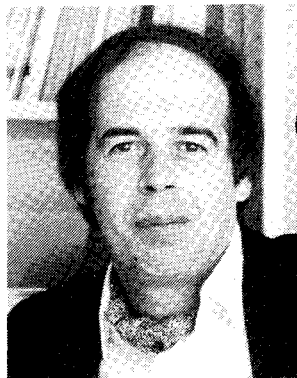


De ambivilantie van het bevolkingsbeleid in Nederland

prof. drs. G.A.B. Frinking



Het is dringend noodzakelijk een einde te maken aan de voortgaande daling van de vruchtbaarheid van de bevolking. Dit schrijft prof. drs. G.A.B. Frinking, demograaf te Tilburg. De overheid zou een actievere rol moeten spelen om het zicht op een stationaire bevolking te houden.

Prof. drs. G. A. B. Frinking (1939) is hoogleraar Demografie aan de Katholieke Hogeschool Tilburg. Hij is lid van de Emigratiecommissie van de SER en bestuurslid van de Nederlandse Gezinsraad.

In Nederland werden in 1984 ongeveer 175.000 kinderen geboren. Dit is veel te weinig om op termijn een dalende bevolking te voorkomen. Slechts een snelle en forse stijging van het aantal geboorten – eventueel in combinatie met een positief migratiesaldo – zou een ommekeer in deze ontwikkeling teweeg kunnen brengen. De kans hierop is echter gering, ondanks het feit dat het bevolkingsbeleid van de Nederlandse regering (nog steeds) gericht is op het bereiken van een stationaire bevolking. Tot nu toe is een actief beleid achterwege gebleven, ook al omdat men een spontane stijging van het geboortecijfer niet geheel kon uitsluiten. Met de publikatie van een nieuwe CBS-prognose is echter opnieuw duidelijk geworden dat een dergelijke ontwikkeling uiterst onwaarschijnlijk is.¹⁾ De regering staat nu voor de keuze: of ze tracht door een pronatalistisch beleid haar doelstelling van een stationaire bevolking te realiseren of ze besluit de ingrijpende maatschappelijke gevolgen van een

dalende bevolking in haar beleid te verdisconteren. Wachten kan niet meer.

Internationale dimensie

De daling van het geboortecijfer voltrekt zich niet alleen in ons land. Het is een algemeen verschijnsel in de gehele westerse wereld. Deze daling hangt hoofdzakelijk samen met de vermindering van de vruchtbaarheid, d.w.z. de verhouding tussen het aantal geboorten en het aantal vrouwen in de vruchtbare leeftijd. Zo is momenteel in het merendeel van de landen van de Europese Gemeenschap de vruchtbaarheid zo laag dat de vervanging van oudergeneraties door kindergeneraties niet meer verzekerd is. Met het huidige sterfteniveau dient elke vrouw gemiddeld ongeveer 2,1 kind voort te brengen wil er sprake zijn van evenwicht tussen de verschillende generaties. In vier landen van de gemeenschap bedraagt de vrucht-

1) CBS: Uitkomsten en prognose 1984. *Maandstatistiek van de bevolking*, jrg. 33, no. 4, blz. 13-28.

baarheid 1,5 of minder (West-Duitsland, Denemarken, Luxemburg en Nederland), twee landen hebben een niveau van ongeveer 1,6 (België en Italië), terwijl in het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk de vruchtbaarheid zich schijnt te stabiliseren rond 1,8 kind per vrouw. Slechts Ierland bevindt zich boven de grens van 2,1 en in Griekenland is het vruchtbaarheidsniveau net voldoende om de vervanging van opeenvolgende generaties te garanderen.

Nu kunnen deze cijfers, die betrekking hebben op de vruchtbaarheid in de jaren tachtig, onderhevig zijn aan schommelingen van tijdelijke aard en derhalve een vertekend beeld geven van de feitelijke situatie. Beter is dan ook om de vruchtbaarheid van generaties als maatstaf te nemen. Voor vrouwen die in 1985 de leeftijd van 35 jaar hebben bereikt, d.w.z. de generatie 1950, en hun vruchtbaarheid reeds voor een groot gedeelte hebben gerealiseerd kan met voldoende zekerheid het kindertal worden vastgesteld. Maar ook deze gegevens laten zien dat in vrijwel alle E.G.-landen de vruchtbaarheid onder het vervangingsniveau zal uitkomen. Voor vrouwen geboren na 1950 zal het gemiddeld kindertal naar alle waarschijnlijkheid nog lager zijn. Recente schattingen, waarbij de marge van onzekerheid niet groter is dan 10%, wijzen op een zeer lage vruchtbaarheid: in sommige landen ongeveer 25% onder het verangingsniveau. Tot die landen behoort ook Nederland.

De vruchtbaarheid in Nederland

De daling van de vruchtbaarheid vertoont in ons land een aantal opmerkelijke aspecten. Ten aanzien van het rangnummer van de geboorte zijn grote verschillen te bespeuren. Steeds meer echtparen blijven kinderloos. Gezinnen met meer dan drie kinderen worden schaars. Vrij stabiel blijft daarentegen het aantal paren dat tot een gezin met (minstens) twee kinderen besluit. Een duidelijk breukvlak wordt gevormd bij de overgang van het tweede naar het derde kind. In rela-

tief korte tijd is het aantal gezinnen waarin een derde kind wordt geboren met ongeveer de helft verminderd.

Veranderende opvattingen en gedragingen rondom huwelijk- en relatievorming hebben eveneens de vruchtbaarheid beïnvloed. Sedert het begin van de jaren zeventig worden steeds minder (eerste) huwelijken gesloten. Tegelijkertijd komt het samenwonen op. Uit

» Vrij stabiel blijft het aantal paren dat tot een gezin met twee kinderen besluit »

recent (1982) CBS-onderzoek bleek dat van de 25- tot 29 jarige vrouwen reeds 25% vóór het huwelijk had samengewoond.²⁾ De nog immer voortdurende daling van van het aantal (eerste) huwelijken doet vermoeden dat de aantrekkelijkheid van het samenwonen, voorlopig nog als verkennende fase vóór het huwelijk, nog niet voorbij is. De snelle verspreiding van het (ongetrouwd) samenwonen heeft inmiddels een toename van het aantal buitenechtelijke geboorten teweeg gebracht, zij het dat deze toename veel minder sterk is dan de stijging van het aantal samenwonende paren. Het kindertal van deze paren is in Nederland aanzienlijk geringer dan dat van gehuwde paren. Of dit ook in de toekomst zo blijft, is moeilijk te voorspellen. Wel kan worden gesteld dat het huidige lage geboor-

2) CBS: *Onderzoek gezinsvorming 1982. Verantwoording en Uitkomsten.* 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1984.

tencijfer mede het gevolg is van het feit dat een groot aantal jongeren op dit moment niet voor het huwelijk maar voor het samenwonen kiest en – voorlopig althans – van kinderen afziet.

De vraag naar het exacte kindertal, dat in de nabije toekomst kan worden verwacht, is moeilijker te beantwoorden dan het aangeven van de grenzen waarbinnen de vruchtbaarheid zich naar alle waarschijnlijkheid zal bewegen. Zo is het in dit verband belangrijk

Doorstroming en promotiekansen voor jongeren zullen drastisch verminderen

te weten of een spontaan herstel van de vruchtbaarheid in het verschiet ligt. Volgens de meest recente CBS-prognose is dit zeer onwaarschijnlijk. Het CBS komt tot deze uitspraak op grond van een zorgvuldige beschouwing van alle factoren die van invloed zijn op de huidige ontwikkeling van de vruchtbaarheid.³⁾ Bij de berekeningen over de toekomstige bevolkingsgroei na 1985 gaat het CBS uit van een blijvend laag kindertal, variërend van 1,3 tot 1,7 kind per vrouw. Deze aantallen zullen voor het eerst worden bereikt voor de in 1970 geboren vrouwen. Impliceert de bovengrens dat de vruchtbaarheid van vrouwen geboren tussen 1950 en 1970 constant zal blijven, de ondergrens betekent dat ruim een derde van de vrouwen kinderloos zal blijven. Bij het lage alternatief (1,3 kind per vrouw) kan worden opgemerkt dat dit niveau al geruime tijd in de Bondsrepubliek voorkomt en derhalve niet ontsproten is aan te grote verbeeldings-

kracht van de prognosemakers.

Enkele gevolgen

De gevolgen van de te verwachten lage vruchtbaarheid voor de toekomstige omvang en samenstelling van de bevolking zijn door het CBS ook in kaart gebracht. Tot het jaar 2000 verandert er nog maar weinig. Door de relatief jonge leeftijdsopbouw van de bevolking zal het inwonertal nog iets toenemen. Het aandeel van de jongeren zal daarentegen gaan dalen. Tenslotte moet rekening worden gehouden met een groter percentage ouderen in de bevolking.

In vergelijking met de periode vóór het jaar 2000 zijn de verwachte veranderingen in omvang en samenstelling van de bevolking na 2000 veel ingrijpender. Dit komt voornamelijk omdat het groeibevorderend effect van de leeftijdsopbouw dan is uitgewerkt. Als gevolg van de doorstroming van omvangrijke naoorlogse geboortengeneraties zal het aantal bejaarden in het begin van de volgende eeuw fors oplopen. Niet uitgesloten is, dat een kwart van de bevolking tot deze categorie zal behoren.

Goed gedocumenteerde kennis omtrent de maatschappelijke gevolgen van een blijvend, geringe vruchtbaarheid in de westerse wereld ontbreekt nagenoeg. Verschillende redenen zijn hiervoor te noemen. Allereerst moet gewezen worden op het feit dat het perspectief van een dalende bevolking van recente datum is. Daarnaast is het niet eenvoudig betrouwbare uitspraken te doen over de samenhang tussen demografische en maatschappelijke verschijnselen, vooral wanneer belangrijke culturele, sociaal-economische en technologische veranderingen op til zijn. In een dergelijke situatie kan men slechts onder bepaalde voorwaarden, n.l. indien alle andere omstandigheden gelijk blijven (de ceteris paribus clausule) enig inzicht verwerven omtrent de maatschappelijke ge-

3) CBS: Bevolkingsprognose 1984: hypothesen betreffende de geboorte. *Maandstatistiek van de bevolking*, jrg. 33, no. 8, blz. 28-46.

volgen van demografische ontwikkelingen. Met deze restrictie in gedachten tekenen zich op een aantal gebieden de volgende problemen af als gevolg van een dalende bevolking:

- inkrimping van onderwijsvoorzieningen: fusie en opheffing van onderwijsinstellingen alsmede hoge werkloosheid in het onderwijs door toenemende overschotten aan leerkrachten zullen onvermijdelijk zijn;
- sterke veroudering van de werkende bevolking; doorstroming en promotiekansen van jongeren zullen drastisch verminderen;
- toeneming van de collectieve lasten: hogere uitgaven voor AOW, gezondheidszorg en maatschappelijke dienstverlening ten behoeve van groeiende aantallen bejaarden.

Het is op voorhand niet uit te sluiten dat de samenleving, mits goed voorbereid, deze nieuwe uitdaging weet te beantwoorden. Wel kan men de vraag stellen of de hiervoor noodzakelijke vernieuwing en flexibiliteit opgebracht kunnen worden door een bevolking die zelf niet meer in staat is om haar eigen voortbestaan te garanderen.

Een stationaire bevolking

Bij herhaling hebben de huidige en de vorige regeringen verklaard dat het bereiken van een stationaire bevolking een belangrijke doelstelling van het bevolkingsbeleid is, zij het dat men over de omvang van een dergelijke bevolking geen exacte uitspraken heeft gedaan. Deze zienswijze is ingegeven door de aanbevelingen van de Staatscommissie Bevolkingsvraagstuk die de regering in 1977 over het te voeren bevolkingsbeleid van advies heeft gediend. Een van de voornaamste beleidsaanbevelingen van de commissie had betrekking op een zo spoedig mogelijke beëindiging van de bevolkingsgroei, waarbij voor de korte termijn een laag niveau van de vruchtbaarheid acceptabel werd gevonden.⁴⁾ Niet geheel duidelijk is het tijdstip waarop de vruchtbaarheid weer zou moeten gaan stijgen naar een niveau dat voor een stationaire

bevolking noodzakelijk is. In het rapport van de Staatscommissie is sprake van een middellange termijn. In het (latere) standpunt van de regering wordt een termijn van tien tot vijftien jaar genoemd waarna het kindertal opnieuw zou moeten toenemen. Belangrijker dan het exacte tijdstip van het herstel van de vruchtbaarheid is echter de vraag of dit ook werkelijk zal plaatsvinden. De commissie was van mening dat 'de vruchtbaarheid te zijner tijd spontaan een stijging zal ondergaan.' Door een dergelijke verwachting uit te spreken behoeft de commissie zich niet uit te laten over eventueel te nemen geboortebevorderende maatregelen indien onverhoopt de vruchtbaarheid toch op een laag peil zou blijven. Ook de in 1977 ingestelde Interdepartementale Commissie Bevolkingsbeleid nam met betrekking tot het (spontaan) herstel van de vruchtbaarheid eenzelfde standpunt in. Zij voegde er echter aan toe dat 'voor het geval dit (herstel) niet gebeurt onderzocht zou kunnen worden welke beleidsmaatregelen voor de bevolking aanvaardbaar zijn om aan de gewenste demografische ontwikkelingen bij te dragen'.⁵⁾ In het debat over het regeringsstandpunt inzake het bevolkingsvraagstuk, dat in het najaar van 1983 met de vaste commissie voor het wetenschapsbeleid werd gevoerd, bleek dat de Nederlandse overheid een terughoudend beleid inzake de geboortenontwikkeling voorstaat. Ook in 1984 heeft de regering, bij monde van minister Deetman, nog eens verklaard geen expliciete bevolkingspolitiek, gericht op beïnvloeding van de vruchtbaarheid, te willen formuleren. Wel achtte ze onderzoek naar de beïnvloedbaarheid van demografische processen gewenst.⁶⁾ Uit deze verklaring kan men afleiden dat de regering, ondanks haar eerder ingenomen standpunt, met betrekking tot één

4) Staatscommissie Bevolkingsvraagstuk: *Bevolking en Welzijn in Nederland*, Den Haag, 1977.

5) Geciteerd uit: Heeren, H.J.: *Bevolkingsgroei en bevolkingsbeleid in Nederland*. Utrecht, 1985, blz. 153.

6) Bronsema, H.J.: *Bevolkingsbeleid in nieuw perspectief*. *Demografie*, no. 52, juni 1984, blz. 3.

van de hoofdlijnen van het te voeren bevolkingsbeleid, een uiterst passieve houding inneemt. Men ontkomt niet aan de indruk dat de autonome ontwikkeling van de vruchtbaarheid als een gegeven wordt geaccepteerd. Nu is het niet geheel uitgesloten dat de bestuurbaarheid van demografische processen zo gering is dat er niets anders over blijft de uiteindelijke ontwikkelingsgang van de bevolking maar als een voldongen feit te aanvaarden. Dit betekent dan wel dat men het perspectief van een dalende bevolking als een onafwendbare toekomst onder ogen zal moeten zien. Of een dergelijke koersverandering van het bevolkingsbeleid onvermijdelijk is hangt in laatste instantie af van de effectiviteit van een pro-natalistisch beleid.

Is een dalende bevolking onafwendbaar?

Het is gebruikelijk om tot bevolkingsbeleid te rekenen zowel maatregelen die expliciet gericht zijn op beïnvloeding van demografische processen, i.c. de vruchtbaarheid, als maatregelen die niet primair een demografische doelstelling hebben maar die wel het reproductief gedrag beïnvloeden. Leeuw heeft in zijn zeer verhelderende studie naar theorieën over reproductief gedrag de volgende indeling van beleidsmaatregelen onderscheiden:

- a) beleid dat een invloed kan uitoefenen op reproductief gedrag via informatieverbreiding en voorlichting;
- b) beleid dat via aansporing tot gedrag, dat concurreren kan met het krijgen van kinderen, invloed kan uitoefenen;
- c) beleid dat via het scheppen van infrastructuurle voorzieningen ten behoeve van kinderopvang een invloed kan uitoefenen op vruchtbaarheidsgedrag.⁷⁾

Of bepaalde maatregelen ook werkelijk het beoogde effect, d.w.z. een stijging van de vruchtbaarheid, veroorzaken hangt af van de theorievorming die aan het te voeren beleid ten grondslag ligt. Eenduidige uitspraken zijn hiervoor niet voorhanden. Uit het onderzoek van Leeuw blijkt wel dat de effectiviteit van de meeste maatregelen beperkt is. De auteur voegt er evenwel onmiddellijk aan toe

dat zijn onderzoeksmateriaal verre van volmaakt was. Aan zijn bevindingen kunnen derhalve geen definitieve conclusies worden verbonden.

Zonder naar volledigheid te streven zou de implementatie van een pro-natalistisch beleid gericht kunnen worden op de volgende aspecten:

- a) voorlichting over de maatschappelijke gevolgen van de te verwachten demografische ontwikkeling;
- b) uitbreiding van voorzieningen en faciliteiten ten behoeve van de verzorging en opvoeding van kinderen;
- c) substantiële tegemoetkoming in de kosten van kinderen;
- d) het doorlichten van bestaande wetgeving op onbedoelde en ongewenste vruchtbaarheidsinvloeden;
- e) het zoveel mogelijk vermijden van maatregelen met sterke anti-natalistische effecten die uit hoofde van niet-demografische doelstellingen worden overwogen.

Dat in de Nederlandse samenleving de individuele vrijheid om zelf het aantal kinderen te bepalen voorop staat en dat elke vorm van dwang om deze vrijheid in te perken vermeden moet worden, behoeft geen verdere toelichting. In het algemeen kan gesteld worden dat de implementatie van een pro-natalistisch beleid vereist dat zij in brede kringen die bepaalde verworvenheden van de hedendaagse samenleving, waarin de individuele ontplooiing een belangrijke plaats inneemt, op de tocht zet. Daarnaast mag nog eens herinnerd worden aan het feit dat het handhaven van het numerieke evenwicht tussen opéénvolgende generaties uiteindelijk een zaak is van maatschappelijke solidariteit, die on ook over de grenzen van de huidige tijd heen moet aanspreken.

Tot slot

Gelet op het standpunt van de regering om op termijn te streven naar een situatie waar-

7) Leeuw, F.L.: *Bevolkingsbeleid en reproductief gedrag*. Dissertatie, Leiden, 1983.

bij de omvang en samenstelling van de bevolking nagenoeg constant zal zijn, een standpunt dat eind 1985 nog eens uitdrukkelijk is herhaald⁸⁾, is het nu dringend noodzakelijk om te trachten aan de voortgaande daling van de vruchtbaarheid een eind te maken. In dit verband mag nog eens herinnerd worden aan het feit dat er geen enkele aanwijzing bestaat voor een spontaan herstel van de vruchtbaarheid en dat voorts vrij algemeen wordt aangenomen dat het ge-

van bevolkingsbeleid verdient dan ook, mede gezien de hiermee gepaard gaande integratie problematiek, geen serieuze overweging.

Samenvattend komen we tot de conclusie dat de overheid een actievere rol zou moeten spelen om het zicht op een stationaire bevolking te behouden. Teneinde de neergaande lijn in de ontwikkeling van het kindertal om te buigen dient het beleid van de overheid verder te gaan dan alleen het scheppen van voorwaarden 'gericht op de vergroting van de combinatie mogelijkheden van verzorgende taken en betaalde arbeid', zoals de regering onlangs heeft voorgesteld.¹²⁾ In concreto betekent dit onder meer dat aan ouders een hogere tegemoetkoming voor de kosten van kinderen wordt toegekend. Het bedrag aan kinderbijslag dat momenteel voor het eerste kind wordt uitgekeerd is, vooral voor de lagere inkomensgroepen, volstrekt onvoldoende om in een redelijk deel van de uitgaven te voorzien. Het is te betreuren dat het recente regeringsstandpunt inzake het bevolkingsvraagstuk slechts tot herbezinning over het tot nu toe gevoerde non-interventiebeleid oproept. Opnieuw wordt hierdoor de ambivilantie van het huidige bevolkingsbeleid bevestigd.

Pro-natalistisch beleid zet hedendaagse verworvenheden op de tocht

middeld kindertal op een laag niveau zal blijven.

Door sommigen is betoogd dat een stationaire bevolking ook door immigratie bereikt zou kunnen worden. Volgens Heeren zou een immigratie-overschot van ongeveer 25.000 per jaar onvoldoende zijn om op de lange duur dit doel te realiseren⁹⁾. De regering heeft evenwel meerdere keren verklaard dat 'Nederland geen immigratieland mag worden'.¹⁰⁾ Een beleid, gericht op massal toestroming van buitenlanders zou zeer waarschijnlijk ook op weinig steun van de Nederlandse bevolking kunnen rekenen. Uit onderzoek naar meningen en opvattingen over aspecten van het bevolkingsvraagstuk blijkt dat de helft van de bevolking een uitgesproken negatieve mening over het toegenomen aantal buitenlanders heeft, terwijl een tamelijk groot deel van hen vindt dat er sprake is van een groot maatschappelijk probleem.¹¹⁾ Bevordering van immigratie als instrument

8) Tweede Kamer der Staten-Generaal: *Bevolkingsvraagstuk*. 15552, nr. 10, 1985.

9) Heeren, H.J.: Vraagstukken van bevolkingsbeleid in Nederland. *Bevolking en Gezin*, 1985, no. 1, blz. 41-50.

10) Zie 9), blz. 46.

11) Rozendal, P.J. et al.: *Het bevolkingsvraagstuk in de jaren '80: opvattingen over overheidsbeleid*. Voorburg, 1985, blz. 50.

12) Zie 8), blz. 12.