

# We mogen overbevolking niet als noodlot accepteren

Posted on 1 april 2023 by Gastauteur

*De Nederlandse bevolking is de afgelopen 44 jaar met ruim 26 procent gegroeid. En dat terwijl de grote bevolkingsomvang ook in 1977 al als een probleem werd ervaren. Toch heeft de politiek de demografische ontwikkelingen steeds domweg geaccepteerd. Daar moet een eind aan komen, betoogt Joop Hartog. Hij schetst een aantal mogelijkheden om de bevolkingsdichtheid te reduceren.*

Achteraf is het natuurlijk triviaal. Waren in 1977 de aanbevelingen opgevolgd van de Staatscommissie Muntendam, *Bevolking en Welzijn in Nederland*, dan waren de huidige problemen van ruimtelijke ordening beduidend minder nijpend geweest. De commissie beval aan om te streven naar een stationaire bevolkingsomvang, natuurlijke bevolkingsgroei zo snel mogelijk te beëindigen en immigratie geen invloed te laten hebben op de demografische ontwikkeling.

## Bevolkingsbeleid hebben we niet

Vruchtbaarheid op zo'n 15 tot 30 procent beneden vervangingsniveau werd

aanbevolen. Om immigratiedruk te vermijden werd aanbevolen de arbeidsmarkt met intern beleid op orde te brengen, in plaats van arbeid te importeren. Omdat het toen nog vooral om ongeschoolde arbeid ging kwam dat neer op ongeschoold werk aantrekkelijker maken voor binnenlands aanbod en opheffen door mechaniseren. Voor natuur diende minstens 500.000 hectare te worden gereserveerd, waarvan 200.000 hectare bos.

De natuurlijke bevolkingsgroei is inderdaad tot stilstand gekomen, en de vruchtbaarheid ligt nu met een waarde van rond de 1,7 net binnen het aanbevolen interval. Geen gevolg van bevolkingsbeleid, want dat hebben we niet. Het geboorteoverschot is niet negatief geworden door de bijdrage van immigranten. In 2020 was het overschot 4, de balans van -21.646 voor ouders met Nederlandse achtergrond en + 21.650 voor ouders met migratieachtergrond.

## Bevolkingsgroei van 26 procent

Een stationaire bevolking is niet bereikt. In 1977 hadden we 13,814 miljoen inwoners, in 2021 17,475 miljoen, een toename met 3,66 miljoen, ruim 26 procent. In 1977 had Nederland een oppervlakte van 37.187 $km^2$, waarvan 4157 $km^2$ voor verkeer, wonen, bedrijven en sportvelden. In 2015 besloeg dit 5296 $km^2$, 27 procent meer. Over die periode groeide de bevolking met 22 procent, dus het directe ruimtebeslag voor wonen en werken (exclusief de agrarische sector) is per hoofd van de bevolking gestegen.

Hadden we inwonertal en dit directe ruimtebeslag per capita constant gehouden, dan hadden we 1139 $km^2$ bespaard, 30 procent meer dan de toenmalige bedrijvenruimte (876 $km^2$), ongeveer gelijk aan het toenmalige beslag voor verkeer (1201 $km^2$), meer dan de helft (60 procent) van de toenmalige ruimte voor wonen (1871 $km^2$).

De gewenste 2000 $km^2$ bos stond er al in 1977 en nam zelfs toe van 2905 naar 3413 $km^2$, maar 3000 $km^2$ andere natuur is niet gerealiseerd: het areaal liep terug van 1641 naar 1577 $km^2$. Een besparing aan ruimtebeslag van ruim 1100 $km^2$ is zeker fors te noemen: het is 22 keer Park de Hoge Veluwe, de hele provincie Flevoland, 80 procent van de toenmalige provincie Utrecht.

## Bevolkingsdruk had nooit invloed op beleid

Het is evident dat ruimtelijke ordening een taak is voor een centrale overheid. Zo werd het ook lange tijd gezien. In de na-oorlogse periode was er tot 2010 altijd een Minister voor Volkshuisvesting, vanaf 1965 steeds een Minister voor Ruimtelijke Ordening.

In 2010 werd dat niet meer nodig geacht: exit minister voor ruimtelijke ordening, exit  minister voor volkshuisvesting, wel een Minister voor Infrastructuur en Milieu, in 2017 vervangen door een Minister voor Infrastructuur en Waterstaat. In 2022 herleeft het inzicht dat een dichtbevolkt land centrale regie nodig heeft en is er weer een  Minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening.

Er was nooit een Minister voor Bevolkingspolitiek en bevolkingsdruk heeft behalve in de vroege jaren '50 nooit invloed gehad op het beleid. De *Uitvoeringsagenda Nationale Omgevingsvisie 2021-2024* staat bol van ambities, reflecties, uitwerkingsplannen en samenhangen met andere beleidsnota's, maar aan bevolkingspolitiek wordt niet gerefereerd. De recente *Nationale Woon- en Bouwagenda* draagt vooral de herontdekking van centrale regie uit, maar neemt de bevolkingsontwikkeling als gegeven: 'In de komende jaren zal de bevolking blijven groeien en het aantal huishoudens toenemen.' (o.c. p 14).

## Nog steeds geen bezinning op bevolkingsontwikkeling

Een bevolkingsprognose met een groei van 1,3 miljoen inwoners tot 2035 wordt gewoon voor kennisgeving aangenomen. De *Verkenning Bevolking 2050* heeft dezelfde beleidsarmoede: op verzoek van de Tweede Kamer zijn de gevolgen van veranderingen in de omvang en samenstelling van de bevolking in kaart gebracht. Niet de beleidsopties. Dit doet denken aan de opdracht voor de Staatscommissie Muntendam die uitdrukkelijk werd meegegeven geen beleidsaanbevelingen te doen.

Dat is toch vreemd. In de hoog opgelopen strijd om ruimte is bevolkingsgroei een krachtige aanjager. Moeten we dan niet eens overwegen of we de kraan een beetje dicht kunnen draaien, of zelfs helemaal zoals in 1977 werd aanbevolen? Of overgaan op pompen, zoals in het emigratiebeleid van de jaren '50? Nu de strijd om de beschikbare ruimte tot ontwrichtende gevolgen blijkt te leiden, wordt eens te

meer duidelijk hoe noodzakelijk een fundamentele bezinning op bevolkingsontwikkeling is.

Maar opnieuw valt dit buiten de opdracht van de Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050: 'De staatscommissie onderzoekt wat de komende drie decennia de maatschappelijke gevolgen zijn van veranderingen in de bevolking. … Ze kijkt hierbij naar de omvang van de bevolking en wat de effecten zijn van onder meer vergrijzing en migratie.' Ook over instrumenten voor sturing van migratie wordt advies gevraagd maar niet in het kader van taakstellend bevolkingsbeleid.

## Beleidsopties: reductie van bevolkingsdichtheid

Bevolkingsbeleid is een te beperkte taakstelling. Het gaat om reductie van bevolkingsdichtheid. Daarvoor staan in principe drie wegen open: beperking van bevolking, uitbreiding van ruimte en reductie van ruimtequotes (ruimtebeslag per activiteit).

Bevolkingsbeleid betekent beperking van natuurlijke groei (het saldo van geboorten en sterfte) en van het immigratiesaldo. Reductie van sterfte en verlenging van gezonde levensduur staan niet ter discussie. Voor het geboortecijfer is de vruchtbaarheid, het totaal aantal kinderen per vrouw, op lange termijn de essentiële parameter. De opvatting dat paren zelf, in volle vrijheid, hun kindertal moeten kunnen bepalen geniet brede steun. Economisch gezien vraagt dat om neutraliteit in kosten en baten: potentiële ouders moeten bij de financiële kanten van hun afweging worden geconfronteerd met totale kosten en baten, inclusief eventuele externe effecten. Gezien de beschikbare middelen van geboortebeperking kunnen kinderen niet langer worden gezien als lasten die exogeen worden opgelegd: het zijn geen factoren die draagkracht bepalen.

## Krimp is er alleen in delen van het land

Gelet op voorzieningen als kinderbijslag, kinderaftrek, gratis onderwijs etcetera, lijkt de overheid pro-natalistisch beleid te voeren. Een oudere berekening suggereert dat dit in Nederland niet het geval is, maar ik ken geen recent onderzoek hierover; een zorgvuldige berekening lijkt me nuttig. We moeten ons zeker niet laten leiden door angst voor bevolkingskrimp.

In Nederland is krimp vooral een regionaal verschijnsel, met krimp in perifere landelijke gebieden en groei in de stedelijke gebieden. Krimp in de perifere gebieden schept welkome ruimte. Dat vraagt niet om aanjagen van bevolkingsgroei maar om ondersteunend beleid, om leefbaarheid in kleine gemeenschappen te handhaven en de overgang naar een nieuwe ruimtelijke inrichting voor benadeelden op te vangen.

## Bevorder emigratie en beperk immigratie

Om het immigratiesaldo te beperken kan emigratie worden bevorderd. Dat kan door te zoeken naar categorieën inwoners met latente emigratieneiging en hen te stimuleren om die wens uit te voeren. Te denken valt aan gepensioneerden die zich in het aangenamere mediterrane gebied willen vestigen, land- en tuinbouwers die ruimte zoeken, inwoners met een migratieachtergrond die belangstelling hebben om naar het land van afstamming terug te keren (zeker als die landen zich ontwikkelen, zoals Polen of Turkije) en wellicht mensen die tijdelijk naar het buitenland willen. Net als immigratie kan emigratie individueel tijdelijk zijn en geaggregeerd een permanent lagere bevolking betekenen.

Immigratie kan op veel manier worden beperkt. De behoefte aan immigranten kan worden afgeremd door te zorgen voor geschikt binnenlands aanbod: anticiperend onderwijsbeleid, dat zorgt voor de hoge kwaliteit afgestudeerden die nodig zijn voor internationaal concurrerende sectoren (we hebben universiteiten van internationale topklasse), bevorderen van deelname aan lager en middelbaar beroepsonderwijs dat goed geschoold lager en middelbaar uitvoerend personeel in voldoende aantallen oplevert, functies met personeelstekort aantrekkelijker maken door autonomie, werkomstandigheden en salaris te verbeteren. Kortom, zelf intern de arbeidsmarkt in evenwicht brengen, precies zoals de Staatscommissie van weleer aanbeval. Te  denken valt ook aan meer sturing in het aanbod van tertiair onderwijs; waarom zou dat voornamelijk vraaggestuurd moeten zijn?

Familiemigratie kun je beperken met strengere voorwaarden, zoals langere wachttijden voor permanente verblijfsvergunningen en strikte eisen voor economische zelfstandigheid.

## Hanteer een asiel-quotum

Voor asielzoekers is veel beslisruimte weggegeven door aansluiting bij het Protocol

van New York, dat elke vervolgde in de wereld het recht geeft om aan te kloppen voor asiel en vrijwaart tegen terugzending naar de regio van bedreiging. De Verenigde Staten afficheert zich graag als toevluchtsoord voor de vervolgden in de wereld, maar ze hanteren wel een quotum voor toelating ('Presidential Determination') en dat wordt niet overtroffen door feitelijke legale toelatingen.

Zouden we in Nederland een quotum stellen op dezelfde fractie van de bevolking, dan zouden we met de Amerikaanse fractie van 1980 17.000 asielzoekers per jaar toelaten, en met de fracties vanaf het jaar 2000 niet meer dan ruim 5000 aanvragers.

Nederland is verknoopt aan het asielbeleid van de EU. De Leidse jurist Rodrigues (2010) stelde zelfs dat we het asielverdrag niet kunnen opzeggen zonder de EU te verlaten. Maar Nederland kan in plaats daarvan  in ieder geval proberen de EU te bewegen tot een quotum zoals de VS dat doet. En bij gebrek aan succes zelf een quotum hanteren. Hongarije kan zelfs een quotum nul hanteren.

## Verdelen kan ook

Een tussenweg kan zijn om als quotum een fractie van de EU-instroom te hanteren, gebaseerd op het argument van redelijke verdeling binnen de EU. Als weegfractie kan worden gedacht aan oppervlakte, bevolkingsomvang en inkomen, of een nader te kiezen combinatie van die drie (bevolkingsdichtheid of inkomen per hoofd).

Bij toepassing op de toestroom naar de EU in 2020 zou gelijke aandelen per land, dus elk 1/27, voor Nederland neerkomen op 15.439 aanvragen en 5983 toelatingen. Bij weging naar één van de drie criteria zou dat voor Nederland een aandeel tussen 4200 en 21.000 aanvragen geven en tussen 1600 en 8100 toelatingen, weging naar inverse bevolkingsdichtheid (land per inwoner) 4014 aanvragen en 1556 toelatingen.

Er studeren ongeveer 15.000 Nederlandse studenten in het buitenland en tegen de 85.000 buitenlandse studenten in Nederland, een saldo dus van zo'n 70.000 studenten waarvoor woonruimte en andere faciliteiten moeten worden gecreëerd. Daar kun je ook aan een scherpere afweging denken.

## Beleidsopties: meer ruimte scheppen

Het vergroten van territorium als middel om bevolkingsdichtheid te reduceren is geen optie. In gebruik nemen van braak liggend land is in Nederland ook geen optie meer. Het is duidelijk: we hebben geen overcapaciteit aan grond meer. Wat overblijft is in gebruik nemen van water. Windmolens op zee plaatsen. De restanten van de Zuiderzee inpolderen. De territoriale wateren aan de Noordzeekust inpolderen.

Maar dat gaat dan wel ten koste van de huidige functies van die wateren: de belevenis van openheid en ruimte, actieve  recreatie zoals watersport, natuurwaarden, ecosystemen, visserij. Het betekent in feite voortzetting van de strijd om ruimte op het water, het water is geen nutteloze restcapaciteit. Uitwijken naar het water is geen oplossing maar verplaatsing en zelfs uitbreiding van het probleem. Moeilijke keuzes zijn onontkoombaar.

## Beleidsopties: reductie van ruimtebeslag

Het ruimtebeslag van een gegeven functie kan op vele manieren worden verminderd. Zo kan voor woningen en bedrijfspanden hoogbouw worden toegepast, kunnen sommige bestemmingen (deels) ondergronds worden geplaatst (auto- en spoorwegen, functies die geen daglicht nodig hebben, zoals bioscopen en theaters, magazijnen en distributiecentra, parkeerruimte, delen van agrarische productie zoals champignonkwekerijen).

Ruimtebeslag kan niet alleen aan het prijsmechanisme worden overgelaten, daar is nu juist helder beleid nodig, met name met rantsoenering op hoofdlijnen (woningbouw, bedrijven, landbouw, natuur). Rantsoenering kan betekenen dat de omvang van woningen en andere gebouwen wordt begrensd, dat niet elke minuut tijdwinst hoeft te worden gerealiseerd door aanpassing van het wegennet.

De behoefte aan wegen kan worden beperkt door met name in de spits voorrang te geven aan voertuigen met meer dan één inzittende (zoals in sommige steden in de VS). Parkeerruimte kan worden beperkt. De fiscale aftrek van reiskosten kan worden afgeschaft.

## Recreatie en natuur kunnen samen

Ruimte kan multifunctioneel worden benut. Werken kan anders worden georganiseerd dan alle personeelsleden simultaan in hetzelfde gebouw te verzamelen; het is onduidelijk of thuiswerken de totale ruimte voor wonen en werken reduceert, maar het zal wel de verkeersdrukte reduceren. Bepaalde vormen van landbouw kunnen worden gecombineerd met behoefte aan open ruimte.

Combinatie met natuur is ook mogelijk, maar dan moet er wel veel gebeuren aan de bedrijfsvoering. Recreatie en natuur kunnen ook worden gecombineerd, mits natuur dan ook echt wordt beschermd.  De huidige tendens om natuur rendabel te maken door recreatie ('eigen broek ophouden') is vaak gunstiger voor recreatie dan voor natuur. Zie bijvoorbeeld de publicatie *Verstoring van vogels door recreatie* van Vogelbescherming. Steden kunnen groener worden gemaakt.

## Beleidsopties: aanpassing van de productiestructuur

Niet alle bedrijvigheid heeft hetzelfde ruimtebeslag. De Nederlandse landbouw heeft zich aangepast aan de schaarste aan landbouwgrond met zeer intensief landgebruik. Maar de bijbehorende productiemethoden hebben veel schade met zich meegebracht. De spanning tussen intensief landgebruik en een technologie met grote schade aan de natuur is inmiddels hoog opgelopen. De Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur (2022) oordeelt zeer kritisch over het Nederlandse natuurbeleid en beveelt aan om het natuurbeleid niet te beperken tot de beschermde gebieden, maar ook toe te passen in alle landelijke en stedelijke gebieden.

De verschuiving van industrie naar diensten lijkt gunstig te zijn voor het ruimtebeslag. Interessant is dat de bebouwde ruimte per capita tussen 1900 en 2000 is gedaald, van 337 naar 301 vierkante meter per hoofd, met een tussenstand van 203 in 1950. Dit kan ook een gevolg zijn van verstedelijking, met hogere bebouwingsdichtheid dan een landelijke samenleving.

Wat we nodig hebben is bezinning op een productiestructuur die in overeenstemming is met onze ruimtelijke mogelijkheden en evenzeer in overeenstemming met het arbeidsaanbod dat de bevolking kan en wil leveren. Dan

kan expliciet worden dat er aardig wat frictie kan zitten tussen wat consumenten willen, wat de arbeidsmarkt kan leveren en waar we de ruimte voor hebben. En daar ligt dan de uitdaging voor het beleid.

## Conclusie

Het is duidelijk. Er liggen moeilijke beleidskeuzes in een land waar niet alle wensen met een ruimtebeslag kunnen worden gehonoreerd. Er is een scala aan potentiële beleidsinstrumenten beschikbaar, nagenoeg allemaal pas op termijn effectief. Dat vraagt om een integrale bezinning uitmondend in heldere keuzes die standvastig worden uitgevoerd, als een bestendig richtsnoer voor de langere termijn.

Ik vrees dat de politieke constellatie niet in staat zal zijn om dat te leveren en dat we nog langdurig meer conflicten dan oplossingen zullen zien. Domweg accepteren van de bevolkingsontwikkeling is kiezen voor negeren van één van de belangrijkste oorzaken van de problemen. Het wordt hoog tijd om expliciet op de gewenste ontwikkeling te bezinnen. Dat was precies de essentiële boodschap die de Commissie Muntendam al een halve eeuw geleden heeft uitgedragen.

***Joop Hartog*** *is emeritus-hoogleraar economie aan de Universiteit van Amsterdam. Een langere versie van dit artikel staat op zijn website. In het najaar verschijnt bij Routledge zijn boek The Political Economy of Immigration in The Netherlands: Population, Land and Welfare.*

***Wynia's Week*** *is er iedere woensdag en zaterdag. Dat wordt mogelijk gemaakt door alle grote en kleine donateurs. Zo valt Wynia's Week ook in 2023 weer 104 keer bij tienduizenden lezers in de mailbox.* ***Doet u ook mee?*** *Hartelijk dank!*