Algemene Bestuursdienst
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Verkenning naar een governance voor demografie

Gezamenlijk meten, weten en besluiten

ABDTOPconsult
Dichtbij en onafhankelijk

3 oktober 2025

Voorwoord

Willen we het voorgestelde tempo van de Staatscommissie demografische ontwikkelingen 2050 met een gematigde bevolkingsgroei naar 19 à 20 miljoen inwoners in 2050 bijhouden, dan is het noodzakelijk om besluiten te nemen. Nationale en mondiale keuzes zijn bepalend voor de vorming van onze toekomstige economie, de inrichting van onze leefomgeving, evenals voor arbeidsmigratie, gezinsmigratie, asielmigratie en studiemigratie. Keuzes die allemaal relevant zijn om Nederland voor te bereiden: onze samenleving wordt drukker, grijzer en diverser.

De huidige structuren en werkwijze waarbij departementen en de ambtelijk top specifieke bewindspersonen bedienen, maken het niet eenvoudig om voor een directeur-generaal (DG) of secretaris-generaal (SG) een coördinerende rol op zich te nemen voor een dwarsdoorsnijdend thema. De uitdagingen zijn fors en bevatten niet alleen migratievraagstukken, maar ook economie, ruimtelijke ordening, zorg, onderwijs, wonen en de energietransitie. Dit alles niet alleen in een nationale, maar ook in Europese en mondiale context.

Er zijn al vele rapporten geschreven, ook van onze hand als ABDTOPConsult, over het belang van het grenzeloos en opgavegericht werken aan maatschappelijke vraagstukken. De praktijk blijkt weerbarstig en structuren hardnekkig. ABDTOPConsult is gevraagd om te adviseren over een opgavegerichte aanpak op hoofdlijnen en een bijpassende governance voor demografische ontwikkelingen. De uitdaging van deze verkenning is tweeledig. Ten eerste het voorstellen van een governancestructuur die recht doet aan de ambitie van gematigde groei. Ten tweede - zoals de Engelsen zeggen ‘the proof of the pudding is in the eating’ - het aantonen waar de kansen en bedreigingen liggen binnen de Rijksoverheid om zodoende de doelstellingen te kunnen realiseren. Het is lastig grip te krijgen op (de effecten van) demografische ontwikkelingen of deze bij te sturen. De route naar 2050 vraagt om een goed evenwicht: tussen vasthouden aan het gematigde groeiscenario en flexibel kunnen inspelen op nieuwe en (on)verwachte ontwikkelingen. De toekomst is morgen. Als we nu beginnen, kunnen we op 2050 voorbereid zijn. Tijd om samen de schouders onder een duurzaam en toekomstbestendig Nederland te zetten.

Dat vraagt onder meer om een sterke overheid die beslissingen durft te nemen en ook daadwerkelijk realiseert vanuit de samenwerking en integrale benadering is daarbij van essentieel belang. Dat vraagt om:

- de bereidwilligheid om onze samenwerking met elkaar en met medeoverheden, maatschappelijke organisaties, private partijen te herzien;
- een cultuurverandering die anders denken en werken stimuleert;
- heldere (proces)afspraken.

Dit zijn de drie randvoorwaarden om als Rijksoverheid invulling te geven aan eindverantwoordelijkheid. Demografie is één van de zes prioritaire thema’s die door de secretarissen-generaal (SGO) zijn aangewezen. Met deze verkenning hopen wij praktische handvatten te bieden om integraal, met anderen, aan deze domeinoverstijgende en dwarsdoorsnijdende thema’s te werken. Wij beogen met dit advies over de governance en kennisinfrastructuur dan ook aan te sluiten bij deze nieuwe ambities binnen het Rijk.

Tijdens dit onderzoek hebben we uiteenlopende mensen en organisaties gesproken. Wij troffen zowel binnen de Rijksoverheid en zeker daarbuiten zeer geëngageerde en betrokken mensen. Wij willen eenieder bedanken die heeft bijgedragen aan deze verkenning. Een bijzonder woord van dank aan Reina Kloosterman, die vanuit SZW als secretaris heeft bijgedragen aan deze totstandkoming. Zonder haar expertise en kennis waren wij niet zo ver gekomen.

Yardena Shitrit, Stephan Schrover, Judith van Dongen
ABDTOPConsult

Managementsamenvatting

De gevolgen van onze veranderende samenleving zijn overal merkbaar: de stijgende zorgvraag, het tekort aan betaalbare woningen, personeelstekorten in het onderwijs, de haperende energietransitie. Op dit moment telt Nederland iets meer dan 18 miljoen inwoners. In januari 2024 heeft de Staatscommissie demografische ontwikkelingen 2050 (SDO) haar rapport 'Gematigde groei' opgeleverd. Daarin wordt duidelijk dat onze samenleving in transitie is - zowel in omvang als in samenstelling - gedreven door vergrijzing, migratie en een toenemende diversiteit. Deze demografische ontwikkelingen hebben invloed op de welvaart, het welzijn en de toekomst van Nederland (brede welvaart). De SDO stelt een scenario voor van gematigde groei, waarbij de Nederlandse bevolking in 2050 groeit naar 19 à 20 miljoen mensen. In dit scenario blijft de druk op de publieke voorzieningen, ruimte en sociale cohesie hanteerbaar. Tegelijk blijft er ruimte geboden voor economische groei en andere aspecten van brede welvaart. Om dit scenario te realiseren beveelt de SDO een drietal instrumenten aan: ontschotten in beleid en politiek, het monitoren door middel van een vierjaarlijkse Staat van de Demografie en het oprichten van een Commissie van 'Wijzen' ter reflectie op de te maken beleids- en politieke keuzes. Dit scenario en de door de SDO gepresenteerde aanbevelingen zijn maatschappelijk en politiek breed omarmd.

Het zijn echter niet alleen de aantallen die ertoe doen. De vergrijzing en de toenemende diversiteit van de bevolking zijn van invloed op onze ruimtelijke ordening, de ontwikkeling van onze economie en de beschikbaarheid van onze publieke voorzieningen. Het grijpt in op diverse onderdelen en sectoren in onze maatschappij en is van invloed op onze welvaart en meer. Het gaat niet alleen om de economische groei en materiële welvaart, maar ook om aspecten als gezondheid, milieu, veiligheid, sociale cohesie en de kwaliteit van leven. Het realiseren van een gematigde demografische groei in 2050 biedt onze samenleving een betere balans en meer welvaartsgroei dan scenario's van bevolkingskrimp of hogere groei.

Demografische ontwikkelingen zijn lastig te sturen. Toch is er sprake van urgentie en is het noodzakelijk om (politieke) keuzes te maken die bijdragen aan de gewenste bevolkingsgroei volgens het scenario van gematigde groei. Willen we dit voorgestelde tempo bijhouden, dan is het noodzakelijk om besluiten te nemen. Nationale en mondiale (demografische) ontwikkelingen beïnvloeden onze toekomstige economie, de manier waarop we onze ruimte moeten inrichten, evenals de arbeidsmigratie, gezinsmigratie, asielmigratie en studiemigratie. Er moeten keuzes worden gemaakt over wat onze huidige en toekomstige economie wel en niet omvat en keuzes over de verdeling van de ruimte. Veel maatschappelijke ontwikkelingen raken aan deze twee domeinen. Economie en ruimtelijke ordening worden dan ook gezien door de respondenten als twee cruciale sturingsknoppen om demografische ontwikkelingen te beïnvloeden. Effectief kunnen anticiperen op (on)verwachte ontwikkelingen vraagt om het durven maken van keuzes, ook als dat betekent dat verworvenheden en rechten van bepaalde groepen ter discussie worden gesteld. Dit is nodig om maatschappelijke vraagstukken het hoofd te bieden. Dat vraagt om leiderschap en lef.

Goed gefundeerde keuzes en optimale uitvoering vereisen in de eerste plaats een goede kennisbasis over demografie en demografische ontwikkelingen. Nederland kent een goede kennisinfrastructuur van wetenschappelijke- en onderzoeksinstituten, adviesraden en planbureaus. Onderzoek naar en kennis van demografie is echter zeer fragmentarisch van aard. Het ontbreekt aan een integraal inzicht over domeinen heen van (de effecten van) demografische ontwikkelingen. Dit geldt zowel voor het Nederlandse kennislandschap, maar ook in de beleidsontwikkeling en politieke belangstelling.

Nederland kent een grote diversiteit aan regionale en lokale behoeften. Wat goed werkt in de ene regio, is niet automatisch geschikt voor de andere. Waar de ene provincie te kort aan ruimte en woningen heeft, heeft een andere dat niet. Daarom moet nationaal beleid regionaal en lokaal worden uitgewerkt. Dat vereist samenwerking vanaf het begin. Beleid maak je immers met en voor de samenleving. Op regionaal en lokaal

niveau moeten maatschappelijke vraagstukken of het nu gaat om de energietransitie, woningtekorten of beschikbaarheid van voorzieningen daadwerkelijk met de samenleving gerealiseerd worden. Gezien de verwevenheid van demografie met zoveel sectoren die raken aan het leven van mensen in onze samenleving, dient de samenleving in de aanpak als motorblok te fungeren. Het vraagt om een andere manier van samenwerken; interbestuurlijk, meerjarig, opgavegericht, integraal en mensgericht. Het vraagt om een andere manier van denken; ontschotten van beleid, wet-en regelgeving, politiek en financiën. Want demografische ontwikkelingen kunnen uitsluitend in samenhang worden opgepakt en bijgestuurd.

Er zijn al vele rapporten geschreven, ook van onze hand als ABDTOPConsult, over het belang van het grenzeloos en opgavegericht werken aan maatschappelijke vraagstukken. De praktijk blijkt weerbarstig en structuren hardnekkig. De uitdaging van deze verkenning is dan ook tweeledig. Ten eerste het voorstellen van een governance structuur die recht doet aan de ambitie van gematigde groei. Ten tweede - zoals de Engelsen zeggen 'the proof of the pudding is in the eating' - het aantonen waar de kansen en bedreigingen liggen binnen de Rijksoverheid om zodoende de doelstellingen te kunnen realiseren. Het uiteindelijke doel: gezamenlijk grip krijgen op de demografische ontwikkelingen die onze samenleving fundamenteel beïnvloeden. Demografie is niet iets van de verre toekomst; de toekomst is morgen en de keuzes van vandaag zijn daar direct op van invloed.

Basisprincipes

Deze verkenning is gericht op de vormgeving van een kennisinfrastructuur en governance voor demografische ontwikkelingen in lijn met de handelingsperspectieven van de SDO. Voor beide hanteren wij een aantal basisprincipes opgedaan vanuit ons literatuuronderzoek en de interviews die in de governance moeten worden geborgd:

- urgentiebesef: er is bewustwording nodig dat er nú gehandeld moet worden om in de toekomst het welvaartsniveau te kunnen handhaven;
- lange termijn beleid: er moeten keuzes worden gemaakt op basis van het lange termijn perspectief, waarbij steeds rekening dient te worden gehouden met nationale en mondiale ontwikkelingen.
- opgavegericht: het oplossen van maatschappelijke problemen is het doel en staat voorop. Niet de middelen, het beleid of de organisatiestructuur;
- ontschotten: beleid, wet- en regelgeving, financiën en politiek. De invloed van demografie op alle aspecten van de samenleving vereist ontschotting in de aanpak, over departementale grenzen heen;
- structurele vorm: permanente structuur, onafhankelijk van politieke ontwikkelingen. De langjarige termijn van demografie vereist continue aandacht op samenhang qua inhoud en besluitvorming,
- en vraagt om leiderschap, het durven maken van keuzes en het nemen van besluiten. Dit vraagt om lef.

Kennisinfrastructuur

Een robuuste kennisinfrastructuur zorgt voor een gemeenschappelijke kennisbasis, waarmee beleidsmakers goed onderbouwde besluiten kunnen nemen. Daarvoor moet de juiste kennis beschikbaar zijn én moet de kennis in verbinding worden gebracht met beleid. Een goede dataverzameling en het bruikbaar maken van de data voor beleid zijn daartoe essentieel. Net als de positie van en samenwerking tussen en met kennisinstellingen. Nederland kent een rijkdom aan diverse kennisinstellingen, zoals adviesraden, planbureaus, wetenschap, universiteiten, hogescholen en onderzoeksinstellingen. Om te komen tot een adequate kennisbasis en kennisinfrastructuur - ter fundering van de te maken keuzes - is versterking van de onderlinge samenwerking noodzakelijk. De breedte van het onderwerp demografie vereist een brede, multidisciplinaire inbreng van kennis, zodat adequate voorspellingen en toekomstverkenningen kunnen worden opgesteld. Daarop dient de verbinding en wisselwerking tussen kennis en beleid verbeterd te worden voor optimale beschikbaarheid en toepasbaarheid van beschikbare kennis.

Het fundament van deze versterking van de samenwerking ligt bij de voeding van kennis over demografische ontwikkelingen. Betrouwbare sturing daarop vraagt om continue monitoring. Trends zijn pas waarneembaar over een langere periode. Met een vierjaarlijkse rapportage, de 'Staat van de demografie', worden lange termijn trends in beeld gebracht. De invloed van (politieke) keuzes op de demografie kan zo inzichtelijk worden gemaakt en tevens worden beoordeeld op het volgen van de koers van het gematigde groei scenario. Monitoring van demografie over de volle breedte vraagt daarnaast om het formuleren van demografische indicatoren en bandbreedtes. Belangrijk hierbij is dat het moet gaan om streefdoelen en geen absolute aantallen om constante bijsturing te voorkomen. Zo blijft beleid flexibel en inpasbaar. Deze instrumenten kunnen ervoor zorgen dat het noodzakelijke 'lange termijn scenario denken' onderdeel wordt van beleidsontwikkeling.

Dit dient te worden ondersteund door een cultuuromslag, waarin het gebruik van kennis een vanzelfsprekend onderdeel moet zijn. Medewerkers moeten niet alleen beschikken over de capaciteit (vaardigheid) en ruimte (tijd) om kennis te benutten, maar ook gemotiveerd zijn om dat te doen. In de bestaande cultuur bij de Rijksoverheid is de aandacht voor kennis en lange termijnstrategie beperkt. Mede door de toenemende dynamiek van de politiek en sociale media ligt de nadruk steeds meer op de waan van de dag en op de politieke invulling van de ambtelijke rol. Dit wordt nog versterkt door de sterk toegenomen mobiliteit van ambtenaren die ten koste gaat van het beleidsgeheugen. Dit bemoeilijkt ook het opbouwen van interdepartementale samenwerkingsverbanden.

Governance

Als kennis is versnipperd, geldt dat tevens voor de effectiviteit van het handelen. Niets doen is geen optie en daarom moet er ook nu gehandeld worden. Om de huidige maatschappelijke uitdagingen aan te gaan, maar ook om te anticiperen op toekomstige ontwikkelingen. Het is evident dat demografische ontwikkelingen ons allemaal aan gaan, vanwege de verwevenheid met tal van maatschappelijke vraagstukken. Dat vraagt om een meerjarige en integrale aanpak over schotten, grenzen en denken heen. De achterliggende gedachte bij de voorgestelde governance is dat demografie gaat over maatschappelijke vraagstukken die onder de kerntaken van de overheid vallen. Daar volgt uit dat de governance dan ook in het hart van het beleid gepositioneerd moet worden. Dit soort integrale vraagstukken zijn niet onder te brengen bij een regeringscommissaris of andere externe instantie. Het is wel cruciaal dat er "buitenboordmotoren" worden gemonteerd voor een duidelijk inbreng van buiten op het proces.

De Rijksoverheid is eindverantwoordelijk. Die eindverantwoordelijkheid behelst het gezamenlijk realiseren van een aanpak om vraagstukken die raken aan demografische ontwikkelingen in samenhang op te pakken. Samenhang qua inhoud en in de zin van 'samen met'. In de eerste plaats door het maken van keuzes met betrekking tot de economische structuur van Nederland en de ruimtelijke ordening. Die keuzes bepalen in grote mate de beleidsrichting op andere domeinen zoals zorg, onderwijs, wonen, migratie, en energietransitie. In de tweede plaats door het adopteren van een andere werkwijze.

Die werkwijze geldt voor zowel de interne inrichting van de Rijksoverheid als voor de (externe) meerjarige en opgavegerichte samenwerking van de Rijksoverheid met provincies, gemeenten, een brede vertegenwoordiging vanuit de wetenschap, raden, onderzoeksinstellingen, universiteiten en planbureaus én de samenleving. Het omdenken in maatschappelijke opgaven is nodig omdat de 'klassieke' benadering en werkwijze niet tot gewenste resultaten leidt. De reflex binnen de Rijksoverheid om een programma (altijd tijdelijk) of een directie of afdeling op te richten (onder de auspiciën van een onderdeel van een ministerie) leiden vaak niet automatisch tot de benodigde integrale, meerjarige en opgavegerichte aanpak. De huidige structuren en werkwijze waarbij departementen en de ambtelijk top specifieke bewindspersonen bedienen, maken het niet eenvoudig om voor een directeur-generaal (DG) of secretaris-generaal (SG) een coördinerende rol op zich te nemen. Wie is eindverantwoordelijk, wanneer en hoe worden besluiten genomen, hoe werk je integraal, hoe verhoud je jezelf ten opzichte van andere overheden en de samenleving, hoe positioneer je

jezelf als overheid; als facilitator, inspirator of als degene die bepaalt? Zulke fundamentele kwesties vragen om leiderschap. Want de uitdagingen zijn fors en bevatten niet alleen migratie vraagstukken, maar ook economie, ruimtelijke ordening, zorg, onderwijs, wonen en de energietransitie. Dit alles niet alleen in een nationaal verband, maar ook in Europees en mondiaal verband.

In lijn met de zes prioritaire thema's van het SGO, te weten demografie, gezondheid, inkomensondersteuning, veiligheid, fysieke leefomgeving en het sociale domein – stellen wij een intern hybride samenwerkingsverband voor. Beleidsmedewerkers en experts binnen de diverse geledingen van de Rijksoverheid worden als thema-deskundige aangewezen. Vanuit de huidige standplaats en formatieplek werken zij toegewijd, dwarsdoorsnijdend en integraal samen aan het betreffende thema. Zij zijn de liaisons met de andere actoren in de externe governance. De kennis en deskundigheid die daarvoor nodig is, komt niet alleen uit wetenschappelijke- en onderzoeksinstellingen, maar juist ook uit de samenleving: van burgers, maatschappelijke organisaties en vrijwilligers. Zij nemen een centrale plek in binnen de externe governance die de krachten van top-down en bottom-up versterken.

Die externe governance wordt gevormd door vijf actoren:

- De Rijksoverheid: Als eindverantwoordelijke voor de strategische koers, coördinatie, de ontwikkeling van beleid en voorbereiding van politieke besluitvorming. Het recent genomen besluit om een coördinerend DG('s) en SG('s) aan te wijzen voor het thema demografie, is cruciaal om de samenhang te bevorderen.
- De provincies en lokale overheden: Zij staan aan de lat voor de realisatie c.q. de uitvoering Er dient aandacht te zijn voor de lokale en regionale verscheidenheid en diverse behoeften.
- De samenleving: Alle demografische vraagstukken draaien om de samenleving en raken aan de persoonlijke levens van mensen. Het potentieel van maatschappelijke organisaties en vrijwilligers moet benut worden bij de aanpak van deze vraagstukken. Ook moet draagvlak gevonden worden bij de samenleving. Zij zijn ervaringsexpert. Zorgzame gemeenschappen zijn onmisbaar om onder meer het zorgstelsel toekomstbestendig te houden. Met het oog op het toenemend aantal ouderen wordt dit steeds belangrijker. Nederland kent tal van organisaties in het maatschappelijk middenveld en vele vrijwilligers die al dan niet al actief betrokken zijn in regionale en lokale projecten. Juist deze krachten uit de samenleving zijn nodig om de grote opgaven aan te gaan. De keuzes op demografie, het beleid en de uitvoering ervan worden voor de samenleving gedaan, maar ook door én met de samenleving.
- Commissie van 'Wijzen': Onafhankelijke, vooraanstaande adviseurs, kritische buitenstaanders. Adviseert (on)gevraagd en jaagt het maatschappelijk debat aan. Zij worden, onder andere, gevoed door de Commissie Kennisinfrastructuur Demografie.
- Commissie Kennisinfrastructuur Demografie: Onafhankelijke commissie met brede vertegenwoordiging uit wetenschap, onderzoeksinstellingen, planbureaus, enz. Deze commissie stelt de monitor demografie en de Staat van de demografie op en voedt daarmee de coördinator op Rijksniveau en de Commissie van 'Wijzen'.

Tot slot

Het maatschappelijke en politiek debat over demografie vraagt om verbreding. Demografie gaat verder dan geboortecijfers en migratie. Het raakt de kern van hoe we onze samenleving inrichten. Om het gesprek hierover goed vorm te geven, zijn de volgende bouwstenen essentieel om grip te krijgen op demografische ontwikkelingen en de invloed die zij hebben op onze samenleving:

- een gezamenlijke kennisbasis;
- de verbinding tussen kennis en beleid;
- een heldere verdeling van verantwoordelijkheden van betrokken actoren;
- samenwerking met en tussen kennisinstellingen, wetenschap, universiteiten en (waar mogelijk) planbureaus;
- het benutten van de kracht van de samenleving;

- een overheid die haar rol pakt, beslissingen neemt en zorgt voor realisatie van de beoogde doelstellingen.

Laat duidelijk zijn dat de hierboven beschreven kennisinfrastructuur en governance een volgende stap is na het rapport van de SDO. Dit zal niet de laatste stap zijn. Integendeel, het is het begin van een nieuwe manier van werken. Eén die vraagt om moed, lef en leiderschap om te kiezen voor structurele oplossingen in plaats van tijdelijke maatregelen. Het is een nieuwe werkwijze met een proces van continue leren en verbeteren. Om dit als Rijksoverheid gezamenlijk met medeoverheden en maatschappelijke organisaties te realiseren is moed nodig. Lef en leiderschap om keuzes te maken voor het behoud van welvaart en welzijn in Nederland. De route naar 2050 vraagt om een goed evenwicht: tussen vasthouden aan het gematigde groeiscenario en flexibel kunnen inspelen op nieuwe en (on)verwachte ontwikkelingen. Het bewandelen van die route noodzaakt ook tot het verder kijken dan 2050. De vergrijzing in Nederland neemt nog tot 2040 toe, stokt daarna en loopt na 2050-2060 weer op. Wat betekent dat voor onze economie? Voor de inrichting van onze ruimte? Voor de nu te bouwen woningen? De toekomst is morgen. Als we nu beginnen, kunnen we op 2050 voorbereid zijn. Tijd om samen de schouders onder een duurzaam en toekomstbestendig Nederland te zetten.

Zie op de volgende pagina de Infographic 'Van woorden naar daden'.

Governance demografie gematigde groei 2050

Mondiale ontwikkelingen
Economie
Ruimtelijke ordening
Nationale ontwikkelingen
Zorg
Onderwijs
Wonen
Migratie
Energie-transitie

Coördinerend DG('s), SG('s)

Eindverantwoordelijk.
Rijksbrede meerjarige strategie, regie, borgen voortgang, ontwikkeling en voorbereiding scenario's beleid en uitvoering. Voorbereiding politieke keuzes en besluitvorming. Opdrachtgeverschap CKD. **Integraal, opgavegericht, meerjarig.**

Commissie van 'Wijzen'

Critical friend.
Bestaande uit onafhankelijke, vooraanstaande wetenschappers, politiek/maatschappelijke bestuurders, experts uit het veld die het maatschappelijke debat over demografie aanjagen.

Ontschotten

Top-down

Bottom-up



Samenleving

De samenleving is een krachtige motor met duizenden maatschappelijke organisaties en vele vrijwilligers in het land die het samen mogelijk maken beleidsdoelen en ambities te realiseren. Voor, door en met de samenleving.

Commissie Kennisinfrastructuur Demografie (CKD)

Brede onafhankelijke vertegenwoordiging vanuit o.a. wetenschap, universiteiten, hogescholen, planbureaus, adviesraden en andere onderzoeksinstellingen.
Meten is weten. Stelt in opdracht van het Rijk jaarlijkse monitor op en de vijfjaarlijkse Staat van de demografie ten behoeve van het verder ontwikkelen en bijsturen van het beleid. **Meerjarig**, op basis van input van alle vijf onderdelen. Detecteert waar ontschotting noodzakelijk is.

Provinciale en lokale overheden

Realisatie.
Benut bestaande regionale structuren en organisaties. Uitvoering van beleid en zowel in-als output van CKD vindt lokaal plaats. Afhankelijk van regionale behoeften en omstandigheden vindt maatwerk plaats. **Meerjarig, integraal, gebiedsgericht, opgavegericht en mensgericht.**

Urgentie Leiderschap Lef Samenwerking

Inhoudsopgave

Voorwoord 2

Managementsamenvatting 3

1 Inleiding 10
- 1.1 De opdracht 10
- 1.2 Aanpak en verantwoording 11
- 1.3 Leeswijzer 11

2 Context verkenning 12
- 2.1 Staatscommissie Demografische ontwikkelingen 14
- 2.2 Kennis-ecosysteem 15
- 2.3 Ontwikkelingen binnen de Rijksoverheid 16
- 2.3.1 Integrale aanpak 17
- 2.3.2 Kennisfunctie Rijksoverheid 18
- 2.4 Regionale verscheidenheid 19

3 Analyse 21
- 3.1 Basisprincipes 21
- 3.2 Kennisinfrastructuur 22
- 3.2.1 Dataverzameling voor een gemeenschappelijk kennisbasis 22
- 3.2.2 Indicatoren, streefdoelen en bandbreedtes 23
- 3.2.3 Positie en samenwerking kennisinstellingen 24
- 3.3 Governance 25
- 3.3.1 Economie en ruimtelijke ordening als sturingsmechanisme 25
- 3.3.2 Keuzes 26
- 3.3.3 Ontschotten en omdenken 27

4 Conclusies en aanbevelingen 29
- 4.1 Een kennisinfrastructuur op demografie 31
- 4.2 Een governance 32
- 4.2.1 Interne governance 34
- 4.2.2 Externe governance 34
- 4.2.3 Hoe doen wij dit samen? 36
- 4.3 Aanbevelingen 39

Bijlage 1 Overzicht organisaties 42

Bijlage 2 Overzicht literatuur 43

1 Inleiding

Demografie is een lastig onderwerp: het lijkt ver weg, ongrijpbaar en veelomvattend. Voor een deel is dat waar. Demografie gaat over de toekomst en is vervlochten met veel verschillende maatschappelijke onderwerpen zoals economische ontwikkeling, migratie, ruimtelijke ordening, huisvesting, zorg en onderwijs.

In tegenstelling tot veel andere landen, kende Nederland decennialang een stabiele bevolkingsgroei en een beschikbare beroepsbevolking. Het huidige Nederland heeft door de vergrijzing te maken met een grotere zorgvraag en personeelstekorten in veel sectoren. De impact van demografische ontwikkelingen is nu al zichtbaar in de samenleving.

In januari 2024 heeft de Staatscommissie demografische ontwikkelingen 2050 (SDO) haar rapport 'Gematigde groei' opgeleverd. Daarin wordt duidelijk dat de Nederlandse samenleving in transitie is. Naast de verandering van de omvang van de bevolking, verandert ook de samenstelling daarvan door vergrijzing, migratie en toenemende diversiteit. Deze demografische ontwikkelingen hebben direct invloed op de welvaart, de betaalbaarheid van voorzieningen, het welzijn en de toekomst van Nederland (brede welvaart). De SDO stelt een scenario voor van gematigde groei, waarbij de Nederlandse bevolking in 2050 groeit naar 19 à 20 miljoen mensen. In dit scenario blijft de druk op de publieke voorzieningen, ruimte en sociale cohesie hanteerbaar en ontstaat tegelijk ruimte voor economische groei en andere aspecten van brede welvaart.

De bevindingen en aanbevelingen van de SDO zijn breed onderschreven. Dan rest nu de beantwoording van de vraag welke governance en randvoorwaarden nodig zijn om deze ambitie van gematigde groei daadwerkelijk te realiseren.

1.1 De opdracht

Eén van de handelingsperspectieven van de SDO - hierop gaan we in hoofdstuk 2 nader in - richt zich op het komen tot een meerjarige programmatische aanpak voor demografische ontwikkelingen. In de kabinetsreactie op het rapport is een verkenning toegezegd naar de wijze hoe de samenwerking binnen de Rijksoverheid op het onderwerp demografie kan worden georganiseerd.[1]
ABDTOPConsult is gevraagd te adviseren over een opgavegerichte aanpak op hoofdlijnen en een bijpassende governance, die

- focus legt op de lange termijn;
- de integraliteit kan bewaken over beleidsterreinen heen;
- voldoende robuust is om continuïteit te bieden over kabinetsperiodes heen;
- de principes van het ambtelijk vakmanschap borgt en
- de bestaande kennisbasis en -infrastructuur op gebied van demografie benut. Hoe benutten we bestaande data en hoe kunnen we daar op sturen?

1 Kamerstukken II, 2023/24, 36 410, nr. 91

1.2 Aanpak en verantwoording

De uitvoering van deze verkenning heeft plaats gevonden aan de hand van deskresearch en open interviews. Wij hebben in totaal met 50 respondenten gesproken, zowel binnen als buiten de Rijksoverheid, over hun expertise en ervaring met demografische vraagstukken en hun inzichten over een governance voor demografie.
Zie bijlage 1 en 2 voor overzichten van respectievelijk de respondenten en de benutte bronnen.
De uitkomsten van de SDO worden door ons als uitgangspunten gehanteerd. Wij bouwen enerzijds voort op hun aanbevelingen: ontschotten, monitoren (inclusief een 'Staat van de demografie' en het instellen van een commissie van Wijzen. Anderzijds vormt deze verkenning de nadere uitwerking van hun aanbeveling te komen tot een programmatische aanpak.

Afbakening

Dit advies richt zich op de inrichting van een passende governance en kennisinfrastructuur voor demografische ontwikkelingen. Het advies gaat daarmee niet in op inhoudelijke oplossingen van demografische vraagstukken of de inhoudelijke beantwoording van de vraag hoe de toekomstige economie, ruimte en samenleving van Nederland eruit moet zien. De in deze verkenning genoemde inhoudelijke demografische vraagstukken dienen ter illustratie.

Dit advies vormt daarmee een startpunt voor een nieuwe (werk)wijze waarop overheden, wetenschap, kennisinstellingen en de samenleving gezamenlijk tot meerjarig en toekomstbestendig beleid, besluiten en realisatie kunnen komen. Dat vraagt om flexibiliteit: het zetten van (kleine) stappen, aangepast aan de ontwikkelingen. Dat vraagt ook om het ontwikkelen van nieuwe processen en instrumenten. Kortom, de stap naar voren betreft een iteratief proces, waarin leren van elkaar én het durven maken van keuzes centraal staan.

1.3 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 schetsen we omwille van de context kort de uitkomsten van de SDO en belichten we relevante ontwikkelingen binnen en buiten de Rijksoverheid die bouwstenen kunnen vormen voor een in te richten kennisinfrastructuur en governance. In hoofdstuk 3 Analyse omschrijven we de uitgangspunten en voorwaarden voor een kennisinfrastructuur en governance. In hoofdstuk 4 volgen de conclusies en concrete aanbevelingen voor het vormgeven van een kennisinfrastructuur en governance.

2 Context verkenning

Demografische ontwikkelingen zijn veranderingen in de kenmerken en samenstelling van een bevolking. Kenmerken als leeftijdsopbouw, het aantal geboortes, sterfgevallen, levensverwachting en migratiecijfers zijn belangrijke indicatoren. Demografische ontwikkelingen zoals vergrijzing, verstedelijking, migratie, veranderende samenstelling van de bevolking en van gezinnen hebben grote gevolgen op de economie, de gezondheidszorg en de arbeidsmarkt. Inzicht hebben in de oorzaken van demografische ontwikkelingen en de veranderende bevolkingssamenstelling, zoals de verhouding tussen de leeftijdsgroepen en de invloed van migratie op de samenstelling van de bevolking, zijn noodzakelijk om demografische ontwikkelingen in bepaalde mate bij te kunnen sturen. Deze inzichten helpen bij het beter kunnen voorspellen welke implicaties demografische ontwikkelingen hebben op bijvoorbeeld economische ontwikkeling, publieke voorzieningen en ruimte. Demografische kennis omvat meer dan de bovengenoemde geboorte- sterfte- en migratiecijfers. Naast bevolkingsprognoses zijn mondiale en nationale maatschappelijke ontwikkelingen van invloed op demografische vraagstukken en daarmee op tal van sectoren in onze samenleving. Deze ontwikkelingen zijn echter niet of moeilijk te voorspellen of bij te sturen.[2]

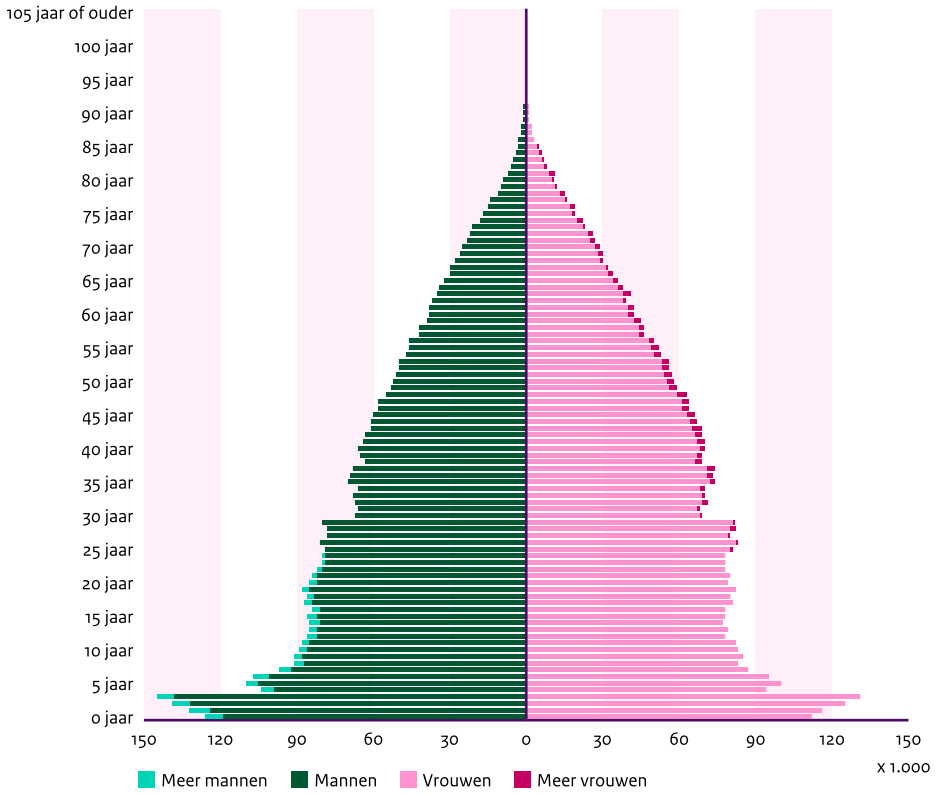
Voor Nederland is te zien dat er sprake is van dubbele vergrijzing: een toename van het aantal ouderen (65+) en een toename van het aandeel 80-plussers binnen die groep. Verschillende vormen van migratie zorgen op dit moment voor bevolkingsgroei, waarbij arbeidsmigratie het hoogste aandeel heeft. Asielmigratie betreft een kleiner aandeel, maar heeft een relatief grotere invloed op de groei van de Nederlandse bevolking.[3] Daarnaast maken studie- en gezinsmigratie onderdeel uit van het migratiesaldo. Afhankelijk van het soort migratie zullen migranten kortere of langere tijd in Nederland blijven. Nederland is hierdoor één van de weinige landen die momenteel nog een bevolkingsgroei kent. Kortom, de trend voor de bevolkingsgroei tot 2050 in Nederland is in het kort; drukker, grijzer en diverser.[4]

2 Gematigde groei. Rapport van de Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050, Den Haag 2025, p. 79

3 Bouwstenen voor het asielbeleid en asielstelsel, ABDTOPConsult 2024, p. 19

4 Gematigde groei. Rapport van de Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050, Den Haag 2025, p. 195

Bevolkingspiramide: leeftijdsopbouw Nederland, 1950, Bron CBS



Bevolkingspiramide: leeftijdsopbouw Nederland, 2000, Bron CBS



Bevolkingspiramide: leeftijdsopbouw Nederland, prognose 2050, Bron CBS



2.1 Staatscommissie Demografische ontwikkelingen

De SDO stelt een scenario voor van gematigde groei, waarbij de Nederlandse bevolking in 2050 groeit naar 19 à 20 miljoen mensen. In tegenstelling tot een scenario van nulgroei/krimp of een hoge bevolkingsgroei, biedt het scenario van gematigde bevolkingsgroei, het beste evenwicht tussen de toename van de bevolking, de vergrijzing en de instandhouding van publieke voorzieningen. Een evenwichtige toename van de bevolking kan zorgen voor voldoende welvaartsgroei om de publieke voorzieningen op peil te houden. Met andere woorden: dit scenario biedt het sterkste perspectief op het behoud van brede welvaart[5].
Dit scenario en de aanbevelingen van de SDO zijn maatschappelijk en politiek breed omarmd.

De SDO stelt dat het begint met keuzes maken over de structuur van de Nederlandse economie en de daaruit voortvloeiende keuzes binnen de ruimtelijke ordening.[6] Door middel van deze keuzes kan gestuurd worden op andere beleidsterreinen. ‘Niet alles kan’. Inzet op het ene beleidsdoel betekent concessies doen op een ander beleidsdoel. Zo zal bijvoorbeeld de groei van materiële welvaart deels ten koste gaan van klimaat en leefomgeving.[7] De keuzes die gemaakt worden op nationaal niveau zullen ook in de samenleving moeten landen. Voor het draagvlak is het van groot belang dat maatschappelijke organisaties en belangenpartijen betrokken zijn en dat er een structurele en gezamenlijke dialoog wordt gevoerd.

5 Brede welvaart: economische groei, materiële welvaart, gezondheid, milieu, veiligheid, sociale cohesie, en de kwaliteit van leven

6 Gematigde groei. Rapport van de Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050, Den Haag 2025, p. 180

7 Kiezen voor later. Vier visies voor 2050, CPB 2024, p. 13

De SDO doet daartoe de volgende aanbevelingen:

- Ontschot: Kom tot een domeinoverstijgende aanpak om in te spelen op demografische ontwikkelingen;
- Stel een permanente onafhankelijke commissie in die de kennis van de verschillende kennisinstellingen samenbrengt.
- Monitoren van trends en ontwikkelingen: de commissie geeft lange termijnprognoses af en werkt scenario's uit waaronder een 'Staat van de demografie'.

Dit vormt voor wat betreft de SDO de basis voor een integrale aanpak voor demografische ontwikkelingen.[8] Voor de voorliggende verkenning worden de inzichten van de SDO als uitgangspunten gehanteerd.

2.2 Kennis-ecosysteem

Demografische kennis stelt de overheid in staat te anticiperen op maatschappelijke ontwikkelingen. Het is echter geen gewoonte in Nederland om demografische inzichten integraal en in samenhang over domeinen heen binnen beleidsvorming en politieke besluitvorming te betrekken. Demografische factoren hebben als indicatoren niet vanzelfsprekend een plek in onderzoeken van kennisinstellingen. De onderzoeken die worden uitgevoerd naar aan demografie gerelateerde thema's zijn vaak fragmentarisch van aard en missen een brede integrale opvatting over demografie. Binnen het maatschappelijke en politieke debat is er een tendens om demografie te eenzijdig met migratie en asiel te associëren en daarmee in het migratiedebat te trekken. De gevolgen van demografische ontwikkelingen en de brede maatschappelijke effecten van (dubbele) vergrijzing krijgen daardoor relatief minder aandacht. Dit wordt onderstreept door het ontbreken van een demografische kennisbasis die wordt gevoed door wetenschappelijke demografische inzichten. Het versterken van de verbinding tussen wetenschap, kennis en beleid is essentieel om fragmentatie te voorkomen.

Nederland kent een uitgebreide infrastructuur van kennis, wetenschap en beleid. Kennisinstellingen (adviesraden, wetenschap, universiteiten, hogescholen en onderzoeksinstellingen) en planbureaus publiceren uit eigen beweging en/of in opdracht van de overheid. Universiteiten, hogescholen en beleidsonderzoeksbureaus dragen wetenschappelijk en toegepaste kennis aan ten behoeve van beleidsvorming. Inzichten en kennis vanuit de praktijk – opgedaan door inspecties en uitvoeringsorganisaties c.q. publieke dienstverleners – vloeien terug naar beleidsontwikkeling en verbeterde uitvoering.[9]

Waar het het thema demografie betreft, zijn er diverse kennisactoren actief. Onder meer het NIDI, Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), Planbureau voor de Leefomgeving (PBL), Centraal Planbureau (CPB), Sociaal Cultureel Planbureau (SCP), de Sociaal-Economische Raad (SER), Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), Raad voor Volksgezondheid en Samenleving (RVS), Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli), Adviesraad Migratie, enz. Op bepaalde onderwerpen wordt samen opgetrokken, zoals NIDI en CBS voor demografische thema's, de planbureaus op brede welvaart, Rli, ROB en RvS op regionale verschillen in brede welvaart en door het PBL en CPB met de Toekomstverkenning Welvaart en Leefomgeving én Keuzes in Kaart.

De planbureaus nemen in deze een bijzondere rol in vanwege hun onafhankelijke wetenschappelijke positie als overheidsorganisatie. Zij bepalen onafhankelijk de te gebruiken onderzoeksmethoden en inhoud van de rapportages. Het werkprogramma van de planbureaus wordt met de verantwoordelijke minister en eventueel andere belanghebbende ministers afgestemd.[10] Ook voor kennisinstellingen in het algemeen geldt in veel gevallen de onafhankelijkheid als voorwaardelijk.

8 Gematigde groei. Rapport van de Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050, Den Haag 2025, p. 385-388

9 Kennisrijk samenwerken. Verkenning Rijksbrede kennisfunctie, ABDTOPConsult 2023, p. 19

10 Aanwijzingen voor de Planbureaus

2.3 Ontwikkelingen binnen de Rijksoverheid

Het vertrouwen in de overheid en de politiek is de laatste jaren sterk gedaald. Veel mensen in Nederland maken zich zorgen over zaken die hen direct raken zoals wonen, zorg en veiligheid. De overheid is blijkbaar onvoldoende in staat om adequate antwoorden te bieden. Het dwingt tot nadenken over de wijze waarop beleid tot stand komt, hoe invulling wordt gegeven aan de dienstverlening en welke (maatschappelijke) organisaties erbij worden betrokken. In hoeverre is de overheid in staat (ervaren) maatschappelijke problemen op te lossen van burgers en bedrijven? Verschillende burgers in Nederland voelen zich niet gehoord en/of gezien. Burgers lopen vast in de raderen van de overheid.[11] De Rijksoverheid heeft zich dat vanzelfsprekend aangetrokken en daarop ambities geformuleerd in lijn met onder meer de handelingsperspectieven van de SDO (zie paragraaf 2.1)

Al geruime tijd pleiten planbureaus, adviesraden en kennisinstellingen in talloze – aan demografische thema's gelieerde - publicaties voor een integrale aanpak van maatschappelijke opgaven. Zij wijzen daarbij op het belang van een opgavegerichte, lange termijn aanpak waarbij het *brede welvaartperspectief, het scenario-denken* en het *creëren van draagvlak* essentieel is. Juist bij complexe maatschappelijke opgaven, zoals demografie - waarbij er sprake is van een toenemende complexiteit door toename van actoren, belangen, rollen en gefragmenteerde verantwoordelijkheden – is dit cruciaal.

Het uitgangspunt van brede welvaart dwingt tot het realiseren van een overkoepelende, domeinoverstijgende visie op de maatschappelijke vraagstukken. Niet alleen financieel-economische aspecten dienen in kaart te worden gebracht, maar ook aspecten als het welzijn van mensen moeten inzichtelijk worden gemaakt.[12] Dat raakt aan verscheidene aspecten in de samenleving en het leven van mensen: het gaat bijvoorbeeld over leefomgeving[13], een duurzame economie,[14] gezondheid, onderwijs, vrije tijd, sociale cohesie, evenals de maatschappelijke en ecologische belangen van arbeidsmigratie.[15] Er is binnen de beleidsontwikkeling steeds meer aandacht voor dit perspectief en er wordt gewerkt aan een sterkere verankering ervan binnen beleid en begrotingscycli.[16]

Nederland staat voor grote maatschappelijke opgaven en dat vraagt om keuzes van de overheid voor de toekomst. Het is onontkoombaar om, zeker bij onzekere toekomstige ontwikkelingen, scenario's op te stellen waarin mogelijke keuzes duidelijk worden. Dat stelt de overheid in staat een consistent beleid te voeren en bij te kunnen sturen. Deze keuzes van de overheid hebben directe invloed op de leefomgeving van mensen. Versterking van het maatschappelijk draagvlak is daarom van groot belang.[17] Afstemming en interactie met het maatschappelijk middenveld maakt daar uitdrukkelijk deel van uit.[18] Met de transities waar Nederland voor staat, is het noodzakelijk beeld te hebben van wat er leeft onder de bevolking.[19]

---

11 De vrijblijvendheid voorbij. ABDTOPConsult 2024, p. 14

12 Brede welvaart | Dossiers | Sociaal en Cultureel Planbureau

13 Waardevol regeren. Sturen op brede welvaart. Raad voor de leefomgeving en infrastructuur 2024, p. 5

14 Perspectief op brede welvaart in 2040. Bouwen aan de economie van de toekomst, SER 2024, p. 35-36.

15 Afgewogen arbeidsmigratie. Gericht arbeidsmigratiebeleid voor brede welvaart, Adviesraad Migratie, Den Haag 2024, p. 31.

16 Kamerstukken II 2022/23, 36 200, nr 1, p. 35

17 Grote opgaven in een beperkte ruimte. Ruimtelijke keuzes voor een toekomstbestendige leefomgeving. Planbureau voor de Leefomgeving 2021, p. 18

18 Nederland 2040. Een toekomstbeeld. Keuzes voor de lange termijn, Denkwerk 2025, p. 210

19 Zie bijvoorbeeld Op elkaar bouwen?, SCP 2024 en Klimaat en Samenleving, SCP 2025

Voorbeelden van scenario-denken:

- De toekomstscenario's van het PBL. Deze scenario's omvatten diverse thema's in de fysieke leefomgeving, zoals demografie, economie, klimaat en energie, ruimte en mobiliteit en brengen de mogelijke ontwikkelingen in beeld. Met een bandbreedte wordt rekening gehouden met onzekerheden op bevolkingsontwikkeling, de economie, het energiesysteem, de ruimtelijke ordening en de mobiliteit.[20] Specifiek voor demografie zijn scenario's opgesteld voor zowel een grote als kleine bevolkings- en huishoudensgroei.[21]
- De Heroverwegingen: het opstellen van ambtelijke scenario's bij grote hervormingen of meerjarige beleidstrajecten met als doel het effectiever en efficiënter realiseren van beleidsdoelstellingen. Deze scenario's (onderbouwde analyses van knelpunten en mogelijke alternatieven) zijn meermaals aangereikt als input voor politieke partijprogramma's en kabinetsformaties. Bij de belastingherziening van 2001 speelden heroverwegingen een belangrijke rol bij de totstandkoming van een nieuw belastingstelsel.[22]
- De ambtelijke voorbereiding van een toekomstbestendig pensioenstelsel en overheidsfinanciën. Het besef groeide dat structurele aanpassing nodig was vanwege vergrijzing. Beleidsvoorstellen richtten zich op langer werken, meer individueel sparen en beperking van collectieve lasten. Deze ambtelijke werkzaamheden vormden de inhoudelijke basis voor latere beleidsmaatregelen, zoals de verhoging van de AOW-leeftijd (vanaf 2012) en aanpassing van fiscale pensioenregelingen.[23]
- De doorrekeningen van de verkiezingsprogramma's geven een goed beeld van de lange termijneffecten van beleidskeuzes. Politieke partijen worden zo aangezet hun plannen te concretiseren, zodat budgettaire en economische gevolgen van keuzes vergeleken kunnen worden. Afruilen worden zichtbaar, zoals extra uitgaven voor koopkrachtmaatregelen tegenover een verslechtering van het begrotingssaldo.[24]

Sturen op brede welvaart en het maken van keuzes daarbij houdt in dat binnen de beleidsontwikkeling de gevolgen voor economie, samenleving en ruimte steeds worden afgewogen. Daarbij heeft de overheid oog voor de verdeling van de positieve en negatieve effecten van het beleid over regio's en groepen in de samenleving. Politici en bestuurders moeten die afwegingen kunnen maken op voldoende en juiste kennis die vanuit beleid en de wetenschap wordt aangereikt.[25]

2.3.1 Integrale aanpak

De stijgende vraag naar zorg en de krapte op de arbeids- en woningmarkt tonen de urgentie tot het maken van (politieke) keuzes. Echter, een aantal factoren belemmert de daadkracht van de overheid daar waar het demografie betreft.

Demografie is in eerste instantie van de lange termijn, terwijl beleidsontwikkeling en politieke besluitvorming zich vaak richten op de korte termijn. De politieke druk om voorrang te geven aan korte termijnthema's en incidenten is hoog. De ervaring leert dat het voor het kabinet en parlement lastig is keuzes te maken die verder reiken dan de huidige kabinetsperiode. Daarnaast vormt de organisatie-inrichting binnen de Rijksoverheid, die voor demografie gekenmerkt wordt door departementale versnippering, een belemmering. De aanwezige schotten binnen beleid, wet-en regelgeving, financiën en politiek maken het lastig om invulling te geven aan de ambtelijke verantwoordelijkheid om de urgentie van het onderwerp te

20 Toekomstverkenning WLO: Vier scenario's voor Nederland in 2040 , 2050 en 2060. Den Haag: PBL 2025, p. 5

21 Toekomstverkenning WLO 2025: Cahier Demografie. Den Haag: PBL 2025, p. 5

22 Zie Kamerstukken II 1997/98, 25 810, nr. 2 Belastingen in de 21e eeuw een verkenning

23 Zie bijvoorbeeld Vergrijzing en Houdbaarheid, 12e rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte, 22 juni 2006

24 Keuzes in kaart 2025-2028. Economische analyse van verkiezingsprogramma's. Den Haag: CPB 2025, p. 126. De Analyse Leefomgevingseffecten Verkiezingsprogramma's van het PBL bieden een aanvulling op de doorrekeningen voor de bredewelvaartsafweging.

25 Waardevol regeren. Sturen op brede welvaart. Raad voor de leefomgeving en infrastructuur 2024, p.6

agenderen en proactief scenario's te ontwikkelen. Daardoor ontstaat vervolgens (politieke) handelingsverlegenheid.

De ambitie voor de versterking van de rijksdienst en het komen tot een meerjarige, opgavegerichte integrale aanpak is er wel degelijk. Het SGO ambieert toe te werken naar een overheid waarbij het algemeen belang prevaleert, dat eenvoudig functioneert, flexibel is georganiseerd, opgavegericht werkt en over realisatiekracht beschikt. Daarbij dient meer aandacht te zijn voor het lange termijn belang. 'Werk aan uitvoering' en programma's als 'Grenzeloos samenwerken' stimuleren en faciliteren het over grenzen van departementen, uitvoeringsorganisaties en bestuurslagen heen samenwerken met maatschappelijke organisaties. Het 'werken vanuit de bedoeling', dichtbij en in contact met de samenleving staan hierbij centraal.[26] Met dit type programma's wordt ingezet op het versterken van het ambtelijk vakmanschap: integriteit, goede opgeleide ambtenaren en beschikbaarheid van kennis, instrumenten en vaardigheden om te kunnen adviseren en politieke besluitvorming te ondersteunen.

Voorbeelden van een succesvolle integrale aanpak binnen de Rijksoverheid:

- In 2021 zijn voor de laatste keer Brede Maatschappelijke Heroverwegingen opgesteld op uiteenlopende maatschappelijke opgaves.[27]
- Er worden jaarlijks interdepartementale beleidsonderzoeken (IBO's) uitgevoerd waarbij departementoverstijgend beleidsopties worden uitgewerkt. Zo is voor het IBO arbeidsmigratie door acht departementen gewerkt aan de beantwoording van vragen over de budgettaire, economische en brede maatschappelijke impact van arbeidsmigratie.
- De Ambtelijke Studiegroep Begrotingsruimte brengt traditiegetrouw voorafgaand aan de Tweede Kamerverkiezingen advies uit over een passende begrotingsdoelstelling en begrotingssystematiek voor de volgende kabinetsperiode.[28] De CEC is een ambtelijke adviesorgaan voor de regering op economische vraagstukken.[29] Beide organen zijn samengesteld uit vertegenwoordigers van de departementen, planbureaus en de Nederlandsche Bank.

Voor thema's die om politieke keuzes en langtermijnperspectieven vragen, is het essentieel om te komen tot een andere aanpak. Deze thema's vragen ieder om een integrale en domeinoverstijgende aanpak, waarbij centrale sturing noodzakelijk is. De maatschappelijke vraagstukken die achter deze thema's wegkomen, zijn te groot en grijpen te zeer in op tal van beleidsvlakken om dit vanuit één departement op te pakken. Het vraagt om het bundelen van krachten op inhoudelijke en organisatorische samenwerking.

2.3.2 Kennisfunctie Rijksoverheid

De bestaande interne kennisinfrastructuur binnen de Rijksoverheid is momenteel sterk gefragmenteerd (veelal departementaal gericht) en niet eenduidig georganiseerd. De wijze van organisatie verschilt sterk tussen en binnen departementen: wel of geen Chief Science Officer (CSO), centrale of decentrale organisatie van kennis, positionering van relevante onderzoeks-, uitvoerings- en toezichtsorganisaties enz. De samenwerking met (en zoals gezegd tussen) kennisinstellingen is bovendien (nog) relatief beperkt. Wanneer zich nieuwe vraagstukken voordoen die niet passen binnen de bestaande verkokerde structuur lukt het de bestaande organisaties vaak niet om deze adequaat te adresseren.[30]

---

26 Waardenvol werken voor Nederland. Gezamenlijke ontwikkelagenda voor versterking van de Rijksdienst. SGO 2021, p. 2

27 Voorbeelden van onderwerpen: Een toekomstbestendig zorgstelsel, Ruimte voor wonen, Eerlijk werk, Een duurzamer voedselsysteem, Toekomstbestendige mobiliteit. Brede Maatschappelijke Heroverwegingen | Ministerie van Financiën - rijksoverheid

28 Recente publicatie: De toekomst begint nu. 18e Studiegroep Begrotingsruimte. Juli 2025

29 Recente publicatie: Kies voor de Toekomst. Juli 2025

30 Kennisrijk samenwerken, ABDTOPConsult. 2023

Om als (Rijks)overheid adequaat te kunnen handelen op maatschappelijke uitdagingen is enerzijds de beschikbaarheid van deskundigheid nodig (zowel binnen als buiten de ambtelijke organisatie) en anderzijds een goede benutting van kennis en kunde voor besluitvorming en overheidshandelen.[31] Kennis en kunde omvat niet alleen academische kennis, maar ook om kennis en inzichten vanuit de uitvoering, het toezicht en van burgers en maatschappelijke organisaties. De verantwoordelijkheid voor benutting van beschikbare kennis moet bij de ambtelijke top liggen, inclusief de focus op de lange termijn kennisagenda over de grenzen van departementen heen. Daarvoor is versterking van de samenwerking tussen departementen nodig.[32]

Om kennisbenutting in beleid te bevorderen zijn structuren en processen noodzakelijk, zij het niet voldoende, voorwaarden voor een optimaal gebruik van kennis. Uiteindelijk moet het gebruik van kennis een vanzelfsprekend onderdeel zijn van de cultuur waarin gewerkt wordt. Medewerkers moeten niet alleen beschikken over de capaciteit (vaardigheid) en ruimte (tijd) om kennis te benutten, maar ook gemotiveerd zijn om dat te doen. In de bestaande cultuur bij de Rijksoverheid is de aandacht voor kennis en lange termijnstrategie beperkt. Mede door de toenemende dynamiek van de politiek en sociale media ligt de nadruk steeds meer op de waan van de dag en op de politieke invulling van de ambtelijke rol. Dit wordt nog versterkt door de sterk toegenomen mobiliteit van ambtenaren die ten koste gaat van het beleidsgeheugen. Dit bemoeilijkt ook het opbouwen van interdepartementale samenwerkingsverbanden.[33]

2.4 Regionale verscheidenheid

Nederland kent een grote diversiteit aan regionale en lokale behoeften; wat goed is voor de ene regio, is dat niet automatisch ook voor de andere. Waar de ene provincie te kort aan ruimte en woningen heeft, heeft de ander dat niet. Daarom is het belangrijk dat het op nationaal niveau tot stand gekomen beleid, op regionaal en lokaal niveau vorm krijgt. Dat vraagt al bij de totstandkoming van dat beleid om samenwerking. Immers beleid maak je met en voor de doelgroep. Op regionaal en lokaal niveau moeten maatschappelijke vraagstukken - of het nu gaat om de energietransitie, woningtekorten of beschikbaarheid van voorzieningen - daadwerkelijk met de samenleving worden gerealiseerd.

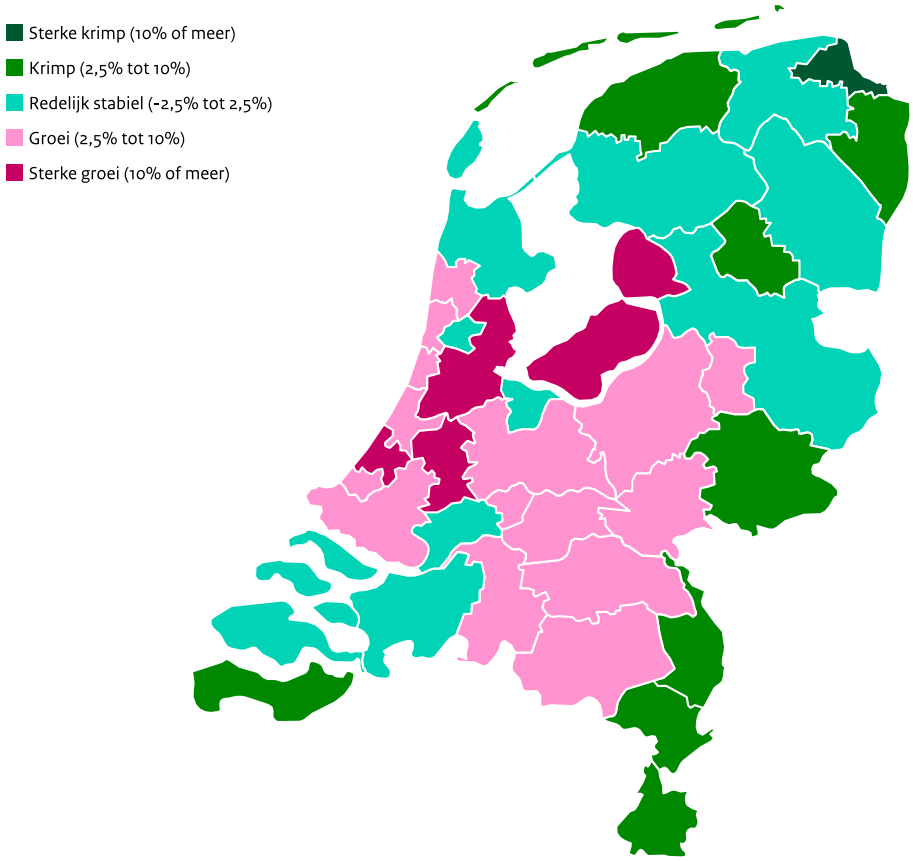
Demografische vraagstukken verschillen sterk per regio. Voor het in stand houden van de leefbaarheid wil Zeeland meer mensen huisvesten. Voor Limburg zijn leefbaarheid en grensoverschrijdende samenwerking belangrijke thema's. In de Randstad zijn betaalbare woningen moeilijk te krijgen. Brabant heeft naast de hoogwaardige economische activiteiten in Brainport Eindhoven ook te maken met laagproductieve, grote distributiecentra. Het is dus van belang om demografische ontwikkelingen binnen Nederland regionaal te bekijken en demografische vraagstukken regionaal te benaderen. Zo kan beleid afgestemd worden op de regionale omstandigheden en is er aandacht voor regionale verschillen. Ook kan aangesloten worden op regionale samenwerkingsverbanden en lokale initiatieven.

31 Deskundige overheid, WRR-rapport 113, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2025, p. 13

32 European Commission: Joint Research Centre, Frequin, M., Meuleman, L., Dorren, L., Pattyn, V. and van Der Steen, M., Capaciteitsopbouw voor kennis-geïnformeerd beleid op het gebied van openbaar bestuur In een Europa na de pandemie – Roadmap, Scharfbillig, M. and Smits, P. editor(s), Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2024, https://data.europa.eu/doi/10.2760/7914931, JRC139581, p. 6

33 Kennisrijk samenwerken, ABDTOPConsult. 2023

Bevolkingsontwikkeling 2035-2050 per COROP-gebied, Bron 'Elke regio telt' (2023)



Provincies dragen de verantwoordelijkheid voor de ruimtelijke ordening, regionale economie en mobiliteit, infrastructuur, wonen, milieu en het behouden en aanleggen van nieuwe natuur. Veel van de vraagstukken en activiteiten van provincies gaan echter over provinciegrenzen en domeinen heen. Dit onderstreept het belang van het (verder) benutten van regionale samenwerkingsverbanden. Zo wordt door Brainport Eindhoven de samenwerking gezocht met gemeenten in Limburg om huisvesting en mobiliteit te verbeteren. Ook projecten als de Lelylijn of het Groene Hart zijn in hun aard provincie-overstijgend. Met de regiodeals werken de Rijksoverheid en regio's samen aan verbetering van de woon-, werk- en leefomgeving voor bewoners en ondernemers.[34] Ook achterstanden en problematiek zijn niet aan provinciegrenzen gebonden en daarom zijn - vanuit leefbaarheids- en veiligheidsoogpunt - regionale samenwerkingsverbanden gestart om dit aan te pakken. Het Nationaal Programma Leefbaarheid en Veiligheid richt zich op gebieden waar de leefbaarheid onder druk staat en problemen spelen op het gebied van onderwijs, armoede, gezondheid, wonen en veiligheid.[35] In het Nationaal Programma Vitale Regio's is er extra aandacht voor de regio's aan de grens om daar onder andere de leefbaarheid, voorzieningen, natuur, economie en mobiliteit te versterken.[36] Regionale ontwikkelingsmaatschappijen (ROM's) richten zich op economische thema's als energie, ruimte, innovatie en ondernemerschap.[37] Een andere regionale indeling die relevant is voor demografische vraagstukken zijn de zestien NOVEX-gebieden waar ruimtelijke opgaven door de Rijksoverheid en provincies gezamenlijk worden opgepakt. Dat gebeurt in drie clusters: haven- en industriegebieden, verstedelijkings-gebieden en landelijke gebieden.[38]

34 De Regio Deals: hoe werkt het? | Regio's | rijksoverheid.nl

35 Home | Nationaal Programma Leefbaarheid en Veiligheid

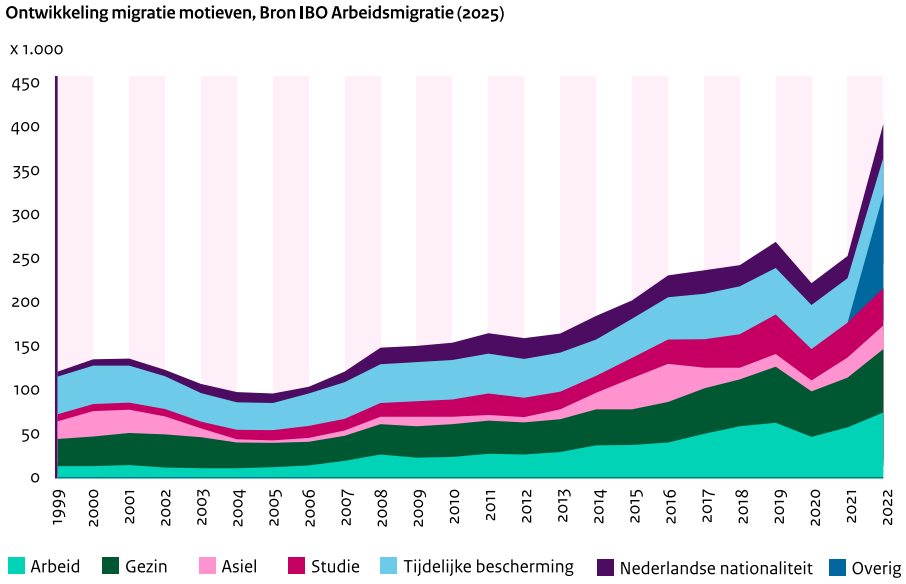
36 Home | Regio's aan de grens

37 ROM's – De regionale ontwikkelingsmaatschappijen in Nederland

38 NOVEX | Ruimtelijke ordening Nederland

3 Analyse

Demografie is een complex onderwerp: demografische trends ontwikkelen zich traag, zijn lastig bij te sturen en hebben ingrijpende maatschappelijke, economische en ruimtelijke gevolgen.
Het betreft de lange termijn en toekomst die beide moeilijk te voorspellen zijn en worden beïnvloed door mondiale en nationale ontwikkelingen waarop geanticipeerd dient te worden. De complexiteit zit ook in de samenhang met andere vraagstukken, denk aan het klimaat en huisvesting. Het scenario van gematigde groei van de SDO richt zich op 2050. Weliswaar het uitgangspunt voor beleidsontwikkeling op demografie, maar de toekomst houdt niet op na 2050. De vergrijzing in Nederland neemt nog tot 2040 toe, stokt daarna en loopt na 2050-2060 weer op.[39]



Onderzoeken wijzen er tevens op dat vanaf 2050 de bevolkingsaantallen op alle continenten - met uitzondering van Afrika – zullen dalen.[40] In Azië en Europa is momenteel al een dalende trend waarneembaar. Nederland is nu nog een van de weinige landen, die nog een bevolkingsgroei kent. Tot 2014 groeide de Nederlandse bevolking door natuurlijke aanwas, sindsdien door migratie. Demografische ontwikkelingen van Nederland zijn omgeven door onzekerheden. Zo blijft het voorspellen van migratie in al zijn vormen nu eenmaal lastig.

3.1 Basisprincipes

Deze verkenning is gericht op de vormgeving van een kennisinfrastructuur en governance voor demografische ontwikkelingen in lijn met de handelingsperspectieven van de SDO.

Uit de gesprekken met de respondenten en de relevante rapporten zijn uitgangspunten, voorwaarden en elementen gedestilleerd voor een kennisinfrastructuur en een governance voor een adequate aanpak van demografie. Ten behoeve van deze analyse – die respectievelijk in zal gaan op de kennisinfrastructuur en de

39 Europese vergrijzing in het vizier. Omgaan met pensioen- en begrotingsrisico's. WRR 2024, p. 27

40 https://ourworldindata.org/region-population-2100

governance - worden een aantal basisprincipes gehanteerd. Deze zijn geënt op de SDO en aangevuld met de elementen die uit ons onderzoek naar voren zijn gekomen:

- urgentiebesef: er is bewustwording nodig dat er nú gehandeld moet worden om in de toekomst het welvaartsniveau te kunnen handhaven;
- lange termijn beleid: er moeten keuzes worden gemaakt op basis van het lange termijn perspectief, waarbij steeds rekening dient te worden gehouden met nationale en mondiale ontwikkelingen.
- opgavegericht: het oplossen van maatschappelijke problemen is het doel en staat voorop. Niet de middelen, het beleid of de organisatiestructuur;
- ontschotten: beleid, wet- en regelgeving, financiën en politiek. De invloed van demografie op alle aspecten van de samenleving vereist ontschotting in de aanpak, over departementale grenzen heen;
- structurele vorm: permanente structuur, onafhankelijk van politieke ontwikkelingen. De langjarige termijn van demografie vereist continue aandacht op samenhang qua inhoud en besluitvorming,
- en vraagt om leiderschap, het durven maken van keuzes en het nemen van besluiten. Dit vraagt om lef.

Alle respondenten onderstrepen het belang van het borgen van deze basisprincipes bij de inrichting van de kennisinfrastructuur en de governance.

3.2 Kennisinfrastructuur

Meten is weten!
Een governance is een middel en pas effectief als het wordt gevoed. Kennis en de benodigde infrastructuur voor het beschikbaar stellen, toepassen, monitoren en evalueren daarvan vormen het fundament voor beleidsontwikkeling en (politieke) besluitvorming. De beschikbaarheid van kennis alleen is niet voldoende, want dat leidt niet automatisch tot het borgen van die kennis in het beleids- en besluitvormingsproces. Om demografische kennis daadwerkelijk in te bedden in beleid(cycli) zijn de volgende bouwstenen randvoorwaardelijk:

- realiseren van een goede dataverzameling;
- formuleren en vaststellen van indicatoren en streefdoelen ten aanzien van demografie;
- samenwerking tussen kennisinstellingen en met de Rijksoverheid.

Een goede kennisinfrastructuur begint bij het organiseren van voldoende capaciteit en netwerken voor kennis en strategie. Die moet vervolgens nauw verbonden worden met beleid. In Nederland bestaat een uitgebreid netwerk - van wetenschap, adviesraden, planbureaus, onderzoeksinstellingen, hogescholen en universiteiten - dat bijdraagt aan de kennisinfrastructuur voor de onderbouwing van beleid. Eerder genoemde voorbeelden zijn advisering, doorrekeningen en scenario-ontwikkeling (zie ook 2.3). Binnen de Rijksoverheid is versterking nog noodzakelijk, zeker als het gaat om structuren die de interdepartementale samenwerking ondersteunen. Ook de verbinding van beleid en de samenwerking met en tussen planbureaus, kennisinstellingen en adviesraden verdient verdere aanmoediging. Het bewerkstelligen van een cultuur bij de Rijksoverheid - gericht op kennisbenutting en samenwerking - vraagt om aandacht en waardering voor kennis en ambtelijk vakmanschap. Het HRM-beleid binnen de Rijksoverheid moet gericht zijn op het beschikken over voldoende expertise, ervaring en motivatie binnen beleid om kennis te kunnen en willen benutten. Daarnaast helpt het als activiteiten om kennisgebruik en samenwerking te bevorderen, aansluiten bij bestaande en bekende beleidsprocessen. De recent 'Kennisrijk samenwerken' vernieuwde evaluatie-instrumenten SEA en het Beleidskompas bieden praktische handvatten om hierbij te helpen.

3.2.1 Dataverzameling voor een gemeenschappelijk kennisbasis

De basis van een kennisinfrastructuur wordt gevormd door een gezamenlijke kennisbasis, een gezamenlijke taal, gedeelde uitgangspunten en indicatoren. Monitoring is één van de belangrijkste instrumenten tot het verkrijgen van accurate data. Voor demografische ontwikkelingen zijn de belangrijkste databronnen de geboorte-, sterfte en migratiecijfers. Deze worden doorlopend gemonitord door het volgen van de

bevolkingsontwikkelingen. Er zijn verschillende monitors die deze ontwikkelingen en daarmee effecten op demografie in kaart brengen; het Dashboard bevolkingsprognoses, de Migratiemonitor, Monitor Brede Welvaart, Monitor Woningmarkt, Dashboard Arbeidsmarkt Zorg en Welzijn en het Regiobeeld. Met de monitors worden ontwikkelingen op verschillende demografisch relevante beleidsterreinen en thema's gevolgd. De hieruit voortkomende data is vaak op specifieke expertise gericht, te denken valt aan leefomgeving, arbeidsmarkt, economie. Dat maakt de huidige monitoring echter te fragmentarisch van aard om tot een integraal beeld te komen van de effecten op en gevolgen van demografische ontwikkelingen op de diverse sectoren van onze samenleving, economie en ruimte. Daartoe zal een overkoepelende monitor demografie moeten worden opgesteld (het samenbrengen van de output van de diverse monitors). Te denken valt aan een integraal overzicht van kwalitatieve en kwantitatieve data, waarbij in een integrale schets de samenhang en correlatie van demografie indicatoren over domeinen heen inzichtelijk wordt gemaakt. Dit biedt de mogelijkheid om de effectiviteit na te gaan van de ingezette instrumenten en maatregelen, evenals de gevolgen van de gemaakte (politieke) keuzes. Dit integrale beeld, dat voortkomt uit doorlopende monitoring, is noodzakelijk om tot een domeinoverstijgende beleidsaanpak op demografie te kunnen komen.

Demografische ontwikkelingen laten zich echter pas adequaat analyseren over een langere periode. Dan zijn trends zichtbaar en kunnen uitspraken worden gedaan over de fluctuaties, koers, onzekerheden en de eventuele noodzaak tot bijsturen. De door de SDO aanbevolen presentatie van een meerjarige periode over demografie (een 'Staat van de demografie') wordt door alle respondenten onderschreven. Het instrument 'Staat van de demografie' biedt de mogelijkheid om inzicht te krijgen op de brede sociale, economische, ruimtelijke en ecologische effecten van demografische ontwikkelingen. Daarbij stimuleert het een meerjarige aanpak gebaseerd op lange termijn-scenario's. Het doorlopend monitoren met daaraan gekoppeld een periodiek moment fungeert daarmee als (dwingend) mechanisme om de demografische informatie te presenteren, te agenderen en de urgentie te blijven aantonen. Het merendeel van de respondenten beveelt in lijn met de SDO aan een vierjaarlijkse 'Staat van de Demografie' te presenteren, naast een jaarlijks actueel beeld op basis van de doorlopende monitoring. De vierjaarlijkse termijn 'dwingt' het kabinetoverstijgend denken en handelen af.

3.2.2 Indicatoren, streefdoelen en bandbreedtes

Om lange termijn scenario's en beleidsopties voor (bij)sturing te kunnen ontwikkelen en de data voortkomend uit de monitoring af te kunnen zetten tegen het 'gematigd groei scenario', is het noodzakelijk om gezamenlijke indicatoren, streefdoelen en bandbreedtes vast te stellen of te formuleren.

Indicatoren voor demografische ontwikkelingen omvatten het vruchtbaarheidscijfer, levensverwachting, aantal geboorten, sterftecijfers, migratie (immigratie/emigratie/arbeid/asiel), de bevolkingssamenstelling (zoals leeftijdsstructuur, het aandeel 65-plussers, 80-plussers), de bevolkingsspreiding, de gemiddelde omvang van gezinnen enz. Deze statistische gegevens helpen bij het interpreteren van trends in bevolkingsgroei, vergrijzing, omvang, samenstelling, diversiteit, enz. Er zijn vanzelfsprekend voor de reeds bestaande monitors indicatoren ontwikkeld voor specifieke beleidsterreinen. Om tot een overkoepelend integraal beeld van de effecten van demografische ontwikkelingen op de diverse sectoren van de samenleving te komen, geven experts aan dat er demografie-specifieke indicatoren geformuleerd dan wel vastgesteld moeten worden. Daartoe is het noodzakelijk om uniforme bandbreedtes te formuleren en vast te stellen. Dit betreffen streefcijfers, geen harde quota. Een focus op absolute aantallen zal namelijk leiden tot schijnzekerheid en constante bijsturing, omdat er steeds (onverwachte) ontwikkelingen zullen zijn die invloed hebben op de trend. Voorbeeld van zo'n trend is de daling in het aanbod van arbeidsmigranten uit Oost-Europa. Hoewel daar in het maatschappelijke en politieke debat conclusies aan worden verbonden, is het slechts gebaseerd op een beperkt totaal beeld van het aantal arbeidsmigranten binnen de gehele Europese Unie.[41] Het vaststellen van deze streefdoelen en bandbreedtes is aan de politiek. Het is aan de

41 Wat werkt voor de toekomst. IBO Arbeidsmigratie. Den Haag 2025, p. 9

Rijksoverheid én de wetenschap, kennisinstellingen, universiteiten en experts uit het veld om daarvoor gezamenlijk tot een gefundeerd voorstel te komen.

Uitvraag bij de departementen leert dat bevolkingsprognoses momenteel gebruikt worden voor financiële doorrekeningen en beleidsontwikkeling. Daarbij ligt de nadruk op realisatiecijfers van het CBS. De SDO constateert echter dat prognoses gebaseerd op realisatiecijfers, zelden uitkomen. Het is daarom cruciaal om de vertaling van realisatiecijfers naar goede prognoses te maken op basis van vastgestelde indicatoren, streefdoelen en bandbreedtes. Er kunnen dan scenario's opgesteld worden waarmee kan worden geanticipeerd op mogelijke (on)verwachte ontwikkelingen en zodoende grip te krijgen en behouden op demografie.

3.2.3 Positie en samenwerking kennisinstellingen

Bepalend voor een effectieve kennisinfrastructuur is de positie van en samenwerking met de kennisinstellingen. Onder kennisinstellingen verstaan wij adviesraden, planbureaus, wetenschap, onderzoeksinstellingen, universiteiten en hogescholen. Zoals uitgelegd in 2.2 nemen de planbureaus een bijzondere positie in binnen dit kennis-ecosysteem vanwege hun onafhankelijke rol als overheidsorganisatie. Ook voor kennisinstellingen in het algemeen geldt in veel gevallen de onafhankelijkheid als voorwaardelijk.

Respondenten bevestigden dat er winst is te behalen in de versterking van de samenwerking tussen en met kennisinstellingen. Die winst wordt gezocht op praktisch vlak zoals efficiënte data-uitwisseling tussen de kennisinstellingen en het technisch mogelijk maken daarvan, maar ook op het bereiken van meer synergie op strategisch niveau. Te denken valt aan het afstemmen en delen van kennisagenda's, onderzoeksprogramma's en een meer integrale c.q. in samenhang gebrachte aanpak vanuit de kennisinstellingen. Daarvoor is expertise nodig om met die kennis toekomstverkenningen en scenario's te ontwikkelen. Het in kaart brengen van data van realisaties (terugkijken) moet samengaan met informatie die nodig is voor het opstellen van toekomstverkenningen/scenario's. Daarbij moet ook oog zijn voor de mondiale dimensie, vanwege de invloeden van buitenaf op de bevolkingsontwikkeling- en samenstelling.

De samenwerking en afstemming tussen de kennisinstellingen onderling is ook verbonden met een domeinoverstijgende aanpak en opgavegericht werken bij de overheid; als de verkokerde werkwijze van departementen wordt gecontinueerd, zal het lastig zijn om richting kennisinstellingen een gezamenlijke vraagarticulatie neer te leggen en de kennis van de verschillende kennisinstellingen te integreren. Ook daar is synergie te behalen. Het is daarom noodzakelijk om tot versterking te komen van de samenwerking tussen kennisinstellingen, departementen (kennisdirecties) en beleidsmakers. Dit geldt zowel op het niveau van structuur, cultuur en proces. Een samenwerkingsstructuur tussen de kennisinstellingen onderling en de overheid moet zorgen voor het toegankelijk, toepasbaar en (tijdig) beschikbaar stellen van demografische kennis voor beleidsontwikkeling en later voor politieke besluitvorming. Daarbij gaat het om een wisselwerking. Die is van belang voor de optimale benutting van kennis: de kennisinstellingen ervaren wat beleidsmatig relevant en toepasbaar is en de beleidsmakers ervaren wat de mogelijkheden zijn bij het verrichten van onderzoek en welke kennis daarvoor moet worden samengebracht. Dat stimuleert het wederzijds leren van elkaar[42], de ontwikkeling van een gezamenlijke kennisbasis op basis van uniforme indicatoren, streefdoelen en bandbreedtes. Het is essentieel dat demografische kennis en scenario-denken onderdeel wordt van beleidsontwikkeling. Beleidsmakers zullen, los van de waan van de dag, ruimte moeten krijgen om demografische kennis over domeinen heen op bouwen en te benutten. Om die kennisontwikkeling te stimuleren is het noodzakelijk om de eigen vakinhoudelijke deskundigheid nog beter te ontwikkelen. Daarnaast dient er aandacht te zijn voor goede benutting van externe deskundigheid uit adviezen, van ervaringsdeskundigen en wetenschappelijke kennis. Er moet een cultuur van lerende

42 In het verleden zijn goede ervaringen opgedaan in leergangen voor ambtenaren, die door kennisinstellingen werden georganiseerd.

organisaties ontstaan, waarbij er zowel intern als vanuit de politiek en maatschappij ruimte wordt gegeven om te experimenteren en fouten te maken.[43]

Kortom

De breedte van het onderwerp demografie vereist een brede, multidisciplinaire inbreng van kennis zodat adequate voorspellingen en toekomstverkenningen kunnen worden opgesteld. Daarop dient de verbinding en wisselwerking tussen kennisinstellingen enerzijds en met de overheid anderzijds te worden verbeterd om tot meer synergie in de samenwerking en optimale beschikbaarheid en toepasbaarheid van beschikbare kennis te komen. Dat vraagt om een versterking van de onderlinge samenwerking tussen kennisinstellingen en met de Rijksoverheid. De benodigde governance daartoe wordt in 3.3. beschreven.

Het fundament van een adequate kennisinfrastructuur wordt gevormd door een gezamenlijke kennisbasis, een gezamenlijke taal en gedeelde uitgangspunten. Daartoe is het noodzakelijk om gezamenlijk te komen tot de ontwikkeling en vaststelling van demografie-specifieke indicatoren, streefdoelen en bandbreedtes op demografie. Op basis daarvan kunnen meerjarig demografische ontwikkelingen en de gevolgen daarvan voor onze economie, ruimtelijke ordening, zorg, onderwijs, wonen, migratie en energietransitie in kaart worden gebracht. Om tot een overkoepelend, integraal beeld van de effecten van demografische ontwikkelingen op de samenleving te komen, is het noodzakelijk om voortdurend te monitoren en vierjaarlijks een integraal beeld te presenteren (Staat van de Demografie). Dit is in lijn met de aanbevelingen van de Staatscommissie. Op die manier kunnen (politieke) keuzes gefundeerd worden onderbouwd, op basis van lange termijn scenario's, prognoses en beleidsopties.

3.3 Governance

Om tot een governance voor demografische ontwikkelingen te komen, is het essentieel dat er antwoord komt op de vraag: "Welke economie willen we zijn?". In de afgelopen eeuw is de aard van de Nederlandse economie sterk veranderd: van een door landbouw gedomineerde samenleving naar een periode waarin de industrie de grootste sector was naar een door diensten gedomineerde economie die sterk gericht is op handel met het buitenland.[44] De beantwoording van de hier boven gestelde vraag bepaalt de richting voor de andere domeinen waar demografische ontwikkelingen invloed op hebben; ruimte, zorg, onderwijs, wonen, migratie, energietransitie.

3.3.1 Economie en ruimtelijke ordening als sturingsmechanisme

Economie en ruimtelijke ordening zijn twee belangrijke componenten als het gaat om bevolkingskrimp en -groei in Nederland. Ze zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. Bij economische keuzes zijn demografische kwesties essentieel, zoals het vermogen om economische groei te realiseren gezien de demografische ontwikkelingen, de beschikbaarheid en samenstelling van de beroepsbevolking, de betaalbaarheid en toegankelijkheid van voorzieningen, enz. Ter illustratie: als er ingezet wordt op hoogwaardige sectoren, dan wordt er indirect gestuurd op het beleid voor de arbeidsmarkt en arbeidsmigratie. Dat heeft gevolgen voor de bedrijvigheid in bepaalde regio's en voor het innovatiebeleid.

Keuzes voor ruimtelijke ordening, al dan niet voortvloeiend uit economische keuzes, hebben effect op wonen, mobiliteit, natuur, enz. Demografische ontwikkelingen leiden tot een (her)verdelingsvraagstuk van de ruimte. De regionale verschillen in ons land komen met name naar voren bij de inrichting van de ruimte in relatie tot de regionale economische ontwikkelingen en de keuzes die daaraan ten grondslag liggen. Het verdelen van ruimte, creëren van voorzieningen en rekening houden met de natuur en verduurzaming zijn

43 Deskundige overheid, WRR-rapport 113, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Den Haag 2025, p. 25

44 De Nederlandse economie in historisch perspectief, CPB 2023, p. 29

leidende principes. Nederland staat voor de uitdaging om de aanwezige ruimte optimaal te benutten en keuzes te maken ten aanzien van de concurrerende vraag naar ruimte.

De diversiteit tussen de provincies en de regionale behoeftes zijn daarbij groot. Daar waar Utrecht schaarste heeft aan ruimte, heeft Zeeland een tekort aan mensen, enz. Bedrijventerreinen, kantoren, winkels en industrieën hebben fysieke ruimte nodig voor hun activiteiten en om te kunnen groeien. Voor het realiseren van het behoud van een groeiende economie is ruimte nodig voor de aanleg van de energie-infrastructuur, transport en communicatienetwerken. Dat vereist enerzijds een aantrekkelijk vestigingsklimaat, waarbij een goed georganiseerde en toegankelijke fysieke ruimte van belang is bij het aantrekken van bedrijven en investeringen. Anderzijds vereist ook de energietransitie (ruimte voor zonnepanelen en windparken) en de circulaire economie (ruimte voor afvalverwerking) specifieke ruimtelijke oplossingen.

In zowel de Nationale Omgevingsvisie[45], als de net gepresenteerde Ontwerp Nota Ruimte 2025 en de recent aan de Tweede Kamer aangeboden 'Ruimtelijk economische visie'[46] wordt richting gegeven aan hoe er door de Rijksoverheid en de medeoverheden ruimte kan worden geboden om een weerbare economie te behouden dan wel te verkrijgen. Laatstgenoemde beschrijft een integrale aanpak die meer opgave-en gebiedsgericht kijkt en de noodzaak tot het maken van keuzes. Een strategische en geïntegreerde benadering van ruimte is essentieel om economische groei te stimuleren, de welvaart te verhogen en tegelijkertijd de uitdagingen van duurzaamheid en klimaatverandering het hoofd te bieden. De Ontwerp Nota Ruimte benadrukt daarbij dat in het oppakken van alle opgaven in de fysieke leefomgeving elke regio moet bijdragen. Om Nederland als geheel sterker te maken moet worden voortgebouwd op de bestaande kracht en kwaliteit en moeten lokaal kansen worden gegrepen. Zodanig dat elke regio een passende rol heeft in het functioneren van ons land en ze elkaar onderling aanvullen. Dat betekent sterk houden wat sterk is en sterker maken wat sterk moet zijn. Dat lukt alleen als we samen aan de slag gaan, met de samenleving en met medeoverheden.[47]

Ruimte en economie worden dan ook door de respondenten gezien als dé sturingsmechanismen om de effecten van demografische ontwikkelingen in onze samenleving te kunnen beïnvloeden. Echter, als deze als sturingsinstrumenten worden gebruikt, wordt bij de uitvoering al snel het knelpunt geconstateerd met de wijze waarop departementen nu zijn georganiseerd. Namelijk per domein. De verantwoordelijkheidsverdeling tussen Rijksoverheid, provincies en gemeenten op het vlak van economie en ruimtelijke ordening moeten hun weerslag gaan vinden in de governance voor demografie. Het effectief kunnen inzetten van dit sturingsmechanisme onderstreept het belang van het ontschotten.

3.3.2 Keuzes

Om het scenario van gematigde groei richting 2050 te kunnen realiseren en daarbij de druk op publieke voorzieningen, ruimte en sociale cohesie hanteerbaar te houden, zijn integrale, lange termijn keuzes nodig. Keuzes daar waar het de economische en openbare inrichting van Nederland betreft. In een groot deel van de interviews werd – vanwege de (dubbele) vergrijzing en het behouden van ons niveau van welvaart en welzijn - als startpunt gemarkeerd: "Welke economie willen we zijn?".

Keuzes op Rijksniveau landen in de regio's bij de provincies en gemeenten. Provincies dragen de verantwoordelijkheid voor regionale economische ontwikkeling en ruimtelijke ordening en de uitvoering daarvan. Op deze terreinen liggen ook de twee genoemde sturingsmechanismen voor gematigde groei. Provincies

45 Nationale Omgevingsvisie. Duurzaam perspectief voor onze leefomgeving. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, september 2020.

46 Ruimtelijk Economische Visie. Ruimte voor een dynamische economie in tijden van verandering, Ministerie van Economische Zaken, juni 2025

47 Kamerbrief, Publicatie Ontwerp-Nota Ruimte, 26 september 2025

hebben ervaring met het integraal aanpakken van maatschappelijke opgaves en kunnen de regionale verschillen vanuit hun verantwoordelijkheid signaleren en agenderen. Vanuit het principe beleid maak je voor en met de doelgroep, wordt het door respondenten als vanzelfsprekend gezien dat de Rijksoverheid, provincies en gemeenten als gelijkwaardige actoren participeren in een governance voor demografie.

In de gesprekken met respondenten is met regelmaat gerefereerd aan de verhouding tussen de ambtelijke en de politieke verantwoordelijkheid. Enerzijds werd het depolitiseren van het onderwerp demografie benadrukt, omdat het om lange termijn keuzes gaat die kabinetsperioden overstijgt. Anderzijds is en blijft het de verantwoordelijkheid van de politiek om keuzes te maken rondom demografische en daarmee samenhangende maatschappelijke vraagstukken. Denk daarbij ook aan vaststelling van indicatoren, streefdoelen en bandbreedtes. Omwille van de draagkracht van de economie en de samenleving is het noodzakelijk om daarin een balans te vinden. De jaarlijkse monitor en de vierjaarlijkse 'Staat van de Demografie' kunnen bijdragen aan een inhoudelijke wisselwerking tussen ambtelijke en politieke verantwoordelijkheden. Vanuit een terugkerende cyclus wordt er een momentum gecreëerd voor beleidsmakers om demografische kennis te verzamelen, te benutten en met die kennis scenario's voor te bereiden. De politiek kan op die manier in staat worden gesteld - op basis van een goed kennisfundament - tot keuzes te komen. Om meerjarige beleidszekerheid te creëren, zien respondenten het als waardevol om het gematigde groeiscenario in 2050 als beleidsmatig uitgangspunt vast te laten leggen door het parlement. Zodoende ontstaat er een gedeeld referentiekader voor beleidsvorming en stabiliteit voor beleid en investeringen.

3.3.3 Ontschotten en omdenken

De Rijksoverheid is eindverantwoordelijk voor de strategie op demografie en de daaruit voortvloeiende keuzes. Dat raakt alle aspecten van de samenleving en het leven van mensen. Daar is draagvlak vanuit de samenleving voor nodig. Onze samenleving wordt drukker, grijzer en diverser. Een zogenaamde 'samenlevingsbrede en -gerichte benadering zorgt voor aandacht voor alle generaties en aansluiting bij het initiatief van en ontwikkelingspotentieel dat in de samenleving aanwezig is. In essentie gaat dat over samenhang in beleid. Bijvoorbeeld: de inzet voor het langer zelfstandig thuis wonen van ouderen gaat niet alleen over een passende woning, maar ook over aanwezige voorzieningen in de buurt (die nu juist aan het verschralen zijn). De aanpak voor de mantelzorgopgave – met daarbij meer inzet op onbetaalde uren - doorkruist de aanpak van de arbeidsmarkttekorten (inzet op meer betaalde uren). Dit terwijl met de verouderende samenleving het aandeel mantelzorgers steeds meer zal toenemen. Daar waar de overheid het initiatief moet nemen voor een dergelijke aanpak, vereist het vraagstuk van de veranderende samenleving en daarmee demografie de inzet van vele partijen in de samenleving: publieke en private partijen op landelijk, provinciaal, regionaal en lokaal niveau en vanuit verschillende domeinen.[48]

Aan de kant van kennisinstellingen vraagt dit om demografie als overkoepelend thema aandacht te geven in onderzoek. Kennisinstellingen publiceren weliswaar regelmatig over demografie gerelateerde onderwerpen, maar die onderzoeken worden veelal geschreven vanuit een specifieke deskundigheid, zoals leefomgeving of migratie. Dit geldt ook aan de kant van de Rijksoverheid, waar het thema demografie nog onvoldoende in samenhang c.q. ontschot wordt benaderd. Dat begint te veranderen. Onder meer door de aanduiding van demografie als één van de zes prioritaire thema's waarin over departementen heen naar samenhang moet worden gezocht. Ook is er naar aanleiding van het rapport van de SDO een overleg van directeuren-generaal in het leven geroepen om de opvolging van het rapport rijksbreed te waarborgen.

Er zijn diverse ambities en initiatieven binnen de Rijksoverheid om vraagstukken opgavegericht en dus zonder schotten aan te pakken. In de praktijk blijkt het echter minder makkelijk om binnen de huidige departementale structuren en processen een overkoepelend thema als een integrale opgave aan te pakken.

48 Het rimpeleffect. Tijd voor en samenlevingsbrede en samenlevingsgerichte benadering van veroudering. Raad voor Volksgezondheid & Samenleving, 2025, p. 16-18

Daarvoor moeten verantwoordelijkheden anders belegd worden, zijn andere werkwijzen nodig en moet creatief worden gedacht (respondenten vatten dit samen als 'omdenken'). Omdenken: creatieve oplossingen, met een multidisciplinaire inbreng om tot oplossingen voor maatschappelijke vraagstukken te komen. Ter illustratie: oplossingen voor de personeelstekorten in de zorg en het onderwijs, kunnen niet langer gezocht worden in het aantrekken van nóg meer personeel. Die zijn er immers niet. Dan zijn er enorme aantallen immigranten en arbeidsmigranten nodig.[49] Oplossingen daarvoor kunnen beter worden gezocht in innovaties en het versterking van de ambitie van 'leven lang ontwikkelen'. Een ander voorbeeld: het woningtekort. Naast het bouwen van woningen om het tekort tot 2050 te kunnen opvangen, zou ook gedacht moeten worden aan een mogelijke krimp in heel Europa vanaf 2050.[50]

Het denken vanuit demografisch perspectief en het betrekken van meerdere disciplines over domeinen heen, maakt dat er voorbij de 'klassieke' oplossingen kan worden gedacht. In sommige gevallen kan dit mogelijk leiden tot hervormingen. Zo is het momenteel meer lonend om in een eigen huis te investeren dan in de eigen persoonlijke ontwikkeling. Terwijl juist dát de doorstroom op de woningmarkt belemmert en averechts werkt op het broodnodige arbeidsaanbod. Respondenten opperen arbeidsmarkthervormingen, om de vraag naar laagbetaalde arbeid en de negatieve gevolgen van arbeidsmigratie te dempen.[51] Dat vraagt om lef en leiderschap en om keuzes te maken ten behoeve de koers van gematigde groei en daarmee behoud of groei van onze welvaart en welzijn. Ook als dat betekent dat verworvenheden en voordelen van bepaalde mensen ter discussie moeten worden gesteld. Denk aan de hypotheekrenteaftrek ten behoeve van de woonproblematiek of arbeidsmarktmaatregelen om de ongewenste effecten van arbeidsmigratie tegen te gaan.

Kortom

Als kennis is versnipperd, geldt dat tevens voor de effectiviteit van het handelen. Niets doen is geen optie en daarom moet er ook nu gehandeld worden. Om de huidige maatschappelijke uitdagingen aan te gaan, maar ook om te anticiperen op toekomstige ontwikkelingen. De Rijksoverheid dient als eindverantwoordelijke te komen tot keuzes. Keuzes ten aanzien van de economische structuur en ruimtelijke inrichting van Nederland beïnvloeden tal van andere sectoren in onze samenleving. Rekening houdende met de demografische effecten van die keuzes en de nationale en mondiale ontwikkelingen. Het is evident dat demografische ontwikkelingen ons allemaal aangaan, vanwege de verwevenheid met tal van maatschappelijke vraagstukken. Dat vraagt om een meerjarige en integrale aanpak over schotten, grenzen en denken heen. De ambities en de wil zijn er binnen de Rijksoverheid. Het vraagt echter wel om een interne structuur die het ontschotten en omdenken houvast biedt. De 'klassieke' reflex binnen de Rijksoverheid is vaak het oprichten van een programma (altijd tijdelijk), een directie of afdeling te vormen (onder de auspiciën van een onderdeel van een ministerie) of een regeringscommissaris dan wel externe instantie ergens verantwoordelijk voor te maken. Dit leidt echter in veel gevallen niet automatisch tot de benodigde integrale, meerjarige en opgavegerichte aanpak. Het is noodzakelijk om de governance in het hart van het beleid te positioneren. Waarbij het ook cruciaal is dat er dan "buitenboordmotoren" worden gemonteerd voor een duidelijk inbreng vanuit de samenleving op het proces. In hoofdstuk 4 wordt de benodigde governance en de bijbehorende werkwijze uitgewerkt.

49 De Staatscommissie haalt een rapport van de VN aan waarin berekend is dat Duitsland voor 'vervangingsmigratie' 18,7 miljoen mensen nodig zou hebben en voor behoud van de grijze druk zelfs 188,5 miljoen, p. 125.

50 More than 8 out of 10 people in the world will live in Asia or Africa by 2100 - Our World in Data

51 Zie ook het Interdepartementaal Beleidsonderzoek Arbeidsmigratie Wat werkt voor de toekomst. Juli 2025, p. 86-88.

4 Conclusies en aanbevelingen

De toekomst is morgen en het handelen van vandaag heeft daar invloed op. Onze samenleving is in transitie, zowel qua omvang als samenstelling. Dit uit zich vandaag de dag al in de stijgende zorgvraag, het tekort aan betaalbare woningen, personeelstekorten in het onderwijs, de haperende energietransitie. Deze verandering wordt aangedreven door demografische ontwikkelingen zoals vergrijzing, migratie en een toenemende diversiteit. Die zijn van invloed op onze welvaart, het welzijn en de toekomst van Nederland. Met het door de SDO geadviseerde – en maatschappelijk en politiek breed omarmde – scenario van gematigde groei, blijft de druk op publieke voorzieningen, ruimte en sociale cohesie hanteerbaar én wordt ruimte geboden aan economische groei. In cijfers betekent dit dat de Nederlandse bevolking in 2050 groeit naar 19 à 20 miljoen mensen. Om dit scenario te realiseren beveelt de SDO een drietal instrumenten aan: het ontschotten van beleid, politiek en financiën, het monitoren door middel van een vierjaarlijkse Staat van de Demografie en het oprichten van een Commissie van 'Wijzen' ter reflectie op de te maken beleids- en politieke keuzes. Om dit scenario van gematigde groei naar 2050 te kunnen realiseren is ABDTOPConsult gevraagd een verkenning uit te voeren naar de wijze waarop binnen de Rijksoverheid de samenwerking op demografie kan worden vormgegeven.

Nationale en mondiale ontwikkelingen op demografische vlak zijn van invloed op onze ruimtelijke ordening, de ontwikkeling van onze economie en de beschikbaarheid van onze publieke voorzieningen huidige economie en samenleving. Het grijpt in op de sectoren economie, ruimtelijke ordening, zorg, onderwijs, wonen, migratie, en energietransitie en is van invloed op onze welvaart en welzijn. Demografische ontwikkelingen zijn lastig (bij) te sturen. Dit maakt dat in de nabije toekomst keuzes moeten worden gemaakt over de inrichting van de economie, arbeidsmarkt en samenleving om onder meer krapte op de arbeidsmarkt, een grote toekomstige zorgvraag en schaarste van (woon)ruimte aan te pakken en de sociale cohesie te kunnen borgen.

Demografie wordt zowel binnen de kennisinfrastructuur als beleid en politiek nog weinig integraal afgewogen of benaderd in samenhang over domeinen heen. In het maatschappelijke en politieke debat van vandaag de dag wordt demografie vaak onterecht uitsluitend in het migratiedebat getrokken. De breedte van het onderwerp demografie vereist een brede, multidisciplinaire inbreng van kennis zodat adequate voorspellingen en toekomstverkenningen kunnen worden opgesteld. Daartoe is een overkoepelende visie op onze economie, ruimte en samenleving noodzakelijk. Een visie die ontwikkeld en gedragen wordt vanuit de onderlinge samenhang en wisselwerking tussen de verschillende beleidsterreinen en in samenwerking tussen Rijk, provincies, gemeenten en de samenleving. Dit vraagt om een versterking van de verbinding en wisselwerking tussen kennisinstellingen enerzijds en met de overheid anderzijds.

Onderstaand worden de randvoorwaarden en de vormgeving voor respectievelijk de kennisinfrastructuur en de governance beschreven in de vorm van conclusies en aanbevelingen. Voor beide geldt dat de onderstaande - door respondenten gedragen - basisprincipes moeten worden geborgd:

- urgentiebesef: er is bewustwording nodig dat er nú gehandeld moet worden om in de toekomst het welvaartsniveau te kunnen handhaven;
- lange termijn beleid: er moeten keuzes worden gemaakt op basis van het lange termijn perspectief, waarbij steeds rekening dient te worden gehouden met nationale en mondiale ontwikkelingen.
- opgavegericht: het oplossen van maatschappelijke problemen is het doel en staat voorop. Niet de middelen, het beleid of de organisatiestructuur;
- ontschotten: beleid, wet- en regelgeving, financiën en politiek. De invloed van demografie op alle aspecten van de samenleving vereist ontschotting in de aanpak, over departementale grenzen heen;
- structurele vorm: permanente structuur, onafhankelijk van politieke ontwikkelingen. De langjarige termijn van demografie vereist continue aandacht op samenhang qua inhoud en besluitvorming,

Governance demografie gematigde groei 2050

Mondiale ontwikkelingen

Economie

Ruimtelijke ordening

Nationale ontwikkelingen

Zorg

Onderwijs

Wonen

Migratie

Energie-transitie

Coördinerend DG('s), SG('s)

Eindverantwoordelijk.
Rijksbrede meerjarige strategie, regie, borgen voortgang, ontwikkeling en voorbereiding scenario's beleid en uitvoering. Voorbereiding politieke keuzes en besluitvorming. Opdrachtgeverschap CKD. **Integraal, opgavegericht, meerjarig.**

Commissie van 'Wijzen'

Critical friend.
Bestaande uit onafhankelijke, vooraanstaande wetenschappers, politiek/maatschappelijke bestuurders, experts uit het veld die het maatschappelijke debat over demografie aanjagen.

Ontschotten

Top-down

Bottom-up



Samenleving

De samenleving is een krachtige motor met duizenden maatschappelijke organisaties en vele vrijwilligers in het land die het samen mogelijk maken beleidsdoelen en ambities te realiseren. Voor, door en met de samenleving.

Commissie Kennisinfrastructuur Demografie (CKD)

Brede onafhankelijke vertegenwoordiging vanuit o.a. wetenschap, universiteiten, hogescholen, planbureaus, adviesraden en andere onderzoeksinstellingen.
Meten is weten. Stelt in opdracht van het Rijk jaarlijkse monitor op en de vijfjaarlijkse Staat van de demografie ten behoeve van het verder ontwikkelen en bijsturen van het beleid. **Meerjarig**, op basis van input van alle vijf onderdelen. Detecteert waar ontschotting noodzakelijk is.

Provinciale en lokale overheden

Realisatie.
Benut bestaande regionale structuren en organisaties. Uitvoering van beleid en zowel in-als output van CKD vindt lokaal plaats. Afhankelijk van regionale behoeften en omstandigheden vindt maatwerk plaats. **Meerjarig, integraal, gebiedsgericht, opgavegericht en mensgericht.**

Urgentie Leiderschap Lef Samenwerking

4.1 Een kennisinfrastructuur op demografie

Het fundament van een adequate kennisinfrastructuur wordt gevormd door een gezamenlijke kennisbasis, een gezamenlijke taal en gedeelde uitgangspunten. Daartoe is het noodzakelijk om tot gedeelde demografie-specifieke indicatoren, streefdoelen en bandbreedtes te komen. Op basis daarvan kunnen demografische ontwikkelingen en de gevolgen daarvan voor onze economie, ruimtelijke ordening, zorg, onderwijs, wonen, migratie en energietransitie in kaart worden gebracht.

Een goede kennisinfrastructuur begint bij het organiseren van voldoende capaciteit en netwerken voor kennis en strategie. Die moet vervolgens nauw verbonden worden met beleid. In Nederland bestaat een uitgebreid netwerk van adviesraden, planbureaus en kennisinstellingen dat bijdraagt aan de kennisinfrastructuur voor de onderbouwing van beleid. Die kennisinfrastructuur wordt door de bevraagde respondenten als gefragmenteerd omschreven. Ondanks diverse samenwerkingsverbanden wordt demografie niet als samenhangend thema gepresenteerd. Onderzoek focust veelal op één specifieke sector of één van de demografische ontwikkelingen. Het ontbreekt aan het benodigde integrale beeld en daarmee kennis over de impact van de demografische ontwikkelingen op onze economie, arbeidsmarkt, ruimtelijke ordening en samenleving.

Een samenwerkingsstructuur tussen de kennisinstellingen onderling en de overheid moet zorgen voor het toegankelijk, toepasbaar en (tijdig) beschikbaar stellen van demografische kennis voor beleidsontwikkeling en later voor politieke besluitvorming. Daarbij gaat het om een wisselwerking. Die is van belang voor de optimale benutting van kennis: de kennisinstellingen ervaren wat beleidsmatig relevant en toepasbaar is en de beleidsmakers ervaren wat de mogelijkheden zijn bij het verrichten van onderzoek en welke kennis daarvoor moet worden samengebracht. Dat stimuleert het wederzijds leren van elkaar, de ontwikkeling van een gezamenlijke kennisbasis op basis van uniforme indicatoren, streefdoelen en bandbreedtes. Het is essentieel dat demografische kennis en scenario-denken onderdeel wordt van beleidsontwikkeling. Beleidsmakers zullen, los van de waan van de dag, ruimte moeten krijgen om demografische kennis op bouwen en te benutten. Om die kennisontwikkeling te stimuleren is het noodzakelijk om eigen vakinhoudelijke deskundigheid te ontwikkelen. Daarnaast dient er aandacht te zijn voor goede benutting van externe deskundigheid uit adviezen, van ervaringsdeskundigen en wetenschappelijke kennis. Er moet een cultuur van lerende organisaties ontstaan, waarbij er zowel intern als vanuit de politiek en maatschappij ruimte wordt gegeven om te experimenteren en fouten te maken.

Het fundament van de benodigde versterking van de samenwerking ligt bij de voeding van kennis over demografische ontwikkelingen evenals het delen en toepassen van die kennis (samenwerking). De beschikbaarheid van kennis alleen is immers niet voldoende, want dat leidt niet automatisch tot het borgen van die kennis in het beleids- en besluitvormingsproces. Om demografische kennis daadwerkelijk in te bedden in beleid(cycli) zijn de volgende bouwstenen randvoorwaardelijk:

- *Het realiseren van een goede dataverzameling.*
  Om tot een overkoepelend integraal beeld van de effecten van demografische ontwikkelingen op de samenleving te komen, is het noodzakelijk om voortdurend te monitoren. Trends zijn pas waarneembaar over een langere periode. Met een vierjaarlijkse rapportage, de 'Staat van de demografie', worden lange termijn trends in beeld gebracht. De invloed van (politieke) keuzes op de demografie kan zo inzichtelijk worden gemaakt en tevens beoordeelt worden in hoeverre Nederland nog op de koers van gematigde groei ligt[52]. Op die manier kunnen (politieke) keuzes gefundeerd worden onderbouwd, op basis van lange termijn scenario's, prognoses en beleidsopties. Dit vraagt om een

52 Dit is in lijn met de aanbevelingen van de SDO.

lange termijn opdrachtformulering door het rijk ten behoeve van planbureaus en goede afspraken met kennisinstellingen. Dit met de benodigde respect voor hun onafhankelijke positie;

- *Het formuleren en vaststellen van indicatoren en streefdoelen ten aanzien van demografie.*
  Om lange termijn scenario's en beleidsopties voor (bij)sturing te kunnen ontwikkelen en de data voortkomend uit de monitoring af te kunnen zetten tegen het 'gematigd groei scenario', is het noodzakelijk om gezamenlijke indicatoren, streefdoelen en bandbreedtes vast te stellen of te formuleren;
- *Versterking van de samenwerking tussen kennisinstellingen onderling en met de Rijksoverheid.*
  Bepalend voor een effectieve kennisinfrastructuur is de positie van en samenwerking met de kennisinstellingen. Onder kennisinstellingen verstaan wij adviesraden, planbureaus, wetenschap, onderzoeksinstellingen, universiteiten en hogescholen. De planbureaus nemen een bijzondere positie in binnen dit kennis-ecosysteem vanwege hun onafhankelijke rol als overheidsorganisatie. De versterking van deze samenwerking ziet op zowel praktisch vlak zoals efficiënte data-uitwisseling tussen de kennisinstellingen en het technisch mogelijk maken daarvan, maar ook op strategisch vlak. Te denken valt aan het afstemmen en delen van kennisagenda's, onderzoeksprogramma's en een meer integrale c.q. in samenhang gebrachte aanpak vanuit de kennisinstellingen. Daarvoor is expertise nodig om met die kennis toekomstverkenningen en scenario's te ontwikkelen. Het in kaart brengen van data van realisaties (terugkijken) moet samengaan met informatie die nodig is voor het opstellen van toekomstverkenningen/scenario's. Daarbij moet ook oog zijn voor de mondiale dimensie, vanwege de invloeden van buitenaf op de bevolkingsontwikkeling- en samenstelling.

Dit dient te worden ondersteund door de samenwerkingscultuur, waarin het gebruik van kennis een vanzelfsprekend onderdeel moet zijn. Medewerkers moeten niet alleen beschikken over de capaciteit (vaardigheid) en ruimte (tijd) om kennis te benutten, maar ook gemotiveerd zijn om dat te doen. In de bestaande cultuur bij de Rijksoverheid is de aandacht voor kennis en lange termijnstrategie beperkt, zij het groeiende. Mede door de toenemende dynamiek van de politiek en sociale media ligt de nadruk steeds meer op de waan van de dag en op de politieke invulling van de ambtelijke rol. Dit wordt nog versterkt door de sterk toegenomen mobiliteit van ambtenaren die ten koste gaat van het beleidsgeheugen. Dit bemoeilijkt ook het opbouwen van interdepartementale samenwerkingsverbanden.[53]

Om de kennisinfrastructuur op demografie en de benodigde cultuur ondersteunend te kunnen laten zijn aan beleidsontwikkeling en (politieke) besluitvorming is dan ook een governance noodzakelijk. Een governance waarin enerzijds de actoren gelijkwaardig vanuit de eigen rol en verantwoordelijkheden deelnemen én anderzijds demografie in samenhang over alle sectoren in onze samenleving belicht kan worden.

4.2 Een governance

Een governance is een middel en is pas effectief als het wordt gevoed en adequaat wordt aangestuurd. Meten is weten! Het fundament voor beleidsontwikkeling en (politieke) besluitvorming wordt gevormd door kennis en de benodigde infrastructuur voor het beschikbaar stellen, toepassen, monitoren en evalueren daarvan. Willen we het voorgestelde tempo van de SDO met een gematigde bevolkingsgroei richting 2050 bijhouden, dan is het noodzakelijk om besluiten te nemen. Nationale en mondiale keuzes die onze toekomstige economie vormen, die de wijze waarop we onze ruimte inrichten beïnvloeden, evenals de arbeidsmigratie, gezinsmigratie, asielmigratie en studiemigratie. Keuzes die alle relevant zijn om Nederland voor te bereiden: onze samenleving wordt drukker, grijzer en diverser.
De huidige structuren en werkwijze waarbij departementen en de ambtelijk top specifieke bewindspersonen bedienen, maken het niet eenvoudig om voor een directeur-generaal (DG) of secretaris-generaal (SG) een coördinerende rol op zich te nemen. Wie is eindverantwoordelijk, wanneer en hoe worden besluiten

53 ABDTOPConsult, Kennisrijk samenwerken, 2023

genomen, hoe werk je integraal, hoe verhoud je jezelf ten opzichte van andere overheden en de samenleving, hoe positioneer je jezelf als overheid; als facilitator, inspirator of als degene die bepaalt? De uitdagingen zijn fors en bevatten niet alleen migratie vraagstukken, maar ook economie, ruimtelijke ordening, zorg, onderwijs, wonen en de energietransitie. Dit alles niet alleen in een nationale maar ook in Europese en mondiale context.
De aanpak van demografie vereist het centraal stellen van de opgave, integraliteit en meerjarigheid. Daartoe zijn een aantal randvoorwaarden noodzakelijk:

- *Keuzes maken:*
  Om het scenario van gematigde groei richting 2050 te kunnen realiseren en daarbij de druk op publieke voorzieningen, ruimte en sociale cohesie hanteerbaar te houden, zijn keuzes nodig. Keuzes op Rijksniveau landen in de regio's bij de provincies en gemeenten. Provincies dragen de verantwoordelijkheid voor regionale economische ontwikkeling en ruimtelijke ordening en de uitvoering daarvan. Deze keuzes dienen dan ook gezamenlijk te worden gemaakt vanuit de eigen én gemeenschappelijke verantwoordelijkheid.

  Besluiten op economisch vlak of ruimtelijke ordening werken door op de andere sectoren in onze samenleving. Te weten, zorg, onderwijs, wonen, migratie en energietransitie. Daarmee zijn keuzes t.a.v. de economie of ruimtelijke ordening, de belangrijkste sturingsknoppen om in te kunnen spelen op de effecten van demografische ontwikkelingen in onze samenleving. Vanwege de (dubbele) vergrijzing en de wens tot het behouden van ons niveau van welvaart en welzijn is het noodzakelijk om te komen tot een antwoord op de vraag: "Welke economie willen we zijn?".

  Effectief kunnen anticiperen op (on)verwachte ontwikkelingen vraagt daarbij om het durven maken van keuzes waarbij verworvenheden en rechten van bepaalde groepen afgebouwd worden. Dit omdat dat bijdraagt aan oplossingen van maatschappelijke vraagstukken. Dat vraagt om leiderschap en lef;

- *Ontschot en opgavegericht:*
  De invloed van demografie op alle aspecten van de samenleving vereist ontschotting in de aanpak van beleid, wet-en regelgeving, financiën en politieke besluitvorming. Er zijn diverse ambities en initiatieven binnen de Rijksoverheid om vraagstukken opgavegericht op te pakken. Hierbij staat de maatschappelijke opgave voorop, niet de middelen, het beleid of organisatie. In de praktijk blijkt het echter minder makkelijk om binnen de huidige departementale structuren en processen een overkoepelend thema als een integrale opgave aan te pakken. Daarvoor moeten verantwoordelijkheden anders belegd worden, zijn andere werkwijzen nodig en moet creatief worden gedacht ('omdenken').

- *Integraal:*
  alle partijen in de samenleving zijn nodig voor de oplossing. Daarnaast kunne demografische ontwikkelingen uitsluitend in samenhang worden beoordeeld. Integrale prognoses zijn essentieel om tot goed gefundeerde (politieke) besluitvorming te komen. Provincies hebben ervaring met het integraal aanpakken van maatschappelijke opgaves en kunnen de regionale verschillen vanuit hun verantwoordelijkheid signaleren en agenderen. Integraliteit betekent niet uniformiteit. Het is essentieel dat er aandacht blijft voor regionale verscheidenheid;

- *Meerjarig:*
  er moeten keuzes gemaakt moeten worden vanuit het perspectief van de lange termijn en in een structurele vorm. Dit vereist kabinetsoverstijgend denken en doen.

Daar waar de Rijksoverheid het initiatief moet nemen voor een dergelijke aanpak, vereist het vraagstuk van de veranderende samenleving de inzet van vele partijen in de samenleving: publieke en private partijen op landelijk, provinciaal, regionaal en lokaal niveau en vanuit verschillende domeinen. Dat dient te worden ondersteund met zowel een interne als een externe governance.

4.2.1 Interne governance

De 'klassieke' reflex binnen de Rijksoverheid is vaak het oprichten van een programma (altijd tijdelijk), een directie of afdeling te vormen (onder de auspiciën van een onderdeel van een ministerie) of een regeringscommissaris dan wel externe instantie ergens verantwoordelijk voor te maken. Dit leidt echter in veel gevallen niet automatisch tot de benodigde integrale, meerjarige en opgavegerichte aanpak. Het is noodzakelijk om de governance in het hart van het beleid te positioneren omdat het over kerntaken van de overheid gaat. Waarbij het ook cruciaal is dat er dan "buitenboordmotoren" worden gemonteerd voor een duidelijk inbreng vanuit de samenleving op het proces. In analogie van de zes prioritaire thema's van het SGO - te weten demografie, gezondheid, inkomensondersteuning, veiligheid, fysieke leefomgeving en het sociale domein – stellen wij voor om te komen tot een intern **hybride samenwerkingsverband**. Beleidsmedewerkers c.q. experts binnen de diverse geledingen van de Rijksoverheid worden als thema-deskundige aangewezen. Vanuit de huidige standplaats en formatieplek werken zij toegewijd, dwarsdoorsnijdend en integraal samen aan het betreffende thema en ondersteunen zij de betrokken DG's en SG's in de (inhoudelijke) vormgeving van hun coördinerende en eindeverantwoordelijke rol. De thema-deskundigen zijn de liaisons met de andere actoren in de externe governance. De benodigde kennis en deskundigheid, komt niet alleen voort uit kennisinstellingen, maar juist ook uit de samenleving: van burgers, maatschappelijke organisaties en vrijwilligers. Zij nemen zodoende een centrale plek in, in zowel interne als de externe governance.

4.2.2 Externe governance

Vanuit het principe beleid maak je voor en met de doelgroep, wordt het door respondenten als vanzelfsprekend gezien dat Rijk, provincies, gemeenten en de samenleving als gelijkwaardige actoren participeren in een governance voor demografie. Het feit dat de samenleving als participerende actor deelneemt aan de governance is een noviteit: voor, door én met de samenleving. Nederland kent tal van organisaties in het maatschappelijk middenveld en vele vrijwilligers die al dan niet al actief betrokken zijn in regionale en lokale projecten. Juist deze krachten uit de samenleving zijn nodig om de grote opgaven aan te gaan. De keuzes op demografie - het beleid en de uitvoering ervan - worden voor de samenleving gedaan, maar ook door én met de samenleving.

Een goed functionerende governance wordt ondersteund door een kennisinfrastructuur van goede dataverzameling, in nauwe verbinding met beleid en kennisinstellingen die demografie als thema integraal aanpakken. In de voorgestelde governance zijn er daarom verschillende actoren met eigen verantwoordelijkheden en taken, die met elkaar in verbinding staan. Alle actoren zijn noodzakelijk om de governance voor demografie effectief te laten zijn. Dit betreffen deels nieuw in te richten actoren. Waar mogelijk wordt aangesloten op reeds bestaande structuren. De volgende vijf actoren vormen gezamenlijk de externe governance:

Actor 1: Coördinerende eindverantwoordelijke DG('s) en SG('s)

Ter ondersteuning en borging van de geschetste interne governance is het noodzakelijk om op ambtelijk topniveau de verantwoordelijkheid voor coördinatie te beleggen. Daarmee wordt tevens het coördinerend penvoerderschap van een bewindspersoon belegd. Bij een thema als demografie ligt het logischerwijs voor de hand om dit te beleggen bij een coördinerend departement, in tegenstelling tot een vakdepartement.

Dat betekent niet dat het coördinerende departement als enige verantwoordelijk is! Demografie is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van alle betrokken departementen. Derhalve verdient het de aanbeveling om de coördinatie in te bedden binnen het SGO, die de ambitie heeft te fungeren als bestuursraad van het Rijk en meer regie wil voeren op de zes prioritaire thema's. Het huidige DG-overleg demografie wordt voortgezet. De geschetste interne governance ondersteunt zowel de DG's als de SG's.

De coördinerende rol houdt het volgende in:

- Initiatief nemen voor een rijksbrede, meerjarige strategische regie op demografie;
- Bevorderen van het ontschotten en een integrale, opgavegerichte werkwijze;
- Aandacht hebben voor cultuur in de organisatie en ontwikkelen van persoonlijke competenties, zoals lef, leiderschap, samenwerking en gevoel voor urgentie;
- Beleid coördineren en ontwikkelen;
- Aanjagen van demografisch beleid en verbinden naar andere onderdelen;
- Bewaken van de interdepartementale voortgang, mede in het licht van nationale en mondiale ontwikkelingen;
- Opdrachtgeverschap voor de Commissie Kennisinfrastructuur Demografie (zie hieronder);
- Relatie onderhouden met Commissie van 'Wijzen'.

Actor 2: Provinciale en lokale overheden

Elke provincie en regio kent eigen behoeften en omstandigheden en heeft daarmee ook met verschillende demografische vraagstukken te maken. Die verscheidenheid komt ook terug in de vele regionale, meerjarige en integrale programma's. De realisatie en uitvoering van overheidsbeleid ligt bij de provinciale en lokale overheden. Provincies hebben daarnaast belangrijke verantwoordelijkheden op regionale economische ontwikkeling en ruimtelijke ordening: de twee knoppen waarmee demografische effecten bijgestuurd kunnen worden. Die verantwoordelijkheden en de regionale verscheidenheid geven de provincies en de regio's een belangrijke rol in de governance. Daarbij is sprake van een wisselwerking: keuzes vanuit de Rijksoverheid landen in de regio's en van de regio's kan geleerd worden van succesvolle gebiedsgerichte voorbeelden. **Benut het verschil**. Daarom moet nationaal beleid regionaal en lokaal worden uitgewerkt. Dat vereist samenwerking vanaf het begin. De verschillende organisaties hebben een scala aan manieren, middelen om al dan niet succesvolle uitvoering te realiseren. Stimuleer kennisdeling en samenwerking. Niet alleen tussen de organisaties maar ook met de Rijksoverheid.

Actor 3: Commissie Kennisinfrastructuur Demografie (CKD)

Om tot een adequate kennisinfrastructuur te komen, is niet alleen de kennis en professionaliteit van de kennisinstelling van belang, maar ook een integrale benadering rondom het thema demografie. Dat betekent duidelijke opdrachtverlening vanuit de Rijksoverheid, waarbij sommige indicatoren op alle onderzoeken van de verschillende kenninsinstellingen terecht komen. Die indicatoren dienen als satéprikker om tot vergelijking te komen.

Daarnaast wordt - om tot een adequate kennisbasis te komen, de verbinding tussen kennis en beleid te versterken, het meerjarig perspectief te borgen en tot meer synergie in de samenwerking te komen - in opdracht van de Rijksoverheid een permanente Commissie Kennisinfrastructuur Demografie (CKD) ingesteld. Deze bestaat uit onafhankelijke vertegenwoordigers vanuit de wetenschap, universiteiten, hogescholen, adviesraden, planbureaus en andere onderzoeksinstellingen. De CKD is verantwoordelijk voor:

- het verbeteren van beschikbaarheid en toepasbaarheid van data, het ontwikkelen van demografische indicatoren en het opstellen van bandbreedtes voor demografie relevante terreinen;
- het verzorgen van monitoring van demografische ontwikkelingen en jaarlijkse presentatie daarvan;
- het opstellen van een periodieke strategische analyse: De Staat van de demografie (elke vier jaar);
- het ontwikkelen, actualiseren en afstemmen van prognoses met als ijkpunt het gematigde groeiscenario van 20 miljoen inwoners in 2050;
- het adviseren van beleidsmakers vanuit een gedeelde en robuuste kennisbasis en regelmatige uitwisseling met deze beleidsmakers;

Gezien de onafhankelijke positie van de planbureaus is het essentieel met hen gezamenlijk het gesprek aan te gaan over de wijze waarop betrokkenen met inachtneming van hun onafhankelijkheid een bijdrage te kunnen leveren. Idealiter wordt er een meerjarige opdracht geformuleerd voor dataverzameling, -deling en presentatie waarbij demografische indicatoren deel uitmaken van de onderzoeksprogramma's.

Actor 4: Commissie van 'Wijzen'

Er wordt een onafhankelijke commissie opgericht bestaande uit vooraanstaande wetenschappers, onderzoekers, bestuurders en experts uit het maatschappelijke middenveld, enz. Als 'critical friend' jagen zij het maatschappelijk debat aan en brengen de blik van buiten naar binnen.

Actor 5: De samenleving

Experts in ervaring. Gemeenten hebben sinds 2015 de wettelijke taak om de sociale samenhang en het pedagogische klimaat in wijken en buurten te versterken met behulp van maatschappelijke partners en actieve inwoners. Zorgzame gemeenschappen zijn onmisbaar om onder meer het zorgstelsel toekomstbestendig te houden. Met het oog op het toenemend aantal ouderen wordt dit steeds belangrijker. Met diverse zorgakkoorden en programma's wordt door de Rijksoverheid en gemeenten gezamenlijk ingezet op het samen bouwen aan een veerkrachtige samenleving, het vroeg signaleren van dreigende problemen en ervoor zorgdragen dat mensen elkaar kunnen ondersteunen. Dit naast passende zorg en ondersteuning.[54] Nederland kent tal van organisaties in het maatschappelijk middenveld en vele vrijwilligers die al dan niet al actief betrokken zijn in regionale en lokale projecten. Juist deze krachten uit de samenleving zijn nodig om de grote opgaven aan te gaan. De keuzes voor demografie, het beleid en de uitvoering ervan worden voor de samenleving gedaan, maar ook door én met de samenleving.

De samenleving is ervaringsexpert. Door de bottom-up en top-down aanpak (zoals uitgewerkt in de beide infographics), zal het beleid worden gevoed ook door deze experts. De kracht van de samenleving heeft ook financiële voordelen. Bijvoorbeeld door hun aandeel in participatie binnen de mantelzorg, sportverenigingen, musea, culturele sector, zorg en onderwijs. De samenleving en maatschappelijke organisaties zijn onlosmakelijk onderdeel van het uitvoeren van adequaat en integraal beleid. Het mobiliseren van deze kracht is essentieel. Via actoren 1 en 3 dient bij het respectievelijk maken van integraal beleid en bij de uitvoering deze kracht te worden gestimuleerd en gefaciliteerd.

4.2.3 Hoe doen wij dit samen?

De huidige structuren en werkwijze waarbij departementen en de ambtelijk top specifieke bewindspersonen bedienen, maken het echter niet eenvoudig om voor een DG of SG een coördinerende rol op zich te nemen. Wie is eindverantwoordelijk, wanneer en hoe worden besluiten genomen, hoe werk je integraal, hoe verhoud je jezelf ten opzichte van andere overheden en de samenleving, hoe positioneer je jezelf als overheid; als facilitator, inspirator of als degene die bepaalt? De uitdagingen zijn fors en bevatten niet alleen migratie vraagstukken, maar ook economie, ruimtelijke ordening, zorg, onderwijs, wonen en de energietransitie. Dit alles niet alleen in een nationale maar ook in Europese en mondiale context.

Wij stellen hiertoe een integrale werkwijze voor die als handvat kan dienen voor de aanpak van domeinoverstijgende prioritaire thema's waaronder demografie (zie ook paragraaf 4.3 en de infographics 'Hoe doen we het samen' en 'Van woorden naar daden'). Deze aanpak wordt in het geval van demografie ondersteund door de eerder geschetste interne en externe governance.

De werkwijze voorziet de gehele cyclus van vier fasen: van governance en randvoorwaarden, tot beleidsontwikkeling, realisatie en evaluatie. Belangrijke kenmerken van deze meerjarige en opgavegerichte werkwijze is dat het volledig ontschot is en betrokkenheid van alle vijf de actoren borgt. Essentieel blijft het tonen van leiderschap en lef om te komen tot het maken van de noodzakelijke keuzes.

In het model worden de verschillende stappen om te komen tot die werkwijze toegelicht.

- In de fase governance en randvoorwaarden worden de context, doelen, rollen en verantwoordelijkheden van de actoren bepaald en wordt de governance waarmee gewerkt zal worden, vastgelegd.
- In de volgende fase wordt het beleid ontwikkeld en wordt er een link gelegd met de kennisinfra-

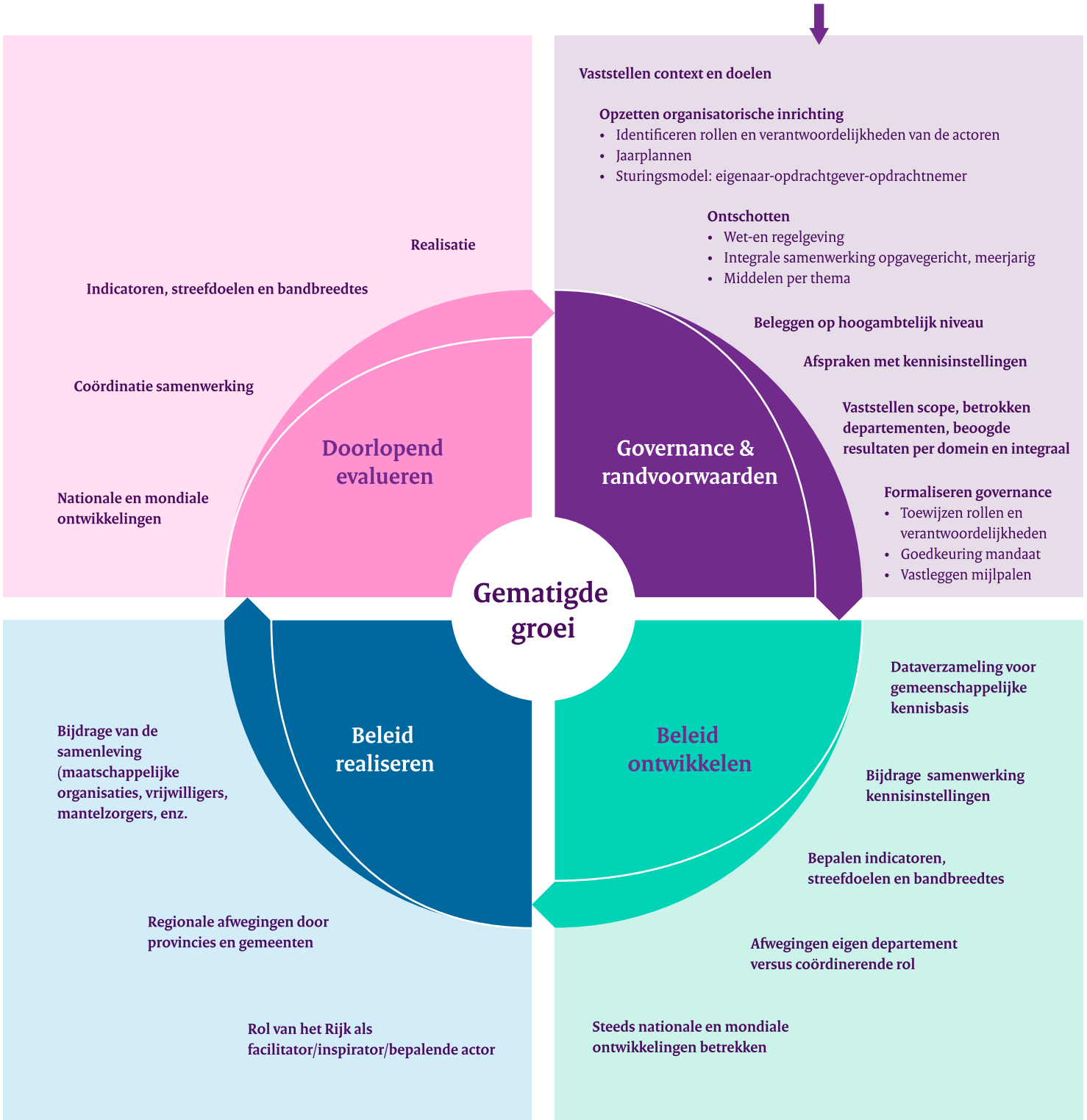
54 Kamerstukken II 2022/23, 30 169, nr. 75, Kamerbrief Mantelzorg, 6 Juli 2023.

structuur die de governance moet ondersteunen. Dan gaat het voornamelijk om de dataverzameling, wat daar voor nodig is en de bijdrage en samenwerking met de kennisinstellingen.

- De derde fase is de realisatie van beleid waar de input van en samenwerking met de verschillende actoren van belang is.
- De inzet en het verloop in de eerste drie fasen wordt continu gevolgd. Er is sprake van een doorlopende evaluatie met een feedbackloop. Steeds wordt gevolgd of beleid aan actuele (nationale en mondiale) ontwikkelingen aangepast wordt, doelen gerealiseerd worden, samenwerking tot stand komt, enz. De monitoring (met jaarlijkse presentatie) en de meerjaarlijkse rapportage 'Staat van de demografie' zijn instrumenten voor het evalueren.

Zie op de volgende pagina de Infographic 'Hoe doen wij dit samen'.

Hoe doen wij dit samen?



4.3 Aanbevelingen

Op basis van deze verkenning komen wij tot de volgende aanbevelingen

Versterk de onderlinge samenwerking tussen kennisinstellingen onderling en met de overheid.

A. Door het instellen van een permanente Commissie Kennisinfrastructuur Demografie (CKD), bestaande uit een onafhankelijke, brede vertegenwoordiging vanuit de wetenschap, universiteiten, hogescholen, adviesraden en andere onderzoeksinstellingen. Het opdrachtgeverschap van de CKD berust bij de coördinerend DG('s) en SG('s).
B. Ga als Rijksoverheid het gesprek aan met de planbureaus over hun mogelijke betrokkenheid als onafhankelijke overheidsorganisaties in de CKD.
C. Idealiter wordt er een meerjarige opdracht geformuleerd voor dataverzameling, -deling, monitoring en presentatie waarbij demografische indicatoren deel uitmaken van de onderzoeksprogramma's.
D. Geef opdracht aan de CKD om in 2026 een huidige Staat van de demografie op te stellen op basis van de dan beschikbare data. Deze Staat van de demografie biedt op die manier zowel een nulmeting richting 2050 als inzicht in de mogelijke gaten/overlap tussen de diverse individuele monitors van demografische aspecten. De eerstvolgende integrale Staat van de demografie vindt dan plaats in 2030.

Richt een interne governance binnen de Rijksoverheid in.

Benoem thema-deskundigen demografie binnen de diverse geledingen van de Rijksoverheid. Vanuit de huidige standplaats en formatieplek werken zij toegewijd, dwarsdoorsnijdend en integraal samen aan het betreffende thema en ondersteunen zij de betrokken DG's en SG's in de (inhoudelijke) vormgeving van hun coördinerende en eindeverantwoordelijke rol.

Richt een externe governance in.

Vanuit het principe 'beleid maak je voor, door en met de doelgroep', wordt een goverance ingericht waarbij de Rijksoverheid, provincies, gemeenten én de samenleving als gelijkwaardige actoren participeren.

A. Zet het coördinerend DG-overleg voort. De ambtelijke verantwoordelijkheid dient ook geborgd te worden binnen het SGO. Daaruit vloeit tevens het coördinerend penvoederschap van de verantwoordelijke bewindspersoon/bewindspersonen uit.
B. Gezien de ambitie van het SGO om vanuit integraliteit op maatschappelijke opgave te sturen, zou het SGO aan slagvaardigheid en doorzettingsmacht kunnen winnen door de transitie van SGO naar Bestuursraad Rijk te realiseren.
C. Borg provinciale, regionale en gemeentelijke betrokkenheid bij beleidsontwikkeling, besluitvorming en uitvoering. Provincies, gemeenten en de Rijksoverheid hebben een gedeelde verantwoordelijkheid.
D. Richt een Commissie van 'Wijzen' op bestaande uit onafhankelijke, vooraanstaande wetenschappers, bestuurders en experts uit het maatschappelijke middenveld die het maatschappelijke debat over demografie aanjagen.
E. Faciliteer, ondersteun en mobiliseer als Rijk, provincies en gemeenten de participatie en betrokkenheid van de samenleving in deze governance. Dat vereist samenwerking vanaf het begin.
F. Draag als coördinerend DG('s) en SG('s) zorg voor:
    - de balans binnen de governance tussen bottom-up en top-down initiatieven;
    - de borging van de participatie van de samenleving als actor. Dit is een noviteit en verdient aandacht om te kunnen groeien.

Het wat:

Kom vanuit de externe governance in 2026 tot een overkoepelende visie op de samenhang van demografische ontwikkelingen op de diverse sectoren in de samenleving. Dit afgezet tegen hetgeen nodig is om het scenario van gematigde groei in 2050 te realiseren.

A. Werk naar deze visie toe door de volgende twee vragen centraal te stellen:
    1. Welke economie willen wij zijn?
    2. Wat vraagt dat van onze ruimtelijke ordening?

    De (politieke) keuzes die uit deze beantwoording voortvloeien zijn van invloed op tal van sectoren in onze samenleving. Te weten, zorg, onderwijs, wonen, migratie en energietransitie.
B. Benut de keuzes op het vlak van economie en ruimtelijke ordening als sturingsmechanisme c.q. sturingsknoppen om demografische ontwikkelingen en hun effecten op onze samenleving bij te sturen.
C. Zorg ervoor dat politieke besluitvorming kan plaatsvinden op een goede kennisbasis.
D. Laat om meerjarige beleidszekerheid te creëren het gematigde groeiscenario 2050 als beleidsmatig uitgangspunt vastleggen door het parlement. Zodoende ontstaat er een gedeeld referentiekader voor beleidsvorming en stabiliteit voor beleid en investeringen. Deze afspraken kunnen worden vormgegeven naar analogie van andere meerjarige beleidsdoelen zoals bij defensie en klimaat.

Het hoe (een opgavegerichte, meerjarige, integrale aanpak):

A. Houdt kabinetsoverstijgend vast aan de zes prioritaire thema's: demografie, gezondheid, inkomensondersteuning, veiligheid, fysieke leefomgeving en het sociale domein. Al deze thema's en de daaruit voortkomende maatschappelijke vraagstukken vereisen een integrale, opgavegerichte en kabinetsoverstijgende aanpak.
B. Borg op de zes prioritaire thema's de ontschotting van beleid, politiek en financiën met behulp van de interne governance. Doe dit uitsluitend op de zes prioritaire thema's om een niet navolgbare rijksbrede matrixorganisatie te voorkomen.
    - Voorkom het verplaatsen van geldstromen. Demografie is onherroepelijk onderdeel van elk beleidsdepartement, daarvoor zijn reeds middelen beschikbaar. Pak dit pragmatisch op.
    - Leg jaarlijks op basis van de jaarlijkse monitoring verantwoording af per thema. Uitdagingen en opties tot bijsturing kunnen zo integraal en in samenhang transparant worden gemaakt. Het dwingt tevens ook de politieke blik naar een meer integraal beeld.
    - Bewerkstellig een cultuur bij de Rijksoverheid - gericht op kennisbenutting en samenwerking. Dat vraagt om aandacht en waardering voor kennis en ambtelijk vakmanschap.
    - Het HRM-beleid binnen de Rijksoverheid moet gericht zijn op het beschikken over voldoende expertise, ervaring en motivatie binnen beleid om kennis te kunnen en willen benutten.
    - Draag zorg voor aansluiting van activiteiten om kennisgebruik en samenwerking te bevorderen, bij bestaande en bekende beleidsprocessen. De recent 'Kennisrijk samenwerken' vernieuwde evaluatie-instrumenten SEA en Beleidskompas bieden praktische handvatten om hierbij te helpen.

Leiderschap

Voor alle betrokkenen in de externe governance geldt:

A. Durf te experimenteren, fouten maken mag;
B. Neem besluiten!;
C. Vertrouw op elkaars vakmanschap, expertise;
D. Werk zoveel mogelijk samen en deel kennis;
E. Werk aan continue verbeteringen;
F. Toon lef en innovatiekracht.

Tot slot

Laat duidelijk zijn dat de hierboven beschreven kennisinfrastructuur en governance een volgende stap is na het rapport van de SDO. Dit zal niet de laatste stap zijn. Integendeel, het is het begin van een nieuwe manier van werken. Eén die vraagt om moed, lef en leiderschap om te kiezen voor structurele oplossingen in plaats van tijdelijke maatregelen. Het is een nieuwe werkwijze met een proces van continue leren en verbeteren. Om dit als Rijksoverheid gezamenlijk met medeoverheden en maatschappelijke organisaties te realiseren is moed nodig. Lef en leiderschap om keuzes te maken voor het behoud van welvaart en welzijn in Nederland. De route naar 2050 vraagt om een goed evenwicht: tussen vasthouden aan het gematigde groeiscenario en flexibel kunnen inspelen op nieuwe en (on)verwachte ontwikkelingen. Het bewandelen van die route noodzaakt ook tot het verder kijken dan 2050. De vergrijzing in Nederland neemt nog tot 2040 toe, stokt daarna en loopt na 2050-2060 weer op. Wat betekent dat voor onze economie? Voor de inrichting van onze ruimte? Voor de nu te bouwen woningen? De toekomst is morgen. Als we nu beginnen, kunnen we op 2050 voorbereid zijn. Tijd om samen de schouders onder een duurzaam en toekomstbestendig Nederland te zetten.

Bijlage 1 Overzicht organisaties

Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS)
Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA)
Centraal Planbureau (CPB)
De Nederlandsche Bank (DNB)
Divosa
Europese Commissie (EC)
Gemeente Amsterdam
Gemeente Eindhoven
Gemeente Utrecht
Gemeente Westland
ING
Interprovinciaal Overleg (IPO)
Invest.nl
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK)
Ministerie van Economische Zaken (EZ)
Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW)
Ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV)
Ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur (LVVN)
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW)
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW)
Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS)
Nationaal Klimaatplatform
Nederlandse Arbeidsinspectie
Nederlands Interdisciplinair Demografisch Instituut (NIDI)
Planbureau voor de Leefomgeving (Pbl)
PricewatehouseCoopers
Provincie Brabant
Provincie Limburg
Provincie Zeeland
Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO)
ROC Mondriaan
Staatcommissie Demografische Ontwikkelingen 2050
Sociaal-Economische Raad (SER)
Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP)
Nederlandse Organisatie voor toegepast natuurwetenschappelijk onderzoek (TNO)
Uitvoeringsinstituut Werknemersregelingen (UWV)
Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG)
Vrije Universiteit Amsterdam
Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR)
Ymere
Zelfstandig journalist

Bijlage 2 Overzicht literatuur

ABDTOPConsult (2023). Kennisrijk samenwerken. Verkenning Rijksbrede kennisfunctie.

ABDTOPConsult (2024). De vrijbijvendheid voorbij.

Adviesraad Migratie (2024). Afgewogen arbeidmsigratie. Gericht arbeidsmigratiebeleid voor brede welvaart.

CPB, PBL, SCP (2022). Verankering van brede welvaart in de begrotingssystematiek - Voortgangsrapportage van de drie gezamenlijke planbureaus.

CPB (2023). De Nederlandse economie in historisch perspectief.

CPB (2024). Kiezen voor later. Vier visies voor 2050.

CPB (2025). Beschermde regio's bouwen minder.

CPB (2025). De economische effecten van arbeidsmigratie.

CPB (2025). Keuzes in Kaart 2025-2028. Economische analyse van verkiezingsprogramma's.

Centrale Economische Commissie (2025). Kies voor de toekomst.

Denktank Nederland 2040 (2024). Nederland 2040. Een toekomstbeeld. Keuzes voor de lange termijn.

Denkwerk (2023). Migratie als motor. Hoe Nederland migratie kan inzetten als drijvende kracht.

Denkwerk (2025). Kiezen én delen. Werken en investeren voor morgen met een contract voor de toekomst.

Europese Commissie (2023). Demografische veranderingen in Europa: een toolbox voor actie.

Europese Commissie (2023). The impact of demographic change in a changing environment.

Europese Commissie – Joint Research Centre (2024). Building capacity for evidence-informed policymaking in governance and public administration in a post-academic Europa. Roadmap.

Europese Commissie – Joint Research Centre (2025). A demographic perspective on the future of European labour force participation. Beyond the Draghi Report.

Handelingen II 2024/25, nr. 32, item 6. Debat rapport van de Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050, 4 december 2024.

Handelingen II 2024/25, nr. 42, item 13. Voortzetting Debat rapport van de Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050, 16 januari 2025.

Interdepartementaal beleidsonderzoek Arbeidsmigratie (2025). Wat werkt voor de toekomst.

Kamerbrief Arbeidsmarktprognose zorg en welzijn, 16 december 2024, kenmerk 29282-586.

Kamerbrief Productiviteitsagenda, 8 september 2025, kenmerk 29544-1287.

Kamerstukken II 1997/98, 25 810, nr. 2. Belastingen in de 21e eeuw een verkenning.

Kamerstukken II 2018/19, 35 000, nr. 8. Motie Dijkhoff. c.s.

Kamerstukken II 2021/22, 35 925, nr. 55. Motie Den Haan c.s.

Kamerstukken II 2022/23, 30 169, nr. 75. Kamerbrief Mantelzorg.

Kamerstukken II 2023/24, 36 410, nr. 91. Kabinetsreactie Rapport Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050, 24 mei 2024.

Kamerstukken 2024/25, 36 600, nr. 45. Kamerbrief motie lid Bontenbal.

Kamerstukken II 2024/25, 27 923, nr. 499. Kamerbrief Lerarenstrategie.

Ministerie Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2020), Nationale Omgevingsvisie. Duurzaam perspectief voor onze leefomgeving.

Ministerie van Economische Zaken (2025). Ruimtelijke Economische Visie. Ruimte voor een dynamische economie in tijden van verandering.

Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (2025). Ontwerp Nota Ruimte.

Nederlands Interdisciplinair Demografisch Instituut en Centraal Bureau voor de Statistiek (2020). Bevolking 2050 in beeld. Drukker, diverser en dubbelgrijs. Deelrapport Verkenning Bevolking 2050.

Nederlands Interdisciplinair Demografisch Instituut en Centraal Bureau voor de Statistiek (2021). Eindrapport Verkenning Bevolking 2050. Bevolking 2050 in beeld: opleiding, arbeid, zorg en wonen.

PBL (2023). Ruimtelijke verkenning 2023. Vier scenario's voor de inrichting van Nederland in 2050.

PBL (2024). Brede welvaart in elke regio. Voor welke keuzes staat het Rijk?

PBL (2025). Toekomstverkenning WLO. Vier scenario's voor Nederland in 2040, 2050 en 2060.

PBL (2025). Toekomstverkenning WLO. Cahier Demografie.

Rli, ROB, RVS (2023). Elke regio telt! Een nieuwe aanpak van verschillen tussen regio's.

Rli (2024). Waardevol regeren. Sturen op brede welvaart.

RVS (2025). Het rimpeleffect. Tijd voor een samenlevingsbrede en samenlevingsgerichte benadering van veroudering.

SCP (2024). Samenleven in de toekomst. Een verkenning naar sociale cohesie bij een veranderde bevolkingssamenstelling in 2050.

SCP 2024. Op elkaar bouwen? Solidariteit in Nederland op het gebied van wonen (2024).

SCP (2025). Klimaat en samenleving. Burgerperspectieven.

Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050 (2024). Gematigde groei.

SER (2024). Perspectief op brede welvaart in 2040. Bouwen aan de economie van de toekomst.

SER (2025). Samenwerken voor arbeidsproductiviteitsgroei. Beleidsadvies.

Overleg van secretarissen-generaal (2021). Waardenvol werken voor Nederland. Gezamenlijke ontwikkelagenda voor versterking van de Rijksdienst.

Overleg van secretarissen-generaal. Brief aan de informateur, 12 januari 2024.

Studiegroep Begrotingsruimte (2006). Vergrijzing en Houdbaarheid. 12e rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte.

Studiegroep Begrotingsruimte (2025). De toekomst begint nu. 18e rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte.

VNG (2025). Nederland. Een toekomstbeeld. Keuzes voor de lange termijn.

WRR (2024). Europese vergrijzing in het vizier. Omgaan met pensioen- en begrotingsrisico's.

WRR (2025). Deskundige overheid.

Colofon

Auteurs:
Yardena Shitrit
Stephan Schrover
Judith van Dongen
i.s.m. Reina Kloosterman

Kijk voor meer informatie op
www.abdtopconsult.nl

Of neem contact met ons op via
abdtc@rijksoverheid.nl

ABDTOPconsult

Dichtbij en onafhankelijk