Wat wil Nederland? Vol of groen?

Posted on 29 juni 2019 by Jan H. van de Beek

Bevolkingsbeleid was vaak taboe, maar na een oproep uit de Tweede Kamer zijn nu alle planbureaus van de overheid ingeschakeld om vooruit de kijken naar de omvang en samenstelling van de bevolking over dertig jaar, in 2050.

Migratiespecialist Jan van de Beek loopt hier in Wynia's Week op de uitkomsten vooruit. Omdat er te weinig kinderen worden geboren, zou de bevolking kunnen krimpen. Maar als de immigratie van de laatste jaren doorzet, groeit de bevolking juist, wellicht naar zo'n 23 miljoen aan het eind van de eeuw.

En wat willen we eigenlijk? Een vol en bruisend land, met wellicht ook veel sociale spanningen en weinig natuur? Of liever minder mensen, maar harmonieuzer en groener?

Recent verscheen de periodieke herziening van de bevolkingsprognose van de Verenigde Naties. Deze bevat voor tal van regio's en landen – waaronder Nederland – scenario's voor de bevolkingsontwikkeling. Met name veronderstellingen over geboorte en migratie maken voor Nederland het verschil.[1] De overheid kan die variabelen natuurlijk slechts beperkt beïnvloeden, maar toch suggereren de wijd uiteenlopende uitkomsten dat er voldoende ruimte voor beleid is. Dat roept direct twee vragen op: is het **wenselijk** om de bevolkingsomvang te sturen met beleid en in welke mate is dat **mogelijk**?

Allereerst de feiten. In Figuur 1 zijn vier van de VN-scenario's voor Nederland weergegeven. De gestippelde lijn stelt de waargenomen bevolkingsgroei voor. In 1950 telde Nederland nog 10 miljoen inwoners tegen ruim 17 miljoen nu. In de lijn zijn wat golfbewegingen waar te nemen veroorzaakt door verschijnselen als geboortebeperking, migratie en vergrijzing. Vanaf 2020 stellen de lijnen in Figuur 1 enkele van de scenario's voor die de VN heeft doorgerekend. Zoals gezegd: de uitkomsten zijn nogal uiteenlopend en als men beleid op bevolkingsontwikkeling zou willen maken valt er ook echt iets te kiezen.

Laten we eens kijken waar die beleidsruimte ligt, om te beginnen voor wat betreft

geboorten. In de MEDIUM VARIANT telt Nederland aan het eind van de eeuw 15,8 miljoen inwoners. De VN gaat daarbij uit van een vruchtbaarheid van ruim 1,7 'kind per vrouw'. In de LOW VARIANT ligt de vruchtbaarheid 0,5 'kind per vrouw' lager en krimpt de bevolking in Nederland tot 10,8 miljoen inwoners in 2100.

In de HIGH VARIANT ligt de vruchtbaarheid juist een 'half kind per vrouw' hoger en telt Nederland in 2100 met 22,4 miljoen zielen meer dan twee keer zoveel inwoners dan in de LOW VARIANT. Het verschil tussen deze twee scenario's bedraagt maar liefst 11,6 miljoen mensen! Met andere woorden, bij elke stijging of daling van de vruchtbaarheid met 0,1 kind per vrouw ligt de bevolking aan het eind van de eeuw circa 1,2 miljoen personen hoger of lager.

Dan de effecten van meer of minder **immigratie**. In Figuur 1 laat scenario ZERO-MIGRATION zien dat het effect van een migratiestop aanzienlijk is. De bepalende variabele hier is het jaarlijkse migratiesaldo; het aantal immigranten minus het aantal emigranten per jaar. Het migratiesaldo in de MEDIUM VARIANT ligt rond 1,2 immigranten per 1000 inwoners. Dat komt neer op een migratiesaldo van 20 duizend personen per jaar.

Nederland: naar 13,4 of naar 23 miljoen?

Zonder die immigratie komt het inwonertal aan het eind van de eeuw uit op 13,4 miljoen. Bij ZERO-MIGRATION ligt de bevolkingsomvang dus 2,4 miljoen lager dan in de MEDIUM VARIANT. Met andere woorden: als het jaarlijks migratiesaldo tot het eind van de eeuw 10 duizend personen hoger (of lager) ligt betekent dit dat Nederland aan het eind van de eeuw 1,2 miljoen inwoners meer (of minder) telt. Scenario ZERO-MIGRATION maakt overigens nog iets duidelijk: zónder immigratie krimpt de bevolking gestaag, als de huidige lage vruchtbaarheid permanent zou voortduren, om uiteindelijk zelfs helemaal te verdwijnen.

Relatief kleine veranderingen van het migratiesaldo leiden op termijn tot grote verschillen in bevolkingsomvang. Om dit te illustreren zijn met het demo-demo model vier scenario's doorgerekend (zie Figuur 2).

[2] Het scenario met een migratiesaldo van 0 is geënt op het ZERO-MIGRATION scenario van de VN en het scenario met migratiesaldo 20 duizend op de MEDIUM

VARIANT.

Gezien de immigratie van de afgelopen decennia en het steeds groter wordende aandeel immigranten in de bevolking is een jaarlijks migratiesaldo van 40 duizend wellicht realistischer dan de 20 duizend die de VN hanteert voor de MEDIUM VARIANT. Bij dat migratiesaldo stabiliseert de bevolking rond de 18 miljoen (zie Figuur 2). Netto migratie en bevolkingskrimp door een laag kindertal heffen elkaar dan min of meer op.

Natuurlijk zou de netto migratie ook hoger kunnen uitpakken. Zou het migratiesaldo de rest van de eeuw uitkomen op het gemiddelde van de afgelopen paar jaar – circa 80 duizend – dan telt Nederland aan het eind van de eeuw circa 23 miljoen inwoners (zie Figuur 2). Tot het eind van de eeuw jaarlijks netto 40 duizend extra immigranten zorgt in 2100 dus voor zo'n vijf miljoen extra inwoners – immigranten én hun nakomelingen.

Kleine verschillen, grote gevolgen

Het bovenstaande levert twee simpele vuistregels op. Elke stijging of daling van de vruchtbaarheid met '0,1 kind per vrouw' betekent aan het eind van de eeuw 1,2 miljoen inwoners meer of minder. En elke stijging of daling van het migratiesaldo met 10 duizend personen betekent aan het eind van de eeuw eveneens 1,2 miljoen inwoners meer of minder. De grote vraag is: zouden geboorte en migratie twee 'knoppen' moeten zijn waaraan de beleidsmakers moeten gaan 'draaien'? Zouden de overheid en de kiezer dat moeten willen?

Laten we eerst kijken naar bevolkingsgroei. Nederland is een dichtbevolkt land. Natuurlijk kunnen er altijd mensen bij, maar feitelijk is Nederland nu al veel te klein voor het aantal inwoners met het huidige welvaartspeil, als men bijvoorbeeld kijkt naar de ecologische voetafdruk. De Nederlandse veehouderij is bijvoorbeeld afhankelijk van grootschalig landgebruik in o.a. Zuid-Amerika. Daarnaast worden allerlei doelstellingen met betrekking tot. milieu, landschap, energie en klimaat lastiger te behalen als de bevolking blijft groeien.

Op wereldschaal is bevolkingsgroei zelfs één van de meest nijpende problemen. Men kan optimistisch zijn over het menselijk aanpassingsvermogen, maar de snelheid waarmee allerlei eindige bronnen worden uitgeput door een steeds grotere wereldbevolking is toch zorgwekkend. Neem alleen al het hoge gebruik van een

eindige bron als fosfaat, dat onmisbaar is voor kunstmest en daarmee voor het voeden van een groeiende wereldbevolking.

Is bevolkingskrimp een zegen?

Kortom, een matige bevolkingskrimp zou wellicht helemaal niet slecht zijn. Een jaarlijks migratiesaldo onder 40 duizend zou bij de huidige vruchtbaarheid leiden tot bevolkingskrimp. Men zou die bevolkingskrimp ook kunnen omarmen.

Met minder mensen zal er meer ruimte komen voor rust, recreatie, landschap, verduurzaming van de landbouw, kortom, meer ruimte per inwoner voor allerlei functies. Uiteraard zal krimp ook uitdagingen met zich meebrengen. Denk alleen al aan de structureel afnemende vraag naar vastgoed. Wellicht moet de overheid zelfs een programma optuigen om laagwaardig vastgoed uit de markt te nemen.

Veel hangt ook af van perspectief. Voor wie nationaal denkt en van ruimte, natuur en landschappelijk schoon houdt of bijvoorbeeld helemaal af wil van intensieve agrarische productie is krimp wellicht een aanlokkelijk perspectief. Voor wie het toekomstige Nederland ziet als een bruisende stadstaat aan de rand van een verenigd Europa, is 30 miljoen inwoners wellicht een wenkend perspectief.

Als de keuze voor krimp of groei (in plaats van het huidige laissez faire) eenmaal gemaakt is komt de vraag: wat zijn de mogelijkheden om de bevolkingsgroei te sturen? Deze vraag legt een spanningsveld bloot tussen de mate van vrijheid in een liberale samenleving en de wens om bijvoorbeeld ook voor toekomstige generaties goede condities te creëren.

We beginnen de uitwerking weer bij geboorte. We laten het afremmen van de geboorten even buiten beschouwing, gezien de krimpkoers die de huidige bevolking zonder immigratie al heeft. Over de wenselijkheid van het stimuleren van de vruchtbaarheid allereerst de observatie dat de overheid in een liberale samenleving heel terughoudend zou moeten zijn als het gaat om sturen op kindertal, omdat dit in beginsel strijdig is met de individuele vrijheid.

Of moeten gezinnen groter?

Maar stel dat de kiezer en de overheid toch van mening zijn dat het kindertal zou moeten toenemen, dan kan de overheid wel met beleid vrouwen en koppels helpen

om hun gewénste gezinsgrootte te bereiken. Nu kampen veel jonge mensen bijvoorbeeld met baanonzekerheid of kunnen ze om andere redenen geen huis kopen of huren, wat het stichten van een gezin bemoeilijkt. Die nood zou de overheid met beleid kunnen verlichten.

Maar denk ook aan meer creatieve faciliterende maatregelen zoals goede crèches op onderwijsinstellingen en de mogelijkheid om ouderschap en studie te combineren, dit in combinatie met herinvoering van generieke studiefinanciering. Een bijkomend voordeel daarvan zou kunnen zijn dat vrouwen die hun kinderen tijdens een verlengde studietijd krijgen later minder risico lopen op carrièrebreuk.

Dit soort maatregelen laten de keuze bij het individu en helpen mensen zonder dwang de door henzélf gewenste gezinsgrootte te bereiken. Het effect is misschien gering, maar bedenk dat '0,1 kind per vrouw' al gauw een verschil in bevolkingsomvang van 1,2 miljoen mensen aan het einde van de eeuw betekent.

Meer of minder immigratie?

Landelijke Naturalisatiedag

Dan migratie. Nederland is een aantrekkelijk land, dus het zal voorlopig geen moeite kosten om met migratie de bevolkingsgroei op te stuwen, zoals nu al gebeurt. Andersom: de bevolkingsgroei matigen door immigratie af te remmen is lastiger. Nederland heeft zijn soevereiniteit inzake migratie met allerlei verdragen min of meer uit handen gegeven en die macht terugnemen is gezien de inbedding in de EU geen sinecure.

Vandaar wellicht ook dat beleidsmakers tot op heden in grote lijnen hoofdzakelijk kiezen voor een laissez faire migratie politiek. Bij een aanzienlijk deel van de kiezers is de wens voor controle over migratie in ieder geval al wel langere tijd aanwezig. Uit SCP onderzoek blijkt dat veel mensen zich zorgen maken over immigratie en over islam, het samenleven en sociale cohesie, om maar een paar zaken te noemen die met migratie samenhangen.

Maar stel dat bij kiezer en gekozenen de wil en het vermogen zou bestaan om zowel geboorte als migratie substantieel te beïnvloeden in de richting van een bepaald groei- of krimpscenario. Dan zal in veel scenario's de keuze blijven met welke mix

van migratie en geboorten men dit zou willen bereiken. Ook hier valt dus weer veel te kiezen.

Asielmigratie: forse kostenpost

Vanuit de schatkist bezien lijkt immigratie op het eerste gezicht te verkiezen boven natuurlijke aanwas door geboorten. Immers, de zeer forse scholingskosten voor de eerste generatie hoeven niet betaald te worden door het gastland. Echter, voor asielmigranten, de meeste gezinsmigranten en veel laaggeschoolde arbeidsmigranten geldt dat ze over de levensloop een negatieve bijdrage aan de schatkist leveren.

Zeker bij asiel kunnen de kosten oplopen tot enkele tonnen per persoon. Daarnaast: ook het opleiden van de tweede generatie is kostbaar. Dus áls er gestuurd wordt op migratie met als randvoorwaarde een neutrale of positieve bijdrage aan het overheidsbudget, dan zou Nederland, veel meer dan nu het geval is, op opleidingsniveau moeten selecteren, net als klassieke immigratielanden doen.

Daarnaast brengt migratie ook sociaal-culturele kosten en baten met zich mee, die niet spelen bij natuurlijke aanwas door geboorten. Men kan dan denken aan de positieve aspecten van diversiteit en de successen van groepen immigranten die zonder grote strubbelingen, via huwelijk en werk door de samenleving worden geabsorbeerd.

Maar er zijn ook zaken die door velen als keerzijden worden ervaren, zoals gettovorming, de import van buitenlandse conflicten, hardnekkige achterstanden die over generaties blijven bestaan, op het thuisland georiënteerde transnationale gemeenschappen en een groeiende, naar culturele segregatie neigende moslimgemeenschap met een deels conflicterend waardensysteem.

Selecteren: nuttig en verstandig

Als er gestuurd zou worden op migratie, zou de selectie ook gericht moeten zijn op het minimaliseren van de sociaal-culturele kosten. Met dergelijke selectie is recent overigens enige ervaring opgedaan bij de hervestiging van Syriërs in het kader van de Turkije-deal.

Het is nuttig en verstandig om migranten te selecteren op hun kansen op

sociaaleconomisch succes en sociaal-culturele integratie in onze samenleving. Dat is bovendien veel effectiever dan hetgeen we nu doen: immigratie die grotendeels niet selectief is achteraf proberen te repareren met vaak weinig succesvol integratiebeleid. Maar dat neemt niet weg dat bevolkingsgroei (of het verminderen van bevolkingskrimp als men voor een krimpscenario kiest) door natuurlijke aanwas (geboorten) in veel opzichten gewoon eenvoudiger en makkelijker lijkt dan immigratie.

Tot slot: bevolkingspolitiek lag de afgelopen decennia een beetje in de taboesfeer. Maar beleidsmakers moeten bedenken dat men ook kiest als men géén keuzes maakt. In dit geval bijvoorbeeld een impliciete keuze om de migratie op zijn beloop te laten en jonge mensen te bemoeilijken zich te settelen door bestaansonzekerheid, hoge studieschulden en een structureel verstoorde woningmarkt. Kortom, er valt veel te kiezen als het gaat om bevolkingsontwikkeling. Nu nog de wil om er onbevangen over te denken en te spreken.

Noten

1. De variabele sterfte laten we hier voor de eenvoud buiten beschouwing.
2. De werkwijze is als volgt. In het model zijn met de standaardinstellingen door het variëren van alleen het migratiesaldo een aantal scenario's gemaakt. Vervolgens zijn de berekeningen gekalibreerd door het optellen het verschil tussen de MEDIUM VARIANT en het demo-demo-scenario met 20 duizend migratiesaldo. Op die manier is het verschil in veronderstellingen m.b.t. het geboortecijfer, de ontwikkeling van het migratiesaldo, enz. tussen de MEDIUM VARIANT van de VN en het standaard demo-demo model gecorrigeerd, zodat de afbeeldingen onderling vergelijkbaar zijn. Ter controle: met deze correctie bedraagt het verschil in totale bevolkingsomvang in 2100 tussen scenario 'Saldo = 0k' en het VN-scenario 'ZERO-MIGRATION' slechts 40 duizend personen. Zie ook HIER