

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: Don Quichot tegen de windmolens

Het is onzinnig het aantal geboortes te willen bevorderen. We kunnen de overgang naar een krimpende en vergrijzende bevolking gemakkelijk betalen. De veranderende bevolkingsamenstelling is geen probleem. Politieke besluiteloosheid is dat wel.

.....
 door *Joop Hartog*

Hoogleraar economie aan de Universiteit van Amsterdam.

IN DE 20^{STE} EEUW GROEIDE DE wereldbevolking van 1,6 naar 6,1 miljard. De bevolking van Europa nam toe van 422 naar 728 miljoen en die van Nederland van 5,1 naar 15,9 miljoen. En dat zou te weinig zijn? En daarom moeten we nu handenwrijvend en van angst vertrokken vrezend dat er misschien wat afgaat?

Ik ben geboren in 1946 en toen had Nederland bijna 10 miljoen inwoners. Denk je eens even in dat we er nu nog steeds 10 miljoen hadden. Denk je dan direct, och wat een ramp, wat zielig, wat zullen ze eenzaam zijn met z'n 10 miljoenen? Schrikbarend verarmd, verloren rondwalend in dat grote lege land met zijn verkrottende dorpen? Of zie je misschien een land waar het onderscheid tussen stad en platteland niet is verdwenen en waar, net als in Denemarken, een huis met een royale tuin heel gewoon is? Waar het prachtige Hollandse cultuurlandschap niet aan alle kanten is aangevreten, waar je soepeltjes in rondreist alsof het altijd zondagochtend is en waar de autolobby niet hoeft te worden gemobiliseerd om te ageren tegen het rekeningrijden?

Ik ben tegen beleidsmatige bevordering van het geboortecijfer, om de volgende redenen:

1. We zijn de optimale bevolkingsomvang in Nederland al voorbij;
2. We moeten een grote structurele omwenteling niet als Don Quichot proberen te bestrijden;

3. De kosten van de transitie zijn gemakkelijk op te brengen;
4. Er zijn veel creatievere oplossingen te bedenken voor een vergrijsde bevolkingspiramide;
5. Ik ben niet onder de indruk van de argumenten van de voorstanders.

VOORBIJ HET OPTIMUM

Toen ik begon met mijn studie economie werd ons geleerd dat er drie productiefactoren zijn: arbeid, kapitaal en grond. Inmiddels is dat simpele startpunt op allerlei manieren verfijnd, vooral met de theorie van het menselijk kapitaal. Kwaliteit van arbeid, ontwikkeling en toepassing van kennis en de vitale rol van onderwijs hebben grote aandacht gekregen in theorie en beleid. Grond als productiefactor is een beetje uit het zicht verdwenen. De belangrijkste oorzaak daarvoor is het teruglopen van het aandeel van de landbouw in de economie. Als fractie van het nationaal inkomen en als fractie van de beroepsbevolking stelt de landbouw niet veel meer voor. We zijn een diensteneconomie, geen natie van agrariërs en de klomp is een achterhaald symbool van de lage landen geworden. Maar zelfs diensten producer je niet in een zwart gat, wonen doe je niet in een zwart gat en recreëren evenmin. Grond (ruimte) als productiefactor van welvaart is van groter belang dan ooit. Wie diensten produceert, vraagt een kantoor in een aangename omgeving. De kwaliteit van wonen en recreëren zijn luxe goederen waarvan het belang met de inkomensgroei fors is gestegen. De dichter Leo Vroman had niet zo'n zin in de drukte hier, hij had 'liever heimwee dan Holland, een lichtroze koningin past er maar stijfjes in, wie ademt blaast er in iemand's gelaat'.

De waarde van grond als productiefactor is nauwelijks gekwantificeerd. We weten uit talloze econometrische studies wat arbeid en kapitaal bijdragen aan het nationaal inkomen. Er wordt veel onderzoek gedaan naar het meten van de bijdrage van onderwijs aan de groei van het nationaal inkomen, en daar komen allerlei schattingen uit, maar op dat terrein is in de kruitdamp voorlopig nog geen heldere conclusie te ontwaren. Van grond als productiefactor weten we zelfs nog minder.

Toch is het niet moeilijk om aannemelijk te maken dat toenemende bevolkingsdichtheid een negatief effect heeft op onze welvaart. Je hoeft daarvoor geen beroep te doen om subjectieve maatstaven, op de wijsheid van verjaardagsconversaties, krantenartikelen of enquêteresultaten. Er zijn wel degelijk ook harde aanwijzingen.

In de eerste plaats is er de wetmatigheid van de constante schaalopbrengsten. Volgens de gangbare productietheorie wordt het nationaal inkomen van een land voortgebracht met behulp van arbeid en kapitaal

(en wordt de bijdrage van grond daaraan gewoonlijk verwaarloosd). Schaafeffecten doen zich voor als verdubbeling van de inzet van arbeid en kapitaal leidt tot meer dan verdubbeling van de productie. Dit impliceert dat de productie per werkende stijgt. Bij constante schaalopbrengsten zou de productie ook verdubbelen bij dubbele inzet van arbeid en kapitaal en blijft dus de productie per werkende constant. De economische literatuur laat zien dat constante schaalopbrengsten de regel zijn. Als er op nationaal niveau al schaalvoordelen zijn, dan zijn die minimaal. Dit betekent dat volkrijke landen niet beter presteren dan landen met een kleine bevolking. Zestien miljoen Nederlanders hebben geen hoger inkomen per hoofd dan 5 miljoen Denen. We hoeven de bevolkingomvang niet op peil te houden om de productie per werkende op peil te houden. Een dalende bevolking is juist gunstig als grond wel een relevante productiefactor is (zie hierna).

Als constante schaalopbrengsten ook gelden wanneer we de grond als productiefactor niet vergeten, dan zou verdubbeling van volk, land en kapitaal het inkomen per hoofd ook verdubbelen. Maar hoe we ook eeuwenlang ons best hebben gedaan, de beschikbare grond verdubbelen, of zelfs maar laten meegroeien met de bevolkingsgroei, is geen reële optie. Land is gewoon schaars, een bindende restrictie. Dat blijkt ook uit een basale waarneming. Nergens in Nederland is de prijs van grond nul. Alle grond is in gebruik. Grond is dus geen vrij goed. En schaarste is een restrictie waaraan kosten verbonden zijn. Wie meer geld heeft, kan meer besteden, wie meer grond heeft, kan zijn snelwegen ruimer opzetten, hoeft zijn spoorwegen niet ondergronds te bouwen en zijn industrieterreinen niet in zee aan te leggen. Wie minder grond heeft moet concessies doen. Een grotere bevolking maakt die schaarste alleen maar klemmender en dus ook kostbaarder in termen van gemiste mogelijkheden.

In de tweede plaats kunnen we wat speculatief rekenen. Economische theorie leert ons dat het effect van toenemende bevolkingsdichtheid op het inkomen per hoofd kan worden afgeleid uit het aandeel van grond in het nationaal inkomen.¹ Als 10 procent van het nationaal inkomen een vergoeding is voor het beschikbaar stellen van land (pacht, vergoeding voor grond in opbrengsten van huizen, kantoren en recreatie gebieden) betekent verdubbeling van de bevolking een daling van de productie per werkende met 10 procent. Een grondaandeel van 10 procent in het nationaal inkomen is zeker niet onrealistisch. Intuïtief lijkt het geen gekke schatting; berekeningen op basis van grondprijzen en verondersteld rendement suggereren dat dit heel redelijk is.

Er zijn in de literatuur ook baten van hoge bevolkingsdichtheid gekwantificeerd. Dit gebeurt onder de noemer van agglomeratievoordelen.

Hoge bevolkingsdichtheid in steden leiden volgens deze theorie via diverse kanalen tot hogere productiviteit. In een stad zitten de bedrijven op een kluitje, wat de concurrentie bevordert en de bedrijven opjaagt in een wedstrijd waarin innovatie het wapen is. Werknemers wisselen in een compacte ruimte gemakkelijk van baan en verspreiden kennis en innovaties sneller dan op een uitgestrekt platteland. Kennis gaat sneller rond wanneer iedereen op elkaar gepakt zit en alles en iedereen voortdurend communiceert. Bovendien zijn bevolkingsconcentraties broedplaatsen van creativiteit, omdat achtergronden, culturen, benaderingen en opvattingen botsen, zoals ook plankton het rijkst voorkomt op plekken waar warm en koud water elkaar ontmoeten. Het argument is bekend, maar empirisch onderzoek naar het effect van bevolkingsdichtheid is uitermate schaars. Er is een studie voor de Verenigde Staten en één voor een paar Europese landen. Beide komen op een schaaffect van 5 procent. Als de bevolkingsdichtheid verdubbelt, stijgt de productie per werkende met 5 procent. Dit lijkt heel weinig, maar het impliceert grote verschillen tussen stad en platteland. Maar als verdubbeling van onze bevolking, van 16 naar 32 miljoen, maar 5 procent extra inkomen per hoofd oplevert, hoef ik nauwelijks de bijbehorende ellende te schetsen, om aannemelijk te maken dat die 5 procent winst geheel wegvalt tegen alles wat we vergeten te meten in het nationaal inkomen.² Met 32 miljoen mensen wonen, pendelen, recreëren: nergens meer ruimte, stilte, nachtelijke duisternis, een compleet verdrongen natuurlijk milieu. Slechts weinigen zullen niet die 5 procent willen betalen om dat allemaal te voorkomen. Agglomeratievoordelen pleiten voor een helder onderscheid tussen stad en platteland, voor een bepaalde verdeling van de bevolking over de ruimte, niet voor bevolkingsgroei als zodanig.

De conclusie is heel simpel: bevolkingsgroei bij landschaarste reduceert de welvaart. De conclusie is bepaald niet nieuw voor Nederland. In de vroege jaren vijftig hadden we een expliciet emigratiebeleid, met gesubsidieerde overtochten naar Australië en Canada, in 1977 publiceerde de Staatscommissie Muntendam een prachtig rapport met dezelfde strekking.³

GEEN DON QUICHOT

Millennia lang heeft het mondiale geboortecijfer boven de vervangingswaarde gelegen, met als gevolg een voortdurende versnelling in de bevolkingsgroei. Verdubbeling kwam steeds sneller, De wereldbevolking wordt geschat op 300 miljoen in 1100, met verdubbelingen in 1700, 1850, 1950 en 2000, en is dan opgelopen tot 5 miljard. Inmiddels wordt de wereld wat wijzer en daalt de bevolkingsgroei. We zitten dus in een mondiale tran-

sitiefase. Op termijn zal een stabiel evenwicht met een geboortecijfer op vervangingswaarde, zeker aantrekkelijk zijn. Maar laten we er voorlopig maar een poosje onder gaan zitten en eerst eens lekker krimpen, om ver uit de buurt van de overbevolking weg te drijven.

Wat zouden we eigenlijk moeten bereiken met een stijgend geboortecijfer? Onderstaand tabelletje komt uit de bevolkingsprognose van het CBS. In de eerste plaats zien we dat de fractie jongeren in de bevolking volgens de huidige prognose nauwelijks daalt. In de tweede plaats duurt het minstens twintig jaar voordat een kind gaat meedoen in de actieve beroepsbevolking en dus iets kan gaan betekenen voor de financiering van collectieve voorzieningen. Dan is het probleem van de babyboomers bijna achter de rug. In de derde plaats moeten we niet vergeten dat het hier om een prognose gaat, omgeven met tal van onzekerheden. Wie garandeert dat het geboortecijfer over 5 of 10 jaar niet vanzelf omhoog gaat? Het zou niet het eerste geval van overreactie in het beleid zijn.

Bevolkingsprognose CBS, 2006 2050

		2007	2010	2020	2030	2040	2050
% 0 tot 20 jaar	%	24,2	23,7	22,0	21,4	21,7	21,6
% 20 tot 65 jaar		61,3	61,0	58,4	55,4	53,2	54,8
% 65 jaar en ouder		14,5	15,3	19,6	23,3	25,0	23,6

WE KUNNEN HET GEMAKKELIJK BETALEN

Volgens de voorspellingen van het CBS zal de Nederlandse bevolking eind jaren dertig zijn top van 17,7 miljoen bereiken en daarna licht gaan dalen.

Vergrijzing is eerder een politiek probleem dan een economisch probleem

Let wel, er wordt hooguit een lichte daling voorzien, geen massale krimp. En zoals boven opgemerkt, het zijn natuurlijk geen zekerheden; geboorte, sterfte en migratie zijn evenmin met zekerheid te voorzien als andere variabelen.

Stel dat de productiviteit jaarlijks groeit met 1 procent. Dan krijgen we in de dertig jaar naar 2040 35 procent meer te besteden. Als de productiviteit met 2 procent per jaar groeit, een waarde die meer overeenkomt met de ontwikkeling in de afgelopen eeuw, dan is er zelfs 82 procent meer per werkende te besteden. Zou dat niet voldoende basis zijn om de vergrijzing te financieren?

Het CPB heeft onderzocht hoe de vergrijzing de zogenoemde houdbaarheid van de overheidsfinanciën beïnvloedt. Houdbaarheid betekent dat op

lange termijn inkomsten en uitgaven van de overheid met elkaar in balans moeten zijn. Berekeningen van noodzakelijke beleidsaanpassingen zijn zeer gevoelig voor veronderstellingen over discontovoet en economische groei. Ook hier moeten we dus beseffen dat het gaat om schattingen, niet om een nauwkeurig vastgesteld noodlot. Het is wel duidelijk dat er aanpassingen nodig zijn. Het komt erop neer dat houdbaarheid hogere belastingen vereist, ten belope van enkele procenten van het nationaal inkomen. Ik zie dat eerder als een politiek probleem dan als een economisch probleem. Politici zullen er grote moeite mee hebben om dit tot stand te brengen. Maar ik zie geen economische rampen op ons afkomen die ons zouden nopen om de vruchtbaarheid eens even lekker op te pompen. De groei van de consumptie per hoofd zal wat minder worden, maar is dat nou echt zo dramatisch?

CREATIEVERE OPLOSSINGEN

Mijn opgewekte luchthartigheid dient niet om te ontkennen dat er aanpassingen nodig zijn. De voor de hand liggende oplossing is natuurlijk aanpassing van het pensioenregime. Niet méér kinderen, maar erkenning van de nieuwe realiteit van langer en gezonder leven. Daarvoor zijn genoeg goede voorstellen gedaan, maar hier zien we de politieke besluiteloosheid opdoemen die ik eerder al aanstipte. Geleidelijke verhoging van de Δ ow-leeftijd, zoals in Duitsland al is ingevoerd, wordt hier gewoon van de agenda afgevoerd. En met een verouderend electoraat wordt dat steeds moeilijker in te voeren.

Een omslag in de typische fasering van loopbanen is ook aan te bevelen. In plaats van het nu gangbare patroon van 25 jaar opvoeding en scholing, een reis naar de top in 35 jaar en dan een jaar of 20 jaar pensioen, zou de periode voorafgaand aan het pensioen een periode kunnen worden van een meer ontspannen arbeidsleven. Doorwerken tot op hogere leeftijd kan zo op een andere manier worden ingevuld, met een aangepast salaris. Eigenlijk zouden arbeidscontracten niet van onbepaalde duur moeten zijn, maar van bepaalde duur. Met standaardontbinding na bijvoorbeeld tien jaar en heronderhandeling over de voortzetting onder aangepaste voorwaarden. Het moet veel normaler worden om boven de leeftijd van bijvoorbeeld van 55 of 60 een andere positie te gaan innemen, toegesneden op wensen en mogelijkheden en met een aangepast salaris. Zo wordt het veel gemakkelijker om langer door te werken en de voormalige toppositie te laten schieten. Naarmate het vaker voorkomt, wordt het sociaal acceptabeler en kan de overgang naar het pensioen soepeler verlopen. En het arbeidsleven wordt verlengd met een positie op maat.⁴

DE ZWAKKE ARGUMENTEN PRO

Voorstanders van een pronatalistisch beleid baseren zich op nog een paar andere argumenten dan de houdbaarheid van de overheidsfinanciën. Ik heb hier niet de ruimte om ze allemaal te behandelen, maar ik ben niet onder de indruk. Zo zou de dynamiek uit de samenleving verdwijnen. In de limiet is dat natuurlijk een geldig argument, een samenleving van louter 90-jarigen zal ongetwijfeld minder innoveren. Maar ik denk dat het bij de bevordering van dynamiek, bij de leeftijdsvariatie waar het nu over gaat, in sterke mate een kwestie van prikkels en baten is.⁵

De macht van het getal vind ik een heel eng argument. Je hoort het vaker in de grote Europese landen dan bij ons, maar toch. Als de Aziaten zich blijven vermenigvuldigen en wij gezellig de ouderdom in sukkelen, worden we kwantitatief uit de macht verwijderd. Ik vind dit een politiek onzindelijk argument. Het miskent de collectieve verantwoordelijkheid, het creëert willens en wetens een aanjaageffect van de totale bevolkingsomvang.

De ergste uitglijder is van Hans-Werner Sinn. In zijn Tinbergenlezing⁶ verkondigde de prominente Duitse econoom dat kinderen positieve externe effecten hebben en dat daarom subsidies gerechtvaardigd zijn. Hij stelde voor om pensioenrechten te koppelen aan het aantal voortgebrachte kinderen. In *De Economist* (nr 4, 2005) valt Jan Pen hem daarop terecht aan, vanwege het negeren van de negatieve effecten op het milieu. En wat is het weerwoord van Sinn? Overbevissing is geen probleem, omdat de visserij maar 0,5 promille van het nationaal product uitmaakt. Ik wist niet dat het zo erg nog kon. Gewoon het milieuprobleem oplossen door de bijdrage aan het nationaal product tot nul te reduceren!

Tussen 1500 en 2000 groeide de Nederlandse bevolking van 1 naar 16 miljoen (terwijl de Franse bevolking 4 keer zo talrijk werd en de Belgische 6 keer). Effe kalm aan lijkt me helemaal niet zo gek.

Noten

- 1 Voor de economen: dit is eenvoudig aan te tonen met een Cobb-Douglas productiefunctie in land, arbeid en kapitaal.
- 2 En wie niet beseft wat we allemaal vergeten, die leze Jeroen van den Bergh, *Economisch-Statistische Berichten*, 18 november 2005: 'BNP, weg ermee!'
- 3 Bevolking en Welzijn in Nederland: rapport van de Staatscommissie Bevol-

kingsvraagstuk, vastgesteld te Leidschendam, december 1976 (voorzitter P. Muntendam, 's-Gravenhage: Staatsuitgeverij 1977.

- 4 De overgang naar pensionering is in de VS veel geleidelijker dan in Europa; zie T. Kantarci en A. van Soest, 'Gradual retirement', *The Economist*, June 2008
- 5 Europe's Demographic Deficit A Plea For A Child Pension System
- 6 Hans-Werner Sinn, *The Economist*, Volume 153, Number 1 / March, 2005