

---

# De demografische ontwikkeling van Nederland en de gevolgen voor onderwijs en educatie

Een essay

Nico van Nimwegen



# Inhoudsopgave

<b>1</b>	<b>Achtergrond, opdracht en reikwijdte van de voorstudie</b>	<b>41</b>
<b>2</b>	<b>De demografische ontwikkelingen van Nederland in vogelvlucht</b>	<b>43</b>
2.1	Bevolkingsdichtheid en bevolkingsgroei	43
2.2	Leeftijdsopbouw en regionale verschillen	44
<b>3</b>	<b>Onderwijs en educatie per leeftijdscategorie</b>	<b>49</b>
3.1	De voorschoolse leeftijdscategorie (0-4 jarigen)	49
3.2	De leerplichtige leeftijdscategorie (5-16 jaar)	51
3.3	De naschoolse leeftijd: scholing en arbeid	51
3.4	Permanente educatie	55
<b>4</b>	<b>De multi-etnische samenleving en internationale mobiliteit</b>	<b>57</b>
4.1	Niet-westerse allochtone groepen	58
4.2	Overige allochtone groepen	63
4.3	Internationalisering	63
<b>5</b>	<b>De veroudering van de beroepsbevolking in onderwijs en educatie</b>	<b>65</b>
	<b>Epiloog</b>	<b>69</b>
	<b>Literatuurlijst</b>	<b>71</b>



# 1 Achtergrond, opdracht en reikwijdte van de voorstudie<sup>1</sup>

Het onderwijs is flink in beweging en heeft ook te maken met grote veranderingen in zijn omgeving zoals de toenemende multiculturaliteit, de informatiesamenleving, voortschrijdende marktwerking, bestuurlijke en culturele ontwikkelingen. Deze veranderingen vergen een continue bezinning op, en aanpassingen van de rol, positie en inrichting van het educatief en lerend systeem. De algemene vraag daarbij is of de huidige kennisinfrastructuur rond het educatief en lerend systeem inhoudelijk en qua organisatie hier goed op is toegesneden.

Ter beantwoording van deze vraag hebben de Adviesraad voor het Wetenschaps- en Technologiebeleid (AWT) en de Commissie van Overleg Sectorraden (COS) een Verkenningcommissie *Kennis van educatie in 2010* ingesteld om prioritaire kennisvragen en -issues te identificeren die van belang zijn voor de toekomstige ontwikkeling van het educatief en lerend systeem.

Eén van de onderdelen van de omgevingsverkenning is de demografische ontwikkeling, te weten de veranderingen in de groei, omvang, spreiding en samenstelling van de bevolking. De onderhavige voorstudie beoogt om in kort bestek en op hoofdlijnen de gevolgen van demografische trends voor onderwijs en educatie te verkennen. De voorstudie heeft primair het karakter van een discussiestuk, waarin op puntige wijze trends worden gesignaleerd en mogelijke implicaties worden geduïd. De vorm van de voorstudie is die van een essay, waarbij veeleer een impressionistische en generalistische dan een gestileerd analytisch-demografische werkwijze wordt gevolgd. Bij de interpretatie en het gebruik van deze voorstudie dient hiermee rekening te worden gehouden. Als vertrekpunt diende het in september 2000 uitgebrachte rapport *Bevolkingsvraagstukken in Nederland anno 2000* van het Werkverband Periodieke Rapportage Bevolkingsvraagstukken (WPRB) (NIDI rapport no. 58, Den Haag, 2000)

Op verzoek van de Commissie werd als tijdshorizon voor de toekomstverkenning het jaar 2010 aangehouden.

---

1 Deze voorstudie is op persoonlijke titel geschreven. De auteur is als Adjunct Directeur verbonden aan het Nederlands Interdisciplinair Demografisch Instituut (NIDI) te Den Haag. Met dank werd gebruik gemaakt van bijdragen en commentaar van diverse collega's, te weten Evert van Imhoff, Kène Henkens, Corina Huisman, Peter Ekamper en Helga de Valk, alsmede van de discussie in het kader van de Verkenningcommissie. Tonny Nieuwstraten-Prins verzorgde het manuscript.



## 2 De demografische ontwikkelingen van Nederland in vogelvlucht

Nederland is met ruim 16 miljoen inwoners dichtbevolkt, heeft ondanks de vergrijzing nog steeds een relatief jonge bevolking en heeft daardoor te maken met een, wederom relatief gezien, hoge bevolkingsgroei die voor een steeds belangrijker deel wordt veroorzaakt door internationale migratie. Het gemiddeld kindertal is stabiel, maar het krijgen van kinderen wordt steeds verder uitgesteld. De gemiddelde levensverwachting is hoog en blijft toenemen, waarbij de verschillen in levensverwachting tussen vrouwen (hoog) en mannen (lager) geleidelijk aan kleiner worden. Door de aanhoudend lage vruchtbaarheid en stijgende levensverwachting, vergrijst de bevolking in steeds sneller tempo. Door de voortgaande immigratie, waaronder de toestroom van asielzoekers, alsook door de natuurlijke groei van al in ons land aanwezige migrantengroepen, wordt het multi-etnische karakter van de bevolking van Nederland verder versterkt. Het aantal huishoudens groeit sterker dan de bevolking, waarbij de huishoudens kleiner worden; alleenstaanden, één-oudergezinnen en (echt-) paren zonder kinderen komen steeds frequenter voor.

Door de voortgaande bevolkingsgroei zal ons land rond 2010 zo'n 17 miljoen inwoners tellen; in de kleurschakering zal het grijs belangrijker zijn dan nu omdat de naoorlogse geboortegolf rond dit tijdstip de pensioengerechtigde leeftijd gaat bereiken; de etnische samenstelling zal gevarieerder zijn, evenals de huishoudensamenstelling. Na 2010 zal het groeitempo van de bevolking teruglopen, vooral door het afnemen van de natuurlijke groei (geboorte minus sterfte).

Pas rond 2030 wordt de grens van de 18 miljoen inwoners gepasseerd en op nog langere termijn wordt een krimpende bevolking verwacht.

In vogelvlucht zijn dit de belangrijkste demografische trends voor Nederland. Een korte uitweiding plaatst deze ontwikkelingen in perspectief.

### 2.1 Bevolkingsdichtheid en bevolkingsgroei

Nederland behoort sinds jaar en dag tot de dichtstbevolkte landen ter wereld met thans een bevolking van 16 miljoen zielen en een gemiddelde bevolkingsdichtheid van 465 personen per km land. Zelfs in een klein land als het onze zijn er grote

regionale verschillen in bevolkingsdichtheid. De provincie Zuid-Holland spant de kroon met 1179 inwoners per km, terwijl Drenthe als hekkensluiter geldt met 176 inwoners per km. Op gemeentelijke niveau is Den Haag het dichtstbevolkt (6500 inwoners/ km) en Schiermonnikoog het dunst (26 inwoners/ km). Binnen Europa is ons land koploper als het om bevolkingsdichtheid gaat, maar ook in Europa zijn er gebieden zoals het Roergebied, de agglomeraties van Parijs en Groot-Londen, die een hogere bevolkingsdichtheid kennen. 'Volte' is dus geen typisch Nederlands verschijnsel, alhoewel ons land hier zeer zeker mee te maken heeft. De regionale variatie in bevolkingsdichtheid, in samenhang beschouwd met andere regionale verschillen (naar leeftijd, etniciteit e.d.) dient uiteraard verdisconteerd te worden bij het plannen van voorzieningen, ook op het terrein van onderwijs en educatie. Een samenhangend beeld van de regionale en lokale diversiteit in de bevolkingsontwikkeling is een basisvoorwaarde voor een goede inrichting van het educatief en lerend systeem. Met een groeipercentage van circa 0,6 per jaar, groeit de Nederlandse bevolking sterker dan in de meeste Europese landen; de gemiddelde Europese bevolkingsgroei is thans 0,1% per jaar. Diverse landen in Europa hebben reeds te maken met een krimpende bevolking en dit perspectief wordt in de nabije toekomst realiteit voor steeds meer landen. Voor ons land wordt eerst rond het jaar 2035 het omslagpunt van groei naar krimp bereikt.

## 2.2 Leeftijdopbouw en regionale verschillen

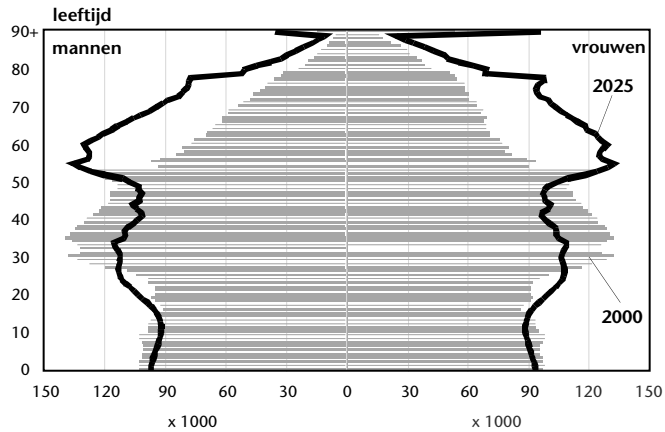
De vraag is van belang hoe de Nederlandse bevolkingsgroei uitwerkt voor de verschillende leeftijdsgroepen. In figuur 2.1a wordt ten behoeve van een breder perspectief de leeftijds- en geslachtsverdeling van de Nederlandse bevolking voor de jaren 2000 en 2025 gegeven. In figuur 2.1b wordt de leeftijdsopbouw van 2010 weergegeven.

Naast de bevolkingsgroei komt ook de vergrijzing duidelijk naar voren in de figuur; met name na 2010 treedt een versnelling van de vergrijzing op.

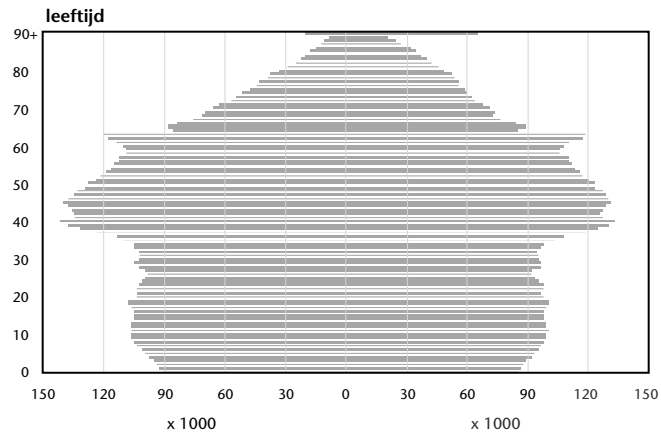
Zoals al werd opgemerkt bestaan er aanzienlijke regionale verschillen in bevolkingsontwikkeling en bevolkingsopbouw. Een algemeen beeld wordt gegeven in figuur 2.2 waar per provincie de geïndexeerde (2000=100) ontwikkeling wordt weergegeven. Uit deze figuur wordt duidelijk dat de provincie Flevoland tot 2025 de sterkste bevolkingsgroei laat zien, Noord-Holland en Utrecht ook fors groeien, en Groningen en Limburg de minste groei vertonen.



**Figuur 2.1a De bevolking van Nederland naar leeftijd en geslacht, 2000-2025**

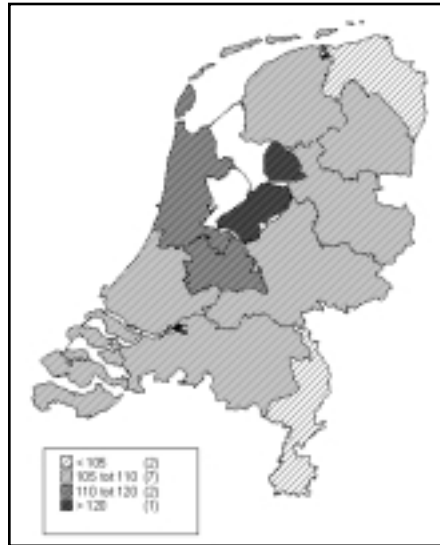


**Figuur 2.1b De bevolking van Nederland naar leeftijd en geslacht, 2010**



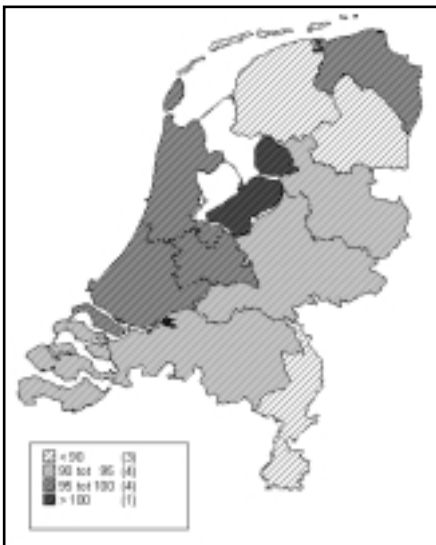
In figuur 2.3 wordt de groei uitgesplitst naar enkele brede leeftijdscategorieën. Voor de voorschoolse leeftijd (0-4 jarigen) laat Flevoland als enige provincie groei zien; Friesland, Drenthe en Limburg zullen met de sterkste krimp te maken krijgen in deze leeftijdscategorie. Bezien we grofweg de leerplichtige categorie (5-16 jarigen), dan valt de groei in Noord-Holland en Flevoland op. Ook hier scoren Friesland, Drenthe en Limburg het laagst. De categorie jongvolwassenen (17-25 jarigen) groeit vooral in Westelijk Nederland sterk aan, terwijl de categorie 26-64 jarigen (de potentiële beroepsbevolking) in Centraal Nederland het meest zal aangroeien. De oudere bevolking groeit overal flink aan maar relatief het sterkst in Flevoland.

**Figuur 2.2** Indexcijfers bevolkingsontwikkeling 2000-2025, (2000=100)  
leeftijdsgroep 0-90+



**Figuur 2.3** Indexcijfers bevolkingsontwikkeling 2000-2025,  
diverse leeftijdsgroepen (2000=100)

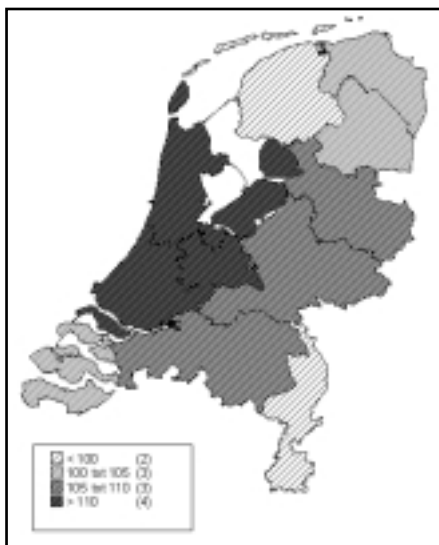
*Leeftijdsgroep 0-4*



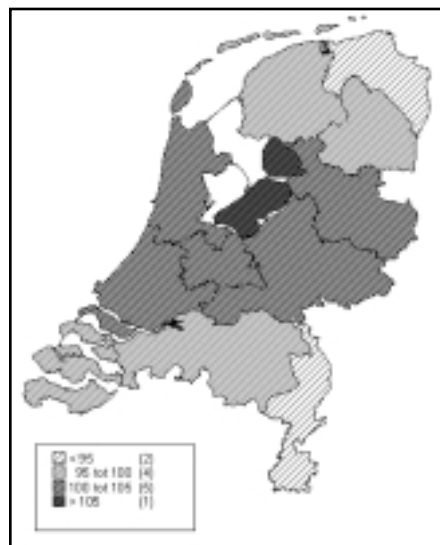
*Leeftijdsgroep 5-16*



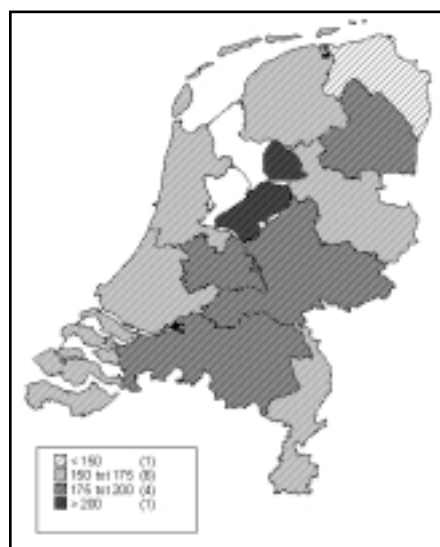
Leeftijdsgroep 17-25



Leeftijdsgroep 26-64



Leeftijdsgroep 65+





# 3 Onderwijs en educatie per leeftijdscategorie

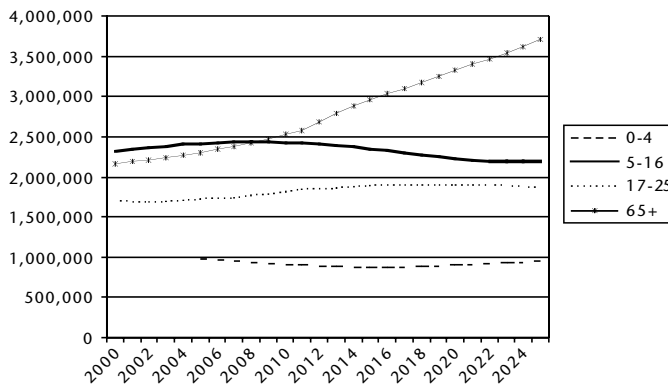
De mate waarin van onderwijsvoorzieningen gebruik wordt gemaakt, wordt voor een deel bepaald door demografische ontwikkelingen, maar uiteraard spelen ook veranderingen in de onderwijsparticipatie een rol.

Het zal niet verbazen dat de invloed van demografische ontwikkelingen het meest direct is voor de leerplichtige leeftijd, aangezien de leerplicht betekent dat iedereen in deze leeftijdscategorie geacht wordt onderwijs te volgen; voor deze leeftijdscategorie benadert de onderwijsparticipatie dus de 100%.

Na de leerplichtige leeftijd wordt de directe invloed van aantalsontwikkelingen in de bevolking voor het onderwijs kleiner en groeit het belang van veranderingen in de onderwijsdeelname. In Nederland gaat de leerplicht in op het moment dat de 5-jarige leeftijd wordt bereikt en eindigt deze in het 16<sup>e</sup> levensjaar.

In het navolgende wordt voor enkele brede leeftijdscategorieën gekeken naar de trends. Na de voorgaande beschrijving in relatieve aandelen worden in figuur 4.1 de absolute cijfers weergegeven.

**Figuur 3.1 Ontwikkeling van leeftijdsgroepen in Nederland 2000-2025**



## 3.1 De voorschoolse leeftijdscategorie (0-4 jarigen)

Veranderingen in de vruchtbaarheidsontwikkeling worden het eerst merkbaar in deze leeftijdscategorie. Alhoewel het Nederlandse vruchtbaarheidspatroon tamelijk stabiel

van karakter is, leidt het uitstellen dan wel inhalen van geboorten tot jaarlijkse schommelingen in deze (en volgende) leeftijdscategorieën.

Zo daalt over de periode 1995-2010 het aantal 0-4 jarigen van bijna 1 miljoen in 1995 tot ruim 900.000 in 2010. In de daarop volgende jaren zet deze dalende trend zich aanvankelijk voort tot circa 875.000 0-4 jarigen in 2015, waarna een stijging optreedt.

Bedacht dient te worden dat de geboortenontwikkeling op lange termijn bezien een golfbeweging kent met een lengte van circa 30 jaar. Omdat vrouwen in Nederland gemiddeld rond hun 30<sup>e</sup> levensjaar kinderen krijgen, hangt het aantal geboorten in een bepaald jaar samen met de geboortenontwikkeling van zo'n 30 jaar geleden. De aanvankelijke daling van het aantal 0-4 jarigen tot 2015 weerspiegelt de geboortenontwikkeling van de jaren zeventig en tachtig, terwijl de daaropvolgende stijging de periode van de jaren negentig reflecteert.

Dit klassieke voorbeeld van het, ondanks een stabiel algemeen patroon, optreden van jaarlijkse schommelingen in de absolute aantallen, dient voor ogen gehouden te worden bij het plannen van voorzieningen. Kortweg gezegd geldt immers dat scholen en andere voorzieningen niet bevolkt worden door 'percentages' maar door absolute aantallen leerlingen.

Voor het reguliere onderwijs is de voorschoolse categorie slechts ten dele relevant en dan met name voor de 4-jarigen die weliswaar niet leerplichtig maar wel leergerechtigd zijn; scholen moeten dit overigens zelf financieren. De onderwijsdeelname van 4-jarigen benadert de 100%. Zeker van belang is deze categorie voor het educatieve aspect dat verbonden is aan het verblijf in kinderopvangvoorzieningen, zoals kinderdagverblijven, peuterspeelzalen e.d. Met name voor taalverwerving door peuters en kleuters van allochtone herkomst lijken dit soort voorzieningen een aanvullend stimulerende rol te kunnen spelen. Wellicht kan hier een extra inzet bijdragen aan het verminderen van taalachterstanden (zie ook hoofdstuk 4).

Voor deze categorie dient bedacht te worden dat de aanvankelijke daling in de omvang van de leeftijdsgroep 0-4 jarigen wordt gecompenseerd door een stijgend gebruik van dit soort voorzieningen, dat nog kan toenemen naarmate deze voorzieningen beter toegankelijk worden c.q. er meer voorzieningen beschikbaar komen.

## **3.2 De leerplichtige leeftijdscategorie (5-16 jaar)**

Anno 2000 omvatte de leeftijdscategorie 5-16 jarigen ruim 2,3 miljoen personen; rond het jaar 2010 zullen dat er ruim 100.000 meer zijn, waarna een geleidelijke daling zal inzetten tot circa 2,1 miljoen in 2025. De jaarlijkse schommelingen in absolute aantallen zijn verwaarloosbaar klein maar de samenstelling naar leeftijd verandert wel. Uit de regionale cijfers die in figuur 2.3 aan de orde kwamen, bleek reeds dat met name in Noord-Holland en Flevoland het aandeel leerplichtigen in de totale bevolking zal oplopen. Buiten de Randstad neemt dit aandeel met enige procentpunten af, met name in Friesland, Drenthe en Limburg.

Zoals al eerder werd opgemerkt is voor deze leeftijdscategorie de demografische ontwikkeling de voornaamste determinant van de leerlingenaantallen.

Boven de leerplichtige leeftijd gaat de onderwijsparticipatiegraad de boventoon voeren. Voor de leerplichtige leeftijd is de participatie naar schoolsoort van belang. Over de afgelopen 25 jaar zien we dan in het voltijdsonderwijs vooral de deelname aan het middelbaar en hoger beroepsonderwijs snel stijgen, evenals de deelname aan het wetenschappelijke en speciaal onderwijs. Het algemeen voortgezet onderwijs neemt een tussenpositie in, terwijl het aantal leerlingen in het voorbereidend beroepsonderwijs en het basisonderwijs terug liep. Voor de nabije toekomst worden relatief kleine schommelingen in de leerlingenaantallen verwacht, die met name veroorzaakt worden door demografische ontwikkelingen (SCP, 1998). In het kader van deze voorstudie wordt niet in detail ingegaan op de uitsplitsing naar onderwijsvormen, die overigens wel van belang is. Volstaan wordt met de beginconstatering dat in ieder geval tot omstreeks 2010 met een stijgend leerlingenaantal in de leerplichtige leeftijd van circa 100.000 rekening gehouden moet worden, hetgeen de druk op de onderwijsvoorzieningen groter maakt.

Het behoeft nauwelijks betoog dat het oplossen van de reeds bestaande knelpunten in het (basis)onderwijs eveneens een extra inzet zullen vragen; de voorzienbare demografische ontwikkeling lijkt in ieder geval geen mogelijkheden te bieden om hiervoor ruimte in de onderwijsbegroting vrij te maken.

## **3.3 De naschoolse leeftijd: scholing en arbeid**

Het betreft hier een uitermate brede en vanuit een onderwijsoptiek ook zeer hybride leeftijdscategorie. Een nadere onderverdeling naar leeftijd en (potentiële) onderwijsdoelgroep is derhalve gewenst en wordt in deze paragraaf verder

uitgewerkt. De overgang tussen scholing en arbeid begint vooral een rol te spelen in het jongere segment van deze leeftijdscategorie, te weten de 17-25 jarigen.

Qua omvang krimpt deze categorie de komende jaren enigszins, maar vanaf het jaar 2005 is het huidige niveau van circa 1,7 miljoen weer bereikt waarna een door-groei zal plaatsvinden tot 1,8 miljoen rond 2010. Ook na dit jaar vindt verdere groei plaats. Naast deze absolute groei in het aantal potentieel onderwijsvolgenden, moet onder meer in deze leeftijdscategorie rekening gehouden worden met een stijgende relatieve onderwijsdeelname. Het toenemen van de participatiegraad wordt ook wel aangeduid als onderwijsexpansie; dit proces speelt vooral vanaf de leeftijdscategorie 18-21 jarigen. De verlenging van de educatieve carrière is een trend die zich reeds geruime tijd manifesteert en naar verwachting verder zal doorzetten. In demografisch opzicht draagt het langer volgen van onderwijs overigens bij aan het uitstellen van de geboorte van het eerste kind dat in ons land een grote vlucht heeft genomen. De voor een succesvolle arbeidsloopbaan benodigde hoge startkwalificaties zijn met name debet aan de onderwijsexpansie. Gezien de toenemende kraptes op de arbeidsmarkt, neemt de vraag naar arbeid echter toe hetgeen tot een lagere onderwijsdeelname zou kunnen leiden. Hoe deze, op zich strijdige, trends zullen uitwerken is nog ongewis. Een waarschijnlijke uitkomst is dat starters op de arbeidsmarkt, ook aan het begin van hun arbeidsloopbaan, werken en leren zullen gaan combineren via bedrijfsgerichte opleidingen en cursussen in deeltijd (de zogenoemde 'duale leertrajecten'). De raakvlakken met de invalshoek van 'een leven lang leren' zijn overduidelijk en worden in een volgende paragraaf nader uitgewerkt.

Recente ramingen van de ontwikkeling van het arbeidsaanbod laten een stijging van de arbeidsparticipatie zien van 64% in 1992 tot 76% in het jaar 2006, hetgeen betekent dat in dat jaar ruim driekwart van de bevolking tussen de 15 en 65 jaar daadwerkelijk betaalde arbeid zou verrichten. Kijken we naar de samenstelling van dit arbeidsaanbod naar opleidingsniveau (figuur 3.2), dan zien wij dat het aanbod voor de drie hoogste opleidingsniveaus de afgelopen jaren sterk is gestegen, welke stijging zich de komende jaren in een wat gematigder tempo voortzet (BZK, 2001).

In het navolgende wordt eerst de overgangsfase tussen scholing en arbeid belicht. De economische situatie in Nederland en de vooruitzichten voor de nabije toekomst zijn gunstig. Desalniettemin kent ons land verschillende arbeidsmarktproblemen, die ook vanuit een scholingsperspectief om aandacht vragen. Kraptes op de arbeidsmarkt, resulterend in een groeiend aantal openstaande vacatures, bestaan naast een groot arbeidspotentieel.



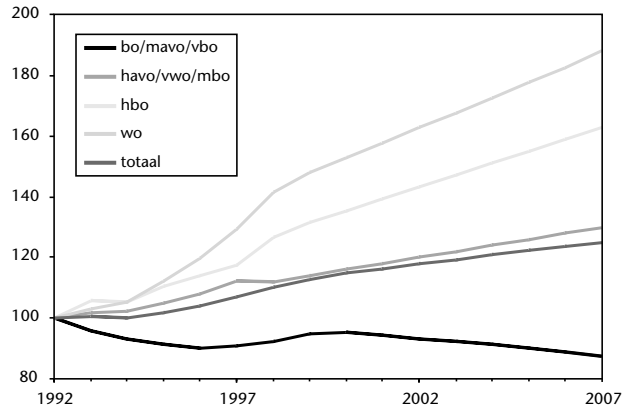
Wat dit laatste betreft kan gedacht worden aan (langdurig) werklozen, vooral onder lager opgeleiden en allochtone groepen. Voorts is er een relatief lage arbeidsdeelname van ouderen, vrouwen en arbeidsgehandicapten. Het overheidsbeleid is dan ook gericht op investeren in scholing en het bevorderen van een bredere inzetbaarheid van werknemers (employability). Bovendien wordt gestreefd naar reïntegratie in het arbeidsproces van mensen met een uitkering en van mensen zonder een arbeidsverleden. Het bevorderen van de economische zelfstandigheid van vrouwen en gendergelijkheid spoort hiermee. Speerpunten van beleid zijn onder meer het verbeteren van (her-)intredingmogelijkheden op de arbeidsmarkt van langdurig werklozen, arbeidsgehandicapten, vrouwen en ex-gedetineerden. Ook het naar de arbeidsmarkt leiden van vluchtelingen, alsmede het vergroten van de arbeidsdeelname van allochtone groepen behoort tot deze speerpunten (zie ook hoofdstuk 4).

Wat de aansluiting van scholing en arbeidsmarkt betreft gaat het naast de eerdergenoemde 'duale leertrajecten' ook om vernieuwende impulsen voor het behalen van de vereiste startkwalificaties voor werkenden en werkzoekenden voor wie het reguliere onderwijs geen aantrekkelijke c.q. haalbare vorm van scholing biedt. Samenwerking tussen onderwijsinstellingen en bedrijven ligt hierbij voor de hand, bijvoorbeeld via mentor- en tutorprogramma's gericht op een betere begeleiding van mensen in achterstandsituaties. Ook de oprichting van zogenoemde 'technocentra' als intermediaire organisaties die de aansluiting tussen (technisch) onderwijs en de arbeidsmarkt moeten bevorderen en onder meer kunnen worden ingezet bij het verbeteren van de startkwalificaties van achterblijvende groepen, kan hierbij behulpzaam zijn.

In algemene zin gaat het bij dit soort activiteiten om het slechten van de scheidingsmuren tussen onderwijs en arbeidsmarkt, gericht op het bevorderen van de (kwaliteit van de) instroom en doorstroom op de arbeidsmarkt.

Ook het terugdingen van voortijdige uitstroom van de arbeidsmarkt is een speerpunt van beleid. De veroudering van de beroepsbevolking, alsook het op termijn gaan krimpen van deze bevolking, brengt in dit verband ook een aanvullende scholingsbehoefte mee. Naast de bovengenoemde (her-)intredingsvraagstukken, gaat het dan ook om het bevorderen van de arbeidsparticipatie van ouderen, gericht op het langer doorwerken van ouderen. Het zuinig omspringen met het beschikbare potentieel aan oudere werknemers en de pogingen om hen langer aan de arbeidsmarkt te binden, staan echter haaks op de door velen nagestreefde vervroegde uittreding (o.a Van Dalen en Henkens, 2000).

**Figuur 3.2 De ontwikkeling van het arbeidsaanbod naar opleidingsniveau voor de periode 1992-1999 (realisaties) en 2000-2006 (ramingen), (1992=100)**



Bron: NIDI, in BZK, 2001

De veroudering van de bevolking werkt uiteraard ook door in de beroepsbevolking. De veroudering van de beroepsbevolking is tot nu toe gedeeltelijk gecompenseerd door een omvangrijke uittrede van oudere mannen. Deze trend lijkt zich nu te keren. Zo nam de arbeidsdeelname van 55-59 jarige mannen recent weer toe van 60% in 1995 naar 67% in 1999. Bij de vrouwelijke beroepsbevolking neemt de veroudering toe omdat vrouwen uit opeenvolgende generaties steeds langer aan het beroepsleven blijven deelnemen dan wel na een onderbreking van de loopbaan tijdens de gezinsvormingsfase naar de arbeidsmarkt terugkeren. Veroudering van de beroepsbevolking betekent, naast een stijging van de gemiddelde leeftijd van werkenden ook dat het relatieve aandeel ouderen in de beroepsbevolking fors zal toenemen. Zo behoorde in 1981 het grootste deel van de mannelijke beroepsbevolking tot de leeftijdscategorie 30-34 jaar; in 2020 zal de leeftijdscategorie 50-54 jarigen het grootst zijn. In figuur 3.3 wordt de ontwikkeling van de werkzame beroepsbevolking voor de jaren 1981, 1999 en 2020 gegeven.

Overigens werken slechts weinig mensen in Nederland door tot hun 65e en na deze 'pensioenleeftijd' rust er zelfs een taboe op het blijven doorwerken van ouderen en komt dit nauwelijks voor (zo had in 1992 ongeveer 4,5% van de 65-74 jarigen een betaalde werkkring – met name de zelfstandigen – terwijl dit in 1997 was gedaald tot 4,1%). Toch lijkt er ook hier een kentering op handen en zou het taboe op doorwerken na het bereiken van de 65-jarige leeftijd geleidelijk verdwijnen. Dit neemt niet weg dat het merendeel van de werkenden het liefst 'voortijdig' wenst te stoppen met

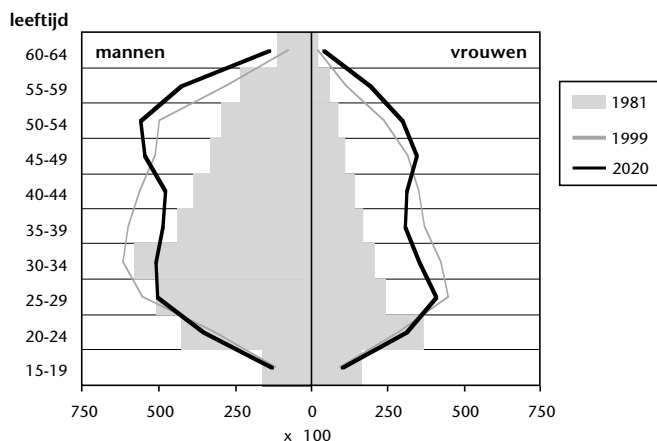
werken (Henkens, 2000). De vraag kan worden gesteld of het uitbreiden van de scholingsmogelijkheden voor oudere werknemers voor hen een prikkel kan zijn om het vroegtijdig uittreden uit te stellen.

### 3.4 Permanente educatie

De tijd dat onderwijs slechts in één fase van de menselijke levensloop plaats vond (de zogenoemde formatieve fase, ruwweg tussen het 5<sup>e</sup> en 25<sup>e</sup> levensjaar), ligt definitief achter ons. Permanente educatie, ofwel een leven lang leren, wordt steeds meer de realiteit. Het maakt daarbij in wezen niet uit of dit uit vrije keuze gebeurt (het klassieke vormingsideaal) dan wel wordt ingegeven door harde economische noodzaak. Het steeds verder verlengen van de scholingsduur kan worden gezien als voorbode van een algemeen geldend systeem van levenslang leren.

Culturele, economische, technologische en demografische processen zijn de drijvende krachten achter permanente educatie. Wat de culturele processen betreft gaat het onder meer om het streven naar ontplooiing en individuele autonomie dat in onze cultuur is ingebakken en kan worden samengevat als 'emancipatie'. Kennis en vaardigheden zijn noodzakelijke voorwaarden voor individuele en collectieve emancipatie. Het adagium 'kennis is macht' c.q. kennis geeft mogelijkheden om het eigen bestaan zelf vorm te geven, ligt daarbij in het verlengde van het klassieke vormingsideaal dat 'kennis om de kennis' nastreeft.

**Figuur 3.3** Werkzame beroepsbevolking naar geslacht en leeftijd in 1981, 1999 en 2020



Bron: Remery et al., 2001

De economische en technologische determinanten van permanente educatie zijn nauw verweven. Economische vooruitgang staat of valt met het incorporeren van technologische innovatie. Producten en diensten veranderen in steeds sneller tempo, waardoor standaardscholing en ervaringskennis steeds sneller verouderen. Dit geldt niet alleen voor de 'nieuwe economie' van de dotcom-wereld, maar betreft alle sectoren van bedrijvigheid en dienstverlening. Ook demografische processen als de veroudering van de bevolking, waaronder begrepen de veroudering van de beroepsbevolking en het op termijn gaan krimpen van de beroepsbevolking, doen de behoefte aan permanente educatie toenemen. Deze trends leggen immers extra druk op het economische draagvlak van onze samenleving en noodzaken tot verhoging van de arbeidsproductiviteit en arbeidsparticipatie, waarvoor kennisintensivering een noodzakelijke voorwaarde is. Waar voorheen het op peil houden van het kennisniveau van de beroepsbevolking juist door de instroom van jongeren met 'nieuwe kennis' werd gewaarborgd, betekent een dalende instroom van jongeren dat bijscholing van de zittende beroepsbevolking (o.a. ouderen) een extra impuls verdient.

Het moge duidelijk zijn dat permanente educatie niet alleen vanwege economische redenen de algemene norm zal worden. In een snel veranderende samenleving is een leven lang leren eveneens vereist om maatschappelijke participatie en sociale integratie in brede zin te bewaren en te bevorderen, ook voor diegenen die niet (meer) aan het arbeidsproces deelnemen, zoals ouderen, werklozen, arbeidsgehandicapten e.d. In dit verband mag onder meer gerekend worden met een toenemende participatie van hen aan het reguliere (ook hogere) onderwijs, als ook aan andere educatieve en vormende activiteiten ('hobby onderwijs').

Het stimuleren van deze participatie door het beter toegankelijk maken van bestaande faciliteiten en programma's, dan wel het bieden van speciaal op deze breed geschaakte categorie gerichte faciliteiten, kan zondermeer tot de grote uitdagingen aan het educatief en lerend systeem worden beschouwd.

Gericht beleid om financiële en andere drempels voor permanente educatie te verlagen of geheel te slechten zal als renderende investering in maatschappelijke (re-) integratie moeten worden opgevat en als zodanig tot de normale verworvenheden van een moderne verzorgingsstaat moeten gaan behoren. Naast en aanvullend op het streven naar 'employability' van de (potentiële) beroepsbevolking, gaat het bij permanente educatie dan uiteindelijk ook om het bevorderen van *sociability* en maatschappelijke integratie.

## 4 De multi-etnische samenleving en internationale mobiliteit

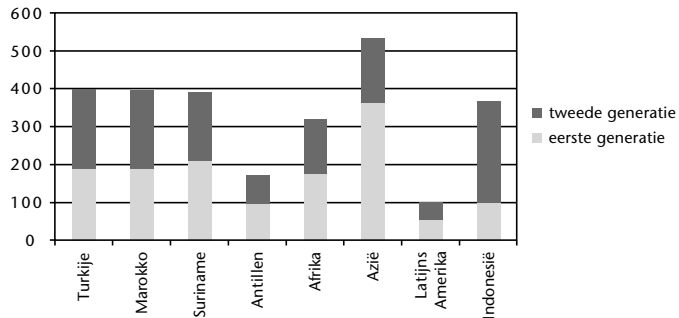
Internationale migratie heeft altijd een rol gespeeld in de bevolkingsontwikkeling van Nederland. Vooral sedert de jaren zestig van de 20<sup>e</sup> eeuw is ons land echter, min of meer ongewild, de facto een zogenoemd immigratieland geworden. De erkenning van dit feit in de jaren negentig, betekent niet dat de regering actief immigratie nastreeft. In de afgelopen decennia was er vooral sprake van restrictief toelatingsbeleid. De ontwikkelingen van de afgelopen decennia bevestigen wel dat internationale migratie een structurele factor is geworden voor de Nederlandse bevolkingsontwikkeling en dit zal in de voorzienbare toekomst niet anders zijn. Het getuigt dan ook van realiteitszin als wordt onderkend dat het aantal allochtonen de komende jaren fors zal toenemen. Naast de toestroom van nieuwkomers speelt hierbij ook de natuurlijke groei van deze – doorgaans jonge – bevolkingsgroepen een grote rol. Omdat de Nederlandse bevolkingsgroei de komende decennia bijna volledig door immigratie zal worden veroorzaakt, zal het aantal allochtonen van 2,6 miljoen in 1998 doorgroeien naar 3,8 miljoen in het jaar 2015. Deze groei doet zich met name voor bij de zogenoemde ‘niet-westerse allochtonen’. Deze bevolkingsgroep groeit volgens de meest recente bevolkingsprognose van het CBS van 1,3 miljoen in 1998 naar 2,3 miljoen in 2015.

Vanuit onderwijsperspectief is van belang dat de omvang van de zogenoemde eerste generatie niet-westerse allochtonen in deze periode met een half miljoen zal toenemen. Juist deze eerste generatie is grotendeels onbekend met ons land en zal een groot beroep doen op de integratiecapaciteiten van onze samenleving; onderwijs en educatie spelen daarbij een uiterst belangrijke rol.

Ook de aangroei van de tweede generatie (eveneens zo’n 500.000 personen tot 2015) zal een fiks beroep doen op de onderwijsvoorzieningen. Bedacht dient overigens te worden dat de allochtone bevolking niet alleen ruim geschakeerd is qua herkomstlanden, maar ook wat betreft sociale positie, onderwijspeil, e.d.

In figuur 4.1 worden de meest omvangrijke categorieën allochtonen in 2015 weergegeven. Uit de figuur blijkt dat de snelst groeiende groep allochtonen een Aziatische oorsprong heeft, hetgeen met name door een aanhoudend hoog aantal asielzoekers (en de daaruit mogelijk voortvloeiende gezinshereniging) wordt veroorzaakt; hetzelfde geldt overigens voor de allochtone bevolking van Afrikaanse herkomst.

**Figuur 4.1 Aantal allochtonen in 2015**



Bron: WPRB, 2000

## 4.1 Niet-westerse allochtone groepen

De samenstelling van de allochtone bevolking anno 2000 wordt weergegeven in tabel 4.1. Duidelijk is dat van de zogenoemde niet-westerse allochtonen de Turkse, Surinaamse en Marokkaanse groepen het meest omvangrijk zijn. Bij de westerse allochtonen zijn vooral de groepen uit Duitsland en Indonesië sterk vertegenwoordigd.

Kijken we naar de leeftijdsopbouw van de allochtone bevolking dan overheerst een jeugdig beeld, met name voor de niet-westerse allochtonen. Een uitzondering vormt de groep met een Indonesische achtergrond, die al flink vergrijsd is; in 1998 was van deze groep ongeveer eenderde ouder dan 65 jaar terwijl dit in 2015 al meer dan de helft zal zijn. Ook bij de andere allochtone groepen wordt de vergrijzing belangrijker, vooral bij de Turkse, Marokkaanse, Surinaamse en Antilliaanse groepen. Andere allochtone groepen, met name degenen die afkomstig zijn uit Afrika en Azië vergrijzen in veel mindere mate, doordat voor deze groepen rekening wordt gehouden met een blijvend forse instroom van vooral jonge immigranten.

De allochtone bevolking is nog steeds in overwegende mate geconcentreerd in de grote steden waarbij circa 40% van de allochtonen in de vier grootste steden van ons land woonachtig is. Ongeveer de helft van de 'schoolbevolking' in de grootste steden is van allochtone afkomst.

Deze concentratie neemt niet weg dat zich een geleidelijke verspreiding van de allochtone bevolking voordoet, zoals duidelijk wordt uit tabel 4.2 waar de bevolkingssamenstelling

van de grote steden naar allochtoniteit voor een tweetal jaren (1990 en 2000) wordt weer-gegeven. Het ligt in de lijn der verwachting dat deze spreidingstendens zich zal voortzetten.

**Tabel 4.1 Allochtonen in Nederland naar geboorteland, 1 januari 2000**

Geboorteland	Totaal	Eerste generatie		Tweede generatie		% van de allochtonen geboren in buitenland
		twee ouders	een ouder	twee ouders	een ouder	
<b>Totaal</b>	<b>2775302</b>	<b>1431122</b>	<b>518343</b>	<b>825837</b>		
niet-westerse landen	1408777	886239	386296	136242		51
waarvan:						
Turkije	308890	177754	118492	12644		11
Nederlandse Antillen/Aruba	107197	69266	15535	22396		4
Suriname	302514	183249	82326	36939		11
Afghanistan	21468	19819	1581	68		1
China	29759	20054	8084	1621		1
Irak	33449	29825	3123	501		1
Iran	22893	19832	1779	1282		1
Pakistan	16149	10334	4833	982		1
Vietnam	14717	10284	4027	406		1
Egypte	14398	9056	1649	3693		1
Ghana	15609	10679	3507	1423		1
Kaapverdië	18242	11007	5556	1679		1
Marokko	262221	152540	100055	9626		9
Somalië	28780	21418	7197	165		1
Zuid-Afrika	12524	6624	578	5322		0
westerse landen	1366525	544883	132047	689595		49
waarvan:						
België	112604	34854	5929	71821		4
Duitsland	401119	107231	21799	272089		14
Frankrijk	29792	15455	1452	12885		1
Italië	33780	16161	2261	15358		1
Polen	29180	16015	1753	11412		1
Spanje	30013	17282	3509	9222		1
Verenigd Koninkrijk	69263	40984	3428	24851		2
Voormalig Joegoslavië	66947	50416	9319	7212		2
Verenigd Koninkrijk	22625	16081	1461	5083		1
Verenigde Staten	26808	16860	895	9053		1
Indonesië	405155	140659	71120	193376		15

Bron: CBS, *Maandstatistiek van de bevolking september 2000*, pp. 22-85

Het zal niet verbazen dat allochtone groepen doorgaans een laag opleidingsniveau hebben, alhoewel ook hier sprake is van een gevarieerd beeld. Nu is het opleidingsniveau van allochtonen in de loop der jaren weliswaar gestegen (evenals dat van de autochtone bevolking), maar dit inhaalproces wordt vertraagd door de instroom van doorgaans laagopgeleide nieuwkomers.

**Tabel 4.2 Gemeenten met 100.000+ inwoners (per 1-1-2000) naar allochtoniteit (niet-westers, westers, autochtoon) voor 1990 en 2000 (%)**

Gemeente	1990			2000		
	Allochtonen		Autochtonen	Allochtonen		Autochtonen
	niet-westers	westers		niet-westers	westers	
Almere	8,8	9,2	82,0	16,7	9,7	73,6
Amersfoort	7,0	7,8	85,2	11,4	8,5	80,1
Amsterdam	22,0	12,6	65,4	31,1	13,3	55,6
Apeldoorn	4,0	8,1	87,9	5,7	7,7	86,6
Arnhem	8,3	10,9	80,8	14,1	11,4	74,5
Breda	5,8	9,6	84,6	8,6	10,0	81,4
Dordrecht	8,5	9,1	82,4	14,1	9,8	76,1
Ede	4,2	8,2	87,6	5,8	7,1	87,0
Eindhoven	6,8	10,3	82,9	12,4	11,2	76,5
Emmen	2,2	7,5	90,3	2,8	6,6	90,6
Enschede	7,3	8,6	84,2	12,1	12,6	75,3
Den Haag	18,2	12,5	69,3	27,9	12,2	59,9
Groningen	4,2	8,1	87,7	7,5	9,0	83,5
Haarlem	5,9	7,5	86,6	10,8	9,6	79,5
Haarlemmermeer	3,9	8,4	87,7	7,5	9,4	83,1
's-Hertogenbosch	6,9	8,7	84,4	8,8	8,5	82,7
Leiden	7,1	9,1	83,7	11,8	10,7	77,5
Maastricht	2,6	13,8	83,6	5,5	14,3	80,1
Nijmegen	6,2	11,3	82,4	10,4	11,7	77,9
Rotterdam	19,8	8,7	71,5	30,5	9,5	60,0
Tilburg	6,8	7,5	85,6	11,8	7,9	80,4
Utrecht	14,8	9,7	75,4	19,9	9,9	70,2
Zaanstad	7,9	7,6	84,5	13,1	8,2	78,7
Zoetermeer	8,6	11,9	79,5	12,2	11,6	76,2
Zwolle	4,4	6,0	89,6	7,2	6,6	86,2
Overig	2,8	7,3	89,6	4,9	7,8	87,3

Bron: CBS gegevens

In tabel 4.3 wordt de recente ontwikkeling van het opleidingsniveau voor de vier grootste allochtone groepen in beeld gebracht.

Bij deze gegevens kan nog worden aangetekend dat het opleidingsniveau van de tweede generatie aanzienlijk hoger is dan dat van de eerste generatie of dat van de immigranten die op oudere leeftijd naar Nederland kwamen.

Alhoewel er over het geheel genomen sprake is van vooruitgang, blijven de prestaties van allochtonen in het Nederlandse onderwijs achter bij die van autochtonen. Deze (taal-)achterstand is al merkbaar bij de start van het basisonderwijs.

Omdat de basisscholen er slechts minimaal in slagen om deze achterstand te verminderen, beklijft deze ook in het vervolgonderwijs. Mede hierdoor verlaten



**Tabel 4.3** Gerealiseerd opleidingsniveau van degenen die geen voltijdse dagopleiding meer volgen (15-64 jaar), naar geslacht en etnische groepering, 1994 en 1998 (%)

	Turken		Marokkanen		Surinamers		Antillianen/Arubanen		Autochtonen	
	1994	1998	1994	1998	1994	1998	1994	1998	1994	1998
Mannen										
Max. BAO	62	58	76	72	34	28	22	23	19	18
VBO/MAVO	23	19	14	12	36	34	30	29	26	27
MBO/HAVO/WWO	12	17	7	11	21	21	29	28	28	25
HBO/WO	3	5	3	6	9	16	19	20	27	30
Vrouwen										
Max. BAO	74	71	81	79	37	30	27	32	22	18
VBO/MAVO	16	13	11	8	32	30	34	30	29	29
MBO/HAVO/WWO	8	13	5	11	21	26	23	26	25	27
HBO/WO	2	3	3	2	10	14	16	12	24	26
Totaal										
Max. BAO	68	64	78	75	36	29	25	28	20	18
VBO/MAVO	20	16	12	10	34	32	32	30	27	28
MBO/HAVO/WWO	10	15	6	11	21	24	25	27	27	26
HBO/WO	3	4	3	4	10	15	17	15	26	28
Aantal respondenten	1.682	2.880	1.666	2.234	1.329	2.404	871	1.157	1.549	2.024

Bron: 'Integratiemonitor 2000'

onevenredig veel leerlingen uit de allochtone groepen het vervolgonderwijs vroegtijdig en zonder diploma. Zij die wel volhouden stromen gemiddeld op een lager niveau uit dan autochtone leerlingen. Deze onderwijsachterstand werkt door op de arbeidsmarkt en bestendigt de relatief zwakke arbeidsmarktpositie van allochtonen.

Het beeld wordt nog gevarieerder als ook de situatie van vluchtelingengroepen in oenschouw wordt genomen. Omdat het hier doorgaans gaat om groepen die relatief kort in ons land zijn, wordt daarbij het gerealiseerde opleidingsniveau in het land van herkomst als indicator genomen. Voor vluchtelingen afkomstig uit Iran, Somalië, Ethiopië/Eritrea blijkt het opleidingsniveau dan vergelijkbaar of hoger dan dat van Surinamers en Antillianen/Arubanen. Bij de Afgaanse vluchtelingen overtreft het opleidingsniveau dat van de autochtone bevolking; ook onder Iraniërs bevinden zich relatief veel hoogopgeleiden (eenderde heeft een HBO- of WO-diploma) (Martens en Weijers, 2000).

Welke uitdagingen voor onderwijs en educatie zijn nu uit bovenstaande en andere informatie de destilleren?

Een eerste greep kan volstaan:

- taalachterstand c.q. educatieachterstand van allochtonen zou op een zo vroeg mogelijk moment moeten worden aangepakt, liefst voordat het basisonderwijs begint. Aangezien de leerplicht hier nog niet geldt, gaat het vooral om het op vrijwillige basis bevorderen van met name het taalonderwijs. Kinderopvang kan hierbij een wezenlijke rol spelen; het beter toegankelijk maken van de desbetreffende voorzieningen voor allochtone groepen, het stimuleren van zelforganisatie hiervan op kleinschalig niveau en in de directie leefomgeving ligt hierbij voor de hand; experimenten met vroegtijdige en voorschoolse educatie vinden reeds plaats en zouden moeten worden bevorderd. In dit verband kan ook het vervroegen van de leerplicht, waarvoor een meerderheid in de Tweede Kamer zich reeds uitsprak, een bijdrage leveren.
- niet alleen het bevorderen van de beheersing van de Nederlandse taal is van belang, maar evengoed het leren functioneren in de Nederlandse onderwijscultuur die sterk gericht is op individualiteit en vrijheid. De aansluiting van de opvang thuis en op school vormt hier een grote uitdaging; en in dit verband kan het bevorderen van de betrokkenheid van allochtone ouders bij het onderwijs van hun kinderen tot de prioriteiten worden gerekend; ook op dit gebied is reeds sprake van diverse experimenten;
- de mogelijkheden van het reguliere basisonderwijs om, soms zeer aanzienlijke, onderwijsachterstanden bij allochtone groepen weg te werken zijn beperkt en zouden aanzienlijk moeten worden uitgebreid. Bij de planning en implementatie van basisonderwijsvoorzieningen dient bij uitstek rekening gehouden te worden met de ontwikkeling van de etnische samenstelling van de bevolking en de regionale uitsortering daarvan. In dit verband is een pleidooi voor een regelmatige regionale allochtonenprognose (consistent met de reeks beschikbare nationale prognose) op zijn plaats, ook met het oog op de grote dynamiek van de allochtone bevolking en de toenemende regionale spreiding van deze bevolkingsgroepen;
- de gevolgen van regionale of lokale clustering en concentratie van allochtone groepen voor het onderwijs ('zwarte' scholen) dan wel de verdere verspreiding van deze groepen verdienen meer aandacht; zijn er effecten van concentratie en deconcentratie van allochtonen op onderwijsresultaten c.q. sociale positie en maatschappelijke integratie?
- in het vervolgonderwijs ligt de uitdaging met name bij het vasthouden van eenmaal ingestroomde onderwijsvolgenden en het voorkomen van vroegtijdige schoolverlating; ook hier gaat het om extra faciliteiten alsook om het stimuleren van gezamenlijke verantwoordelijkheden van thuismilieu en school.

## 4.2 Overige allochtone groepen

Naast de eerdergenoemde meer 'klassieke' allochtonen, zijn er de overige allochtone groepen, zoals ingezetenen van Europese en andere ontwikkelde landen. Alhoewel hier niet per definitie sprake is van een achterstandsituatie, wil dit niet zeggen dat deze categorie niet van belang is voor onderwijs en educatie. Ook bij deze groepen is, vanuit een inburgerings- en arbeidsmarktperspectief – ook bij tijdelijk verblijf – behoefte aan educatie. Mede vanwege de nagestreefde toenemende mobiliteit binnen Europa, en de te verwachten impuls die uit zal gaan van de komende uitbreiding van de Europese Unie, lijkt hier sprake te zijn van een groeiemarkt.

Het zo optimaal mogelijk benutten van internationale arbeidsmigratie uit Europese dan wel andere landen voor de Nederlandse economie zal onder meer moeten inhouden dat ook door het ontvangende land in scholing van de arbeidsmigrant zal moeten worden geïnvesteerd. Dit geldt ook voor tijdelijke arbeidsmigratie. Scholingsovereenkomsten tussen zendende en ontvangende landen (en het erkennen van buitenlandse opleidingen) lijken hier geboden, evenals afspraken en systematisch beleid in EU-verband. Nu de discussie over internationale arbeidsmigratie in een versnelling is geraakt, is het raadzaam om ook scholingsaspecten nadrukkelijk in de overwegingen te betrekken.

In algemene zin lijkt een nieuwe doordenking van het algemene inburgeringsbeleid voor (tijdelijke dan wel definitieve) nieuwkomers, inclusief toegelaten vluchtelingen en asielgerechtigden en de cruciale plaats die onderwijs en educatie daarbij zullen moeten innemen, geboden. De plicht tot inburgering en met name taalverwerving dient daarbij centraal te staan. Meer in het algemeen gaat het bij inburgering ook om het overdragen van de grondbeginselen van onze Westerse cultuur (zoals de democratische rechtsorde, grondrechten, zelfbeschikking, gelijkwaardigheid van man en vrouw, scheiding van kerk en staat e.d.).

## 4.3 Internationalisering

Verwacht mag worden dat ook Nederlandse ingezetenen internationaal steeds mobieler zullen worden, zowel binnen de EU als daarbuiten. Onder meer voor studenten in het hoger onderwijs zal het steeds gebruikelijker worden (een deel van) de studie in het buitenland te volgen. Deze ontwikkeling dient bevorderd te worden.

Recente plannen om bijvoorbeeld de internationale mobiliteit van studenten te bevorderen door versoepeling van de studiefinanciering, bieden hiertoe al een opmaat. Met het oog op de veroudering van de (beroeps-)bevolking lijkt het overigens raadzaam om de strikte leeftijdsgrenzen van de studiefinanciering te heroverwegen, als stimulans voor het levenslang leren. In verband met de internationalisering is voorts de versterking van het (middelbaar en hoger) onderwijs in internationaal gangbare talen van belang. De versmalling van de internationale taalvaardigheid tot de Engels taal wordt daarbij steeds meer als een belemmering ervaren. Een verbreding van deze taalvaardigheden met andere talen zou de internationalisering zeker bevorderen.

In algemene zin vormt de, mede door demografische ontwikkelingen versterkte tendens naar voortgaande internationalisering – ondermeer maar niet uitsluitend in Europees verband – één van de belangrijkste uitdagingen voor het onderwijs- en educatief systeem van ons land. Een versterking van dit systeem zou ook de concurrentiekracht van ons land in de internationale kennissamenleving dienen te waarborgen.

## 5 De veroudering van de beroepsbevolking in onderwijs en educatie

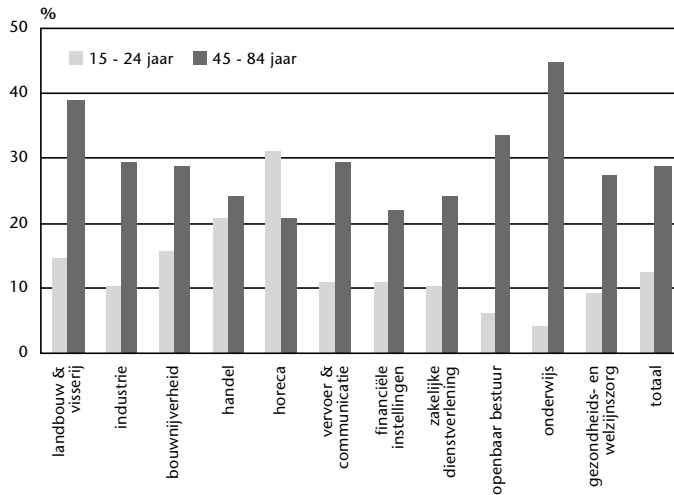
De veroudering van de Nederlandse bevolking gaat uiteraard niet aan het onderwijs voorbij. Het mes snijdt hier aan twee kanten. Op de eerste plaats werkt de veroudering door in de vraag naar onderwijsvoorzieningen, waarin het voorgaande al aandacht aan werd geschonken. Niet minder belangrijk is echter dat ook aan de aanbodkant van de onderwijsmarkt met veroudering rekening gehouden moet worden. Zo wees een recente studie van het NIDI uit dat het onderwijs niet alleen één van de meest omvangrijke sectoren op de Nederlandse arbeidsmarkt is, maar ook één van de meest verouderde (Van Imhoff et al., 1999). Op dit moment is bijna de helft van de 400.000 werknemers in deze sector 45 jaar of ouder en dit aandeel zal in de nabije toekomst verder stijgen. De verouderde leeftijdssamenstelling in het onderwijs (zie figuur 5.1) is vooral het gevolg van de fikse uitbreiding van het personeelsbestand in de jaren zeventig. De geringe mobiliteit vanuit deze sector naar andere sectoren en bezuinigingen in de jaren tachtig, waardoor de instroom van nieuw personeel werd ingekrompen, droegen eveneens bij aan de veroudering. Het stimuleren van de uitstroom van ouderen remde de veroudering van het onderwijs-personeelsbestand enigszins af.

De veroudering van het personeelsbestand varieert binnen de diverse te onderscheiden sectoren van het onderwijsveld (zie figuur 5.2).

Zo is de veroudering in het primaire onderwijs tot nu toe relatief bescheiden geweest, maar dit zal de komende jaren ingrijpend veranderen; het voortgezet onderwijs is een van de meest verouderde sectoren op de Nederlandse arbeidsmarkt. Ook het beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie zijn sterk vergrijsd en zullen nog verder verouderen. In het hoger beroepsonderwijs wordt op termijn (na 2006) een vrije sterke verjonging van het personeelsbestand verwacht, terwijl ook in het wetenschappelijk onderwijs verjonging gaat optreden.

Via scenarioberekeningen bestaat er inzicht in de effecten van mogelijk nieuw beleid. Wordt sterk ingezet op het reactiveren van ouderen door leeftijdsbewust personeelsbeleid dan loopt de voortijdige uitstroom van ouderen sterk terug en zet de veroudering

**Figuur 5.1. Percentage jongeren en ouderen in de werkzame beroepsbevolking naar bedrijfstak in 1997**



Bron: 'Integratiemonitor 2000'

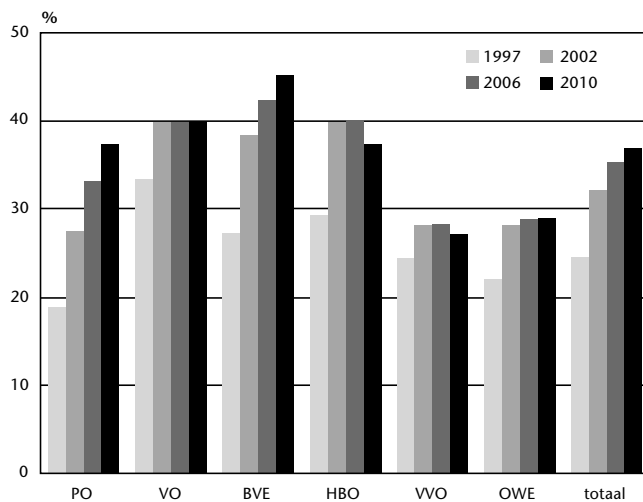
van het personeelsbestand flink door. Als dit beleid niet succesvol is, en het doorstromen de overhand heeft, dan temporeert de veroudering van het personeelsbestand.

De gevolgen voor de onderwijsbudgetten van beide scenario's zijn overigens gering. De algemene conclusie dat de voortschrijdende veroudering van de onderwijssector tot kostenstijging zal leiden, is onomstreden; dat deze kostenstijging wordt gedempt door het instromen van jong (dus goedkoper) personeel, zal ook niet verbazen. Als cruciale vragen staan dan open of oudere werknemers verlokt kunnen worden om in het onderwijs werkzaam te blijven (reactivering) en of de sector voldoende aantrekkelijk is c.q. wordt voor jongeren. In beide gevallen moet rekening gehouden worden met kostenstijging, hetzij door het behouden van duur ouder personeel dan wel door het invoeren van meer concurrerende (dus duurdere) arbeidsvoorwaarden voor jongeren.

Samenvattend mag verwacht worden dat zich op de onderwijsarbeidsmarkt in toenemende mate knelpunten gaan voordoen. Zo zal de vraag naar onderwijzend personeel blijven stijgen vanwege nog toenemende leerlingenaantallen alsook het extra beroep dat op het onderwijs wordt gedaan door allochtone groepen, maar ook vanwege de noodzakelijke vervanging van ouder personeel. Naast deze demografische factoren spelen ook beleidsfactoren een rol zoals de arbeidsduurverkorting

en de verkleining van de klassengrootte. Tegelijkertijd verschijnen er steeds minder starters op de arbeidsmarkt tengevolge van de eerder beschreven demografische ontwikkelingen. Een en ander betekent dat steeds sterker zal moeten worden ingezet op de werving van onderwijspersoneel.

**Figuur 5.2 Percentage werkzame 50-plussers (actieven) in het onderwijs naar sector in de periode 1997-2010**



Bron: DEMOS (1999, no. 2)





# Epiloog

Wat betekenen demografische ontwikkelingen nu voor onderwijs en vorming? Welke uitdagingen bieden veranderingen in de omvang en samenstelling van de bevolking aan het onderwijssysteem, en hoe verhouden deze zich tot andere maatschappelijke ontwikkelingen? Betekent een groeiende bevolking automatisch 'meer van hetzelfde' en kunnen prognoses van aantalsontwikkelingen direct vertaald worden in handzame ramingen van onderwijsvragenden, lesgevendenden en de bijbehorende voorzieningen? In deze voorstudie is gepoogd op deze vragen antwoord te geven. In deze slot-beschouwing vatten wij de teneur van het betoog samen.

Waar de demografische ontwikkeling van ons land grotendeels gekenmerkt wordt door een tamelijk stabiel patroon van aanhoudend lage vruchtbaarheid, een stijgende levensduur, en een nog voortdurende maar geleidelijk afnemende bevolkingsgroei, is de voorziene veroudering van de bevolking een logisch gevolg. Het patroon van de internationale migratie is minder stabiel en moeilijker te voorspellen, maar desalniettemin is ook hier, en zeker op de wat kortere termijn tot 2010, het toekomstige beeld duidelijk. Nederland vergrijsst niet alleen, maar wordt als multi-etnische samenleving ook steeds kleurrijker. Noch de oudere, noch de allochtone bevolking is overigens homogeen; de variatie in leefstijlen, waarden en normen, sociale positie en gedrag is zeer groot.

Dat sprake is van relatief stabiele processen in de demografische ontwikkeling wil niet zeggen dat er ook stabiliteit is in de aantalsontwikkeling van te onderscheiden categorieën in de bevolking. Wat de geboortenontwikkeling betreft zorgen veranderingen in de timing van geboorten (inhaal, uitstel) voor jaarlijkse schommelingen in de aantallen geboorten; de resulterende leeftijdscohortes/geboortengeneraties hebben dan ook een steeds wisselende omvang, waarin ook veranderingen in sterfte en migratie doorwerken. Ook de regionale uitsplitsing van demografische trends laat soms aanzienlijke verschillen tussen regio's zien, ook omdat de regionale deelbevolkingen een wisselende structuur kennen. Dit leidt tot een op het eerste gezicht paradoxale constatering dat ook bij stabiele processen met soms sterk wisselende aantalsverhoudingen rekening gehouden moet worden, ook bij de planning van onderwijsvoorzieningen. Een goed uitgewerkt

systeem van nationale en regionale bevolkingsprognoses, waaronder begrepen prognoses voor allochtone groepen, is een eerste vereiste voor een goede planning van onderwijsvoorzieningen; met name een regionale minderhedenprognose en regionale en lokale leerlingenprognoses worden hierbij niet gemist. De gebruikswaarde van dergelijke prognoses, waarvoor bij beleidsmakers op regionaal en lokaal niveau het instrumentarium vaak ontbreekt, is aanzienlijk.

Veroudering, ook van de beroepsbevolking, alsmede een gevarieerder etnische samenstelling doen als zodanig een bijzonder beroep op onderwijs en scholing. Herenbijscholing in het perspectief van een levenlang leren, het terugdringen van onderwijsachterstanden, het zo lang mogelijk en optimaal benutten van 'menselijk kapitaal' houden zonder uitzondering een extra beroep op onderwijs en scholing in. Voor een efficiënt en doelmatig onderwijsbeleid betekent dit onder meer het terugdringen van verkokering en het meer doorlaatbaar maken van grenzen tussen de werelden van onderwijs, arbeid en vrije tijd. Flexibiliteit in oplossingen en creatieve samenwerking tussen de vele belanghebbenden zullen de sleutelbegrippen zijn waarmee gewerkt moet worden. Naast de in het voorgaande beschreven veranderingen in de omvang en vooral ook de samenstelling van de bevolking, die als 'externe' uitdagingen aan het educatief en lerend systeem kunnen worden opgevat, dient ook rekening gehouden te worden met meer 'interne' aangelegenheden, waarbij dan met name gedoeld wordt op de veroudering van het personeelsbestand in onderwijsland. Externe en interne demografische uitdagingen tezamen zullen, naast onderwijsinhoudelijke vraagstukken (kwaliteit en efficiency, klassegrootte, werkdruk e.d.), de toekomst van het systeem voor een belangrijk deel blijven vormen. Het is te hopen dat het onderwijsbeleid hier terdege rekening mee zal houden.

# Literatuurlijst

- BZK (2001), *De arbeidsmarkt in de collectieve sector. Investeren in mensen en kwaliteit*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Gaag, N. van der, L. van Wissen, E. van Imhoff en C. Huisman (1999), *National and Regional Population Trends in the European Union*. Den Haag: NIDI.
- Henkens, K. (2001), met pensioen en toch een baan? Werken 65-plussers steeds meer geaccepteerd. In: *DEMOS* (17) no. 1.
- Imhoff, E. van *et al.* (1999), Forse kostenstijging door veroudering onderwijssector. In: *DEMOS* (15) no. 8.
- Imhoff, E. van (1999), *Scenario's voor veroudering in het onderwijs en haar consequenties*. Zoetermeer: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.
- Martens, E.P. en Y.M.R. Weijers (2000), *Integratiemonitor 2000*. Rotterdam: ISEO.
- Nimwegen, N. van en G. Beets (red) (2000), *Bevolkingsvraagstukken in Nederland anno 2000. Rapport van het Werkverband Periodieke Rapportage Bevolkingsvraagstukken*. Den Haag: NIDI. (rapport nr. 58).
- Praag, C. van en Paul Tesser (2000), *Immigratie in Nederland: sociale gevolgen*. In: *Bevolkingsvraagstukken in Nederland anno 2000. Rapport van het Werkverband Periodieke Rapportage Bevolkingsvraagstukken*. Den Haag: NIDI (rapport nr. 58).
- Remery, Ch., K. Henkens, J. Schippers, A. van Doorne-Huiskes en P. Ekamper (2001), *Organisaties, veroudering en management: een onderzoek onder werkgevers*. Den Haag . NIDI. (rapport nr. 61).
- Sociaal en Cultureel Planbureau (1998), *Trends in onderwijsdeelname*. Sociale en Culturele Studies, no. 25, Rijswijk, 1998.