

Bedankt voor het downloaden van dit artikel. De artikelen uit de (online)tijdschriften van Uitgeverij Boom zijn auteursrechtelijk beschermd. U kunt er natuurlijk uit citeren (voorzien van een bronvermelding) maar voor reproductie in welke vorm dan ook moet toestemming aan de uitgever worden gevraagd.

Boom

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch door fotokopieën, opnamen of enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikelen 16h t/m 16m Auteurswet 1912 jo. Besluit van 27 november 2002, Stb 575, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoeding te voldoen aan de Stichting Reprorecht te Hoofddorp (postbus 3060, 2130 KB, www.reprorecht.nl) of contact op te nemen met de uitgever voor het treffen van een rechtstreekse regeling in de zin van art. 16l, vijfde lid, Auteurswet 1912.

Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16, Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten, postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.cedar.nl/pro).

No part of this book may be reproduced in any way whatsoever without the written permission of the publisher.

info@boomamsterdam.nl
www.boomuitgeversamsterdam.nl

Bevolkingspolitiek: noodzakelijk om welvaart te behouden

Het Nederland van nu is te verkiezen boven een Nederland met 10 miljoen inwoners. Dat aantal is voor een land als het onze ideaal maar het verlies aan welvaart zal hoog zijn. Het politieke taboe op bevolkingspolitiek moet daarom worden doorbroken. De instelling van een nieuwe onafhankelijke Staatscommissie Bevolkingsvraagstukken is een eerste stap.

door *Bernard van Praag*

Hoogleraar economie aan de Universiteit van Amsterdam.

DE BEVOLKING VAN NEDERLAND BEDROEG IN 1900 ONGEVEER 5,4 miljoen, in 1945 ongeveer 9 miljoen en in vorig jaar 16,5 miljoen; een groeigemiddelde van ongeveer 1 procent per jaar. Dit geeft aan dat schijnbaar onbenullig kleine getallen binnen één mensenleven in de context van de demografische ontwikkelingen al belangrijke consequenties kunnen hebben. Een bevolkingsgroei van ongeveer 1 procent is aanzienlijk en een groeivoet van ongeveer 2 procent, zoals in de eerste decennia na 1945, leidt tot nog meer spectaculaire resultaten. De drijvende kracht achter deze groei is het aantal geboortes per vrouw. Ligt dit op gemiddeld 2,1 dan zal de bevolking niet groeien en ook niet afnemen. Dan is er dus een groei van 0 procent. Dit heet in het demografische jargon de reproductieratio. De laatste decennia zien we een verschijnsel dat in de jaren na de oorlog voor onmogelijk werd gehouden. De reproductieratio is gezakt onder 2,1 en wel naar ongeveer 1,6. Het gemiddelde kindertal per vrouw bedroeg in 1950 nog 3,1, in 1970 was dit gezakt naar 2,6 en in 1980 naar 1,6. Dit betekent dat onze bevolking in de komende decennia zal gaan krimpen. Deze trend van dalende vruchtbaar-

heid is niet typisch Nederlands, maar vindt men over de gehele wereld. Weliswaar zijn er nog regio's in de wereld waar de fertiliteit ligt in de orde van 3 of zelfs 6, maar de mondiale dalende trend is onmiskenbaar. Voor Europa als geheel ligt de fertiliteit nog verder beneden de reproductieratio op ongeveer 1,4. Het valt dan ook te voorspellen dat de bevolking in de komende decennia zal krimpen, ook met een sluipend procent per jaar. En als

*De betekenis van
demografische ontwikkelingen
wordt door politiek en burgers
zwaar onderschat*

dat zestig jaar aanhoudt, betekent het dat Nederland in ongeveer 2070 weer is uitgekomen bij de 9 miljoen van 1945. Het jaar 2070 zal de jeugd van nu nog meemaken.

De tijdshorizon van Nederlandse kabinetten is ongeveer tien jaar en politici kijken vaak niet verder

dan vier jaar vooruit. Burgers kijken vaak niet langer dan één jaar vooruit. Deze bijziendheid in de tijd en de schijnbare onbeduidendheid van een groeivoet van +1 of -1 procent, leiden ertoe dat de betekenis van demografische ontwikkelingen door politiek en burgers zwaar wordt onderschat. Toch zijn juist demografische ontwikkelingen op lange termijn zeer goed voorspelbaar.

BEOORDELING VAN DE BEVOLKINGSOMVANG

Er is geen twijfel aan dat de bevolkingsdichtheid een belangrijke factor is bij de beoordeling van het nationale welzijn en de leefkwaliteit. Wij hebben in Nederland wel leren inzien dat men niet ongestraft de bevolking tot in het oneindige kan laten groeien. Met hoeveel mensen wij op een bepaald grondgebied samenleven is niet irrelevant. Velen van ons zijn van mening dat het in Nederland te vol is en verlangen vurig naar een terugkomen van de situatie van 9 miljoen. Er is in Nederland zelfs een pressiegroep actief die tracht te bevorderen dat die situatie terugkeert: de Club van Tien Miljoen. Anderzijds zijn er ook situaties, zoals op het Franse platteland of in het oosten van Duitsland, waar sprake lijkt van onderbevolking. Hier zouden velen een grotere bevolkingsdichtheid toejuichen. Het lijkt dus dat er voor elk land (of provincie) een optimale omvang van de bevolking zou bestaan, waar je beter niet te ver boven of beneden kunt zitten. Het algemene gevoel in Nederland lijkt te zijn dat 16 miljoen te veel is. De sinds enige decennia ingezette daling van de vruchtbaarheid tot beneden het reproductieniveau zou dus moeten worden toegejuicht, niet alleen voor Nederland maar voor veel delen van de wereld.

BEOORDELING VAN DE LEEFTIJDVERDELING

Toch valt op dit standpunt wel wat af te dingen. Bij de beoordeling van een bevolking en het dynamische groeipad waarlangs die bevolking groeit of krimpt, is niet alleen de absolute omvang van belang, dus 16 of 10 miljoen, maar ook de leeftijdsverdeling. Die laat zich in grove vorm beschrijven door de variabelen 'groene druk' en 'grijze druk'. Het gaat hier om de verhouding tussen het aantal personen van 0 tot 20 jaar en het aantal personen van 20 tot 65 jaar en de verhouding tussen het aantal personen van 65 jaar en ouder tot het aantal personen van 20 tot 65 jaar. Die groene druk bedroeg in 1900 89, in 1950 68 en nu ongeveer 40 procent. In dezelfde periode bewoog de grijze druk zich van 12,1 via 14 naar ongeveer 24 procent nu. Het aantal kinderen in de bevolking is dus sterk afgenomen en het aantal oudere niet-actieven sterk gestegen. De leeftijdsverdeling is sterk veranderd en de laatste eeuw was er al sprake van een gestage vergrijzing. Nu zijn deze cijfers de resultante van drie belangrijke componenten, te weten fertiliteit, sterftepatronen en migratie. Laten we aannemen dat het aantal geboortes zo hoog is dat de bevolking jaarlijks met 1 procent groeit, dat het sterftepatroon niet verandert in de komende jaren en dat immigratie en emigratie elkaar in evenwicht houden. Het aantal 1-jarigen zal dan 99 procent van het aantal 0-jarigen zijn, het aantal 2-jarigen $(0,99)^2$ ongeveer 98 procent van het aantal 0-jarigen en het aantal 20-jarigen $(0,99)^{20}$ ongeveer 81 procent van het aantal 0-jarigen, waarbij we voor het gemak aannemen dat de sterfte in die jonge cohorten verwaarloosbaar is. Deze eenvoudige rekensom kun je ook maken voor een krimp van 1 procent per jaar en dan liggen de getallen precies andersom, namelijk 100, 101, 102 en $100/81$, dat is 123 procent. Uit dit eenvoudige voorbeeld blijkt dat bij een groeiende bevolking de oudere leeftijdscohorten kleiner zijn dan de jongere cohorten en dat dit bij een krimpende bevolking juist andersom is. De vorm van de leeftijdsverdeling hangt af van het aantal geboortes per vrouw, de fertiliteitratio.

Er wordt vaak gedacht en geschreven dat de vergrijzing een tijdelijke zaak is en men leest uitspraken als dat de vergrijzing in 2040 op haar hoogtepunt zou zijn, met de suggestie dat het daarna weer langzaam normaal zou worden (wat dat ook mag zijn). Uiteraard zijn er altijd kleine schommelingen in het demografische proces, maar het idee dat de vergrijzing een tijdelijke zaak is mag gevoeglijk als een comfortabel sprookje worden gekenschetst. Wanneer de krimp wordt gecontinueerd over een periode van ongeveer zestig jaar, dan betekent dit onherroepelijk dat we voor een periode van ongeveer negentig jaar zitten opgescheept met een ernstig vergrijzde bevolking, waarbij de huidige vergrijzing nog kinderspel is. Men moet dan denken aan een grijze druk van ongeveer 45 procent.

BEOORDELING VAN HET DUURZAME KRIMPSCENARIO

In de economie onderscheidt men naast de optimale situatie A, de zogenoemde *first best*-positie, vaak ook een *second best*-positie B. Vaak dient men namelijk bij het willen bereiken van een bepaalde situatie rekening te houden met aanzienlijke transitiekosten. Die kunnen zo aanzienlijk zijn dat men zich tevreden stelt met een minder riant situatie, die veel eenvoudiger, dat wil zeggen met minder psychische en monetaire kosten kan worden bereikt. Ik zie nu de positie van de 10 miljoen als zo'n *first best*-oplossing. Maar de transitiekosten daar naartoe, namelijk een sterk vergrijsde bevolking gedurende een periode van negentig jaar, zijn erg hoog. Daarom zie ik de status quo, de huidige 16 miljoen, als een acceptabele, te verkiezen *second best*-oplossing voor Nederland. Immers, de praktijk geeft aan dat we hiermee nu goed kunnen leven. En om op die 16 miljoen van nu te blijven hangen, zou de huidige fertiliteit van gemiddeld ongeveer 1,6 kind per vrouw weer omhoog moeten naar de reproductieratio van 2,1 kind per vrouw. Dat is overigens ook al een stuk minder comfortabel dan het groepspad in de laatste decennia. Toen was de verzorgingslast namelijk nog betrekkelijk gering: weinig kinderen en weinig ouderen.

WAAROM IS HET KRIMPSCENARIO ZO ONAANTREKKELIJK?

Ik heb hiervoor gesteld dat het transitiepad bijzonder onaantrekkelijk is. Laat ik nu toelichten waarom ik dat zo schat. Het beste is natuurlijk om eens op pad te gaan in het oosten van Duitsland, Frankrijk, Italië of in mindere mate in ons eigen Oost-Groningen of Zuid-Limburg. Ook hier zijn er weer effecten die gerelateerd zijn aan de leeftijdsverdeling van de bevolking. Een dalende bevolking betekent minder vraag naar producten en diensten. Er zijn minder bakkers nodig, minder loodgieters, minder verzekeringen en zelfs minder uitvaartondernemingen. Zelfs al loopt de vraag per hoofd van de bevolking niet terug, er komen steeds minder hoofden. Dit betekent dat de productieapparaten minder te doen hebben, fabrieken moeten draaien op halve kracht of worden gesloten, lijnbussen opgeheven, om zo maar eens wat te noemen. Het betekent ook dat in zo'n klimaat de investeringen en de innovatieve activiteiten sterk zullen teruglopen, want zo'n klimaat is niet aantrekkelijk voor nieuwe investeerders. Maar daarbij helpt ook de vergrijsde leeftijdsverdeling niet mee. De cohort van 20- tot 65-jarigen, dat wil zeggen de potentiële beroepsbevolking die mede moet zorgen voor de niet-actieven, is slechts ongeveer twee keer zo groot als het cohort dat moet worden verzorgd. Het zal dus betekenen dat

het welvaartspeil per hoofd gevoelig moet dalen. Nu zal dit wel voor een deel door productiviteitsstijging kunnen worden opgevangen, maar we moeten toch rekening houden met een daling in plaats van een groei van het per capita nationaal inkomen. Tevens wordt hoe langer meer duidelijk dat de arbeidsproductiviteit ook een functie van de leeftijd is en dat bij een zo sterke vergrijzing de gemiddelde arbeidsproductiviteit waarschijnlijk omlaag zal gaan.

MOGELIJKHEDEN VOOR OVERHEIDSPOLITIEK?

Ja, zullen sommige lezers enigszins fatalistisch zeggen, alles goed en wel, maar het is toch niet mogelijk als overheid om de fertiliteit te beïnvloeden, dus waar praten we eigenlijk over? Of wil jij soms ‘fokpremies’ geven, en helpt dat?

De vraag is inderdaad of en hoe het fertiliteitsgedrag door de overheid valt te beïnvloeden. In Nederland is het stellen van de vraag zelf al politiek taboe, maar in Duitsland, Frankrijk, Italië en Spanje staat het bevolkingsprobleem al vele jaren op de agenda. In die landen zijn het zoeken naar een werkzame overheidspolitiek en het implementeren daarvan geaccepteerde activiteiten. Men denke aan substantiële kinderbijslagbedragen, kinderaftrek in de belastingen, goede en betaalbare of eventueel zelfs voor bepaalde groepen kosteloze kinderopvang, aanpassing van schooltijden, maatregelen in de woningbouwpolitiek – zodat kindvriendelijke huizen in kindvriendelijke buurten bereikbaar worden voor jonge ouders –, ouderverloven, lage school- en collegegelden. *Last but not least* dient er een sociaal-cultureel klimaat te zijn, waarin er voor ouders weer een plaats onder de zon is.

Wanneer men de ontwikkelingen van de laatste vijftig jaar in Nederland bekijkt, ziet men dat de overheidspolitiek op een heleboel punten, bijvoorbeeld fiscus, kinderaftrek, alimentatie, allerlei regelingen juist om

zeep heeft geholpen of gemitigeerd.

Maar vooral het sociaal-culturele klimaat is sterk veranderd. Werd het tot de jaren zestig nog als een maatschappelijke plicht gezien om kinderen te krijgen en was er een verheerlijking van het gezin, nu krijgt men vaak uit kranten en

Men krijgt de indruk dat het krijgen van kinderen een wat excentrieke en private hobby is geworden

gesprekken met jongeren de indruk dat het krijgen van kinderen een wat excentrieke en private hobby is geworden, waaraan geen mens bij zijn volle verstand moet beginnen, of dan toch wel zo laat mogelijk. En als het dan zo

nodig moet, dan vooral niet mede op kosten van de gemeenschap, terwijl men zich niet realiseert dat het krijgen en opvoeden van kinderen voor ouders veel kosten (ook psychisch) met zich meebrengt, die zeker voor een deel als investeringen mede ten maatschappelijke nutte moeten worden gezien, want, zoals ik hiervoor al beschreef, een negatieve bevolkingsgroei is zeer nadelig voor iedereen, behalve misschien in de ogen van enige naïeve 10-miljoendenkers. Ik weet dat ik wat chargeer, maar men moet de zaak soms wat chargeren om 'over te komen'.

Of deze maatregelen inderdaad effect hebben, is nog niet breed onderzocht, omdat dit vraagt om laboratoriumopstellingen (*social experiments*), waar bijvoorbeeld een deel van de bevolking de kinderbijslag wel krijgt en een ander deel niet. Meestal zijn zulke proeven in de praktijk onuitvoerbaar. Toch is er bijvoorbeeld in Frankrijk onlangs econometrisch onderzoek gedaan naar de effecten van een enige jaren geleden gerealiseerde substantiële verhoging van de kinderbijslag, waaruit de onderzoekers Laroque en Salanié concluderen dat een kinderbijslagverhoging die ongeveer 0,3 procent van het nationaal inkomen vergt, leidt tot een stijging van de fertiliteitratio met 0,3%.¹

IS BEVOLKINGSPOLITIEK ETHISCH GEORLOOFD?

Ten slotte rest de ethische vraag. Mag de overheid het fertiliteitgedrag beïnvloeden? We beginnen met vast te stellen dat zeer veel overheidspolitiek effecten heeft op het fertiliteitgedrag, ook als die maatregelen helemaal niet zijn genomen om de fertiliteit te beïnvloeden. De overheid beïnvloedt altijd. Zowel bij het verhogen van het schoolgeld en collegegeld als bij het verlagen of het afschaffen van de bijstand aan jonge alleenstaande moeders, enz. Als wij dat erkennen, dient de overheid dan niet in al haar doen en laten mede rekening te houden met de effecten van politieke maatregelen op de ontwikkeling van de bevolking? Uiteraard dient bevolkingspolitiek niet te ontaarden in dwang. Elk paar moet vrij zijn in zijn keuze om al of niet voor kinderen te opteren.

Mag een meerderheid van het parlement dan de omvang en de samenstelling van de bevolking beschouwen als een relevante grootheid voor het welzijn van de bevolking, nu en in de toekomst, en als het antwoord daarop positief is, de overheid verzoeken om in de uitvoering van de politiek ook de bevolkingsaspecten te betrekken? Mijns inziens kan deze vraag slechts met ja worden beantwoord. Uiteraard is het aan het parlement om te besluiten tot een pronatalistische of een contranatalistische politiek.

Ik zou voor het Nederland van nu, en overigens ook voor de rest van Europa — maar daar zijn de ogen al opengegaan — willen pleiten voor een

gematigd pronatalistische politiek met het doel de fertiliteitratio van 1,6 weer te doen stijgen naar ongeveer 2,1, de reproductieratio.

De materie die veel departementen aangaat, waaronder de ministeries van Binnenlandse Zaken, Onderwijs Cultuur en Wetenschappen, Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieu, Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Economische Zaken, wordt door de verschillende departementen gefragmenteerd behandeld, en dit leidt ertoe dat ook van ambtelijke zijde de departementsoverstijgende problematiek wordt verwaarloosd en grotendeels ontkend. Daarom heb ik de laatste jaren al op enige plaatsen gepleit voor de instelling van een nieuwe onafhankelijke *Staatscommissie Bevolkingsvraagstukken* om het debat in Nederland los te trekken en de problematiek bespreekbaar te maken. Het CDA zou hierbij een belangrijke rol kunnen en moeten willen spelen.²

Noot

- 1 Zie het working paper van Guy Laroque en Bernhard Salanié *Does Fertility respond to Financial incentives?* www.econ.yale.edu/seminars/apmicro/amo5/salanie-051215.pdf
- 2 Bijvoorbeeld in de Volkskrant van 5 augustus 2004. Ook in het blad *Liberaal*

Reveil, uitgegeven door de Teldersstichting van december 2004 stelde ik samen met mijn collega J. Lamboij dat er grote behoefte zou zijn aan een dergelijke commissie. Het probleem is immers dat tot op heden de problematiek verbrokkeld blijft over tal van ministeries en daardoor niet de prioriteit krijgt die zij nodig heeft.