bouw en 15% industriële bouw (in de fabriek voorbereid).³⁶ De investeringen in woningen worden voor het overgrote deel gedragen door de private sector. Burgers kopen de koopwoningen en corporaties en beleggers kopen de huurwoningen. Door de wens om een groot deel van de woningen te bouwen voor de sociale- en middenhuur sector zal er wel een publieke investering van enkele miljarden per jaar nodig zijn.

De huidige bouwcapaciteit betreft 90.000 woningen per jaar. Dit is voldoende om de resterende woningbouwopgave tot 2035 te realiseren. Echter, het aantal afgegeven bouwvergunningen is door tekorten bij de vergunningverlening al jaren onvoldoende om een jaarproductie van 90.000 woningen mogelijk te maken.³⁷ De doelstelling van de Rijksoverheid om voor 2030 bijna een miljoen woningen te bouwen is daarom ook niet realistisch.

In het DenkWerk-rapport 'Klein Land, Grote Keuzes' hebben wij inzichtelijk gemaakt dat 35% van de bouwopgave binnenstedelijk kan worden gerealiseerd en 65% buitenstedelijk. In stedelijk gebied kunnen 100 woningen per hectare worden gerealiseerd, buitenstedelijk is dat 25 woningen per hectare.³⁸ Dit leidt tot een totale ruimtevraag van circa 250 km².

Versterking van de infrastructuur

De geplande extra investeringen in infrastructuur bedragen ongeveer €22 miljard per jaar.³⁹ Het gaat hierbij onder meer om investeringen in het energienet, drinkwatervoorziening en onderhoud van het spoor en de wegen. Voor een evenwichtige spreiding van deze investeringen over de komende jaren zijn naar schatting 125.000 voltijsbanen nodig. De netbeheerders hebben extra ruimte nodig voor de aanleg van nieuwe infrastructuur, rond de 100 km².⁴⁰

De doelstelling van de Rijksoverheid om voor 2030 bijna een miljoen woningen te bouwen is niet realistisch

^f Wanneer door het toevoegen van woningen aan de voorraad een keten van doorstroming op gang gebracht kan worden (bijvoorbeeld door het bouwen van geschikte woningen voor ouderen waardoor eengezinswoningen vrijkomen) valt de bouwopgave mogelijk lager uit.

Het halen van onze ambities vraagt om duidelijke keuzes

De maatschappelijke ambities leggen in potentie samen een groot beslag op publiek geld, arbeid en ruimte (Figuur 11 toont een samenvatting, in het geval van een range hebben we het gemiddelde genomen). Het beslag is zo omvangrijk dat we duidelijke keuzes over de toekomstig gewenste richting van ons land zullen moeten maken. Doen we alles of laten we ambities vallen? Schuiven we bepaalde ambities naar achteren in de tijd? Of maken we ruimte in onze huidige activiteiten om de nieuwe ambities wel te kunnen inpassen? Met heldere keuzes past er veel. Uitstel van deze keuzes zal de realisatie van alle ambities hoogstwaarschijnlijk kostbaarder maken. In de volgende hoofdstukken beschrijven vanuit achtereenvolgens de dimensies publiek geld, arbeid en ruimte hoe we de ambities (deels) kunnen inpassen in de huidige situatie.

De omvang van de ambities is zo omvangrijk dat we duidelijke keuzes zullen moeten maken

Figuur 11 Overzicht van benodigd publiek geld, arbeid en ruimte voor onze ambities in Nederland

		Publiek geld (in €) ^A	Arbeid	Ruimte	Jaar ^C
Zorg en welzijn	OPEX	+55 mld. (in 2035) +110 mld. (in 2045)	+260.000 fte (in 2035)	+10 km ²	Structureel
Defensie	OPEX	+10 mld. (in 2035) +15 mld. (in 2045)	+40.000 fte (in 2035)	+150 km ²	Structureel
Aanpakken van klimaatverandering	CAPEX	+23 mld.	+156.000 fte	+5000 km ²	2050
Vorbereiden op klimaatverandering	CAPEX	+2 mld.	+8.000 fte	+120 km ²	2050
Woningbouw	CAPEX	+5 mld.	GEEN ^B	+250 km ²	2035
Infrastructuur	CAPEX	+16 mld.	+125.000 fte	+100 km ²	2030
Huidige activiteit (2024)		486 mld.	8.300.000 fte	33.670 km ²	2024

A) Per categorie is aangegeven of het voornamelijk OPEX of CAPEX betreft. Structurele ambities betreffen met name OPEX-investeringen, transities met name CAPEX-investeringen.

B) Er is capaciteit voor de bouw van 90.000 woningen, daarom is geen extra capaciteit benodigd. Wel zal voor het aanpakken van klimaatverandering, voorbereiden op klimaatverandering en de infrastructuur worden geput uit dezelfde pool van arbeidskrachten, wat mogelijk wel tot een tekort voor de woningbouw zal leiden.

C) Betreft het uiterste jaar dat als doel is gesteld om de ambitie te halen. Voor infrastructuur geldt dat dit 'slechts' de uitbreidingsplanning tot 2030 zijn die concreet zijn. Een aantal zaken zijn dan nog niet klaar, denk aan de verzwaring van het energienet (er wordt op moment van schrijven gesproken over €219 miljard dat benodigd is tot 2040).

Bron: DenkWerk-analyse



4 DE FINANCIËLE UITDAGING

Uit het vorige hoofdstuk blijkt dat in de aankomende jaren al circa €60 miljard per jaar extra nodig is aan publieke uitgaven en investeringen. Let wel, dit is nog zonder de extra uitgaven aan de zorg, de extra kosten daar lopen ook op naar €55 miljard in 2035. Om een gevoel te krijgen van de gevraagde orde van grootte van deze €115 miljard: het overheidsbudget van 2024 is circa €486 miljard.

Om deze extra uitgaven en investeringen te financieren is de economische groei in de periode tot 2050 bepalend voor de financiële ruimte die Nederland heeft. In de analyses van de ontwikkeling van de reële economische groei en de gevolgen voor het overheidstekort en de staatsschuld zijn in alle door ons doorgerekende economische groei-varianten twee inzichten uit de economische theorie en de openbare financiën verwerkt. Het eerste inzicht is dat er een maatschappelijk/economisch maximum is aan het vermogen om belasting te heffen. Dat inzicht wordt vormgegeven in de zogenaamde Laffercurve. Het tweede inzicht is dat het in gezond economisch beleid voor de overheid acceptabel is om te lenen voor kapitaaluitgaven. Dit inzicht draagt de titel de 'gulden financieringsregel'.

Al in 2035 is een kwart van het huidige overheidsbudget extra nodig

De maximale hoogte van belastingen en premies

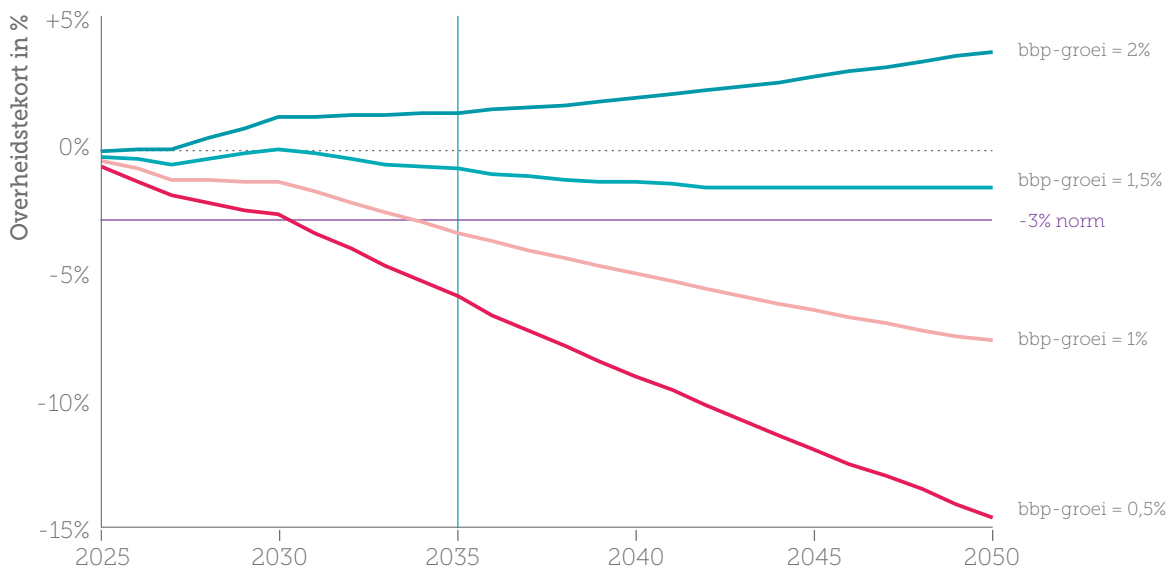
De Laffercurve geeft het theoretisch verband weer tussen de hoogte van belastingtarieven en de hoogte van belastingontvangsten. Te hoge belastingtarieven kunnen leiden tot ongewenste effecten. Denk aan een verminderde arbeidsdeelname, verlaging van bedrijfsinvesteringen, een disbalans tussen de omvang van de private (financierende) en publieke (verzorgende) sector (zie de box in dit hoofdstuk) of het vertrek van vermogende huishoudens naar het buitenland. Het politiek haalbaar geachte maximum van de belasting- en premieontvangsten ligt naar inschatting rond de 45 tot 47% van het bbp.⁹ Dit komt gerekend met het bbp van 2024 neer op €40 miljard extra belastingontvangsten. In onze analyse rekenen we met een stapsgewijze verhoging van de belastingen (en premieontvangsten) naar 45% in 2030. Belastingverhoging wordt idealiter vooral gevonden in het beprijzen van externaliteiten.

Lenen om te investeren in onze transities

Volgens de Gulden Financieringsregel mag de overheid alleen leningen aangaan voor investeringen, niet voor het financieren van structurele of lopende uitgaven (overheidsconsumptie).⁴¹ In de analyse veronderstellen wij dat transitie-investeringen worden opgenomen in de staatsschuld als deze niet via andere inkomsten kunnen worden gefinancierd. Het lenen om te investeren is gerechtvaardigd vanuit de gedachte dat deze investeringen renderen voor de samenleving in de toekomst. Bijvoorbeeld door de huidige netcongestie loopt de Nederlandse economie jaarlijks €10 tot €35 miljard mis.⁴² Gezien het maatschappelijk rendement is het dan verstandig om extra investeringen te financieren met geleend geld.

⁹ De genoemde 45-47% is de volledige druk van belastingen en premies. Omdat Nederland een kapitaaldekkingssysteem heeft in plaats van een omslagstelsel voor pensioenen, nemen we de premie voor tweede pijler pensioen mee in de 45-47%.

Figuur 12 Ontwikkeling overheidstekort tot 2050, per variant van reële bbb-groei



Bron: DenkWerk-Analyse

Het risico bij het toepassen van deze regel is groot, zoals is gebleken in bijvoorbeeld het VK, Duitsland en Japan, dat onder politieke druk de definitie van investering wordt vergroot om consumptieve uitgaven te financieren. In Nederland is dit in het verleden gebleken voor het Fonds Economische Structuurversterking (FES), waaruit ook geld werd gehaald voor consumptieve uitgaven en niet rendabele investeringen. Ook de afschaffing van het Nationaal Groeifonds en verlaging van het Klimaatfonds zijn voorbeelden van hoe slecht de politiek omgaat met de continuïteit van investeringen. Voor de uitvoering van een zuivere investeringsagenda is dus een onafhankelijke institutie nodig die, op afstand van de politiek, een investeringsmandaat heeft.

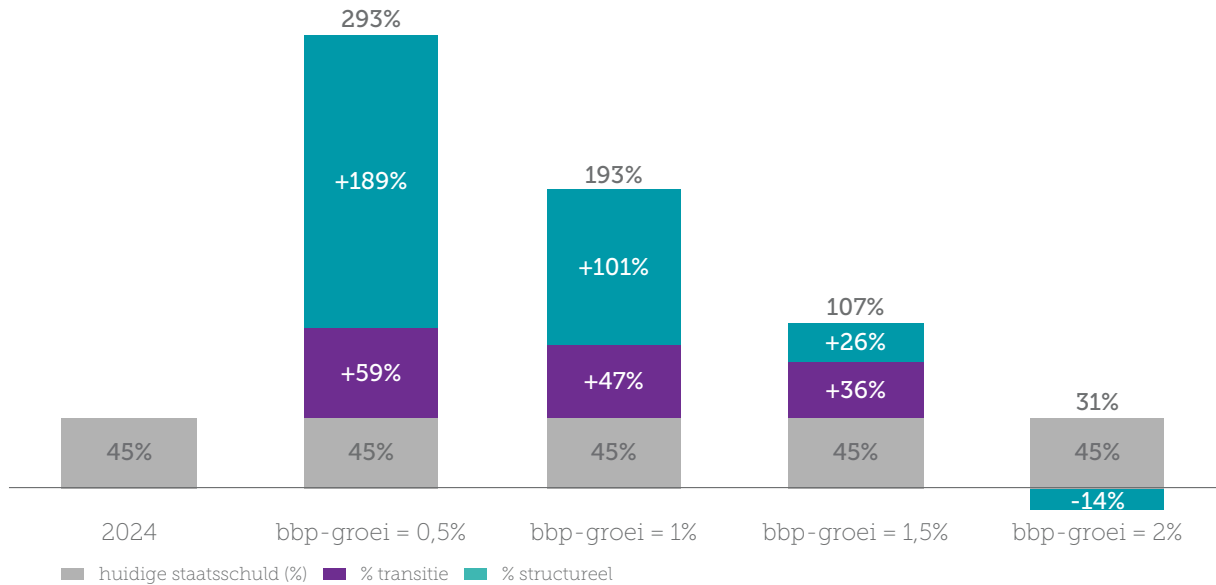
Het is van belang om te benadrukken dat verhoging van de belastingen tot de politiek haalbare top en het invoeren van de gulden financieringsregel ingrepen zijn van historische omvang. De mate waarin dit echt noodzakelijk is hangt uiteindelijk af van de economische groei die we kunnen realiseren met het vergroten van het totaal aantal gewerkte uren of een hogere arbeidsproductiviteit. Want zoals blijkt uit de analyse van ons model van de overheidsfinanciën waarvan de resultaten zijn weergegeven in Figuur 12 en 13, als we een jaarlijkse reële groei van het bbb van 2% realiseren is het overheidssaldo positief en neemt onze staatsschuld af ondanks de kosten van de transitie. Verhoging van belastingen en lenen om te investeren is dan niet meer nodig.

Gevoeligheidsanalyses met economische groei van 0,5% of 1%

De productiviteitsgroei bedroeg gemiddeld 0,4% over de afgelopen tien jaar.⁴³ Wanneer dit niveau hetzelfde blijft en het aantal gewerkte uren nagenoeg constant blijft met 0,1% groei (we moeten de ambities realiseren binnen de bestaande pool van arbeid), zal de economische groei rond de 0,5% uitkomen. Het overheidstekort en daarmee de staatsschuld zullen in deze variant stijgen tot onhoudbare omvang als we onze ambities willen realiseren naast onze huidige activiteiten.

In geval van een jaarlijkse economische groei van 0,5% of 1% wachten zeer pijnlijke financiële ingrepen

Figuur 13 Ontwikkeling staatsschuld tot 2050, per variant van reële bbp-groei



Bron: DenkWerk-Analyse

Het CPB raamt voor de periode 2029 tot 2032 een gemiddelde reële groei van het bbp van 1%, volledig afkomstig van een hogere arbeidsproductiviteit.⁴⁴ Het overheidstekort (8% van bbp in 2050) en de staatsschuld (193% in 2050) lopen ook in het geval van 1% bbp-groei sterk op. Het vraagt om ingrijpende maatregelen om het financieringsstekort terug te dringen. Een aantal rigoureuze en 'pijnlijke' voorbeelden die dan (mogelijk in combinatie) ingezet moeten worden:

Extra zorgvraag wordt grotendeels privaat gerealiseerd

De stijging van zorguitgaven van 9% van het bbp naar 16% in 2050 kan niet publiek worden gerealiseerd. Dat is het geval als bijvoorbeeld een plafond wordt ingesteld op een maximum aandeel van collectieve zorguitgaven in het bbp. Afhankelijk van het gekozen maximum zullen de wachtrijen in het publieke stelsel aanzienlijk langer worden en zal naar verwachting een omvangrijke private zorgmarkt ontstaan.

Bezuinigen op overige posten

Er kan elders op de begroting ruimte worden gevonden, bijvoorbeeld door bepaalde uitgavenposten niet mee laten stijgen met de groei van het bbp. De uitgaven aan het openbaar bestuur, tussen 2019 en 2023 gemiddeld 9,3% van het bbp, wordt vaak genoemd als mogelijke bezuinigingspost. Deze bezuinigingen

lijken ook realistisch voor de ondersteunende diensten van de departementen.⁴⁵ Voorkomen moet worden dat ze leiden tot extra vertraging in overheidsprocessen, waaronder de verlening van vergunningen.

Overige pijnlijke ingrepen aan de inkomsten- of uitgavenkant

Daarnaast zijn mogelijk andere pijnlijke ingrepen aan de inkomsten- of uitgavenkant nodig. Bijvoorbeeld het niet beschikbaar stellen van AOW voor ouderen boven een bepaalde vermogensgrens, een hogere belasting op erfenissen of het afschaffen van de omkeerbelegging voor het opbouwen van pensioen.

De varianten van 0,5% tot 1% jaarlijks reël bbp-groei betekenen dus dat bovenop ingrijpende maatregelen, zoals belastingverhoging en het laten oplopen van de staatsschuld, aanvullende maatregelen nodig zijn die ook van ongekeerde omvang zijn. Deze situaties zijn volstrekt onwenselijk, maar niet ondenkbaar als de trend van afnemende productiviteitsgroei doorzet en het arbeidsaanbod constant blijft.

Gevoeligheidsanalyses: economische groei van 1,5% of 2%

Als we erin slagen om het arbeidsaanbod of de productiviteit dusdanig te verhogen dat de combinatie tenminste 1,5% reël bbp-groei oplevert,

DE OPTIMALE BALANS TUSSEN DE PUBLIEKE, PRIVATE EN NIET-WERKENDE SECTOR

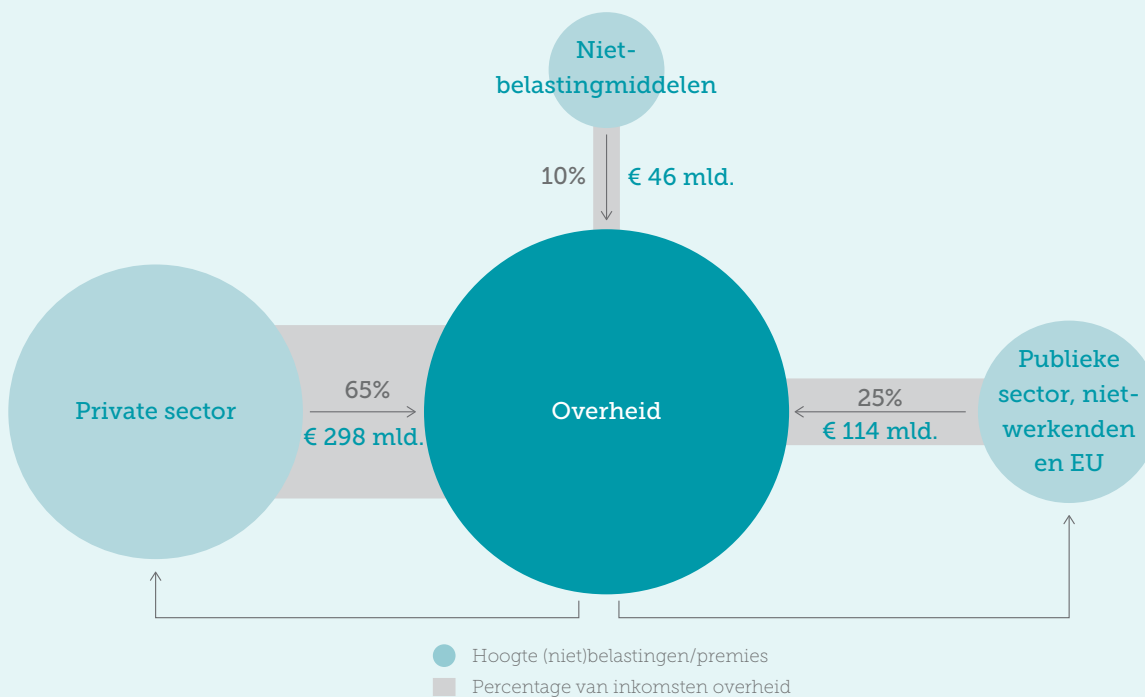
De 'financierende', 'verzorgende' en 'ontvangende' sector in Nederland

Een duurzaam functionerende samenleving vereist een balans tussen drie sectoren: de financierende private sector, de verzorgende publieke sector en de ontvangende niet-werkende sector. Platgeslagen verdient de private sector de euro's waarmee de rest van de samenleving kan worden gefinancierd. De totale bijdrage aan belastingen

Vergrijzing verstoort de balans

De vergrijzing leidt tot een toenemend aandeel niet-werkenden in de samenleving. Minder werkenden moeten dan zorgdragen voor hetzelfde niveau van publieke dienstverlening voor een groeiend aantal niet-werkenden. Een trend die vastloopt op zowel de bekostiging van publieke diensten en een toenemende concurrentiestrijd om personeel met de private sector.

Figuur 14 Uitsplitsing van de inkomsten van de overheid (2023)



Bron: PwC (2024) – De totale belastingbijdrage van het bedrijfsleven en CPB (2024) voor omvang niet-belastingmiddelen

en premies bedroeg €298 miljard in 2023.¹⁰⁰ De publieke sector verzorgt de samenleving en schept het klimaat voor de private sector om het geld te kunnen verdienen. Uitgaven aan het publieke domein worden weer gedeeltelijk afgeroomd richting de overheid in de vorm van belastingen en premies (zie Figuur 14). Mensen in de private sector en niet-werkende sector verzorgen ook (bijvoorbeeld mantelzorgers), maar op hoofdlijnen is dit een manier om de samenleving op te delen.

De toenemende concurrentie om schaars personeel zal naar verwachting leiden tot looninflatie, verder oplopende wachtlijsten en een achteruitgang van de kwaliteit van de dienstverlening door een tekort aan geschoold personeel. Het kan echter ook leiden tot een efficiëntere inzet van de beschikbare productiemiddelen (doelmatigheid).

De balans tussen de publieke en private sector is in de afgelopen 20 jaar al verder onder druk komen te staan. De werkgelegenheid in de publieke sector is met 35% toegenomen, terwijl de private sector

een groei van ongeveer 10% liet zien. In ons rapport Migratie als Motor is inzichtelijk gemaakt dat in bijvoorbeeld het scenario 'limiteren' (migratiesaldo van +50.000 per jaar) deze balans verder wordt verstoord. Als de groeiende zorgvraag volledig publiek wordt opgevangen, zal de private sector tijdens de piek van vergrijzing in 2040 met 1 miljoen arbeidsplaatsen krimpen.

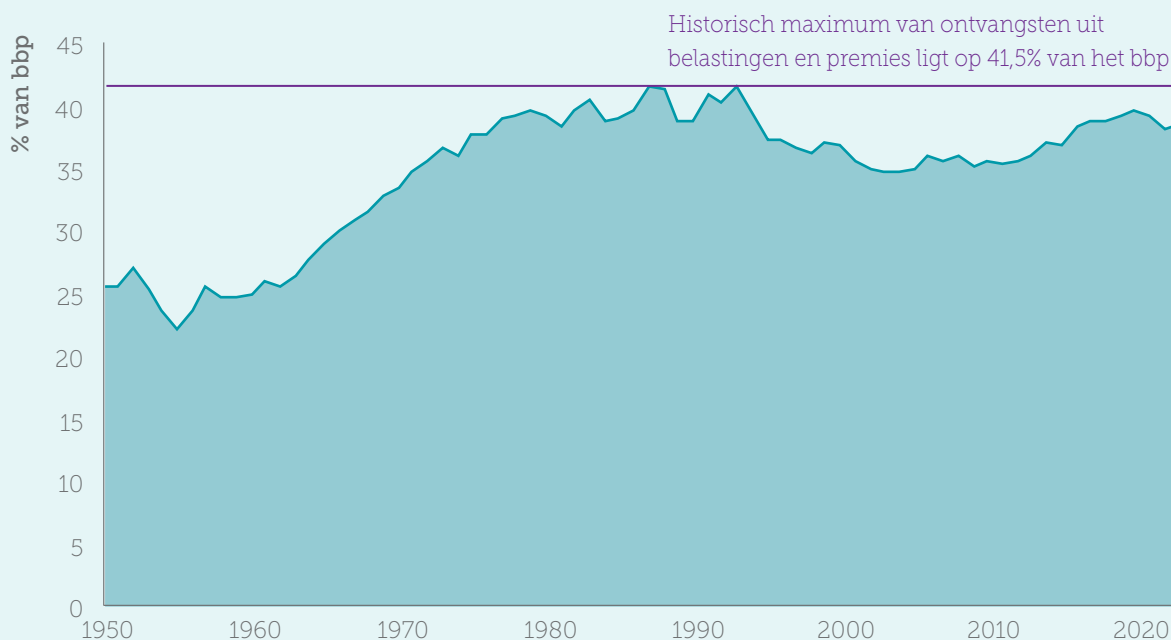
De optimale balans tussen de publieke en private sector vanuit de literatuur

Wat is de optimale omvang van de publieke en private sector? In termen van publieke financiën geeft de Laffercurve inzicht in het theoretisch optimale punt van ontvangsten van belastingen en premies. Het theoretisch maximum wordt geschat op 50 tot 55%. Dit vergroot wel het risico op zowel een krimpende beroepsbevolking als kapitaalvlucht naar het buitenland. Verschillende experts achten 45 tot 47% de politiek haalbare top. Wij veronderstellen dat dit inclusief uitgaven aan werkgeverspensioen in de tweede pijler is (circa 4,5% van het bbp, eerste pijler is AOW).

De inkomsten uit belastingen en premies hebben historisch een maximum bereikt van 41,5% (zie Figuur 15). Inclusief uitgaven aan tweede pijler pensioen, wat nog niet in deze 41,5% is opgenomen, komt dit tot wat politiek haalbaar lijkt (45%). In internationaal perspectief behoort de belasting- en premiedruk in Nederland (inclusief de tweede pijler pensioenen) al tot de top van Europa¹⁰¹.

Ook in termen van werkgelegenheid zijn er grenzen. Onderzoek van Baerlocher (2022)¹⁰² suggereert een optimum van 27,3% van de werkzame bevolking in de publieke sector voor economische groei. Nederland zit met 28,5% al boven dit niveau. Dit betekent dat het verder laten groeien van bijvoorbeeld de zorg het realiseren van een jaarlijkse reële groei van het bbp met 1,5% of 2% zal bemoeilijken.

Figuur 15 Historische ontwikkeling inkomsten uit belastingen en premies (in % van het bbp)



Bron: CPB (2023) - Nederland in historisch perspectief.

wordt de uitdaging een stuk eenvoudiger. Wanneer de economische groei 1,5% bedraagt, kan het financieringstekort in 2050 rond de norm van -3% voor lopende uitgaven worden gehouden. Het lijkt dan wel mogelijk om de overheidsfinanciën gezond te houden en de ambities te realiseren. Nog steeds zal de zorgvraag dan niet volledig publiek ingevuld kunnen worden om de overheidsfinanciën gezond te houden. De staatsschuld zal, alleen door de transitie-uitgaven, oplopen tot 81%.

In het geval de reële economische groei 2% bedraagt, is het mogelijk om de ambities te financieren en zelfs de staatsschuld te verminderen. De verhoging van de belastingen en premies of het lenen om te investeren, wat in de analyse wel is meegenomen voor de vergelijkbaarheid met de andere varianten, is dan niet nodig. Tegelijk moet erkend worden dat met een dergelijke hoge groei, de vraag naar arbeid en ruimte mee zal stijgen. Als die vraag botst op capaciteitsgrenzen kan dat inflatoire effecten hebben. Een manier om dat te voorkomen, is het met randvoorwaardelijk beleid sturen op hoogproductieve activiteiten met een relatief laag ruimtelijke en ecologische voetafdruk.^h

Alles valt of staat bij een groter arbeidsaanbod of een hogere productiviteit

Het verhogen van het arbeidsaanbod of het productiever maken van het bestaande arbeidsaanbod is noodzakelijk om tenminste 1,5% reëel bbp-groei te realiseren. Als dit lukt, kunnen we het financieel passend krijgen. Lukt ons dit niet, dan wachten maatregelen van historische omvang en is de tijd dat we behoudend kunnen zijn in ons uitgavenpatroon voorbij. In het volgende hoofdstuk belichten we het potentieel om het arbeidsaanbod te vergroten. Als dit volgens de voorspelling nagenoeg constant zal blijven, zal alles vallen of staan bij een hogere productiviteit. In Hoofdstuk 6 belichten we op welke manier we onze productiviteit kunnen vergroten.

^h Door bijvoorbeeld verhandelbare stikstofemissierechten en hogere waterbeprijzing in te voeren, de handhaving op te laag betaalde arbeid aanzienlijk aan te scherpen en met ruimtelijk ordeningsbeleid te sturen is het mogelijk om laagproductieve bedrijvigheid te laten krimpen om zo ruimte te maken voor hoogproductieve werkzaamheden (zie ook Hoofdstuk 6, Figuur 19). Alleen dan is het mogelijk om een jaarlijkse reële groei van 2% te realiseren.

Het is noodzakelijk om tenminste 1,5% reëel bbp-groei te realiseren

5 DE KNOP VAN ARBEIDSVOLUME IS AL GROTENDEELS GEBRUIKT

In Hoofdstuk 2 hebben we geconstateerd dat de uitbreiding van het arbeidsaanbod in het recente verleden de belangrijkste drijvende kracht was achter de Nederlandse economische groei. Bij ongewijzigd overheidsbeleid zal dit de komende decennia niet het geval zijn vanwege de stabiliserende omvang van de beroepsbevolking.⁴⁶ Daarnaast blijkt uit Hoofdstuk 3 dat onze maatschappelijke ambities een significante extra vraag naar arbeid veroorzaken. Zelfs zonder de groei in de zorgsector mee te rekenen, zijn er de komende jaren minimaal 330.000 fte extra nodig. Het tekort aan zorgpersoneel wordt tot 2035 geschat op 260.000 fte. In totaal zijn er dus in de komende tien jaar circa 600.000 extra mensjaren aan arbeid nodig als we de extra vraag naar arbeid volledig willen invullen.

We staan als samenleving dus voor de uitdaging om:

- Een hoger arbeidsvolume te genereren of,
- Efficiënter te worden om arbeidsvraag te verminderen en arbeid vrij te spelen of,
- Het huidige arbeidsaanbod door omscholing beter te laten aansluiten op toekomstige vraag.

In dit hoofdstuk bekijken we of en hoe we extra arbeidsvolume kunnen opbrengen. In twee aparte hoofdstukken analyseren we de mogelijkheden om de arbeidsproductiviteit te vergroten en daarmee het arbeidsaanbod efficiënter te benutten (hoofdstuk 6) en het arbeidsaanbod – via omscholing – te verplaatsen naar de ambitiesectoren (hoofdstuk 7).

De omvang van de beroepsbevolking stabiliseert, terwijl 600.000 fte extra nodig is

Vergroten van het arbeidsvolume

Om de benodigde extra 600.000 fte (circa 726.000 werknemers) aan arbeidsvolume op te brengen zijn er theoretisch drie mogelijke knoppen om aan te draaien (ceteris paribus):

1. Het vergroten van de arbeidsparticipatie van 9,8 miljoen werkenden (73%) naar 10,5 miljoen werkenden (78%) op een populatie van 13,5 miljoen 15-74-plussers.⁴⁷
2. Een verhoging van de gemiddelde werkweek van 4,7 miljoen deeltijders van 23 naar 28 uur, onder voorbehoud dat deze uren effectief worden ingezet voor onze ambities.⁴⁸
3. Een verhoging van de arbeidsmigratie van 130.000 naar 195.000 per jaar.⁴⁹ (Circa 100.000 werknemers emigreren vanwege arbeid per jaar, per saldo groeit het arbeidsaanbod dus met 95.000)

Arbeidsparticipatie

Nederland kent historisch en Europees gezien de hoogste arbeidsparticipatie. In de afgelopen 15 jaar is de netto participatie gestegen van 68% naar 73%. Nogmaals een sterke stijging van 5%-punt in een periode van 10 jaar is daarom niet realistisch, ook omdat bijvoorbeeld mantelzorg in een vergrijzende samenleving belangrijker gaat worden (wat geen onderdeel is van de cijfers over netto participatie). Echter, er is nog wel beperkt potentieel voor verhoging bij drie groepen:

15-24-jarigen: 75,3% van de jongeren werkt, met name in de vorm van een bijbaan⁵⁰. Er moet maximaal worden ingezet om de jongeren te verleiden een maatschappelijk gewenste baan uit te gaan oefenen. Dit kan middels sturing op opleiding (meer hierover in Hoofdstuk 7), het stimuleren van stages (zoals bijvoorbeeld het huidige dienstjaar bij defensie) en het aanbieden van aantrekkelijk arbeidsomstandigheden (bijvoorbeeld zorgen voor adequate huisvesting dicht bij het werk). Daarnaast is ook mogelijk om bijvoorbeeld een zorg- of dienstplicht in te

voeren met als primaire doel het voorzien van extra menskracht in sectoren die moeilijk in arbeid kunnen voorzien.¹ Echter, is de verleidingsas in beginsel wenselijker dan het dwingen van jongeren middels een zorg- of dienstplicht.

55-74-jarigen: Met 50,6% behoort de Nederlandse netto participatiegraad van 55-plus tot de hoogste in de Europese Unie. Toch zit ook hier nog wat onbenut potentieel. De arbeidsmarkt is onvoldoende ingericht op doorwerken na de pensioenleeftijd. Ouderen wensen vaak kleinere contracten, flexibelere werktijden of ondersteuning bij digitale vaardigheden. Een toename van de participatie naar het niveau van Zweden (koploper op arbeidsparticipatie van ouderen) voegt naar schatting 170.000 fte extra toe aan de arbeidsmarkt.⁵¹

Arbeidsbeperkten: Het verschil in arbeidsparticipatie tussen mensen met en zonder beperking is 24%. Vergeleken met beter presterende landen (Italië, Letland en Denemarken met gemiddeld 17%) ligt hier een potentieel van meer dan 90.000 fte.⁵²

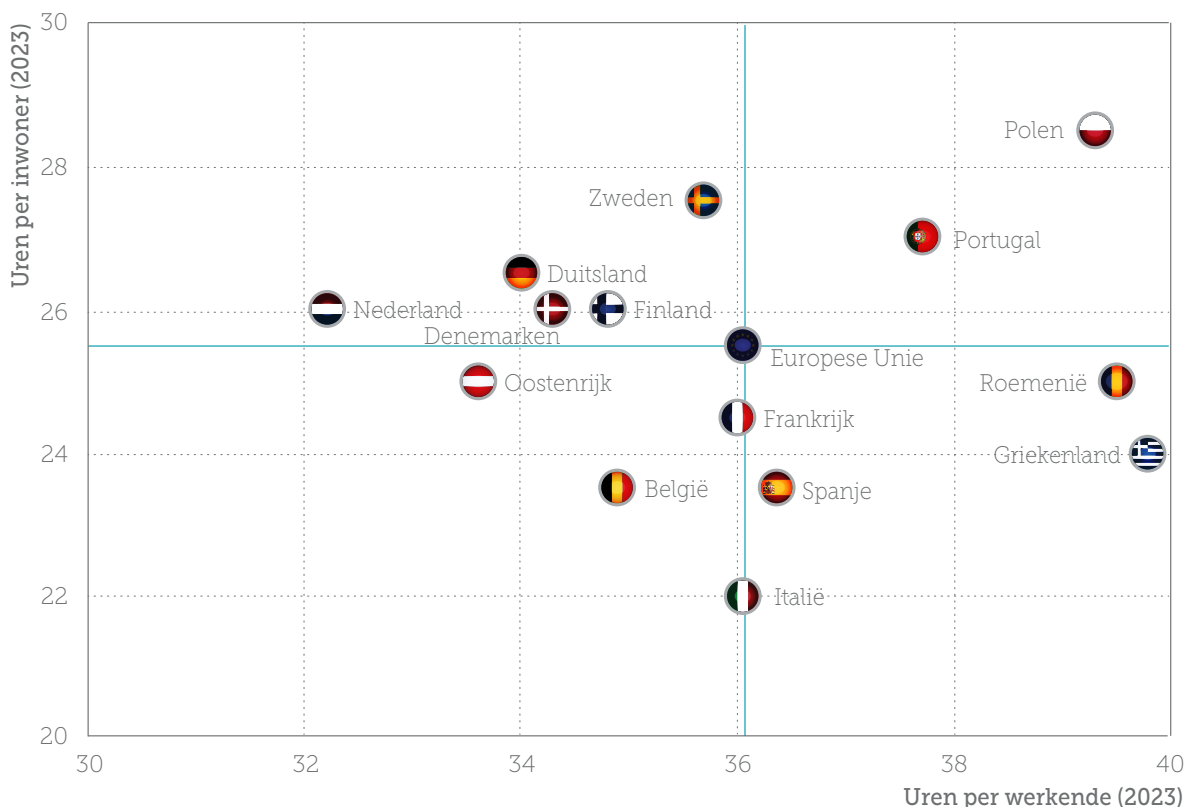
Verhoging van het aantal uren gewerkt per werkende

Nederland is 'kampioen deeltijdwerken'. Ongeveer de helft van de werknemers werkt in deeltijd, gemiddeld 23 uur per week.⁵³ Een verhoging van de gemiddelde werkweek van 4,7 miljoen deeltijders van 23 naar 28 uur levert 600.000 fte extra op. Dit vergt een rigoureuze omslag ten opzichte van de huidige trend gericht op minder uren werken.

Het lage aantal gewerkte uren per werknemer is de andere kant van de medaille van de hoge arbeidsparticipatie. Die laatste is hoog, juist doordat er veel mensen parttime (kunnen) werken. Hierdoor ligt het aantal gewerkte uren per inwoner boven het gemiddelde van de Europese Unie (zie Figuur 16). De potentie voor meer werkuren concentreert

¹ Een jaarlaag bestaat uit gemiddeld 160.000 jongeren (CBS), als 80% hiervan geschikt is voor een zorg- of dienstplicht levert dit jaarlijks 130.000 extra mensen op die hun bijdrage leveren voor onze krijgsmacht of de zorg.

Figuur 16 Uren gewerkt per werkende afgezet tegen uren gewerkt per inwoner



Bron: DenkWerk-analyse op basis van Miljoenennota 2025 en Eurostat (2024) – Actual and usual hours of work.

zich vervolgens in specifieke sectoren zoals zorg en onderwijs. Salarisverhoging werkt hier slechts beperkt: uit CBS-onderzoek (2024)⁵⁴ blijkt dat zorgmedewerkers hun arbeidsduur meestal aanpassen naar 24 tot 28 uur. Hogere beloning stimuleert wel mensen met minder dan 24 uur om meer te gaan werken, maar leidt juist tot minder uren voor degenen die al meer werken dan 28 uur.^j

Arbeidsmigratie

Arbeidsmigratie kan de oplossing zijn om de vervanging van gepensioneerden en de uitbreidingsvraag voor onze ambities in te vullen. Boven op de arbeidsmigratie van 130.000 werknemers, die gecombineerd met emigratie van 100.000 werknemers zorgt voor het constant blijven van onze beroepsbevolking⁵⁵, is dan nog een arbeidsmigratie nodig van 65.000 werknemers. Grootschalige arbeidsmigratie past echter niet bij de huidige maatschappelijke tendens, mede vanwege de extra druk op voorzieningen. Ook leidt het weer tot een extra vraag naar arbeid.

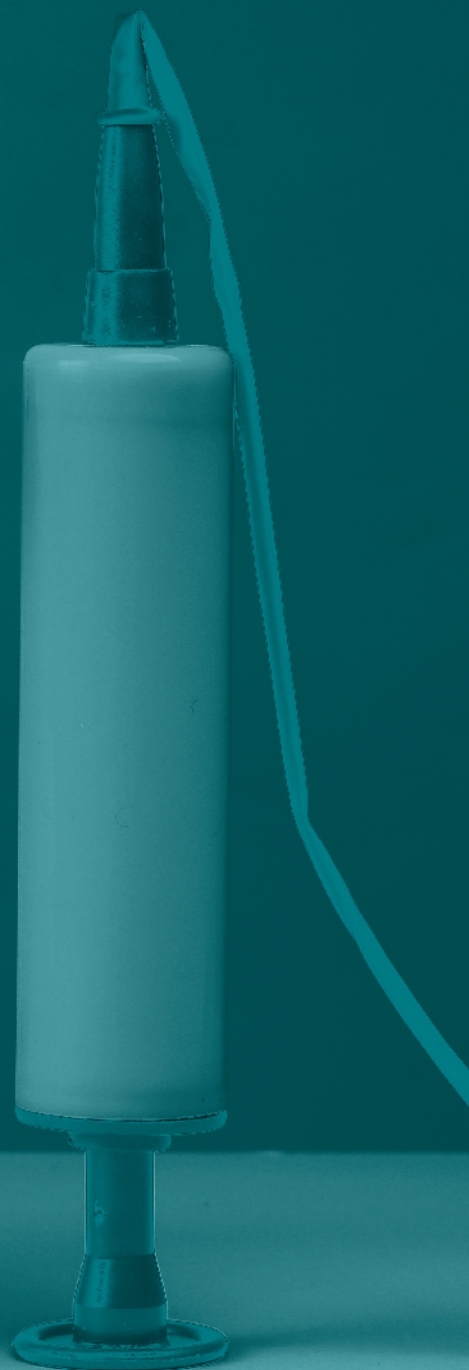
^j Het kabinet zal alles uit de kast moeten trekken om extra uren werken voor deeltijders aantrekkelijker te maken. Circa 500.000 deeltijders geven nu aan beschikbaar te zijn voor meer uren werk (CBS). Daarnaast dient nader te worden onderzocht hoe de overige groep van 4,2 miljoen deeltijders kan worden verleid om meer uren te gaan werken in maatschappelijk gewenste sectoren. Bijvoorbeeld een systeem van inkomstenbelasting dat progressief is op basis van uurloon en degressief op basis van het aantal uren gewerkt wordt genoemd (zie bijvoorbeeld: PwC (2024) – Anders belasten: hoe meer werken, wél meer kan lonen), maar is nog niet op effectiviteit bewezen.

In theorie is er voldoende potentieel om het arbeidsaanbod te vergroten, maar de vraag is of het maatschappelijk gewenst is en/of dat het de brede welvaart niet zou belasten. Lukt dit niet of maar ten dele, dan valt of staat alles bij een hogere arbeidsproductiviteit

Nederland is er in de afgelopen decennia zeer succesvol in geslaagd om het arbeidsvolume te vergroten, bijvoorbeeld door de AOW-leeftijd te koppelen aan de leeftijdsverwachting en de arbeidsparticipatie van vrouwen te vergroten. Daarnaast is actief ingezet op arbeidsmigratie.

De belangrijkste knoppen om het arbeidsvolume te vergroten lijken daarmee al grotendeels gebruikt, ook is de tendens in Nederland eerder gericht op minder uren werken en het verminderen van de instroom van migranten. Het betekent dat ondanks het theoretische getoonde potentieel om het arbeidsaanbod te vergroten in dit hoofdstuk, er hard zal moeten worden gewerkt om langs deze as verdere groei te bewerkstelligen. Het verder vergroten van het arbeidsaanbod vraagt in ieder geval om een veel sterkere verleiding, bijvoorbeeld fiscaal voor deeltijders of door sturing op opleiding en een breder aanbod van maatschappelijk gewenste stages voor jongeren. Als we er niet in slagen om het arbeidsaanbod te vergroten, valt of staat alles met de verhoging van de arbeidsproductiviteit om onze ambities te kunnen realiseren.

De meest effectieve bijdrage aan klimaatverandering voor deeltijders is een halve dag meer gaan werken in aanpalende sectoren



6 VAN ARBEIDSVOLUME NAAR ARBEIDSPRODUCTIVITEIT

Zowel vanuit de behoefte aan vrijkomende arbeid als vanuit een financiële behoefte, is een stijgende arbeidsproductiviteit de enige mogelijkheid om zowel de voorliggende structurele veranderingen en transitie te volmaken als onze welvaart en welzijn op peil te houden.

Maar hoe krijgt Nederland groei van de arbeidsproductiviteit voor elkaar? De groei van de arbeidsproductiviteit neemt al decennia af en blijft achter bij omliggende landen⁵⁶. In dit hoofdstuk belichten we de belangrijkste oorzaken van deze afnemende groei en oplossingen om tot een stijging van de productiviteitsgroei te gaan komen.

Historische ontwikkeling van productiviteitsgroei

De arbeidsproductiviteit van Nederland is in internationaal perspectief hoog, we kunnen ons meten met landen als de Verenigde Staten en Duitsland.⁵⁷ Het verschil is dat onze jaarlijkse groei van de arbeidsproductiviteit achterblijft. De productiviteitsgroei in Nederland bedroeg nog gemiddeld 2% in de periode 1996 tot 2000, maar is gedaald naar 0,3% over 2019 tot 2023. In 2023 was de productiviteitsgroei zelfs negatief (-1,3%).⁵⁸

Wat verklaart deze ontwikkeling? Een belangrijke verklaring is de ongunstige verandering van de structuur van de Nederlandse werkgelegenheid. De arbeidsproductiviteit is namelijk de optelsom van autonome groei (het groeien van onderliggende bedrijven of bedrijfstakken) en structurele effecten (verplaatsing van werkgelegenheid tussen sectoren). De structurele effecten hebben in Nederland in de afgelopen jaren een negatieve bijdrage geleverd aan de productiviteitsgroei (-0,5% over 2013-2019⁵⁹). We hebben veel (migratie-)arbeid toegevoegd in laagproductieve sectoren. En industriële activiteiten met relatief hogere productiviteitsgroei zijn gekrompen.

Voor de periode 1996 tot 2023 hebben we de verandering van het werkgelegenheidsaandeel (de horizontale as van figuur 17 en 18) afgezet tegen de gemiddelde toegevoegde waarde over de periode (verticale as, index die aangeeft in welke mate de waarde afligt van het gemiddelde).^k De kwadranten linksonder en rechtsboven tonen een positieve ontwikkeling voor de macroproductiviteit: het werkgelegenheidsaandeel^l is afgenomen voor sectoren met een toegevoegde waarde die lager is dan gemiddeld, of het werkgelegenheidsaandeel is toegenomen voor sectoren met een toegevoegde waarde die hoger is dan gemiddeld.

De kwadranten linksboven en rechtsonder tonen daarentegen een negatief effect op de productiviteitsontwikkeling. Dit betreft onder andere een afname van de werkgelegenheid in sectoren met een hogere toegevoegde waarde dan gemiddeld. De delfstoffenwinning valt dan direct op in Figuur 18. De politieke keuze om te stoppen met de winning van gas uit het Groninger gasveld heeft een grote impact gehad op onze macro-economische arbeidsproductiviteit. De delfstoffenwinning is namelijk zeer kapitaalintensief, met minder dan 10% van de toegevoegde waarde die kan worden toegeschreven aan de beloning van werknemers (dit ligt in de commerciële sector rond de 65%).⁶⁰ Zonder het afbouwen van de delfstoffenwinning had de arbeidsproductiviteit de afgelopen jaren 0,3%-punt hoger gelegen.⁶¹ We zien ook een sterke afname van werkgelegenheid in de industrie. De keuze om bijvoorbeeld de chemische industrie in de toekomst verder af te bouwen zal een sterk negatief effect hebben op ons productiviteitscijfer.⁶²

k De analyse focust enkel op de macroproductiviteitsontwikkeling. Het geeft geen beeld van wat maatschappelijk wenselijk is, rekening houdend met bijvoorbeeld externaliteiten (zoals uitstoot van broeikasgassen).

l Ondanks de toename van het aantal fte in het kwadrant linksonder in Figuur 17 is het aandeel in de totale werkgelegenheid afgenomen van sectoren die in deze kwadrant vallen. Dit komt door de sterke stijging van het aantal fte in de gehele economie

Figuur 17 Omvang van de verandering van werkgelegenheid en gemiddelde toegevoegde waarde per kwadrant



Bron: DenkWerk-analyse op basis van Erken (2024) – Ongunstige ontwikkeling economische structuur mede oorzaak van lage arbeidsproductiviteitsgroei

Figuur 18 Toegevoegde waarde en verandering van werkgelegenheidsaandeel per sector



Bron: DenkWerk-analyse op basis van Erken (2024) – Ongunstige ontwikkeling economische structuur mede oorzaak van lage arbeidsproductiviteitsgroei

Daarnaast heeft de groei van het werkgelegenheidsaandeel in bijvoorbeeld de gezondheidszorg (cure), verzorging- en welzijn (care), horeca en uitzendbureaus en arbeidsbemiddeling (veel arbeidsmigratie) een negatieve bijdrage geleverd aan de gemiddelde arbeidsproductiviteit. Alles opgeteld domineert uiteindelijk het negatieve effect van de structuurveranderingen.

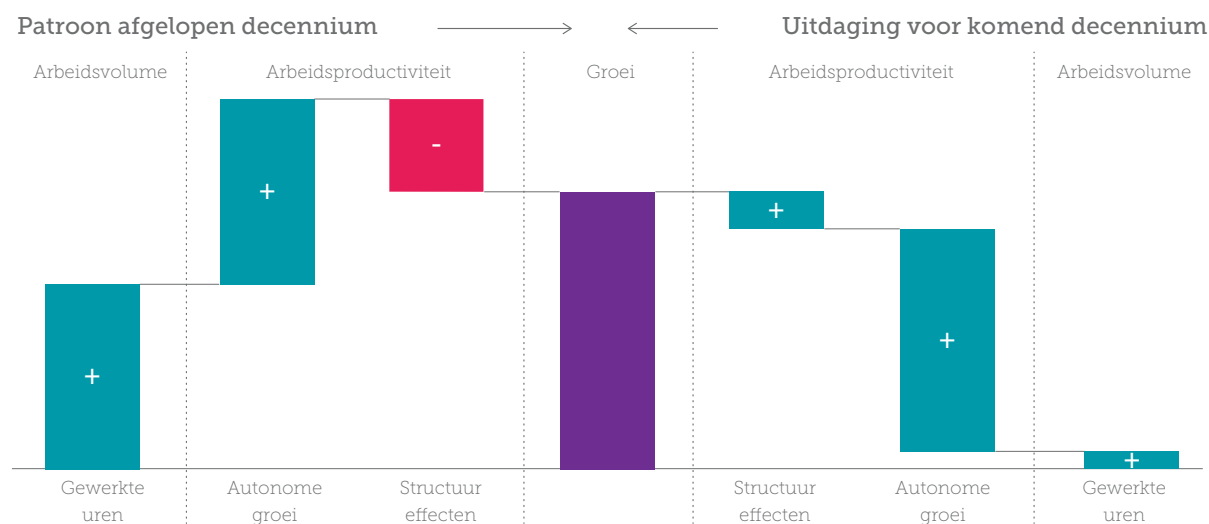
Overige oorzaken van dalende productiviteitsgroei

De productiviteitsdaling kent daarnaast meerdere andere oorzaken: te lage investeringen in menselijk en fysiek kapitaal en beperkte doorwerking van technologie en innovatie. Ook is er een (mogelijk) negatief effect op de productiviteitsgroei vanwege een toenemend aantal zzp'ers⁶³, concentratie van groei bij een kleine groep grote bedrijven (gebrekkige marktwerking, ook doordat inzet van arbeidsbesparende technologie gepaard gaat met schaalvoordelen die in grote bedrijven te behalen zijn en in kleinere niet)⁶⁴, toename van het aantal zombiebedrijven in Nederland

(afname van bedrijfsdynamiek vanwege een periode van lage rentelasten en ook coronasteun)⁶⁵, afname in arbeidsmarktdynamiek (flexibiliteit) en overregulering.⁶⁶

Het aantal banen groeide de afgelopen decennia het sterkst in sectoren met een lage toegevoegde waarde

Figuur 19 Economische groei: van arbeidsvolume naar arbeidsproductiviteit in het komend decennium



Gewerkte uren: mate waarin het totaal aantal gewerkte uren van personen met betaalde arbeid is veranderd.

Autonome groei: mate waarin de productiviteit van onderliggende bedrijfstakken is veranderd.

Structuureffecten: mate waarin de productiviteit is veranderd door verschuiving van arbeid tussen bedrijfstakken.

Toelichting: In het afgelopen decennium is de inzet van extra arbeid, met name door arbeidsmigratie naar sectoren met een lage toegevoegde waarde, de belangrijkste factor geweest achter economische groei. Door een negatief effect van verschuiving van arbeid tussen bedrijfstakken, is de economische groei door productiviteit beperkt gebleven. In het komende decennium, als we er niet in slagen om de inzet van arbeid te vergroten, zal de economische groei met name door een sterke groei van onze productiviteit moeten komen. Door sturing op de compositie van de arbeidsmarkt worden de structuureffecten naar verwachting positief in plaats van negatief. Daarnaast is een sterkere autonome groei nodig.

Bron: DenkWerk-analyse op basis van DNB (2024) - Arbeidsmarktkrachte: het nieuwe normaal? en CBS (2024) - Achtergrond bij productiviteitsdaling in Nederland.

Hoe keert Nederland de trend van afnemende productiviteitsgroei?

Nederland staat voor een flinke uitdaging om de trend van afnemende productiviteitsgroei te doorbreken. Als ons arbeidsaanbod nagenoeg constant gaat blijven tot 2040, zal onze economische groei in het komend decennium voornamelijk uit groei van de arbeidsproductiviteit moeten komen (zie Figuur 19). Deze groei van de arbeidsproductiviteit zal voor het grootste gedeelte moeten bestaan uit autonome groei (efficiënter werken), maar daarnaast zullen we op een structuurverandering van onze economie moeten gaan sturen (werken in productievare sectoren) om een positief effect op economische groei te realiseren in plaats van de negatieve impact van structuurverandering in het laatste decennium.

De groei van de arbeidsproductiviteit zal voor het grootste gedeelte moeten komen door efficiënter werken en werken in productievare sectoren

Autonome groei: meer investeren in en breder beschikbaar maken van onderwijs en innovatie

Om autonome groei van bedrijfstakken te vergroten is het van belang om sterker in te zetten op de belangrijkste determinanten van productiviteitsgroei, onderwijs, bij- en omscholing en innovatie.⁶⁷

De onderwijsuitgaven in % van het bbp bleven tussen 1996 en 2023 constant rond de 5% (zie Figuur 3 in Hoofdstuk 2). De huidige tendens van het Kabinet Schoof is zelfs bezuinigen op onderwijs en innovatie in plaats van investeren. Bovendien laat PISA, een internationaal vergelijkend onderzoek dat basisvaardigheden en kennis in natuurwetenschappen, lezen en wiskunde test onder 15-jarigen, een drastische achteruitgang van de scores in Nederland zien die groter is dan in omliggende landen.⁶⁸ Forse investeringen zijn nodig om de kwaliteit van onderwijs en Leven Lang Ontwikkelen (LLO) te ondersteunen (meer hierover in het volgende hoofdstuk).

Wat betreft innovatie liggen de R&D-uitgaven in Nederland (2,3%) onder het OESO-gemiddelde en het Europees streefgemiddelde van 3%⁶⁹. Ook ver onder de 3,5% in de Verenigde Staten⁷⁰, waar de groei van de productiviteit ten opzichte van de Eurozone en het Verenigd Koninkrijk meer dan drie keer zo hoog ligt sinds de financiële crisis in 2008-09. Nederlandse bedrijven zullen meer moeten investeren in innovatie. Stabiel en consistent overheidsbeleid kan dat stimuleren.

Artificiële Intelligentie (hierna: AI) en robotica zijn veelbelovend voor de autonome groei. Denk bijvoorbeeld aan hoe grootbanken het KYC-proces (Know Your Customer) in toenemende mate geautomatiseerd kunnen gaan uitvoeren en hoe het gebruik van 'Smart Warehousing' het logistieke proces van de bezorging van onze bestelde pakketjes (e-commerce) versneld. Maar ook aan zorgrobot Tessa die ondersteuning biedt bij de verzorging van ouderen waardoor vier tot acht uur minder fysieke zorg nodig is per maand.⁷¹

Of AI en robotica daadwerkelijk een significante bijdrage gaan leveren aan de macroproductiviteit is nog ongewis. Het gebruik van AI is in ieder geval nog te diffuus verspreid en de investeringen in robotica zijn zelfs afgenomen in 2023.⁷²

Figuur 20 Schematische indeling van beroepen in Nederland (data over 2024)



Bron: DenkWerk-analyse op basis van model DenkWerk (2023) – Nederland in Beweging

Inschattingen voor het effect van AI op de productiviteit lopen ver uiteen van slechts 0,05%⁷³ tot 0,6%⁷⁴ of zelfs 1,4% per jaar⁷⁵. Afhankelijk van deze productiviteitsstijging kan AI en robotica een mogelijke bijdrage leveren aan het op gang helpen van een gewenste structuurverandering van de Nederlandse economie door banen vrij te spelen. De vrijgekomen werknemers kunnen worden omgeschoold in de richting van sectoren met een hoge maatschappelijke waarde.

Structureffecten: van laag naar hoge toegevoegde waarde

In een land met een krappe arbeidsmarkt, maar ook een tekort aan ruimte, moet strategisch worden gestuurd op de portfolio van economische activiteiten. Deze sturing dient op een dusdanige wijze te worden gedaan, dat de negatieve bijdrage aan productiviteitsgroei in het recente verleden omgezet wordt in een positieve bijdrage. Ons vorige rapport presenteerde een raamwerk om te bepalen welke activiteiten we verder willen opbouwen of uitfaseren.⁷⁶

Het raamwerk (zie Figuur 20) deelt de activiteiten (beroepen) in aan de hand van twee assen:

- **Plaatsgebondenheid:** de mate waarin een activiteit in Nederland moet plaatsvinden
- **Toegevoegde waarde gecorrigeerd voor externaliteiten:** de mate waarin een activiteit in een sector waarde toevoegt aan het bbp, waarbij maatschappelijke kosten zoals vervuiling worden meegewogen.

In het figuur zijn een aantal voorbeelden gegeven van beroepen per kwadrant. Plaatsgebonden activiteiten zullen in Nederland plaatsvinden (uitgevoerd door circa 80% van alle werknemers in Nederland). Denk hierbij aan publieke diensten zoals onderwijs en zorg, maar ook beroepen in de private sector zoals de bouw en industrie, horeca en schoonmaak. Sturen op efficiëntie is hier de opgave, maar de werkzaamheden blijven in Nederland. Daarnaast zijn er niet-plaatsgebonden activiteiten met een hoge toegevoegde waarde en lage maatschappelijke kosten, met ook nog eens een belangrijk geopolitiek gewicht. Nederland moet dit soort activiteiten behouden en uitbouwen. Denk aan de activiteiten in de halfgeleiderindustrie (ASML, NXP) en groene technologie zoals waterstof en windenergie.⁷⁷

In een land met een krappe arbeidsmarkt moet strategisch worden gestuurd

Daarnaast zijn er ook niet plaatsgebonden activiteiten met een lage toegevoegde waarde die beter geautomatiseerd plaats kunnen vinden, waaronder Secretarieel en administratief werk. Wanneer de maatschappelijke kosten ook nog hoog zijn door bijvoorbeeld uitstoot van broeikasgasen, zoals veehouderij en slachthuizen, moeten deze activiteiten worden ontmoedigd. Als ze blijven, moet radicale verduurzaming plaatsvinden. Dit kan in gang worden gezet door normering en/of beprijzing en het stoppen zetten van subsidies op huidige activiteiten. Daarnaast is het verhogen van het minimumloon een manier om sectoren met een lage toegevoegde waarde uit te faseren. De verhoging van het minimumloon dient dan wel te worden losgekoppeld van de uitkeringen (inclusief AOW) om de kosten niet onnodig op te laten lopen.

Een nieuwe structuur van de Nederlandse arbeidsmarkt vraagt om publieke sturing

De groei van onze economie is essentieel om te kunnen investeren in onze ambities. Door te sturen richting een nieuw portfolio van economische activiteiten kunnen we de huidige negatieve bijdrage van structuurverandering van de economie aan arbeidsproductiviteit omzetten in een positieve. Daarnaast dient het juiste klimaat te worden gecreëerd voor investeringen in scholing en innovatie. In het volgende hoofdstuk belichten we hoe en in welke mate de overheid kan sturen op maatschappelijk gewenste baanwisselingen met een positief effect op onze productiviteit.



7 STUREN OP STRUCTUURVERANDERING

Zoals uit de vorige hoofdstukken blijkt, is er zowel vanuit arbeidsmarktperspectief als financieel oogpunt een dringende behoefte om de inrichting van de Nederlandse arbeidsmarkt te herzien en te sturen.

Deze herinrichting dient twee belangrijke doelen:

1. **Arbeidsmarktkrapte aanpakken:** Door gericht te sturen, kunnen we een aantal huidige banen afbouwen en capaciteit vrijmaken voor onze ambities om ook in de toekomst onze welvaart en welzijn op peil te houden. Dat vraagt om een gecoördineerde aanpak van de Nederlandse overheid samen met het bedrijfsleven om in te zetten op grootschalige her- en bijscholing en herplaatsing van werknemers. Dit houdt in dat werknemers vaardigheden ontwikkelen die nodig zijn voor een overstap naar andere beroepen en dat een dergelijke overstap aantrekkelijk wordt gemaakt en begeleid.

Op de langere termijn is het essentieel om het opleidingssysteem beter af te stemmen op maatschappelijke behoeften. Dit betekent het opleiden van mensen voor beroepen met goede baankansen en grote maatschappelijke waarde.

2. **Economische groei bevorderen:** Een doelgerichte aanpak van de arbeidsmarktstructuur kan economische groei stimuleren. In het recente verleden heeft structurele verandering juist een negatief effect gehad op de economie (de netto toename van meer lagere dan hogere toegevoegde waarde banen trok de arbeidsproductiviteit omlaag), wat benadrukt dat sturing noodzakelijk is.

Naast de structurele effecten is er ook de productiviteitsgroei binnen bestaande banen (autonome groei). Deze groei leidt grotendeels tot een hogere output of dienstverleningsniveau binnen het bedrijf waar wordt gewerkt, maar een geschatte 20% van de productiviteitsgroei

leidt ook tot het overbodig raken van bestaande banen.⁷⁸ De betreffende medewerkers kunnen worden omschoold.

Om te analyseren of de dynamiek op de arbeidsmarkt zo groot gemaakt kan worden dat in de behoefte van de nieuwe economische structuren kan worden voorzien, hebben wij een arbeidsmarkt-transitiemodel gebouwd. We kunnen de herinrichting van de arbeidsmarkt aan de marktkrachten overlaten, de uitkomsten zullen dan ongewis zijn en mogelijk ongewenst. In dit hoofdstuk belichten we de effecten van sturing op arbeidsmarktkrapte via herscholing (korte termijn) of studie (lange termijn).

Korte termijn (tot 2035): sturen via herscholing

In welke mate is het mogelijk om via herscholing de extra arbeidsvraag van transitie passend te maken? Dit analyseren we met behulp van een model dat zoekt naar de optimale match tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt. Het model zoekt voor werknemers die beschikbaar komen op de arbeidsmarkt, bijvoorbeeld vanwege automatisering van hun baan, een geschikte overstap naar een baan waar vraag is. De matching vindt plaats op basis van vaardigheden en kenmerken^m, om zo de overgang realistisch te houden.

We kunnen de herinrichting van de arbeidsmarkt aan de marktkrachten overlaten, de uitkomsten zijn dan mogelijk ongewenst

^m dit is bijvoorbeeld kracht en ruimtelijke oriëntatie

Het model zoekt naar de optimale uitkomst gegeven de volgende drie condities:

1. De arbeidsvraag voor onze ambities moet zo veel als mogelijk worden ingevuld;
2. Het aantal baanwisselingen moet tot het minimum worden beperkt;
3. De baanwisselingen moeten leiden tot een zo positief mogelijk effect op de productiviteit (structureffecten).

We hebben het model toegepast om twee situaties te toetsen. Ten eerste, een situatie zonder overheidssturing op een gewenste portfolio van economische activiteiten. We laten de herscholingsopgave dan over aan de marktkrachten, waarbij loonvorming beslissingen van marktpartijen zal sturen. Werkenden zullen zich omscholen naar die beroepen waar een tekort is en er dus hogere lonen te verdienen zijn. Ten tweede, een situatie met actieve overheidssturing op een gewenste portfolio van economische activiteiten. Er wordt actief gestuurd op waar we minder bedrijvigheid nodig hebben. Dat gebeurt niet doordat de overheid activiteiten aanwijst die moeten afschalen, maar door randvoorwaardelijk beleid in te voeren. Denk daarbij aan het beprijzen van externe effecten, het handhaven op onderbetaling van werkenden, het stimuleren van werken in bepaalde sectoren, ruimtelijke orderingsbeleid en bestemmingsplannen.

Op basis van een vergelijking van de situaties komen we tot de volgende vier conclusies (zie Appendix 2 voor de resultaten van het model en een toelichting, daarnaast is het model online beschikbaar).ⁿ

1. Overheidssturing op afbouw van activiteiten leidt tot meer baanwisselingen

De totale vraag naar extra werknemers voor onze ambities betreft 726.000 personen (circa 600.000 fte zoals berekend in hoofdstuk 3). Op basis van een inschatting welke activiteiten idealiter verplaatst kunnen worden naar het buitenland of geautomatiseerd, is voor een aantal beroepsgroepen een vermindering van de arbeidsvraag aan het model toegevoegd in de situatie met

ⁿ Het model is bij ons rapport te vinden op www.denkwerk.online

Alleen door alles uit de kast te halen kunnen we in de buurt komen bij het invullen van de arbeidsvraag

overheidssturing.^o De resultaten tonen dan aan dat in het geval van overheidssturing meer baanwisselingen zullen plaatsvinden (422.000 baanwisselingen tegenover 137.000 baanwisselingen in de situatie zonder overheidssturing). In Figuur 21 worden de beroepen getoond waarvan de meeste werknemers een wisseling kunnen maken naar een andere baan.^p

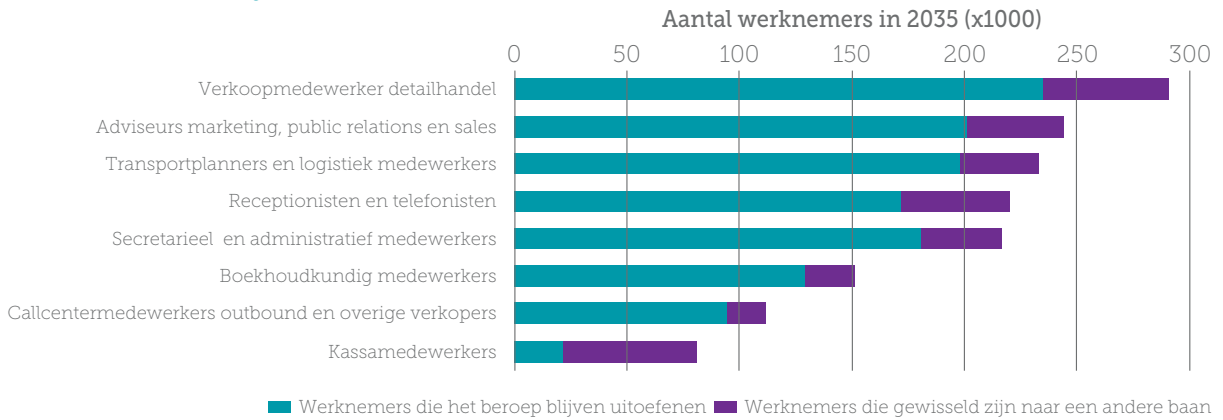
2. Overheidssturing op afbouw van activiteiten leidt tot een lager arbeidsmarkttekort

We veronderstellen dat er altijd frictiewerkloosheid zal zijn. Bijvoorbeeld vanwege werknemers die overstappen van beroep A naar beroep B. Het aantal vacatures boven de door ons veronderstelde frictiewerkloosheid van 2% betreft 219.000 in 2024. In geval van actieve overheidssturing zal dit oplopen tot 315.000 in 2035. Dat betekent dat zelfs in een vrijwel ideale situatie de arbeidsmarkt-krapte nog wat verder oploopt, maar veel minder dan in de situatie zonder overheidssturing, waar we een tekort zien van 672.000 (Zie Figuur A en B in Appendix 2 voor de uitkomsten). Het onderstreept het gegeven dat we alleen door alles uit de kast te halen in de buurt kunnen komen bij het invullen van de arbeidsvraag voor onze ambities.

^o In totaal is een verminderde arbeidsvraag aan het model toegevoegd van 540.000 personen. Daarnaast leidt de 'normale' arbeidsproductiviteitsverbetering tot een verminderde arbeidsvraag van 193.000.

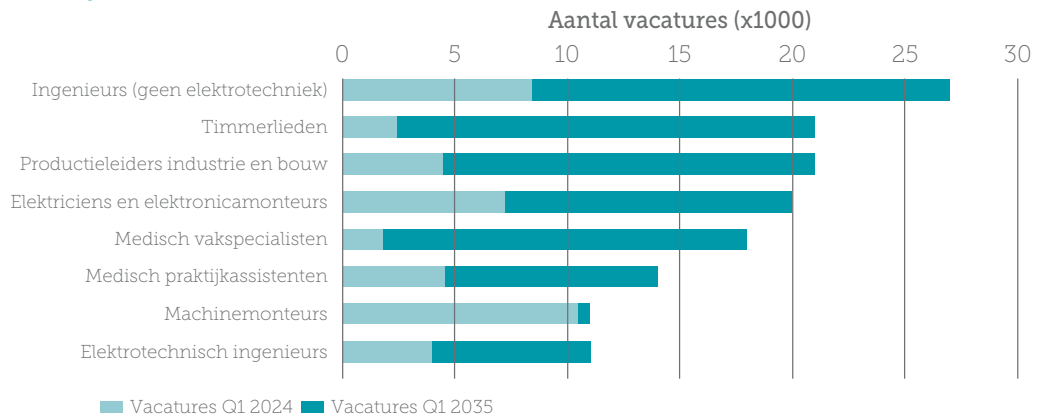
^p Het aantal baanwisselingen ligt lager dan de verminderde arbeidsvraag in het model omdat niet voor alle werknemers een passende match gemaakt kan worden.

Figuur 21 Beroepsgroepen met het hoogste aandeel medewerkers die overgaan naar een andere baan (in een situatie met overheidssturing)



Bron: DenkWerk en Kickstart AI (2025) - Arbeidsmarkt-transitiemodel

Figuur 22 Voorbeelden van vacatures voor beroepen die ondanks baanwisselingen niet gevuld kunnen worden (in een situatie met overheidssturing)



Bron: DenkWerk en Kickstart AI (2025) - Arbeidsmarkt-transitiemodel en UWV (2024) - Vacatures (Q1 2024)

3. Alternatieve maatregelen zoals arbeidsmigratie of meer uren werken blijven nodig

Ondanks het inzetten op herscholing zullen er beroepen blijven die een tekort houden (zie Figuur 22 voor de beroepen met de grootste tekorten in een situatie met overheidssturing). Hier kunnen we de tekorten oplossen door arbeidsmigratie. Gedeeltelijk kan dit binnen Europa. Zo heeft Hongarije een overschot aan timmerlieden.⁷⁹ Maar zeker voor de zorgberoepen, omdat het probleem van vergrijzing EU-breed speelt, is arbeidsmigratie van buiten Europa nodig vanuit landen met een hoog demografisch dividend. Bijvoorbeeld uit India, Indonesië of de Filippijnen. Een recent soortgelijk internationaal voorbeeld is de migratie van Duitsland met Kenia. Ook kan worden ingezet op meer uren werken in bijvoorbeeld de zorg. Het arbeidsmarkttekort zal dan verder

afnemen (zie figuur C in Appendix 2 voor het hypothetische geval waarin deeltijders in de zorg 2 uur meer gaan werken).

4. Overheidssturing op afbouw van activiteiten heeft een positiever effect op de macroproductiviteit

In beide situaties (herscholing zonder en met overheidssturing) is het effect van de baanwisselingen op de macroproductiviteitsontwikkeling positief, respectievelijk 0,1% en 0,2% groei per jaar. Dit in tegenstelling tot het negatieve effect van structuurverandering op de productiviteit in de afgelopen decennia. Een nog positievere bijdrage van de structuurverandering aan de productiviteitsontwikkeling lijkt niet realistisch. De extra arbeidsvraag voor onze transitie is nu eenmaal ook geconcentreerd in sectoren die niet de

hoogste niveaus van productiviteit hebben in ons land (denk aan de zorg en bouw). We kunnen simpelweg niet iedereen een wisseling door laten maken naar banen met de hoogste toegevoegde waarde.

Naar een publiek-privaat initiatief voor om- en bijscholing

Publiek-private samenwerking is essentieel om de omvangrijke herscholingsopgave voor elkaar te gaan krijgen. Het huidige opleidingssysteem is gericht op één periode van vier tot vijf jaar scholing na de middelbare school, passend bij één carrière. Dit past niet bij de huidige maatschappij, waar twee of drie carrières eerder de norm zijn.⁸⁰ Publiek-privaat stimuleren van Leven Lang Ontwikkelen (LLO) is daarom noodzakelijk, want het vergroot het aanpassingsvermogen van individuen en bedrijven. De vaardigheden van medewerkers dienen namelijk mee te groeien met de veranderende vraag naar technische vaardigheden binnen het eigen beroep (bijscholing) en werknemers kunnen op deze manier sneller omscholen.

Het stimuleren van LLO kan bijvoorbeeld via een individuele leerrekening, die mede vanuit de sectorale Opleiding en Ontwikkelingsfondsen (O&O-fondsen) worden gevuld.^q Daarbij moet door werkgevers sterker worden ingezet op 'learning on the job', waarbij werknemers tijdens een leerwerktraject hun kwalificaties halen en geleerde vaardigheden direct kunnen toepassen in de praktijk.

De belangrijkste verantwoordelijkheid van LLO ligt bij de werkgevers, kennisinstellingen en werknemers, maar de overheid moet een sterker stimulerende rol gaan aannemen vanwege de uitdagingen voor onze ambities en het effect op de brede welvaart. Op dit moment is er een gebrek aan passend scholingsaanbod en zijn budgetten te krap.⁸¹ Daarnaast vermindert de aantrekkelijkheid van omscholing van een hoogbetaalde baan in financiële sector naar een lager betaalde functie in de zorg, omdat het tot een teruggang leidt van de arbeidsvoorwaarden of -omstandigheden. Het verschil in salaris zal hier tijdelijk moeten worden bijgelegd, bijvoorbeeld via een publiek-privaat

^q Dit is een rekening waarop de overheid, werkgever, private partijen en het individu periodiek of eenmalig middelen kunnen storten voor het volgen van scholing.

Figuur 23 Voor de tien opleidingen waarvan het hoogste percentage studenten in 2022 spijt had deze gevolgd te hebben, worden er tot 2028 circa 140.000 studenten meer dan baanopeningen verwacht (analyse van bachelors en masters)

Opleiding	% spijt van opleiding ^B	% uitgestroomd buiten vakrichting ^B	Aantal baanopeningen minus het aantal studenten ^C
Bachelor – Horeca, vrije tijd en faciliteitsmanagement	29%	49%	-21.500
Bachelor & Master – Communicatie en Journalistiek ^A	28%	32%	-13.600
Bachelor – Marketing en Public Relations	27%	35%	-16.600
Bachelor – Taal en Cultuur	25%	34%	-5.000
Bachelor – Management-, Bedrijfs- en Personeelwetenschappen ^A	24%	33%	-28.300
Bachelor & Master – Sociale- en Maatschappijwetenschappen ^A	24%	39%	-36.400
Bachelor & Master – Kunst	22%	38%	-19.500

A) Bachelor en master zijn samengevoegd; percentages betreffen het gemiddelde.

B) Informatie op basis van schoolverlatersinformatie (SIS 2022).

C) Dit betreft de prognose tot 2028.

Bron: Arbeidsmarktinformatiesysteem (AIS) van het ROA; verwachte baanopeningen en instroom schoolverlaters tot 2028

fonds en mogelijk ook gefund vanuit de sectorale O&O fondsen. Tijdelijk omdat de werknemer in zijn huidige baan hoogstwaarschijnlijk ook niet zou kunnen blijven. Bovendien is het voor zittende medewerkers in de zorg waarschijnlijk moeilijk te accepteren als een zij-instromer uit de financiële sector structureel meer verdient.

Lange termijn (na 2030): sturen via opleiding

Op de lange termijn moet Nederland gaan sturen op het opleiden voor maatschappelijk relevante beroepen. Momenteel baseren jongeren hun studiekeuze voornamelijk op interesse, met weinig oog voor arbeidsmarktkansen.⁸² De tekorten in bijvoorbeeld de bouw en zorg worden daardoor niet opgelost. Bovendien leidt de vrije studiekeuze tot verspilling van talent voor ambitiesectoren. Ter illustratie, voor de tien bachelors en masters in Nederland waarvan het hoogste percentage studenten in 2022 aangaf spijt te hebben van het volgen van de studie, zijn er tot 2028 maar liefst 140.000 meer studenten dan baanopeningen (zie Figuur 23). Dit zijn ook studenten die allemaal spijt krijgen dat ze deze studie hebben gedaan, maar toch laten we de instroom op deze studies vrij.

Een oplossing is het beperken van studieplekken voor opleidingen met slechte arbeidsmarktvoorzichten met een numerus fixus. Dit gebeurt in bijvoorbeeld Duitsland ook.

Een gemiddelde jaarlaag bestaat uit 160.000 leerlingen, als we 10.000 leerlingen hiermee in de maatschappelijk gewenste richting kunnen bewegen levert dat in tien jaar tijd al een gewenst arbeidspotentieel op van 100.000. De huidige werkelijkheid is dat numerus fixus met name worden toegepast op opleidingen die juist maatschappelijk gewenst zijn, denk aan geneeskunde en bouwkunde. We zouden hier juist moeten investeren in het opheffen van beperkingen voor opleidingsrichtingen waar de vraag naar arbeid groot is.

De huidige werkelijkheid is dat numerus fixus met name worden toegepast op opleidingen die juist maatschappelijk gewenst zijn



8 HERALLOCATIE VAN RUIMTE IS ONVERMIJDELIJK

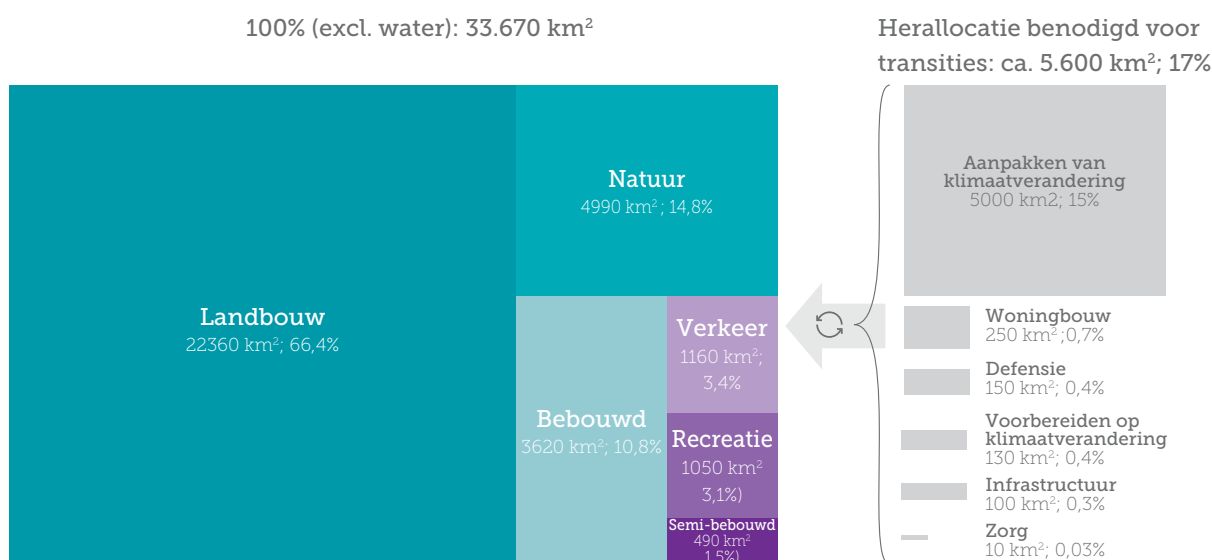
In het geval publiek geld en arbeid toereikend zijn, staat Nederland nog steeds voor een omvangrijke ruimtelijke opgave. Minimaal 17% van het huidige landoppervlak is benodigd voor onze ambities, met name voor het aanpakken van klimaatverandering (zie Figuur 24). Dit betreft ruimte voor het opwekken van duurzame energie op land (wind en zonne-energie), maar ook uitbreiding van het bestaande areaal natuur om extra CO₂ op te vangen en het biodiversiteitsverlies te compenseren. Daarnaast vraagt bijvoorbeeld de woningbouwopgave voor uitbreiding van de bebouwde omgeving met bijna een procent, is er ruimte nodig voor uitbreiding van bijvoorbeeld ons energienet en heeft defensie meer ruimte nodig om te kunnen oefenen en munitie op te slaan. Al deze vragen concurreren met de bestaande claim op ruimte. Zo becijferden ook de provincies Noord-Holland en Zuid-Holland voor hun gebied een tekort aan land in 2050 van 25%.⁸³

Een sterkere sturing op ruimtelijke ordening

Als we onze ambities willen realiseren, betekent dit dat de Nederlandse overheid sterker moet gaan sturen op ruimtelijke ordening. Gezien de ambitie om zowel de oppervlakte van de bebouwde omgeving, natuur als mobiliteit uit te breiden, zal de ruimte gevonden moeten worden in het huidige landbouwareaal. Concreet betekent dit dat ongeveer 25% van het landbouwareaal een andere bestemming moet krijgen.

Deze herallocatie is ruimtelijk, financieel en ecologisch verantwoord. Op dit moment is circa 66% van het landoppervlak bestemd als landbouwgrond, terwijl nog slechts 2% van de beroepsbevolking in de primaire landbouw werkt en de bijdrage aan het Nederlands bbp ongeveer 1,8% bedraagt.⁸⁴ Daarnaast zijn veel boerenbedrijven zonder overheidssubsidies niet rendabel. Ook draagt de landbouwsector voor 60% bij aan de Nederlandse stikstofuitstoot⁸⁵ en voor 15% aan de uitstoot van broeikasgassen⁸⁶. De stip op de horizon voor de landbouw is juist een duurzame, circulaire sector met een kleinere claim op ruimte.

Figuur 24 In welke mate vragen onze ambities om herallocatie van ruimte?



Bron: DenkWerk-Analyse op basis van Figuur 11 en CBS (2021) – Hoe wordt de Nederlandse bodem gebruikt?

De afschaling moet vooral plaatsvinden bij de meest grondintensieve en vervuilende landbouwactiviteiten. De rundveehouderij is hierbij een voor de hand liggend startpunt. Ongeveer 50% van het landbouwareaal bestaat uit grasland dat hoofdzakelijk wordt gebruikt voor het voeden van koeien. De rundveehouderij is de grootste uitstoter van stikstof, terwijl vlees en zuivel tot de grootste exportproducten behoren. Meer dan twee derde van de productie is voor de buitenlandse markt.⁸⁷

Dit is een ingrijpende verandering die grote impact heeft op agrarische ondernemers, hun gezinnen en plattelandsgemeenschappen. Het gaat verder dan het enkel bieden van aantrekkelijke uitkoopvoorwaarden. Er moet een duidelijk plan komen voor de toekomst van de agrarische sector binnen onze maatschappij. Het recent in Denemarken afgesloten akkoord, waarbij met instemming van boeren 15% van het totale areaal wordt geheralloceerd van de landbouw naar natuur en andere activiteiten, kan als voorbeeld dienen.⁸⁸

Een internationale aanpak verlaagt de ruimteclaim

We kunnen de binnenlandse ruimteclaim ook verminderen door een gedeelte van onze ambities in het buitenland te realiseren. Dit zal voor bijvoorbeeld onze woningbouw en infrastructuur niet gaan, maar het realiseren van onze klimaatdoelstellingen kan, zeker tijdelijk, bijvoorbeeld wel gedeeltelijk in het buitenland. Dit is niet nieuw, zo hebben we bijvoorbeeld Denemarken al eens betaald om onze duurzaamheidseisen te halen.⁸⁹ Als het rendement van zonnepanelen in bijvoorbeeld Zuid-Europa een stuk hoger ligt, lijkt het logischer om daar te investeren dan in Nederland.

Daarnaast kunnen we ook voor defensie kijken in welke mate bijvoorbeeld gebruik kan worden gemaakt van oefenterreinen in het buitenland, zoals Duitsland of Polen. Er zullen altijd faciliteiten zijn die we in Nederland nodig hebben voor onze krijgsmacht (een vliegveld bijvoorbeeld), maar een gedeelte kan ook over de grens worden gerealiseerd. Dat gebeurt op dit moment ook al.

Het recent in Denemarken afgesloten akkoord, waarbij met instemming van boeren 15% van het totale areaal wordt geheralloceerd, kan als voorbeeld dienen

9 WAT ALS WE HET NIET INGEPAST KRIJGEN?

In de voorgaande hoofdstukken hebben we geanalyseerd wat er nodig is aan maatregelen en uitkomsten om alle gewenste ambities in te vullen. Niet uit te sluiten valt dat met slim beleid de benodigde volumes bij deze ambities nog kunnen worden beperkt. Zo kunnen bijvoorbeeld met integrale woon-zorg maatregelen zowel de woningnood als de zorgdruk worden verminderd. Dergelijke maatregelen moeten sowieso worden genomen. Dat neemt niet weg dat we voor de aanzienlijke uitdaging staan ervoor te zorgen dat we onze productiviteit verhogen (door een sterkere autonome groei en een positief effect van structuurverandering) en een hoger arbeidsvolume realiseren. Dit vraagt bijvoorbeeld om intensieve herscholing en herplaatsing van werknemers, het stimuleren van meer uren werken of een hogere arbeidsparticipatie, gerichte migratiepolitiek, sturing op onderwijs en het aanjagen van productiviteitsgroei in sectoren.

Allemaal maatregelen die vragen om grote culturele veranderingen. De gezamenlijke focus van overheid, bedrijven en burgers moet komen te liggen op de brede welvaart van de toekomst, in plaats van het individuele belang van vandaag. We zullen in Nederland sterker moeten gaan prioriteren, bijvoorbeeld op welke activiteiten we niet meer willen of welke studies maatschappelijk minder relevant zijn.

Als gevolg van behoudzucht van het electoraat en het sluiten van compromissen op de korte termijn door regeringen die electoraal proberen te overleven, valt het niet uit te sluiten dat het ons niet lukt om al onze ambities (tijdig) te realiseren. De politiek en samenleving zullen dan voor de ongewenste keuzes komen te staan welke ambities niet of later zullen worden gerealiseerd.

Deze keuzes zullen ten koste gaan van de brede welvaart en hebben een negatieve impact op de gehele samenleving. Het afschalen van ambities betekent bijvoorbeeld langere wachttijden voor verzorging, oplopende wachttijden voor de

GGZ, rechtszaken omdat we onze klimaat- en natuurambities niet halen, een blijvende woningnood, een tekort aan capaciteit op het stroomnet of een kleinere krijgsmacht dan nodig ten tijde van geopolitieke onzekerheid. Vaak betekent dit ook rechtstreekse economische schade (oplopend ziekteverzuim, blokkade van investeringen, schade van crises). Wanneer onze economische groei tegenvalt, maar we onze ambities toch willen realiseren, vraagt dit om andere pijnlijke keuzes zoals ingrepen in de sociale zekerheid.

We zullen alle zeilen bij moeten zetten om ervoor te zorgen dat onze brede welvaart op peil blijft en dat bijvoorbeeld het verkrijgen van zorg niet afhankelijk wordt van je portemonnee, anders zal de veenbrand van sociale onrust zich verder verspreiden. Dit rapport heeft duidelijk gemaakt dat het kan. Nederland heeft in vergelijking met omliggende landen een goede uitgangspositie, daarnaast heeft de snelheid van technologische ontwikkeling ons vaker verrast.[†]

Maar we mogen niet stoppen bij de theoretische observatie in dit rapport dat het kan en zeker op de korte termijn is de hoop op technologie als oplossing niet realistisch. We moeten de discussie met elkaar voeren of we bereid zijn in de beweging mee te gaan. Als niet dan raakt Nederland langzaam of snel in de versukkeling.

[†] Uit het rapport van WRR (2024) 'Europese vergrijzing in het vizier' is gebleken dat Nederland in relatie tot omliggende landen relatief langzaam vergrijst en een groot pensioenvermogen heeft opgebouwd. Daarnaast is onze staatsschuld relatief laag.



10 CONCLUSIE

We hebben in ons land grote ambities, soms van binnenlandse oorsprong en soms mondiaal gedeeld. Die willen we allemaal min of meer gelijktijdig realiseren, bovenop alles wat we nu al doen in ons kleine land. Dat zou betekenen dat we tegen 2035 meer dan 600.000 fte en €115 miljard publieke uitgaven extra beschikbaar moeten hebben. En ook nog eens zo'n 17% van ons huidige land extra nodig hebben.

De schaal van deze verschillende veranderingen is op zichzelf al indrukwekkend. Maar bij elkaar illustreren ze dat onze samenleving na decennia van betrekkelijke stabiliteit niet kan ontkomen aan de noodzaak van ingrijpende aanpassingen. De structurele veranderingen en tijdelijke transitie die dit rapport doorrekent, zijn onontkoombaar om onze externe veiligheid in stand te houden, de beschikbaarheid van voldoende, betaalbare en groene energie te realiseren, onze infrastructuur op niveau te houden, klimaatverandering te beperken, de negatieve effecten van klimaatverandering tegen te gaan en voldoende woningen te bouwen. Dat zijn geen hobby's van een deelbelang of een losgezongen elite, maar breed gedeelde wensen in alle lagen van de bevolking. In dit rapport hebben we aangetoond, dat hiervoor over een breed terrein ingrijpende maatregelen nodig zijn, maar ook een cultuurverandering. Het idee dat de markt het vanzelf regelt of we alles er nog wel bij zouden kunnen doen is naïef en onjuist. Nu kunnen de veranderingen nog ordentelijk en met oog voor winnaars en verliezers worden doorgevoerd. Hoe langer we wachten met kiezen, hoe wanordelijker en duurder de veranderingen worden. Niet kiezen is ook een keuze, hoewel het tot gevolg heeft dat onze brede welvaart langzaam maar zeker afkalft.

Onze analyse laat zien dat met een goede beleidsmix het mogelijk is om de uitdagingen waar Nederland voor staat tegemoet te treden. Een actieve rol van de overheid is onontbeerlijk. De grootste uitdaging die daarbij naar voren komt, is de vergrijzing en de daaruit voortvloeiende

zorgvraag. Vooral deze doet de balans in de overheidsfinanciën en de arbeidsmarkt wankelen. De cruciale oplossing zit in de vergroting van de arbeidsproductiviteit. Dat is mogelijk door het negatieve structureffect van de Nederlands economie om te buigen naar een positief effect. Dit vraagt een andere sectorstructuur van de economie, wat ook betekent dat mensen bereid moeten zijn van baan te veranderen, niet alleen binnen hun eigen sector, maar juist vooral naar een andere sector. Met gerichte om- en bijscholing en adequate sturing van het voorbereidende onderwijs kan dit laatste voor een aanzienlijk deel worden gerealiseerd, maar niet volledig. Zo kan er vrijwel onmogelijk worden voorzien in voldoende geschoold technisch personeel en in de gespecialiseerde medische zorg. Voor de langdurige zorg liggen de mogelijkheden gunstiger. Een omruil in het arbeidsmigranten bestand door de ruimte die remigratie van laaggeschoolde arbeid oplevert te benutten door immigratie van hooggeschoolde arbeid kan deze genoemde tekorten aanzienlijk verlichten. Daarvoor is wel gericht beleid nodig. Duitsland ligt in dit opzicht zeker tien jaar voor op Nederland.

Niet kiezen is ook een keuze, hoewel het tot gevolg heeft dat onze brede welvaart langzaam maar zeker afkalft

Onderdeel van een goede beleidsmix is voor alle maatschappelijke actoren voorspelbaarheid en consistentie op de lange termijn te borgen. Werknemers gaan hun beslissingen over extra-opleidingen of een nieuwe baan met andere opleidingsvereisten alleen aanpassen als er een duidelijk lange termijn commitment van de overheid en sociale partners bestaat over de te volgen koers. Voor ondernemingen die moeten investeren in duurzaamheid geldt dat net zo. Zonder een zekere verankering van de richting, prioriteiten en beleidsmix gaan we het de komende jaren niet redden.

Het is daarom wenselijk dat er de komende periode door het zittende en volgende kabinetten en de sociale partners wordt gewerkt aan een Contract voor de Toekomst. In zo'n contract zouden voor het komende decennium wederzijds afspraken moeten worden vastgelegd over een beleidsmix, die tenminste bestaat uit de volgende elementen:

- Verdere verhoging van de arbeidsparticipatie en het stimuleren van meer uren werken in ambitiesectoren;
- Het uitfasen van activiteiten met een lage toegevoegde waarde en grote negatieve maatschappelijke effecten door normering, belastingen van negatieve externe effecten en verhoging van het minimumloon;
- Het stimuleren van activiteiten met hoge toegevoegde waarde en een duurzaam groeipotentieel door intensiveren R&D en innovatie in robotica, AI en groene technologie.
- Een grootschalig publiek-privaat programma om medewerkers van de uit te faseren bedrijvigheid te helpen met her- en bijscholing;
- Begeleiding van jongeren naar opleidingen met arbeidsmarktperspectief en de introductie van een numerus fixus bij opleidingen die onvoldoende perspectief bieden op werk waar maatschappelijk behoefte aan is;

Om de consistentie, betrouwbaarheid en voorspelbaarheid te bewaken adviseren we een Regeringscommissie met onafhankelijke deskundigen in te stellen, die het kabinet en de Kamer adviseert over de voortgang van het Contract voor de Toekomst en eventueel benodigde aanpassingen. Deze raad wordt voor een periode van minimaal

8 jaar ingesteld. Vanuit de politiek wordt een financieel kader afgesproken over de volgende punten:

- De belasting- en premiedruk mag oplopen tot maximaal 45%;
- De gulden financieringsregel mag worden toegepast voor publieke investeringen in onze maatschappelijke ambities; om te bewaken dat zodoende geen overheidsconsumptie wordt gefinancierd wordt een 'College Overheidsinvesteringen' geïnstalleerd bestaande uit onafhankelijke deskundigen met een vetorecht. Vanwege het Europese karakter van de begrotingsregels, ligt het voor de hand dit college onder te brengen in de European Fiscal Board.

Verder is het onontkoombaar dat een significant percentage (circa een kwart) van ons landbouwareaal geleidelijk aan beschikbaar moet komen voor de ambities ten aanzien van klimaat en militaire veiligheid. Dit zal vooral gerealiseerd moeten worden in terrein dat nu voor de melkveehouderij wordt gebruikt.

Wij realiseren ons dat al deze voorstellen bij elkaar ingrijpend zijn. Dat geldt echter ook voor het alternatief van niet kiezen en doorgaan op de huidige weg. Wie suggereert dat we onze gedeelde ambities kunnen bereiken met 'business as usual' slaat de plank mis. De toekomst is al begonnen, de keuze is gericht groeien of versukkelen.

Het is wenselijk dat door de zittende en volgende kabinetten en de sociale partners wordt gewerkt aan een Contract voor de Toekomst.

DANKWOORD

Als DenkWerk hebben we bij de totstandkoming van dit rapport veel waardevolle bijdragen en ondersteuning ontvangen. We willen in het bijzonder de volgende personen bedanken voor hun inzichten:

Bart van Ark	The Productivity Institute
Tim de Bree	Rousseau Instituut
Bart Brink	TKI Bouw en Techniek
Frank van Es	Rabobank
Hugo Erken	Rabobank
Vanessa Evers	Universiteit Twente
Bas Jacobs	Vrije Universiteit Amsterdam
Guillaume Kerlero de Rosbo	Rousseau Instituut
William van Niekerk	TKI Bouw en Techniek
Diederik Samson	Gasunie
Jan-Maarten van Sonsbeek	Centraal Planbureau
Kees Vendrik	Nationaal Klimaat Platform
Arno Visser	Bouwend Nederland
Casper de Vries	Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
Daniël van Vuuren	SEO Economisch Onderzoek
Bas ter Weel	SEO Economisch Onderzoek

Daarnaast bedanken we graag onze sponsors:

Boston Consulting Group
Kickstart AI
PwC
The Social Hub
Transformation Forums

We willen Duco Meskers bedanken voor zijn rol in het onderzoeks- en schrijfproces. Hij heeft een belangrijke rol gespeeld in het uitvoeren van analyses en het onderbouwen van de stellingen in het rapport. Carmen Martinez en Cascha van Wanrooij bedanken we voor hun hulp in het meedenken over, en bouwen van het transitie-model. Mieke Stoop bedanken wij voor haar ondersteuning en coördinatie. Tot slot willen wij Bart de Wit van Weperen bedanken, die met zijn creatieve ideeën een grote rol heeft gespeeld in de vormgeving van dit rapport.

DenkWerk blijft, uiteraard, verantwoordelijk voor de algehele inhoud, analyses en aanbevelingen in dit rapport.

We stimuleren het te allen tijde om inzichten uit het rapport te gebruiken. Wij zouden het op prijs stellen als u het rapport daarbij als bron vermeldt:

DenkWerk, 2025, KIEZEN én DELEN - Werken en investeren voor morgen met een contract voor de toekomst

APPENDIX 1 TOTSTANDKOMING OMVANG PUBLIEK GELD, ARBEID EN RUIMTE PER AMBITIE

Structureel: zorg en welzijn

- **Publiek geld:** We hebben gerekend met een lineaire stijging van het reële bbp van 1% per jaar en een lineaire stijging van de collectieve zorguitgaven van 9% van het bbp (2024) naar 16% van het bbp in 2050. 16% is ook de uitkomst van zowel het scenario 'Duurzaam' als 'Samen' in de Langetermijnverkenning van het CPB.⁹⁰
- **Arbeid:** De arbeidsvraag in 2024 betreft circa 1.562.000 werknemers. Dit stijgt tot en met 2034 naar 1.906.300 werknemers. Deze toename van de arbeidsvraag is bepaald op basis van het Prognosemodel Zorg en Welzijn (versie december 2024).⁹¹ Naar boven afgerond komt dit neer op een toename van 345.000 werknemers gemeten op 1 januari 2035. Over 2023 komt de deeltijdfactor voor gezondheid en welzijn uit op circa 0,75 (CBS – arbeidsvolume naar bedrijfstak). Gecorrigeerd voor deze deeltijdfactor is de extra vraag naar arbeid tot 2035 dan circa 260.000 fte.
- **Ruimte:** De omvang van het zorgvastgoed betreft 31 km². De zorgconsumptie neemt naar inschatting met 60% toe tussen 2024 en 2050 (DenkWerk – model gehanteerd voor Migratie als Motor). Als de oppervlakte van het zorgvastgoed evenredig meegroeit met de zorgconsumptie, betekent dit dat er maximaal 20 km² extra nodig zijn. Door beleid gericht op langer thuis verzorgen gaan we in onze analyse uit van de helft.

Structureel: defensie

- **Publiek geld:** We hebben gerekend met een lineaire groei van de defensie-uitgaven tot 2,8% in 2030. Daarna blijft het percentage constant tot 2050. Ook hier geldt dat dit naar verwachting de ondergrens betreft gezien de geopolitieke ontwikkelingen.
- **Arbeid:** Nederland heeft circa 36.000 beroepsmilitairen op circa 17,9 miljoen inwoners (1 op 498). Voor de NAVO-landen die tussen de 3 en 3,99% van het bbp aan defensie besteden, is de verhouding van het aantal militairen op inwoners 1 op 236.^s Voor Nederland betekent het een groei naar 76.000 militairen om aan deze verhouding te voldoen. Dit is een extra vraag van 40.000 militairen (uitgaande van 1 militair = 1 fte). Dit betreft naar verwachting de ondergrens gezien de geopolitieke ontwikkelingen.
- **Ruimte:** Onze inschatting is gemaakt op basis van de geconcretiseerde uitbreidingsplannen in het Nationaal Programma Ruimte voor Defensie. Dit betreffen de plannen op de korte termijn (50 km²), tot en met 2050 rekenen we met 150 km².

^s Dit betreffen de landen Estland, Griekenland, Letland, Polen en de Verenigde Staten (Tabel 3 van NATO (2024) – Defence Expenditure of NATO Countries)

Transitie: aanpakken van klimaatverandering

- **Publiek geld:** Een integraal onderzoek van het Rousseau Instituut, waaraan veel gerenommeerde wetenschappers meewerkten, berekende de kosten van een pakket aan maatregelen om het doel om klimaatneutraal te worden in 2050 te halen.
 - Deze kosten hebben we gecorrigeerd naar het prijspeil van 2024.
 - Daarnaast zijn de investeringen in het energienet eruit gehaald, omdat die reeds onderdeel zijn van de transitie 'Infrastructuur'.
 - Rousseau Instituut vermeldt dat de meerinvesteringen enkel gelden onder de voorwaarde dat alle 'business-as-usual' investeringen worden gestuurd richting een positieve impact op de ambitie om klimaatneutraal te worden. Bijvoorbeeld: iedereen koopt een elektrische auto en er worden geen benzineauto's meer gekocht. De meerinvesteringen van de private sector zijn daarom ook negatief voor bijvoorbeeld transport, omdat het wagenpark wordt verminderd en er wordt geïnvesteerd in elektrische (vracht) auto's in plaats van benzine. Het betreft dus de absolute ondergrens, en daarom hebben wij de meerinvesteringen met circa 20% verhoogd.
 - De focus van deze rapportage ligt op de publieke meerinvesteringen.
- **Arbeid:** De meerinvesteringen (optelsom van publiek en privaat) hebben we vervolgens gekoppeld aan het benodigd aantal arbeidskrachten per €1 miljard investeringen (kengedaten op basis van het onderzoek van Weterings et al. (PBL, 2023).⁹² Waar de categorie niet bestond in de analyse (landbouw, 'carbon sinks' en cross-sector maatregelen) is het gemiddelde genomen). Enerzijds zorgen de publieke meerinvesteringen voor een toename van de vraag naar arbeid. Anderzijds nemen de private investeringen af wat zorgt voor een verlaagde vraag naar arbeid.
 - **Ruimte:** De Integrale Infrastructuurverkenning 2030-2050 van Netbeheer Nederland (2024) toont dat er maximaal 2.500 km² nodig is voor wind op land en 580 km² voor zonne-energie. PBL (2021) schat daarnaast in 'Grote opgaven in een beperkte ruimte' de benodigde uitbreiding van natuur op 2000 op circa 190.000 hectare (1900 km²) (pagina 100). Tezamen is dit circa 5000 km².

Transitie: voorbereiden op klimaatverandering

- **Publiek geld:** CPB (2023)⁹³ schat de kosten tussen 2022 en 2050 op €76 miljard. Sweco (2021)⁹⁴ komt voor dezelfde periode tot €118 miljard. Gemiddeld blijft er voor de periode 2024-2050 circa €90 miljard over. Gecorrigeerd voor de huidige jaarlijks uitgaven aan klimaatadaptatie (circa 1,3 miljard in prijspeil 2024) komt dit neer op €2 miljard per jaar extra.
- **Arbeid:** De jaarlijkse kosten van een fulltime-baan gericht op klimaatadaptatie wordt door de Europese Commissie geschat op circa 260.000 (prijspeil 2024). Dit betreft gedeeltelijk personele kosten en gedeeltelijk materiële kosten. Het jaarlijks benodigd aantal fte extra komt dan neer op 8.000 bij extra uitgaven van €2 miljard per jaar.
- **Ruimte:** Sweco (2021) schat de extra hectare nodig voor waterberging in tussen de 11.000 en 13.000 hectare. ⁹⁵ We hanteren het gemiddelde.

Transitie: woningbouw

- **Publiek geld:** De resterende bouwopgave tussen 2025 en 2035 is 850.000 woningen. 85% is traditionele bouw (€266.000 per woning in prijspeil 2024⁹⁶) en 15% is industriële bouw (€244.000 per woning in prijspeil 2024). Dit komt neer op €20 miljard per jaar tot en met 2035.
- **Arbeid:** De huidige bouwcapaciteit is circa 90.000 woningen (inschatting van experts). De resterende bouwopgave van 850.000 woningen tussen 2025 en 2035 betekent circa 77.000 woningen per jaar. Dit ligt binnen de capaciteit. De uitbreidingsvraag is daarom 'nul' ('geen'). De kanttekening hierbij betreft dat voor andere ambities uit dezelfde pool van arbeid gehaald kan worden, waardoor mogelijk wel een te kleine capaciteit kan ontstaan.
- **Ruimte:** 35% binnenstedelijk (100 woningen per ha) en 65% buitenstedelijk (25 woningen per ha). Dit komt neer op circa 25.000 ha, oftewel 250 km².

Transitie: infrastructuur

- **Publiek geld:** De infrasector was in 2022 verantwoordelijk voor 43% van de totale CAPEX-uitgaven in Nederland. Dit is naar inschatting €87,5 miljard. Uit de analyse van NGInfra halen we de verwachte CAPEX-groei van x1.5 tot 2030. Dit is een conservatieve inschatting omdat de infrasector een beroep doet op dezelfde pool van arbeidscapaciteit. We rekenen in het rapport met nog circa 22 miljard per jaar tot 2030.
- **Arbeid:** De arbeidsschaarste betreft tussen de 100.000 en 150.000 fte in 2030.⁹⁷ We hanteren het gemiddelde.
- **Ruimte:** Inschatting op basis van de Integrale Infrastructuurverkenning 2030-2050 van Netbeheer Nederland. Bovengrondse ruimtebehoefte is maximaal 6 km² voor regionale netbeheerders, 52 km² voor TenneT en 41 km² voor conversie en opslag. Overige uitgaven betreffen met name onderhoud/renovatie van het bestaande.

APPENDIX 2 – TOELICHTING EN UITKOMSTEN ARBEIDSMARKT-TRANSITIEMODEL

Toelichting:

Om te analyseren of de dynamiek op de arbeidsmarkt zo groot gemaakt kan worden dat in de behoefte van de nieuwe economische structuren kan worden voorzien hebben wij een uniek en gedetailleerd arbeidsmarkt-transitiemodel gebouwd.

Het model werkt als volgt:

Een belangrijke parameter van het model is de productiviteitsontwikkeling (% per jaar). Deze parameter bepaalt in welke mate bestaande activiteiten met minder werknemers verricht kunnen worden. De werknemers die dan vrijkomen kunnen een wisseling maken naar een andere baan.

Het model zoekt voor de werknemers die beschikbaar zijn voor een baanwisseling naar de optimale uitkomst gegeven drie condities:

1. De arbeidsvraag voor onze maatschappelijke ambities moet zo veel als mogelijk worden ingevuld;
2. Het aantal baanwisselingen moet tot het minimum worden beperkt;
3. De baanwisselingen moet leiden tot een zo positief mogelijk effect op de productiviteit (structureffecten).

De O*Net 29.1 Database⁹⁸ geeft aan de hand van een score op een 1-tot-5 puntsschaal informatie over de vaardigheden (bijvoorbeeld lezen en schrijven) en kenmerken (bijvoorbeeld kracht) van een beroep in de Verenigde Staten. Met behulp van deze dataset is een koppeling gemaakt met de Nederlandse beroepsgroepen zoals gehanteerd door het CBS.⁹⁹

Voor alle indicatoren die we gebruiken om de vaardigheden en kenmerken te meten is een matrix opgesteld waarin de beroepsgroepen met elkaar worden vergeleken. Alleen wanneer de 'target group' (naar dit beroep gaat de werknemer toe)

een hogere score heeft op een indicator dan de 'source group' (van dit beroep komt de werknemer vandaan), noteren we het verschil in score in de matrix. De optelsom van de scores per indicator leiden vervolgens tot een totaalscore voor zowel de vaardigheden als kenmerken. Deze scores worden gebruikt door het model om te bepalen of een baanwisseling tussen beroepsgroepen mogelijk is.

Een baanwisseling is mogelijk als:

1. De totaalscore op vaardigheden en kenmerken binnen een bepaalde range ligt. De hoogte van de range is vastgesteld per beroep op basis van de diversiteit aan vooropleidingen^t en % mensen in de beroepsgroep dat maximaal middelbaar onderwijs volgt. De beroepsgroepen zijn vervolgens met behulp van data van het Arbeidsmarkt Informatie Systeem (AIS) ingedeeld in 'moeilijk' (veel omscholing nodig), 'medium' (met enige omscholing) en 'makkelijk' (met weinig omscholing). Per categorie wordt een verschillende range gehanteerd. De gedachte hierbij is dat het moeilijker is om iemand om te scholen naar arts dan naar bijvoorbeeld buschauffeur.
2. Een baanwisseling een vooruitgang in salaris betreft of een maximale daling van 10% (gerekend met het bruto uurloon). De keuze kan worden gemaakt om een tijdelijke compensatie aan te bieden in geval het een reductie van salaris betreft.

^t Diverse opleidingsachtergrond = opleidingsrichting die door minder dan 2.5% van de mensen uit de beroepsgroep gevolgd is.

Naast het aanpassen van de productiviteit biedt het model ook de volgende opties:

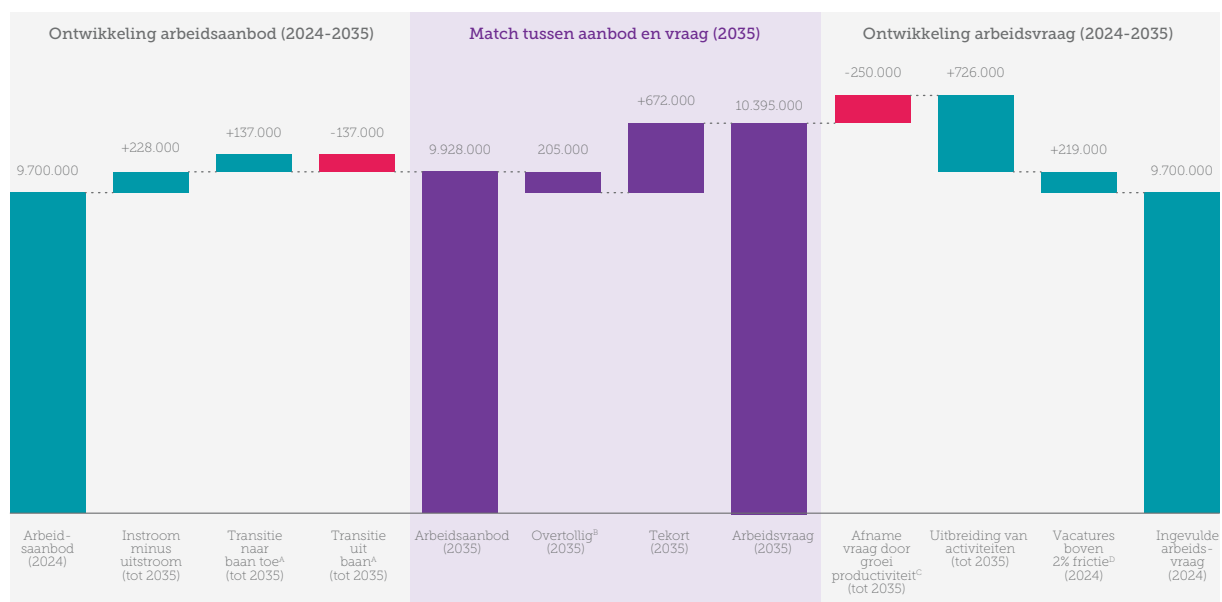
- Per beroep kan een afname van benodigd fte worden ingevoerd (verminderde vraag door bijvoorbeeld automatisering).
- Per beroep kan een toename van benodigd fte worden ingevoerd (uitbreidingsvraag voor onze ambities).
- Beroepen kunnen worden geprioriteerd. Het model probeert de beroepen met de hoogste prioriteit als eerste te vullen.
- Beroepen kunnen worden aangemerkt als 'non-source'. Zij zijn dan niet beschikbaar voor een transitie (denk aan onderwijspersoneel, politie, beroepsgroepen voor onze toekomstige ambities, e.d.).
- Het gemiddeld aantal uren gewerkt per beroep kan worden verhoogd.
- De mate van productiviteitsstijging per beroep kan worden aangepast.

Met behulp van het model zijn twee situaties getoetst:

- **Situatie 1:** Geen overheidssturing op gewenste portfolio van economische activiteiten. Het wordt overgelaten aan de marktkrachten en enkel de uitbreidingsvraag voor onze ambities (gebaseerd op Figuur 11 in Hoofdstuk 3) is ingevoerd in het model (uitkomsten in Figuur A).
- **Situatie 2:** Wel overheidssturing op gewenste portfolio van economische activiteiten. Op basis van de methodiek gepresenteerd in Figuur 20 (Hoofdstuk 6) is een inschatting gemaakt per type beroep of deze niet-locatiegebonden is en een lage toegevoegde waarde heeft. Indien dit het geval is, is een percentage daarvan (over het algemeen <25%) beschikbaar gesteld voor een baanwisseling (uitkomsten in Figuur B).

Daarnaast is een variant van situatie 2 geanalyseerd waarin aan het model is toegevoegd dat zorgmedewerkers twee uur per week meer werken (enkel de beroepsgroepen waar hier ruimte voor is, zie de voetnoot onder Figuur C).

Figuur A Geen overheidssturing op gewenste portfolio van economische activiteiten



A) De transitie naar een baan toe is gelijk aan de transitie uit een baan.

B) Een medewerker is overtuilig als het niet lukt om een passende transitie te maken naar een nieuwe baan, terwijl de huidige baan niet meer is benodigd vanwege productiviteitsstijging of sturing op afbouw van deze activiteit.

C) Door automatisering (bijvoorbeeld met AI) kunnen bepaalde banen van medewerkers overbodig raken. In het voorbeeld wordt gerekend met 1% productiviteitsstijging, waarvan 0,2% resulteert in afbouw van activiteiten.

D) We gaan ervanuit dat er altijd 2% frictiewerkloosheid zal zijn. We rekenen daarom alleen vacatures boven de 2% mee.

Bron: DenkWerk en Kickstart AI (2024) – Arbeidsmarkt-transitiemodel

Figuur B Wel overheidssturing op gewenste portfolio van economische activiteiten



A) De transitie naar een baan toe is gelijk aan de transitie uit een baan.

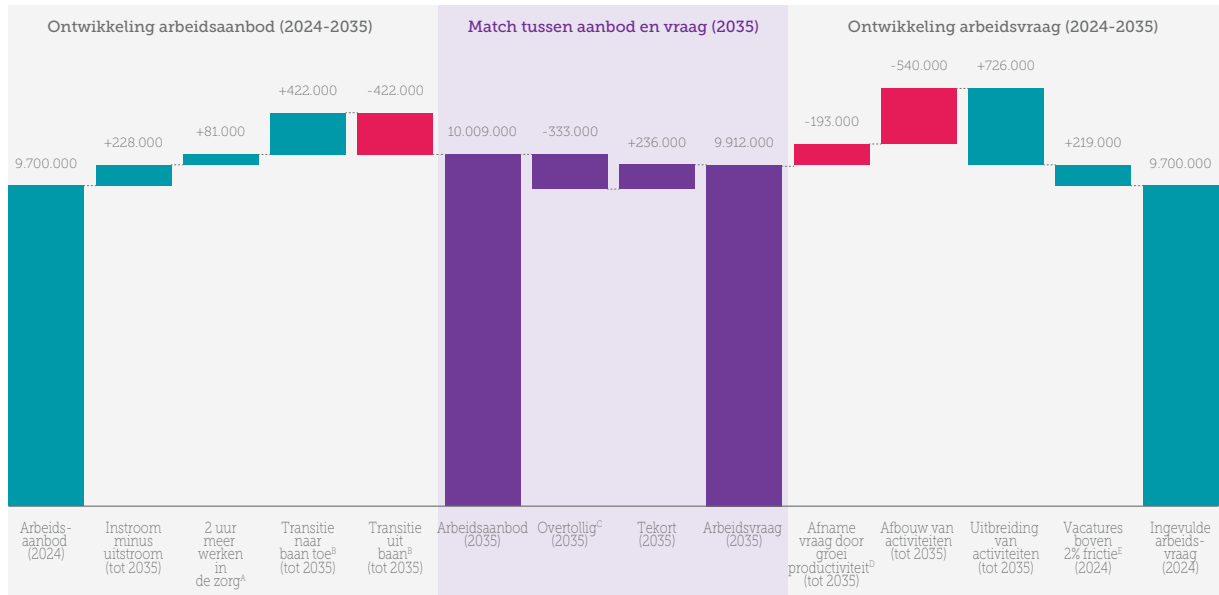
B) Een medewerker is overtollig als het niet lukt om een passende transitie te maken naar een nieuwe baan, terwijl de huidige baan niet meer is benodigd vanwege productiviteitsstijging of sturing op afbouw van deze activiteit.

C) Door automatisering (bijvoorbeeld met AI) kunnen bepaalde banen van medewerkers overbodig raken. In het voorbeeld wordt gerekend met 1% productiviteitsstijging, waarvan 0,2% resulteert in afbouw van activiteiten.

D) We gaan ervanuit dat er altijd 2% frictiewerkloosheid zal zijn. We rekenen daarom alleen vacatures boven de 2% mee.

Bron: DenkWerk en Kickstart AI (2024) – Arbeidsmarkt-transitiemodel

Figuur C Wel overheidssturing op gewenste portfolio van economische activiteiten en 2 uur meer werken per zorgmedewerker



A) De beroepsgroepen die twee uur meer werken zijn: verzorgenden en verleners van overige persoonlijke diensten, sociaal werkers, groeps- en woonbegeleiders, gespecialiseerd verpleegkundigen, medisch praktijkassistenten, fysiotherapeuten, psychologen en sociologen, verpleegkundigen (mbo) en medisch vakspecialisten

B) De transitie naar een baan toe is gelijk aan de transitie uit een baan.

C) Een medewerker is overtollig als het niet lukt om een passende transitie te maken naar een nieuwe baan, terwijl de huidige baan niet meer is benodigd vanwege productiviteitsstijging of sturing op afbouw van deze activiteit.

D) Door automatisering (bijvoorbeeld met AI) kunnen bepaalde banen van medewerkers overbodig raken. In het voorbeeld wordt gerekend met 1% productiviteitsstijging, waarvan 0,2% resulteert in afbouw van activiteiten.

E) We gaan ervanuit dat er altijd 2% frictiewerkloosheid zal zijn. We rekenen daarom alleen vacatures boven de 2% mee.

Bron: DenkWerk en Kickstart AI (2024) – Arbeidsmarkt-transitiemodel

Bronvermelding

- 1 The Economist (25 november 2024) – The Math's of Europe's Military Black Hole en Financial Times (20 december 2024) – Trump wants 5% Nato defence spending target, Europe told.
- 2 Economisch Instituut voor de Bouw (2020) – Woningbouwopgave tot 2035.
- 3 NAVO-baas Mark Rutte in De Telegraaf (3 december 2024) over hogere defensie-uitgaven. 'NAVO-baas Mark Rutte (57) uit zorgen over situatie aan front na inmenging China, Iran en N-Korea: 'Fors meer geld naar defensie'
- 4 CBS (23 september 2024) - Schuld overheid eerste halfjaar 2024 verder gedaald.
- 5 CPB (2024) – Raming september 2024 (MEV 2025). Tabel met historische reeksen.
- 6 WRR (2024) – Europese vergrijzing in het vizier. Omgaan met pensioen- en begrotingsrisico's
- 7 CPB (2023) – Nederland in historisch perspectief en CBS-data (2021 t/m 2023).
- 8 CPB (2018) - Arbeidsparticipatie
- 9 Adviesraad Migratie (2024) – Afgewogen arbeidsmigratie. Gericht arbeidsmigratiebeleid voor brede welvaart
- 10 DenkWerk (2023) – Migratie als Motor
- 11 Commissie Bakker (2008) Naar een toekomst die werkt. Den Haag: Commissie Arbeidsparticipatie.
- 12 FD (8 oktober, 2024) – Nederlanders steeds hoger opgeleid.
- 13 MBO Raad (2 december 2024) – Aantal mbo-studenten blijft dalen: 'Een alarmerende situatie'
- 14 CBS – Landbouw; vanaf 1851.
- 15 Rijksoverheid (2024) – Miljoenennota en Rijksbegroting 2025.
- 16 UWV (2024) – Arbeidsmigratie en krapte. Van de EU-landen is de krapte alleen nijpender in Duitsland en Tsjechië.
- 17 De aantallen zijn gebaseerd op DenkWerk – Migratie als Motor, scenario Limiteren (migratiesaldo van 50.000 per jaar). De 80+ers van 2050 wonen nu al in Nederland. Migratie heeft daar nauwelijks invloed op. Migranten zijn namelijk over het algemeen jong.
- 18 CPB (2024) – Raming september 2024 (MEV 2025). Tabel met historische reeksen.
- 19 Zie Appendix 1 voor de totstandkoming van deze cijfers.
- 20 Zie Appendix 1 voor de totstandkoming berekening van deze cijfers.
- 21 Cobouw (2024) – Stevige moderniseringsslag nodig van het zorgvastgoed
- 22 Zie Appendix 1 voor de totstandkoming van deze cijfers.
- 23 The Economist (25 november 2024) – The Math's of Europe's Military Black Hole en Financial Times (20 december 2024) – Trump wants 5% Nato defence spending target, Europe told.
- 24 Zie Appendix 1 voor de totstandkoming van deze cijfers.
- 25 Ministerie van Defensie (2023) – Notitie Reikwijdte en Detailniveau Nationaal Programma Ruimte voor Defensie
- 26 Planbureau voor de Leefomgeving (2024) – Klimaat- en Energieverkenning 2024
- 27 Weterings et al. (2023) – Tekort aan technici voor de energietransitie vergt prioritering in investeringen
- 28 Zie Appendix 1 voor de totstandkoming van deze cijfers.
- 29 Rijksoverheid (2024) – Nederland voorbereiden op gevolgen klimaatverandering (cijfers zijn ontleend aan de klimaatschadeschatter).
- 30 KNMI (2024) – Is het mogelijk dat de Golfstroom plotseling verzwakt?
- 31 CPB (2023) – Klimaatverandering en intergeneratiele verdeling van financiële lasten. In 2021 bedroegen de uitgaven aan klimaatadaptatie 1,1 miljard (in prijspeil 2024 is dit 1,3 miljard), waarvan het grootste deel was bestemd voor het Deltafonds.
- 32 Zie Appendix 1 voor de totstandkoming van deze cijfers.
- 33 Zie Appendix 1 voor de totstandkoming van deze cijfers.
- 34 Analyse is gebaseerd op het onderzoek van Economisch Instituut van de Bouw (2020) – Woningbouwopgave tot 2035 en investeringscapaciteit corporaties
- 35 CBS (25 september 2024) – Meer nieuwbouwwoningen van woningcorporaties in eerste helft 2024. Cijfers over het eerste halfjaar van 2024 zijn verduubbeld om tot een inschatting te komen voor het aantal gebouwde woningen over de periode 2020 tot 2024.
- 36 Economisch Instituut voor de Bouw (2023) - Bouwcapaciteit
- 37 CBS – Bouwvergunningen woonruimten; aantal en index
- 38 Sweco (2021) – Ruimte voor de toekomst
- 39 NG Infra (2024) – Arbeidsschaarste 2030
- 40 TenneT (2023) – Integrale Infrastructuurverkenning 2030-2050
- 41 SEO (2021) – Notitie Gulden Financieringsregel
- 42 BCG (2024) – Haal de kink uit de kabel
- 43 CBS (2024) – Arbeidsproductiviteit neemt steeds minder toe in de afgelopen 50 jaar
- 44 CPB (2024) – Kerngegevens Actualisatie MLT Februari 2024
- 45 FD (2024) – Terwijl gemeenten sneden in eigen vlees, breidde het Rijk vrolijk uit
- 46 Zie bijvoorbeeld hoofdstuk 5 van ons rapport Migratie als Motor, CPB (2024) – Kerngegevens Actualisatie MLT Februari 2024, DNB (2024) – Arbeidsmarktkrapte: het nieuwe normaal? en Ebregt, Jongen & Scheer in ESB (13 oktober 2022) – Groei beroepsbevolking gaat sterk afvlakken.
- 47 Totale vraag naar arbeid is circa 725.000 personen. Dit vraagt om een netto arbeidsparticipatie die stijgt van afgerond 9,8 miljoen (73%) naar 10,5 miljoen (78%) op 13,5 miljoen 15-74-jarigen.
- 48 Gemiddeld aantal deeltijdwerkers over 2023 betrof 4.677.000. Gemiddelde werkweek van deeltijders is 23 uur. Uitgaande van 1 fe dat 46,5 week werkt en 40 uur per week, is de extra arbeidsvraag 1,1 miljard gewerkte uren. Dit komt neer op 5 uur per werkende extra, van 23 naar 28.
- 49 Scenario 'limiteren' van het rapport DenkWerk – Migratie als Motor. Bij het positieve saldo van 30.000 arbeidsmigranten per jaar blijft de beroepsbevolking nagenoeg constant, hier moet dan nog 65.000 per jaar aan toe worden gevoegd voor de uitbreidingsvraag van onze transitie.
- 50 CBS (2024) – Arbeidsparticipatie (Q1 2024)
- 51 PwC (2022) – Unlocking the potential of the Dutch labor market.
- 52 PwC (2022) – Unlocking the potential of the Dutch labor market.
- 53 Eurostat (2024) – Average number of usual weekly hours of work in main job
- 54 CBS (19 november 2024) – In zorg en welzijn vooral bij kleinere arbeidsduur meer uren werken
- 55 Scenario 'limiteren' van DenkWerk (2023) – Migratie als Motor
- 56 CBS (2024) – Groei arbeidsproductiviteit blijft achter bij andere landen
- 57 Erken (2024) namens RaboResearch – Ongunstige ontwikkelende economische structuur mede oorzaak van lage arbeidsproductiviteitsgroei in Nederland
- 58 CBS (2024) – Arbeidsproductiviteit neemt steeds minder toe in de afgelopen 50 jaar
- 59 CBS (2024) – Achtergrond bij de daling van de arbeidsproductiviteitsgroei van Nederland
- 60 De Vries en van Leeuwen in ESB (16 oktober 2024) – Groei Nederlandse productiviteit relatief laag door afbouw gaswinning
- 61 CBS (2024) – Achtergrond bij de daling van de arbeidsproductiviteitsgroei van Nederland
- 62 AD (15 december 2024) - Zelfs Duitsland en België zijn goedkoper: 'Als we niet snel wat doen, vallen hele industrieën om'
- 63 CBS (20 december 2019) Lagere productiviteit door groei zelfstandigen. De samenhang tussen zelfstandigen, flexwerknemers en productiviteit, 2003–2018.
- 64 Bouwman in FD (8 november 2024) – Voor hogere productiviteit is vooral meer marktucht nodig
- 65 Bettendorf en Polder (2024) – National Productivity Board 2023 annual report. CPB Nationale productiviteitsmonitor 2023
- 66 Productivity Institute (2024) – Is productiviteitsgroei de remedie voor het tekort aan arbeid?
- 67 Baarsma & d'Orey Neves (2024) – Onderwijs belangrijkste determinant van groei arbeidsproductiviteit
- 68 Meelissen, M. R. M., Maassen, N. A. M., Gubbels, J., van Langen, A. M. L., Valk, J., Dood, C., Derks, I., In 't Zandt, M., & Wolbers, M. (2023). Resultaten PISA-2022 in vogelvlucht. Universiteit Twente – 2023 <https://doi.org/10.3990/1.9789036559461>
- 69 Rathenau Instituut (2024) – R&D-uitgaven, naar financieringsbron, internationale vergelijking, als % van het bbp
- 70 Financial Times (2 december 2024) – Why America's economy is soaring ahead of its rivals
- 71 Informatie verkregen van Tinybots.nl (Tessa – de zorgassistent voor zelfredzaamheid)
- 72 Financieel Dagblad (22 november 2024) – Iedereen wil een hogere productiviteit, maar de robotisering vertraagt juist
- 73 Acemoglu (2024) – The simple macroeconomics of AI
- 74 McKinsey (2024) – The economic potential of generative AI: The next productivity frontier
- 75 Implement Consulting Group in opdracht van Google (2024) – The economic opportunity of AI in the EU
- 76 DenkWerk (2023) – Nederland in Beweging
- 77 Europese Commissie (2024) – The future of European competitiveness
- 78 Implement Consulting Group in opdracht van Google (2024) – The economic opportunity of AI in the Netherlands
- 79 UWV (2023) – Tekort- en overschotberoepen in Europa
- 80 DenkWerk (2019) – Arbeid in Transitie
- 81 Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2023) – Verkenning individuele leerbudgetten en leerrechten ter stimulering van LLO
- 82 CBS (1 november 2024) - Meeste jongeren kiezen opleiding die hen het leukst lijkt
- 83 Provincie Zuid-Holland (2024) – Ruimtelijke koers toekomstbestendig Zuid-Holland en Provincie Noord-Holland (2024) – Ruimtelijk voorstel
- 84 CBS (2024) – Nationale rekeningen
- 85 Milieu Centraal, Stikstof
- 86 CBS (2022) – Welke sectoren stoten broeikasgassen uit
- 87 DenkWerk (2023) – Nederland in Beweging
- 88 NOS (18 november 2024) - Landbouwakkoord in Denemarken: 15 procent van de landbouwgrond wordt bos
- 89 NRC (2020) – Nederland betaalt Denemarken maximaal 200 miljoen om duurzaamheidselzen te halen
- 90 CPB (2024) – Kiezen voor later: vier visies voor 2050
- 91 Prognosemodel Zorg en Welzijn kan worden geraadpleegd via: <https://prognosemodelzw.nl/dashboard/stories-dashboard/zorg-en-welzijn-breed->
- 92 Weterings et al. (2023) - Tekort aan technici voor de energietransitie vergt prioritering in investeringen
- 93 CPB (2023) – Klimaatverandering en intergeneratiele verdeling van financiële lasten
- 94 Sweco (2021) – Ruimte voor de toekomst
- 95 Sweco (2021) – Ruimte voor de toekomst
- 96 EIB (2023) – Bouwcapaciteit
- 97 NG Infra (2024) – Arbeidsschaarste in 2030
- 98 De database kan worden geraadpleegd via: <https://www.onetcenter.org/database.html>
- 99 CBS – Werkzame beroepsbevolking; beroepen.
- 100 PwC (2024) – De totale belastingbijdrage van het bedrijfsleven
- 101 Eurostat (2024) - Revenue from taxes and social contributions in 2023, of GDP 2023
- 102 Baerlocher, D. (2022). Public employment and economic growth. Economic Theory, 73(1), 211-236.

Denkend aan Holland zie ik breede rivieren traag door oneindig laagland gaan, rijen ondenkbaar ijle populieren als hoge pluimen aan den einder staan; en in de geweldige ruimte verzonken de boerderijen verspreid door het land, boomgroepen, dorpen, geknotte torens, kerken en olmen in een grootsch verband. de lucht hangt er laag en de zon wordt er langzaam in grijze veelkleurige dampen gesmoord, en in alle gewesten wordt de stem van het water met zijn eeuwige rampen gevreesd en gehoord.

HENDRIK MARSMAN, 1936



DENKWERK



kleding

gas-licht