

# De angst voor bevolkingskrimp, vergrijzing en bevolkingspolitiek

*Harry van Dalen*

Harry van Dalen is werkzaam als senior onderzoeker bij het Nederlands Interdisciplinair Demografisch Instituut (NIDI) te Den Haag en het CentER van de Universiteit van Tilburg.

*Correspondentiegegevens:*

Dr. H.P. van Dalen  
Nederlands Interdisciplinair Demografisch Instituut  
Postbus 11650  
2502 AR Den Haag  
dalen@nidi.nl

## Samenvatting

Bevolkingskrimp en vergrijzing boezemen angst in en zetten menig regering aan om een groei van het kindertal te stimuleren. Jarenlang werd bevolkingspolitiek als een taboe gezien, maar in alle landen valt een ommezwaai te bespeuren waarbij behoud van nationale identiteit en economische gronden de boventoon voeren. In werkelijkheid is de krimp de komende dertig jaar, zeker in Nederland en andere West-Europese landen, beperkt en lijkt de angst eerder ingegeven door selectieve waarneming dan een nuchtere analyse. De angst lijkt wel gerechtvaardigd voor Oost-Europa, waar het kindertal ver onder het vervangingsniveau ligt en emigratie de boventoon voert. Voor de wereld als geheel neemt echter de groei toe, vooral door de groei van de bevolking in ontwikkelingslanden. Deze groei zal de komende veertig jaar onverminderd voortgaan, ondanks een dalende vruchtbaarheid. Met het oog op eindige, niet hernieuwbare hulpbronnen zou de geleidelijke afname van bevolkingsgroei wel eens een verborgen zegen voor de wereld kunnen zijn.

## 1 Inleiding

Europa is steeds meer in de loop der jaren in de ban gekomen van bevolkingskrimp en op sommige plaat-

sen is het ook steeds duidelijker zichtbaar. In zijn boek *Hoe God verdween uit Jorwerd* (1996) laat Geert Mak zien hoe de samenleving radicaal veranderd is na de oorlog en hoe het dorp langzaam leegloopt en van karakter verandert. Die leegloop houdt veel meer landen in Europa bezig en het stimuleren van bevolkingsgroei wordt door lokale overheden dan ook gezien als een legitieme strategie om de leegloop tegen te gaan. Politici zien bevolkingspolitiek niet langer als een taboe. De term 'bevolkingspolitiek' wordt in Nederland echter sporadisch genoemd omdat de term riekt naar eugenetica en het doemdenken dat weerspiegeld werd in het klassieke boek *Der Untergang des Abendlandes* (1922) van Oswald Spengler. In februari 2008 suggereerde minister Rouvoet (Jeugd en Gezin) dat een bevolkingspolitiek gericht op het verhogen van kindertal 'een interessante discussie is die we moeten gaan voeren'. Aanleiding voor zijn opmerking in *De Pers* (19 februari 2008) was het feit dat het gemiddelde kindertal 1,7 bedraagt terwijl het vervangingsniveau voor een bevolking op 2,1 ligt en met het oog op de kosten van vergrijzing stemde deze discrepantie tot nadenken. Hoe gevoelig het thema ligt toonde de reacties op de mijmeringen van Rouvoet. De Partij van de Arbeid vond het 'ingrijpen tot in de bedstee' veel te ver gaan.

De Socialistische Partij noemt het hele verhaal over de kosten van de vergrijzing 'onzin' (*NRC Handelsblad*, 20 februari 2008).

De combinatie van economie, bevolkingskrimp en vergrijzing maakt duidelijk dat dit een explosief mengsel is. Daarin is Nederland niet uniek. Ook over de grens doen krimp en bevolkingspolitiek de emoties hoog oplopen (zie Teitelbaum en Winter 1998). Dat roept om duiding en het ontdekken van de zin en onzin van bevolkingspolitiek. Waarom is bevolkingspolitiek in Nederland nog zo'n taboe, terwijl andere landen minder moeite hebben met het stimuleren van kindertal? Noorse, Zweedse en Canadese overheden komen naar Nederland om migranten te werven, zodat marginale gebieden in deze dunbevolkte landen weer kunnen groeien. Uitingen van pronatalisme door regeringen zijn in het Nederland van na de Tweede Wereldoorlog zeldzaam. De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (Plasterk) is verantwoordelijk voor het Nederlandse bevolkingsbeleid en deze neemt over het algemeen net als voorgaande ministers van OCW duidelijk afstand van een directe bevolkingspolitiek. De uiting van Rouvoet lijkt een uitzondering. Toch zijn de voorboden van een bevolkingspolitiek duidelijk zichtbaar in het huidige Nederlandse politieke debat. Vergrijzing prijkt al jaren bovenaan de prioriteitenlijst van beleidsmakers en er duiken steeds meer geluiden op om de vergrijzing via meer kinderen dan wel via de weg van meer immigratie te temperen.

In het licht van de vele krimpverhalen wil ik drie vragen in dit artikel beantwoorden. Allereerst de vraag of de commentatoren en beleidsmakers het bij het rechte eind hebben: wanneer is er sprake van krimp? Het begrip bevolkingskrimp roept allerlei gespannen associaties op en om eenheid in analyse te krijgen wordt het begrip bevolkingskrimp gedefinieerd en ontleed (paragraaf 2).

De logische vervolgvraag is of de angst voor bevolkingskrimp gerechtvaardigd is. Deze vraag valt uiteen in het doorgronden van de redenen voor de zorgen (paragraaf 3) en een meer feitelijk onderzoek of bevolkingskrimp zich ook voordoet of zal voordoen. Daarbij kijk ik vooral hoe elders in de wereld in zowel ontwikkelingslanden als ontwikkelde landen de demografie zich heeft ontwikkeld (paragraaf 4).

De derde vraag is nauw verweven met de voorgaande vraag en probeert te doorgronden of regerin-

gen zich daadwerkelijk zorgen maken, wat de tobende regeringen verenigt en vooral *hoe* zij op bevolkingskrimp reageren (paragraaf 5). De meest gebruikte instrumenten van bevolkingspolitiek zijn geboortestimulerende maatregelen dan wel (netto) immigratie. De vraag wordt dan actueel of regeringen onverschillig zijn ten aanzien van de etnische samenstelling van de bevolkingsgroei. Met andere woorden: maakt het regeringen wat uit of de bevolkingsgroei op het conto komt van toegenomen geboorteaantallen of meer immigranten? Of laten regeringen in het licht van bevolkingskrimp alle ideologische bezwaren varen en is economische groei toch een heiliger doel?

## 2 Wanneer is er sprake van bevolkingskrimp?

Hoewel 'hardcore' demografie in essentie niet meer is dan kundig boekhouden, leiden demografische nieuwsberichten onder gebruikers van demografische statistieken vaak tot ophef en verwarring (Teitelbaum en Winter 1985). Berichten over bevolkingskrimp vormen geen uitzondering op die regel. Een bevolking kan groeien dan wel krimpen onder invloed van de drie onderdelen van de bevolkingsboekhouding: geboorte, sterfte en migratie. Om het bevolkingsdebat over krimp goed te kunnen volgen is een (definitie)vergelijking met de uiteenrafeling naar verschillende bevolkingscomponenten behulpzaam:

$$\begin{aligned} \text{Bevolking van locatie } i \text{ op tijdstip } t &= \text{Bevolking van locatie } i \text{ op tijdstip } t-1 \\ &+ \text{Geboortes} \\ &- \text{Sterftegevallen} \\ &+ \text{Immigratie naar locatie } i \\ &- \text{Emigratie vanuit locatie } i \end{aligned}$$

Strikt genomen is bevolkingskrimp niets anders dan een vermindering van de bevolkingsomvang op een specifieke locatie, maar in het dagelijks spraakgebruik wordt bevolkingskrimp ook wel geassocieerd met een afname van totaal aantal geboortes of een toestand waarbij meer mensen een land of een regio verlaten dan er binnenkomen. De verwarring begint wanneer krimp niet meer aan demografische karakteristieken maar aan sociale karakteristieken wordt verbonden, zoals het aantal ondernemers, criminelen, of wetenschappers. De bron van deze demografische verwarring zijn terug te voeren op een aantal

gedachtesprongen, die we allemaal van tijd tot tijd maken, maar die geen recht doen aan de werkelijkheid. Hieronder worden de belangrijkste gedachtesprongen opgesomd.

*Uitvergroting individuele of generatiespecifieke gebeurtenissen*

De eerste denkfout die gemaakt wordt, is door de levensgebeurtenissen die men op individueel niveau meemaakt te zien als een representatief beeld van een totale bevolking. Demografische statistieken vermelden vooral totalen en gemiddelden op één moment in de tijd, die een samenbundeling vormen van de ervaringen van verschillende cohorten of generaties. Het totale vruchtbaarheidscijfer (TFR of 'Total Fertility Rate') dat vaak gepresenteerd wordt is niet meer dan de som van de afzonderlijke leeftijdsspecifieke vruchtbaarheidscijfers. Dit cijfer kan worden opgevat als het gemiddelde aantal kinderen dat een vrouw krijgt indien de in een bepaald jaar waargenomen leeftijdsspecifieke vruchtbaarheidscijfers gedurende haar 'vruchtbare' leven zouden gelden. Over het algemeen wordt de vruchtbare leeftijd gezien als het interval van 15 tot 49 jaar. Het nadeel van dit cijfer is dat voorkeuren en omstandigheden van verschillende generaties tot één cijfer wordt samengeperst, terwijl de 18-jarige vrouw geboren in 1990 wellicht heel anders tegen kinderen krijgen aankijkt dan de 18-jarige vrouw geboren in 1970. Het moment van kinderen krijgen en het aantal varieert sterk in de tijd. Daarnaast is het geboortecijfer uiteraard ook een reflectie van de bevolking die op een moment in de tijd in Nederland woont en de immigrantensamenstelling van 1970 was een geheel andere dan van 1990, hetgeen de beoordeling en voorspelbaarheid van het gemiddelde vruchtbaarheidscijfer beïnvloedt. Om een goed oordeel te krijgen over de demografische toestand van een land zijn cijfers van een welomschreven bevolkingsgroep per cohort informatiever. Het vruchtbaarheidscijfer van Nederland anno 2007 bedraagt 1,7, maar als we naar de vruchtbaarheid van de vrouwen kijken van het geboortjaar 1961, een cohort waarvan men toch redelijkerwijs mag verwachten dat hun vruchtbare jaren achter hen liggen, dan bedraagt het cijfer 2,0 (Liefbroer 2008; Fokkema e.a. 2008). Eén reden waarom deze cijfers uit elkaar kunnen lopen is het feit dat door uitstelgedrag in het moment van kinderen krijgen een drukkend effect heeft op de gemid-

delde TFR (Sobotka 2008). Uiteraard kleeft er ook een nadeel aan cohortcijfers. Men moet immers afwachten hoe een cohort zich in de toekomst gedraagt. In geval van vruchtbaarheid moet men wachten tot het 50ste levensjaar voordat men het werkelijke kindertal per vrouw kan achterhalen.

Eenzelfde verwarring ontstaat bij het gebruik van het begrip levensverwachting dat eveneens gebaseerd is op de sterftcijfers per leeftijdsgroep op één moment in de tijd (Van Dalen e.a. 2006). Cohortcijfers vertonen een veel geleidelijker verloop en geven een beter beeld van ervaringen die in de buurt van individuele ervaringen komen.

*Fictie van een gesloten land*

De tweede denkfout die gemaakt wordt is om geboorte als de enige bron van bevolkingsgroei te zien. De paniek slaat in menig land om als het vruchtbaarheidscijfer ver onder de 2,1 daalt, wat voor commentatoren reden is om de conclusie te trekken dat de bevolking krimpt. Met andere woorden, de groei van een natie wordt vereenzelvigd met de groei van het kindertal. Het is uiteraard een serieus teken aan de wand, maar menige bevolking is de laatste paar decennia gegroeid door een afname van sterfte, waarover zo dadelijk meer, of door een toename van (netto) immigratie. De bron van verwarring steunt op de fictie dat een samenleving of een economie gesloten is. Migratie hoort echter bij het leven en door de in- en uitstroom van mensen verandert de omvang en samenstelling van een bevolking en daarmee ook de groei van een bevolking.

*Langer leven als onverwachte bron van groei*

De factor 'sterfte' wordt vaak niet als een bron van groei gezien, maar is het wel degelijk en is ook een van de voorname drijvende krachten achter de vergrijzing van menig land en de bevolkingsgroei. De denkfout is begrijpelijk omdat de groei niet voorkomt uit nieuwe wereldburgers, maar burgers die reeds bestaan en langer meegaan. De associatie is natuurlijk dat sterfte het einde van een leven bezegelt, maar voor een bevolking als geheel doet het meer ter zake *hoe* de sterftetekansen gedurende een mensenleven afnemen. Vooral in ontwikkelingslanden waar de kindersterfte nog hoog is, kan een afname van de sterftetekans gedurende de kinderjaren de groei van de bevolking stimuleren. In ontwikkelde landen is de kindersterfte laag en is de bron van bevolkings-

groei vooral te traceren bij de hogere leeftijdscategorieën. Een consequentie van deze verschillen in sterfteafname is dat voor ontwikkelingslanden de potentiële beroepsbevolking een verjonging zal ondergaan, terwijl in ontwikkelde landen de toename van de levensverwachting zich vooral voordoet op leeftijden waar werknemers over hun productiviteitspiek zijn (Lee en Tuljapurkar 1997).

#### *Vertaling van lokale groei naar nationale groei*

Tot slot, is de grootste verwarring wellicht te traceren bij het vertalen van lokale omstandigheden naar een nationale representatief beeld. Gemeentes buiten de Randstad hebben bijvoorbeeld in toenemende mate te maken met een teruggang in bevolking, en aanzien sommige voorzieningen op lokaal niveau, zoals scholen, kerken, sportaccommodaties, afhankelijk zijn van bevolkingsaantallen, is de preoccupatie met bevolkingskrimp begrijpelijk.

### **3 Waarom krimp angst oproept**

De geschiedenis van bevolkingsgroei is doorspekt met episodes waarin de zorgen om bevolkingskrimp van tijd tot tijd de kop opduiken. In de eerste helft van de twintigste eeuw was de daling van de vruchtbaarheid en de kwaliteit van nieuwgeborenen voor menig westers land een bron van zorg (zie o.a. Wicksell 1914; Keynes 1937). Vooral Frankrijk is traditiegetrouw een land waar de zorg om de bevolking hoog is. Het was ook premier Clemenceau die over het Verdrag van Versailles zei in 1919: 'Het verdrag zegt niets over wat Frankrijk moet ondernemen om kinderen te krijgen, maar het zou het eerste zijn wat er in moet staan. Omdat als Frankrijk zijn rug keert naar grote gezinnen dan kan men nog zoveel clausules in een verdrag stoppen (...) dan is Frankrijk gedoemd omdat er geen Fransmannen meer zullen zijn' (Teitelbaum en Winter 1985, 36). In Engeland waren ook pronatalistische sentimenten, maar daar lag toch vooral de nadruk op de kwaliteit van de bevolking die door het 'residu' van de samenleving – de ongeschoolde arbeidersklasse die in steden leefde – werd bedreigd. De eugenetica had duidelijk grip op de Britse intelligentsia en ook in Nederland kon men dergelijke geluiden horen (Van Praag 1976).

De naoorlogse geboortegolf heeft in feite de zorgen 'tijdelijk' doen verstommen. De jaren zestig en zeventig waren het spiegelbeeld van deze zorgen en leidde juist tot zorgen over overbevolking. Het was

juist de bevolkingsexplosie die demografen als Paul Ehrlich aanzette tot felle pleidooien om sterker in te zetten op geboortebeperking in ontwikkelingslanden. De Staatscommissie Bevolkingsvraagstuk (1976) onder leiding van Muntendam pleitte in Nederland voor een bevolkingspolitiek met tal van wensenlijstjes die vandaag de dag als zeer betuttelend zouden worden ervaren, maar die ontdaan van hun dirigistische toon op instemming van tal van progressieve politieke partijen zouden kunnen rekenen.

Momenteel wordt de angst gevoed door een mengeling van natiestaatdenken en economisch denken. Een voorbeeld van het eerste is de angst voor het verlies van identiteit die door de daling van de vruchtbaarheid en de toename van de immigratie op het spel komt te staan. Ook hier weer toont Frankrijk zich het land waar dit soort gevoelens sterk worden geëtaleerd in het nationale debat. In de jaren negentig kwam zelfs het bedaagde maar eerbiedwaardige demografische instituut INED onder vuur, omdat de directeur Calot liet zien dat er niet veel mis was met vruchtbaarheidscijfers in Frankrijk wanneer gekeken wordt naar cohortcijfers en dat dit te danken was aan de Franse gezinspolitiek. Hoewel ieder land zijn eigen geschiedenis en cultuur met zich meebrengt vallen soortgelijke tendensen ook in Duitsland, België, Nederland en Engeland te ontwaren. De opkomst van extreemrechtse politieke partijen vindt zijn voedingsbodem vooral in de moeizame integratie van niet-westerse immigranten.

Toch lijkt de discussie over krimp, vooral in Nederland, ingegeven door economisch denken. Het economische debat kent voor- en tegenstanders van bevolkingsgroei. De voorstanders leunen in hun gedachten op het idee dat de belasting- of premievoet die publieke goederen en diensten (waaronder pensioenen en verzekeringen) financiert, sterk afhankelijk is van de omvang van de bevolking of preciezer de belastingbasis. Voor een omvangrijke welvaartstaat als de Nederlandse is dit een belangrijk argument, omdat het pensioen en sociale zekerheidsstelsel in belangrijke mate gefinancierd wordt door middel van het omslagstelsel. Ter illustratie, Bongaarts (2004) heeft uitgerekend dat men een reductie van de uitgaven aan publieke pensioenen met 10% kan bewerkstelligen door uiteraard uitkeringen met 10% te korten, maar het kan ook door het kindertal per vrouw met 0,3 (permanent) te verhogen of door

de immigratie (eveneens permanent) te verhogen met 1,8 immigranten per 1000 inwoners.

Daarnaast zijn er nog twee extra argumenten die bevolkingsgroei in een positief daglicht stellen en daarmee bevolkingskrimp als een negatieve kracht. Het idee van Ester Boserup (1965, 1981) dat de draagkracht van de aarde niet gegeven is, zoals Malthus veronderstelde, maar endogeen. Wanneer de bevolking groeit, moeten landbouwers wel innovatief worden om met dezelfde hoeveelheid land meer te produceren. De stand der techniek bepaalt niet de bevolking (via de voedselvoorziening), maar het is juist de bevolking die de stand der techniek bepaalt, aldus Boserup. Eenzelfde logica kan worden getraceerd bij de econoom Julian Simon, die in *The Ultimate Resource* (1984, 196-215) eveneens bevolkingsgroei als een stimulans ziet tot innovatie, omdat door een groeiende bevolkingsomvang schaalvoordelen behaald kunnen worden die voor productiviteitsgroei essentieel zijn. De strijd tegen de overbevolking zoals de neo-malthusiaanse school van denken deze voorstond, vond hij dan ook onzin. Marktwerking en innovatie waren voldoende sterk om een malthusiaans evenwicht te voorkomen. Tot slot was er nog een extra reden om bevolkingsgroei als positief te zien en dat argument leunt op het feit dat een babyboom op den duur gevolgd wordt door een sterke groei van de beroepsbevolking en extra besparingen oplevert, waardoor het lijkt alsof economieën een groeiwonder meemaken, maar in feite is het niet meer dan een demografisch dividend als gevolg van een gunstig leeftijdsstructureffect op besparingen en arbeidsaanbod (Bloom en Williamson 1998).

Kortom, bevolkingskrimp roept angst op omdat al de positieve effecten die westerse samenlevingen genoten als gevolg van de babyboomgeneratie een economische neergang inluiden, nu er kleinere generaties op de arbeidsmarkt verschijnen. De tegenstanders van bevolkingsgroei zullen hier uiteraard anders over denken. Hun argumentatie leunt in feite op het idee dat publieke goederen zelden zuiver zijn en dat het genot van de één ten koste gaat van de ander. Wanneer er geen mogelijkheid is om anderen van gebruik van een publiek goed uit te sluiten dan is er zelfs een 'tragedy of the commons' (Hardin 1968): wanneer schaarste niet geprijsd wordt, dreigt het gevaar van overgebruik van de publieke ruimte of het publieke goed. Dat is wat we in feite ook waarnemen in het gebruik van land,

lucht en water. Maar ten diepste ligt dat natuurlijk ook ten grondslag aan alle publieke zaken waar mensen menen recht op te hebben. Hardin bracht het probleem van het publieke goed direct in relatie met het probleem van overbevolking en zijn conclusie is dan ook duidelijk: 'Freedom to breed will bring ruin to us all' (1968, 1248). In dat licht moet de aanstaande bevolkingskrimp niet als een vloek maar als een zegen worden ervaren.

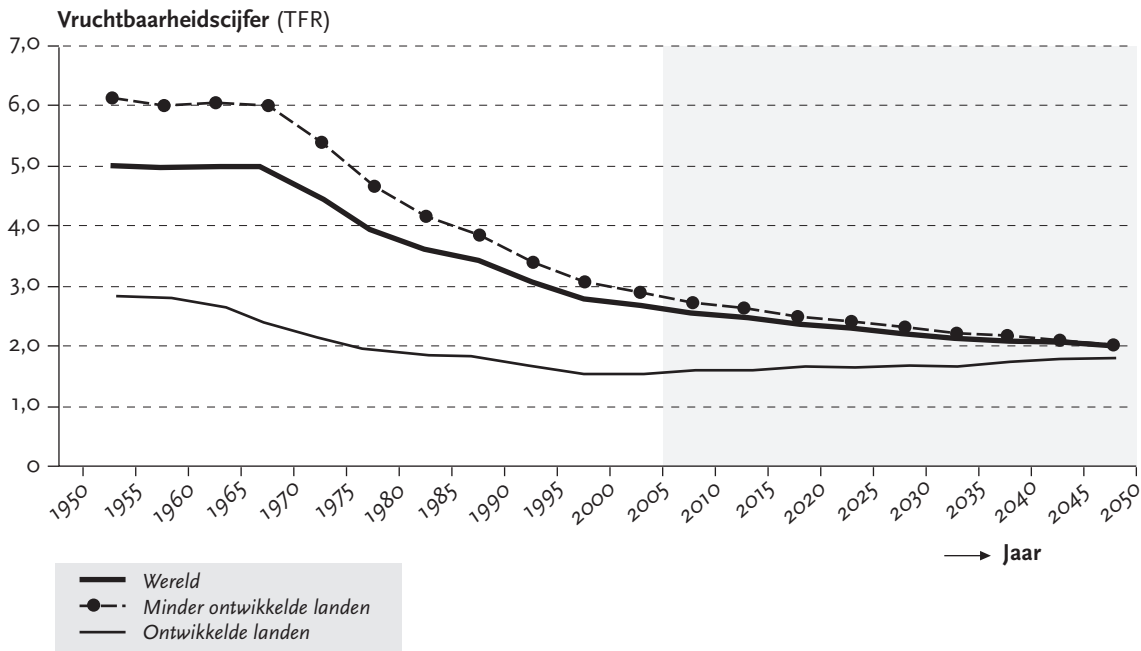
#### 4 Is er nu krimp of niet?

De basale vraag is uiteraard of er achter al die visies op demografie waarheid schuilt. Voor er echt sprake is van krimp moet de optelsom van de verschillende onderdelen van de bevolkingsgroeisom negatief zijn. In het eerste kwartaal van 2006 was er voor het eerst sinds mensenheugenis in Nederland negatieve bevolkingsgroei waar te nemen. In de twintigste eeuw is de groei altijd positief geweest. Deze waargenomen krimp is echter het resultaat van een aantal uitzonderlijke ontwikkelingen waarbij de status van Nederland als emigratieland aan het begin van de 21ste eeuw wellicht het meest in het oog springt (Van Dalen en Henkens 2008). Het is daarom wellicht beter om aan de structurele onderliggende factoren van bevolkingsgroei aandacht te besteden en om ook de ervaringen van andere landen te gebruiken om een al te provincialistische blik te ontwijken. Ik neem bij de bespreking vooral de globale ontwikkelingen door en gebruik daarbij met name de demografische gegevens en projecties van de Verenigde Naties (VN, 2006).

#### Geboorte

Het begint vanzelfsprekend bij de aanwas van nieuwe burgers via geboorte. En zowel in de ontwikkelde wereld als in ontwikkelingslanden is de laatste decennia de gemiddelde vruchtbaarheid in beide delen van de wereld gedaald (zie figuur 1).

In de jaren vijftig bedroeg de vruchtbaarheid nog zes kinderen per vrouw in ontwikkelingslanden en anno 2005 ligt dat gemiddelde rond de drie kinderen. Voor de komende decennia wordt door de VN de verwachting uitgesproken dat die daling van de vruchtbaarheid in ontwikkelingslanden zich zal voortzetten en dat de vruchtbaarheid in ontwikkelde landen zich zal stabiliseren dan wel licht zal stijgen. Over het algemeen ontstaat het beeld dat op den duur overal in de wereld een vruchtbaarheidsniveau wordt

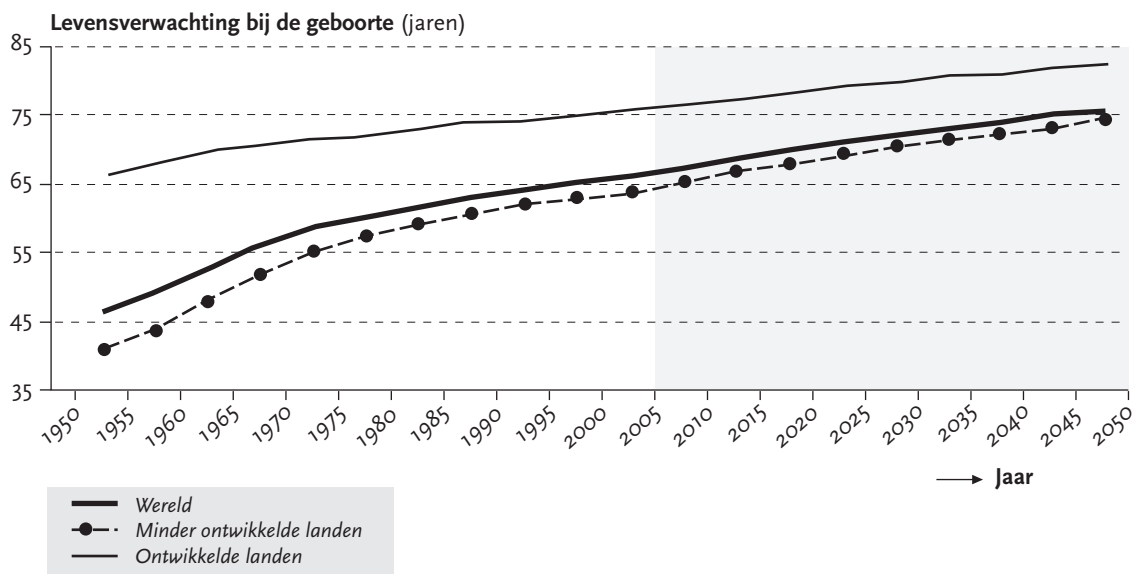


Figuur 1. Totale vruchtbaarheidcijfers in de wereld, 1950-2050 (bron: UN 2006)

bewerkstelligd dat convergeert naar een niveau van 1,8 à 2. Met andere woorden, een geboorteaantal dat onder het vervangingsniveau ligt van 2,1.

Uiteraard kunnen er tussen nu en 2050 allerlei zaken ontwikkelen die deze convergentie in vruchtbaarheid in de weg staan (Bongaarts 2003), maar de

VN-scenario's vatten op handzame wijze de consensus weer hoe er over de demografische toekomst wordt gedacht. Kortom, de wetenschappers en beleidsmakers die zich zorgen maken over bevolkingskrimp, vinden ondersteuning in hun visie voor het feit dat de vruchtbaarheid in alle landen de laatste



Figuur 2. Levensverwachting bij geboorte in de wereld, 1950-2050 (bron: UN 2006)

decennia redelijk rap is gedaald. Voor de toekomst ontstaat een situatie van een wereldwijd vruchtbaarheidsniveau dat onder het vervangingsniveau ligt. Met andere woorden, als de mortaliteit in de wereld constant blijft dan zal de wereldbevolking op den duur krimpen. Dat roept direct de vraag op hoe de mortaliteit zich in de toekomst gaat ontwikkelen.

### Sterfte

Sterfte is allerminst een stationaire grootheid. De ontwikkelingen in sterfte laten ook een duidelijke neerwaartse ontwikkeling zien, hetgeen zich weer spiegelt in een immer stijgende levensverwachting. Figuur 2 toont in een notendop hoe de levensverwachting bij geboorte zich de afgelopen vijftig jaar heeft ontwikkeld en hoe tot 2050 de verwachtingen zijn ten aanzien van deze grootheid. In het ontwikkelde deel van de wereld was de levensverwachting begin jaren vijftig 66 jaar en anno 2005 ligt die verwachting rond de 75 jaar.

De verwachting van de VN is dat de levensverwachting in 2050 83 jaar zal bedragen. In ontwikkelingslanden is de levensverwachting wellicht nog spectaculairder toegenomen de afgelopen vijftig jaar. Rond 1950 bedroeg de gemiddelde levensverwachting nog maar 40 jaar en anno 2005 is de levensverwachting dicht in de buurt van de 65 genaderd. De komende decennia zet deze vooruitgang door maar naar alle waarschijnlijkheid niet in hetzelfde tempo als de afgelopen decennia: in 2050 bedraagt de levensverwachting in ontwikkelingslanden 75 jaar. Figuur 2 vat daarmee twee dominante trends samen die van belang zijn om de demografische ontwikkelingen in de toekomst te begrijpen: (1) de stijging

van de levensverwachting zet de komende decennia onverminderd door; en (2) de convergentie in levensverwachting tussen ontwikkelde landen en ontwikkelingslanden heeft zich voor een groot deel in het recente verleden afgespeeld, maar gaat ook onverminderd door.

### Migratie

De derde bron van groei van bevolking is de factor migratie. Voor de meeste westerse landen is migratie een factor van belang geweest omdat de geboorteaantallen sinds de jaren zestig gestaag dalen en bijgevolg de (netto) immigratie een grotere rol kon spelen. Nederland is net als vele andere ontwikkelde landen een land van immigratie geweest, met uitzondering van de laatste paar jaren toen de netto emigratie van Nederlanders en allochtonen tot een ware emigratiegolf aangroeide. De prognoses over migratie zijn daarmee ook omgeven met veel onzekerheid en het succes van demografische prognoses op dit terrein is ook zeer zwak te noemen. Het is daarom wellicht beter om terug te kijken naar migratiestromen dan om voorspellingen te maken.

Een van de gestileerde feiten rond migratie is dat de afstanden die worden afgelegd beperkt zijn en de meeste migratiebewegingen vinden toch vooral plaats binnen één continent. In 2000 waren er 136,7 miljoen migranten in de wereld en de meerderheid van de migranten blijft binnen het continent van oorsprong. De enige uitzondering wordt gevormd door de Mexicanen die in grote aantallen legaal dan wel illegaal de grens van de Verenigde Staten zijn gepasseerd.

Tabel 1. Migratiestromen in de wereld (in miljoenen personen), 2000

En gaan naar:	Migranten die komen uit:						Totaal
	Afrika	Azië	Europa	Latijns-Amerika*	Noord-Amerika	Oceanië	
Afrika	11.5	0.4	0.2	0.0	0.0	0.0	<b>12.2</b>
Azië	2.0	34.9	3.2	0.4	0.3	0.1	<b>40.8</b>
Europa	2.3	4.1	34.9	0.4	0.4	0.1	<b>42.1</b>
Latijns-Amerika*	0.0	0.1	1.7	2.9	0.4	0.0	<b>5.2</b>
Noord-Amerika	0.7	8.3	6.2	14.7	1.0	0.1	<b>31.0</b>
Oceanië	0.3	1.5	2.7	0.0	0.2	0.7	<b>5.3</b>
<b>Totaal</b>	<b>16.8</b>	<b>49.3</b>	<b>48.9</b>	<b>18.3</b>	<b>2.3</b>	<b>1.0</b>	<b>136.7</b>

\* Dit is inclusief de Caraïbische eilanden.

Bron: Harrison (2004)

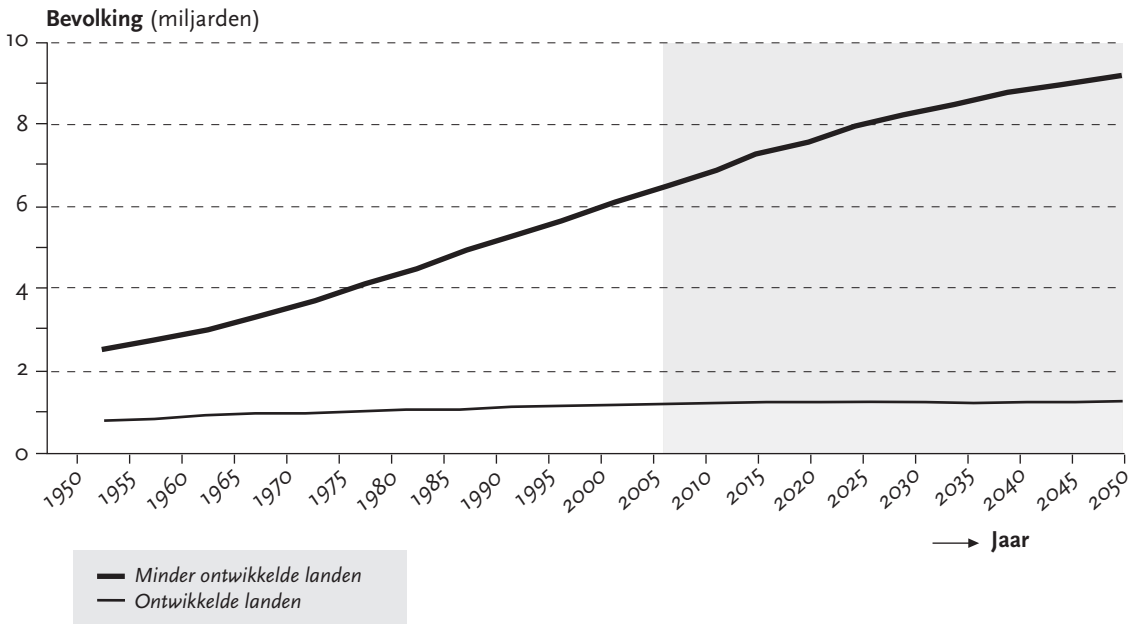
Een open vraag is of migratie zal toenemen. Op dit punt kan men slechts gissen. Op basis van de economische krachten lijkt het redelijk dat migratie zal toenemen, omdat belangrijke drijvende krachten achter internationale migratie niet zullen afnemen maar juist sterker worden. Transport- en communicatiekosten zijn laag, zullen wellicht nog verder dalen en de verwachting bestaat dat welvaartsverschillen tussen ontwikkelde en ontwikkelingslanden en landen in transitie voorlopig nog wel groot blijven. Maar ook regeringen oefenen invloed uit op migratiestromen door middel van toelatingsbeleid. Een voorspelling hoe regeringsbeleid in de wereld zich zal ontwikkelen, valt moeilijk te doen. De afgelopen tien, vijftien jaar waren vooral Europese regeringen tamelijk terughoudend in hun toelatingsbeleid. De vraag is hoe dat verandert op basis van economische en demografische omstandigheden. In paragraaf 4 kom ik daar op terug.

*Ergo: vooralsnog bevolkingsgroei*

Voor de ontwikkelingen op globaal niveau hebben de voorgaande ontwikkelingen in geboorte, sterfte en migratie de implicaties dat de tendens tot vergrijzing onvermijdelijk is, maar of er sprake is van bevolkingsgroei dan wel krimp is minder duidelijk. De

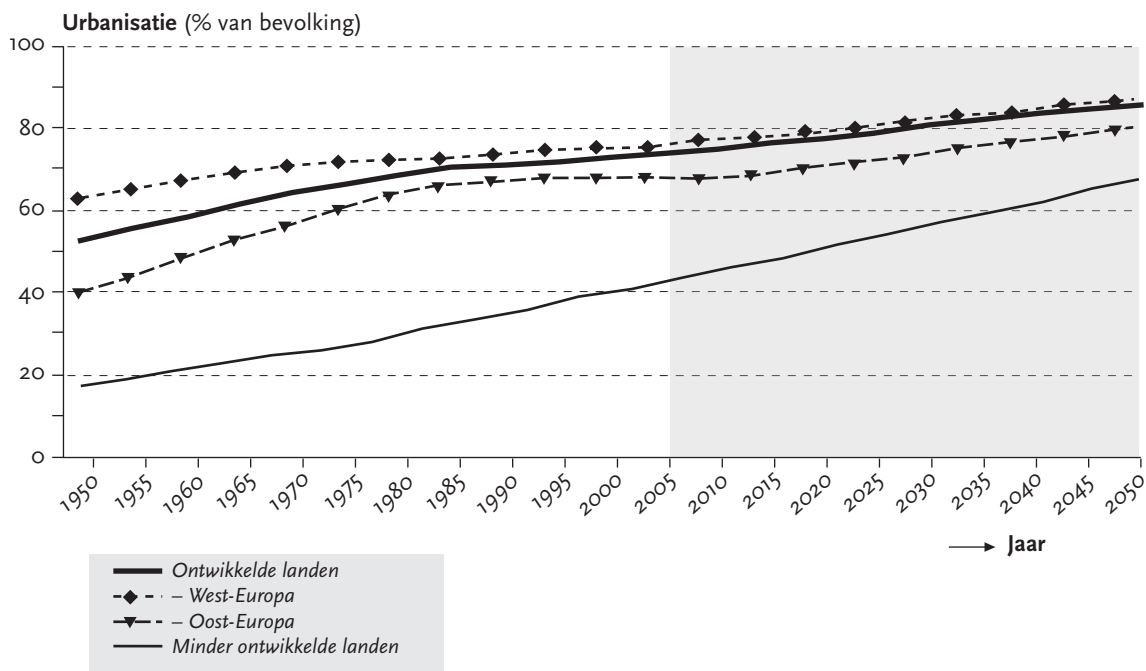
afgelopen vijftig jaar zijn overduidelijk een periode van groei geweest en dat kan ook niet anders met vruchtbaarheidsniveaus in ontwikkelingslanden die ver boven het vervangingsniveau lagen en een immer stijgende levensverwachting. De grote vraag is echter hoe deze ontwikkeling zich doorzet in de toekomst omdat de grootste veranderingen zich pas in de tweede helft van de 21ste eeuw zullen aftekenen, wanneer de vruchtbaarheidsniveaus in ontwikkelingslanden volgens de VN aanzienlijk lager zullen liggen. Vooralsnog zal de toekomst van de wereld er een zijn waarin de ontwikkelingslanden zullen doorgroeien, terwijl de ontwikkelde landen een stationaire bevolking zullen kennen. De totale wereldbevolking zal tussen 2000 en 2050 met ongeveer 3 miljard uitgroeien tot een bevolking van ruim 9 miljard inwoners.

Gegeven het beslag dat een groeiende bevolking legt op het milieu komt een pleidooi voor nog meer kinderen dan ook uiterst vreemd over. Dit neemt niet weg dat westerse landen de komende eeuw zullen moeten wennen aan het feit dat de tijden van snelle bevolkingsgroei voorbij zijn en dat stationaire bevolkingsgroei eerder regel dan uitzondering zal zijn, gekoppeld aan een voortgaande vergrijzing. Er is echter één fenomeen buiten beschouwing gebleven



Figuur 3. Totale bevolkingsomvang in de wereld, 1950-2050 (bron: UN, *World Population Prospects 2006*)





Figuur 4. Urbanisatiegraad in de wereld en Europa, 1950-2050 (bron: UN 2006)

dat tezamen met de vergrijzing een stempel zal drukken op de indruk die beschouwers zullen krijgen van bevolkingsgroei en dat is de ontwikkeling die zich voltrekt tussen stad en platteland.

#### Interne migratie

De trek naar de stad en de ontvolking van het platteland is een fenomeen dat zich al zeer lang in de geografie van landen voltrekt en dat onlosmakelijk verbonden is met de perceptie van beleidsmakers en bevolking. Het verlies van het kleine dorp en de immer groter wordende steden en agglomeraties maken dat de toekomst een gemengd beeld vertoont. Figuur 4 laat op ondubbelzinnige wijze zien dat deze ontwikkeling zich in ontwikkelingslanden en landen in transitie (zoals in Oost-Europa) nog het sterkst zal voordoen: in 1950 bedroeg het percentage mensen dat in stedelijke gebieden woonde in ontwikkelingslanden een kleine 20%, in 2005 is dat percentage reeds verdubbeld en als de rekenmeesters van de VN gelijk hebben, dan groeit het percentage stedenbewoners door naar een kleine 70% in 2050. In ontwikkelde landen, in het bijzonder in West-Europa is men reeds gewend aan een hoog niveau van urbanisatie

(62% in 1950, 76% in 2005, bron: UN, 2006), maar in de toekomst kan dit zelfs doorzetten naar een urbanisatiegraad van 85%.

De urbanisatietendens, die natuurlijk ook in Nederland speelt (zie Van Dam e.a. 2008 in dit nummer), geeft aan dat het gevoel dat de bevolking groeit of krimpt sterk wordt bepaald *waar* men woont in een land. Een bewoner van Leidsche Rijn zal niet snel denken dat de Nederlandse bevolking krimpt, terwijl een bewoner van een dorp in Noord-Groningen of Zuid-Limburg daar heel anders over zal denken. De toekomst zal eveneens een gemengde perceptie van groei én krimp geven, omdat de urbanisatietrend onmiskenbaar is. Uiteraard zal deze gemengde perceptie veel sterker zijn in een land als China of Roemenië dan in Nederland waar de urbanisatie al fors voortgeschreden is.

#### 5 Bevolkingspolitiek in de wereld

Bovengenoemde demografische feiten en voorspellingen geven aan dat het recente verleden voor ontwikkelde landen er één was van verminderde vruchtbaarheid en een stijgende levensverwachting. Deze twee tegengestelde componenten van de bevolkings-

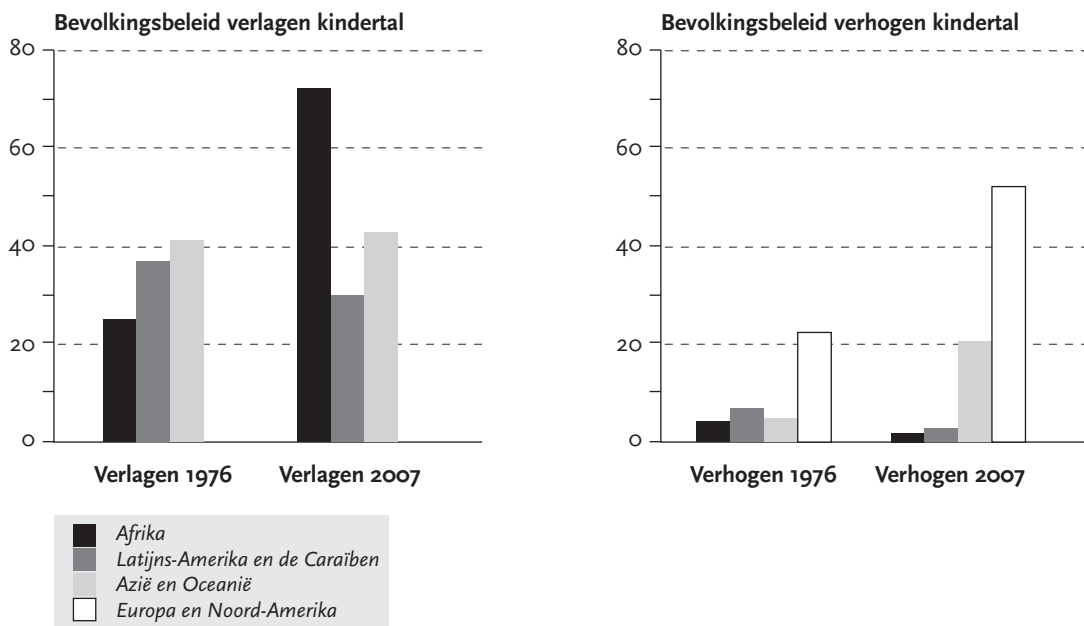
groei konden voor de tweede helft van de twintigste eeuw per saldo voor een positieve bevolkingsgroei zorgen. Nu echter de vruchtbaarheid in Nederland zich op een niveau van 1,8 kinderen per vrouw lijkt te stabiliseren en de grootste stijging in levensverwachting achter ons ligt, is een stationaire of licht krimpende bevolking de toekomst. De toe- of afname van de bevolkingsgroei is echter van veel minder belang dan de verandering die krimp heeft op de leeftijdsstructuur op termijn en die wijst in de richting van een sterke vergrijzing, of men nu in Nederland woont of in een ander land. Zelfs in India zal vergrijzing een leidend thema zijn, waarbij natuurlijk aangetekend moet worden dat ontwikkelingslanden vanaf een geheel ander startpunt – een jongere leeftijdsstructuur en hoger kindertal – vergrijzen.

Toch doet het vreemde feit zich voor dat vooral nu de bevolkingsgroei nul bedraagt of zelfs af en toe negatief is, regeringen veel meer geprikkeld worden om na te denken over de toekomst dan door de vergrijzing die zich in feite al decennialang voltrekt, en dat nu binnen afzienbare tijd de babyboomgeneratie met pensioen gaat, men pas langzaam maar zeker maatregelen begint te treffen. Figuur 5 laat op ondubbelzinnige wijze zien hoe regeringen in de wereld hun houding en beleid hebben veranderd in dertig jaar tijd. De intentie tot het verlagen van het kinder-

tal is in de loop der tijd sterk toegenomen in Afrika (van 25% naar 72% van de Afrikaanse landen) en is zelfs iets afgenomen in Latijns-Amerika. Het meest opvallende is echter de ommezwaai die heeft plaatsgevonden in Europa en Noord-Amerika. In 1976 spande 23% van de regeringen van de landen zich in om het kindertal te verhogen, en in 2007 is dat inmiddels de meerderheid van de regeringen (52%). Om deze ommezwaai beter te begrijpen ga ik in de hiernavolgende paragrafen wat dieper in op de demografische omstandigheden en individuele verschillen in ontwikkelde landen.

#### *De bron van bevolkingspolitiek*

Om zicht te krijgen op de onderliggende motieven bieden tabellen 2 en 3 een aangrijpingspunt. In tabel 2 is de demografische stand van zaken in de ontwikkelde landen opgesomd voor 2007. Tabel 3 biedt een overzicht van de houding van regeringen in dezelfde landen ten aanzien van de verschillende componenten van bevolkingspolitiek. De bron van deze data is de Population Policy Data Bank van de Verenigde Naties, een databank die haar informatie ontleent aan gegevens verstrekt via een vragenlijst door overheden in de hele wereld. Daarnaast wordt het beeld gecompleteerd door de informatie die staat in rapporten, artikelen en andere bronnen van inter-



Figuur 5. Bevolkingsbeleid ten aanzien van kindertal, 1976-2007 (bron: UN 2008)

Tabel 2. Demografische indicatoren voor westerse landen, 2007

	Bevolkingsgroei (%)	% 60 jaar en ouder	TFR	Bevolkingsdichtheid (personen per km <sup>2</sup> )	% immigranten
<b>EU</b>					
<i>Oude lidstaten (EU-15)</i>					
Nederland	0.2	20	1.7	395	10.1
België	0.2	23	1.6	343	6.9
Denemarken	0.2	22	1.8	126	7.2
Duitsland	0.1	24	1.4	231	8.9
Finland	0.2	21	1.7	15	2.6
Frankrijk	0.5	20	1.9	109	10.6
Griekenland	0.2	24	1.3	84	8.8
Ierland	1.8	16	2.0	61	14.1
Italië	0.1	26	1.4	195	4.3
Luxemburg	1.1	19	1.7	174	37.4
Oostenrijk	0.4	22	1.4	100	15.1
Portugal	0.4	22	1.5	115	7.3
Spanje	0.8	22	1.4	88	11.1
VK	0.4	22	1.8	250	9.1
Zweden	0.4	24	1.8	20	12.4
<i>Nieuwe lidstaten</i>					
Cyprus	1.1	17	1.6	92	13.9
Estland	-0.3	22	1.5	30	15.2
Hongarije	-0.3	21	1.3	108	3.1
Letland	-0.5	23	1.3	35	19.5
Litouwen	-0.5	21	1.3	52	4.8
Malta	0.4	20	1.4	1287	2.7
Polen	-0.2	18	1.2	118	1.8
Slovenië	0.0	21	1.3	99	8.5
Slowakije	0.0	17	1.3	110	2.3
Tjechië	0.0	21	1.2	129	4.4
Bulgarije	-0.7	23	1.3	69	1.3
Roemenië	-0.4	20	1.3	90	0.6
<i>Kandidaat EU-lidstaten</i>					
Kroatië	-0.1	23	1.3	81	14.5
Turkije	1.3	8	2.1	96	1.8
<b>Overige westerse landen</b>					
Canada	0.9	19	1.5	3	18.9
VS	1.0	17	2.1	32	12.9
Australië	1.0	19	1.8	3	20.3
Nieuw-Zeeland	0.9	17	2.0	15	15.9
Japan	0.0	28	1.3	339	1.6
Noorwegen	0.6	20	1.8	12	7.4
Zwitserland	0.4	22	1.4	181	22.9

Bron: UN, *National Population Policies 2007* (2008)

nationale organisaties, non-gouvernementele organisaties (NGO's), en lokale overheden. In een oogopslag ziet men dat de Europese Unie (EU) met de toetreding van nieuwe lidstaten een geheel ander demografisch profiel bezitten dan de oude EU-15-lidstaten.

De bevolkingsgroei is in Oost-Europa negatief dan wel nul en het totale vruchtbaarheidscijfer (TFR) voor deze landen is bijzonder laag te noemen: de TFR varieert tussen 1,1 en 1,3, een cijfer dat in het oude Europa alleen door Spanje, Italië en Griekenland wordt geëvenaard. Daarnaast kennen deze landen een gering percentage buitenlanders binnen de landsgrenzen, met uitzondering van Estland, Letland en Litouwen. De vergrijzing in termen van het percentage 60-plussers is vergelijkbaar met de EU-15. Het demografische profiel van de potentiële EU-kandidaat Turkije is echter totaal verschillend van alle andere EU-lidstaten: de bevolkingsgroei is relatief hoog, de TFR ligt precies op het vervangingsniveau, het percentage 60-plussers is bijzonder laag en het aantal buitenlanders dat in Turkije verblijft, is voor West-Europese begrippen zeer gering.

Binnen de groep van gevestigde hoge inkomenslanden (EU-15, Japan, VS) zijn er echter ook opvallende verschillen het noemen waard die de lezer meteen doet begrijpen waarom er binnen die landen zo verschillend wordt aangekeken tegen pensioenvraagstukken en de optie om meer immigranten in het land toe te laten om bijvoorbeeld het publieke pensioensysteem houdbaar te maken. In Duitsland, Griekenland en Italië is het percentage 60-plussers het hoogst. Gegeven het feit dat 60-jarige leeftijd voor veel landen ook dicht in de buurt ligt van de daadwerkelijke uittredingsleeftijd, is het ook begrijpelijk dat in deze landen met enige spanning wordt uitgekeken naar de houdbaarheid van het publiek pensioensysteem. Hetzelfde geldt voor Japan, waar de vergrijzing het sterkst is ontwikkeld en waar 28% van de bewoners ouder dan 60 jaar is. Dat feit, gekoppeld aan een nulgroei, een laag kindertal en een bijna gesloten arbeidsmarkt voor immigranten, maakt de Japanse economie kwetsbaar voor vergrijzing.

#### *Opkomst pronatalisme*

In het licht van deze uiteenlopende demografische profielen zou het interessant zijn om te weten of de regeringen van de verschillende landen ook even zoveel verschillende beleidsstandpunten innemen

op het terrein van de bevolkingspolitiek. Binnen de oude EU-15 zijn de verschillen markant. Een kleine meerderheid vindt de bevolkingsgroei voldoende toereikend en voorsnog geen reden tot interventie. Echter, zes landen (Duitsland, Griekenland, Italië, Oostenrijk, Portugal en Spanje) vinden het onvoldoende en voor drie van deze landen is de lage groei ook een reden om hierover expliciet beleid te formuleren: Griekenland, Italië en Oostenrijk. Op het terrein van de vruchtbaarheid liggen de zaken veel duidelijker ten aanzien van het formuleren van een pronatalistisch beleid: daar maken dezelfde landen zich zorgen over het vruchtbaarheidscijfer en zijn er zelfs zeven landen die hun beleid richten op verhoging van het kindertal. Er zijn twee redenen waarom landen zich steeds meer bekeren tot een politiek om een toename van het kindertal te stimuleren.

Allereerst is er de meest voor de hand liggende reden dat het idee bestaat dat vrouwen meer kinderen willen dan ze uiteindelijk krijgen. Uit menige opiniepeiling komt naar voren dat het gezinsideaal van mannen en vrouwen hoger ligt dan de feitelijke gezinsomvang (Testa 2007). Het faciliteren van kinderen krijgen is uiteraard een legitieme reden om wens en gedrag dichter bij elkaar te brengen. Maar men moet dit soort zaken niet overdrijven, omdat kinderwensen ook gedurende het leven bijgesteld worden en het werkelijke en gewenste kindertal toch nog dicht bij elkaar liggen wat Nederland betreft (Liefbroer 2008). In werkelijkheid blijkt in landen waar men liberalere opvattingen heeft over de rolverdeling tussen man en vrouw, ook een wens voor grotere gezinnen te bestaan. Het grootste probleem in sommige landen lijkt vooral de vraag of van uitstel ook afstel komt. Het percentage vrouwen dat geen kinderen heeft, maar wel er een wil in de toekomst, is groot. In Italië is 56% van de vrouwen in de leeftijdsgroep 25-39 jaar op die manier tijdelijk kinderloos. En waar de angst zich op concentreert, is dat tijdelijk permanent wordt en kinderloosheid in feite ongewenst wordt.

Een tweede reden om bevolkingsgroei via een toename van het kindertal te stimuleren is dat een versnelling van de bevolkingsgroei zich uiteindelijk vertaalt in een versnelling van groei van beroepsbevolking en extra besparingen en, in het verlengde daarvan, de economische groei.

Een derde reden om voor een pronatalistisch beleid te pleiten heeft te maken met het feit dat pen-

Tabel 3. Bevolkingspolitiek en houding overheid in westerse landen, 2007

	Bevolkingsgroei		Kindertal		Immigratie	
	Oordeel	Beleid	Oordeel	Beleid	Oordeel	Beleid
<b>EU</b>						
<i>Oude lidstaten (EU-15)</i>						
Nederland	Voldoende	Geen	Voldoende	Geen	Te hoog	Verlagen
België	Voldoende	Geen	Voldoende	Geen	Voldoende	Handhaven
Denemarken	Voldoende	Geen	Voldoende	Geen	Te hoog	Verlagen
Duitsland	Te laag	Geen	Te laag	Verhogen	Voldoende	Handhaven
Finland	Voldoende	Geen	Voldoende	Handhaven	Te laag	Verhogen
Frankrijk	Voldoende	Geen	Voldoende	Verhogen	Te hoog	Verlagen
Griekenland	Te laag	Verhogen	Te laag	Verhogen	Voldoende	Handhaven
Ierland	Voldoende	Handhaven	Voldoende	Handhaven	Voldoende	Handhaven
Italië	Te laag	Verhogen	Te laag	Verhogen	Voldoende	Handhaven
Luxemburg	Voldoende	Handhaven	Voldoende	Handhaven	Voldoende	Handhaven
Oostenrijk	Te laag	Verhogen	Te laag	Verhogen	Voldoende	Handhaven
Portugal	Te laag	Geen	Te laag	Verhogen	Voldoende	Handhaven
Spanje	Te laag	Geen	Te laag	Verhogen	Voldoende	Handhaven
VK	Voldoende	Geen	Voldoende	Geen	Te laag	Verhogen
Zweden	Voldoende	Geen	Voldoende	Geen	Voldoende	Handhaven
<i>Nieuwe lidstaten</i>						
Cyprus	Te laag	Verhogen	Te laag	Verhogen	Te hoog	Verlagen
Estland	Te laag	Verhogen	Te laag	Verhogen	Voldoende	Verlagen
Hongarije	Te laag	Verhogen	Te laag	Verhogen	Voldoende	Handhaven
Letland	Te laag	Verhogen	Te laag	Verhogen	Voldoende	Handhaven
Litouwen	Te laag	Verhogen	Te laag	Verhogen	Voldoende	Handhaven
Malta	Voldoende	Handhaven	Te laag	Geen	Voldoende	Handhaven
Polen	Te laag	Verhogen	Te laag	Verhogen	Voldoende	Handhaven
Slovenië	Te laag	Geen	Te laag	Verhogen	Voldoende	Handhaven
Slowakije	Te laag	Handhaven	Te laag	Verhogen	Voldoende	Handhaven
Tsjechië	Te laag	Verhogen	Te laag	Verhogen	Voldoende	Handhaven
Bulgarije	Te laag	Verhogen	Te laag	Verhogen	Voldoende	Handhaven
Roemenië	Te laag	Verhogen	Te laag	Verhogen	Voldoende	Handhaven
<i>Kandidaat EU-lidstaten</i>						
Kroatië	Te laag	Verhogen	Te laag	Verhogen	Voldoende	Handhaven
Turkije	Voldoende	Handhaven	Voldoende	Handhaven	Te hoog	Verlagen
<b>Overige westerse landen</b>						
Canada	Voldoende	Geen	Te laag	Geen	Te laag	Verhogen
VS	Voldoende	Geen	Voldoende	Geen	Voldoende	Handhaven
Australië	Voldoende	Geen	Te laag	Verhogen	Te laag	Verhogen
Nieuw Zeeland	Voldoende	Geen	Voldoende	Handhaven	Te laag	Verhogen
Japan	Te laag	Verhogen	Te laag	Verhogen	Voldoende	Handhaven
Noorwegen	Voldoende	Geen	Voldoende	Handhaven	Voldoende	Handhaven
Zwitserland	Voldoende	Geen	Te laag	Geen	Voldoende	Handhaven

Bron: UN, *National Population Policies 2007* (2008)

sioen- en socialezekerheidstelsels sterk leunen op het omslagstelsel. Een dergelijk systeem maakt regeringen gevoeliger voor demografische veranderingen en het is dan ook opvallend dat landen met een hoger niveau van kapitaaldekking in het pensioenstelsel (Nederland, Verenigd Koninkrijk, Zweden, Denemarken, Ierland) aanzienlijk minder zenuwachtig worden van de vergrijzing dan de andere landen. Kortom, bevolkingsgroei werkt in die mate verslavend omdat er aan groeisurten in vruchtbaarheid demografische dividenden zijn verbonden: de economische groei ondervindt met een zekere vertraging een versnelling.

Wat men vergeet, is dat er na een periode van bovenmatige groei een demografische kater volgt die voor bijvoorbeeld Europa op kan lopen tot een groei-vertraging van één procentpunt (Bloom en Williamson 1998).<sup>1</sup> Die verslaving wordt nog sterker wanneer het pensioensysteem sterk afhankelijk is van bevolkingsgroei. In het oude Europa ziet men dan ook een splitsing der geesten: landen die meer gespaard hebben en pensioenen grotendeels baseren op basis van kapitaaldekking zijn meer afkerig van een expliciete bevolkingspolitiek in vergelijking met landen die hun lot in handen leggen van een omslagstelsel.

Hoe anders liggen de zaken in Oost-Europa, waar een bijzondere unanimiteit over bevolkingsontwikkelingen heerst. Zonder uitzondering wordt de bevolkingsgroei als te laag beoordeeld en is de overheersende mening dat het beleid moet inzetten op een verhoging van de bevolkingsgroei. De unanimiteit is nog sterker op het terrein van de vruchtbaarheidsontwikkeling: deze wordt overal te laag bevonden en wederom zou het beleid zich in deze landen sterk moeten maken voor een verhoging van het kindertal. Wederom kan ook hier het pensioenstelsel een verklaring bieden. Kapitaaldekking is gering of bevindt zich bij sommige landen nog in de beginfase, waardoor het lot van het pensioen sterk afhangt van de groei van de bevolking. Opvallend is hoe groot de overeenstemming is en dat kan enerzijds te maken hebben met een verleden waarin sturing van de bevolkingsgroei als vanzelfsprekend werd gezien en waar bijvoorbeeld vrouwen ook pensioenrechten kregen voor de kinderen die men ter wereld had gebracht (Velladics e.a. 2006), anderzijds moet het sombere heden en de toekomst van Oost-Europa een rol hebben gespeeld in het zeer lage geboortecijfer

en is het vanzelfsprekend dat regeringen hier aandacht aan besteden. Onder demografen (Lutz e.a. 2006) wordt een geboortecijfer in de buurt van 1,2 als een gevarenzone gezien. Mensen raken gewend aan een laag kindertal en het éénkindgezin zou wel eens de norm kunnen worden. Hierdoor wordt een terugkeer naar de norm van twee kinderen per echtpaar moeizaam en moeten samenlevingen echt rekening houden met een sterk krimpende bevolking.

Traditionele immigratielanden als Canada en Australië zijn aanzienlijk minder kwetsbaar voor een mogelijke bevolkingskrimp, omdat men hier traditiegetrouw ook het instrument van de immigratiepolitiek gebruikt. Maar ook hier zien we een duidelijke kentering aftekenen om het kindertal te stimuleren dan wel de immigratie te verhogen.

#### *Dubbele houding ten aanzien van migratie*

Een alternatief recept om de vergrijzing een halt toe te roepen is om via immigratie de bevolkingsstructuur van landen jong te houden, zodat de verzorgingsstaat met minder pijnlijke belastingverhogingen gefinancierd kan worden. Op het oog klinkt het heel redelijk en bij tijd en wijle komt deze beleidsvariant weer tevoorschijn. Immigratiebeleid is een terrein dat tot veel verdeelde reacties leidt en in dat opzicht zal het veel coördinatiekracht vereisen om de eenheid op dit grensoverschrijdende beleidsterrein te bewaren. Ter illustratie: in Finland en Engeland wordt het immigratieniveau als te laag beoordeeld, terwijl in Nederland, Denemarken en Frankrijk dit niveau als te hoog wordt bestempeld. Zodra het op het maken van beleid aankomt, is de diversiteit eveneens groot te noemen. Het Verenigd Koninkrijk en Finland zijn de enige EU-lidstaten waar een verhoging als doel wordt gesteld, terwijl het gros van de landen ofwel hun restrictieve beleid handhaven ofwel een verlaging van de immigratiestroom beogen.

Het is op dit punt waar politiek en demografie elkaar ontmoeten. De aversie voor immigranten brengt echter wel een voorkeur van volksvertegenwoordigers en beleidsmakers naar voren die men niet direct zou kunnen afleiden uit de VN-publicaties. De xenofobie die na 9/11 rondwaarde in Europa, is nog steeds niet verdwenen en zeker in Nederland vormen thema's van immigratie en integratie een spltjzwam in de politiek (Van Dalen en Henkens

2005). Als men de oordelen van regeringen ten aanzien van bevolkingsgroei, vruchtbaarheid en immigratie overziet, dan komt daar in veel gevallen een voorkeur naar voren die pleit voor een groei van de inheemse bevolking. Met andere woorden, men zal vaker een pleidooi ontwaren voor een verhoging van het kindertal dan voor een verhoging van de immigratie. De aversie voor immigranten is een bekend verschijnsel in landen als Frankrijk, België, Denemarken, Italië, Nederland en Oostenrijk, waar rechtse politieke partijen hun aanhang verworven hebben door in hun beleidsprogramma's de nadruk te leggen op restrictieve immigratiemaatregelen. Toch zijn er twee belangrijke redenen aan te geven waarom vooral Europese landen een voorkeur hebben voor 'blanke' of inheemse groei.<sup>2</sup>

Een eenvoudige verklaring is dat de kosten verbonden aan meer kinderen en immigranten aanzienlijk kunnen verschillen of als verschillend worden waargenomen, zeker wanneer het de overheidsfinanciën betreft. De kosten van kinderen worden voor een groot deel gedragen door ouders en niet door de belastingbetaler, terwijl de integratie van immigranten voor groot deel door regeringen worden gedragen. Daarnaast moet men in het achterhoofd houden dat een immigratiepolitiek slechts onder specifieke omstandigheden succesvol kan zijn. Men zou bijvoorbeeld streng moeten selecteren op opleiding en bepaalde leeftijdscategorieën. In dat opzicht is het begrijpelijk dat bepaalde landen enige nuance aanbrengen in hun standpunt op het terrein van immigratie. Zo willen Denemarken en Duitsland de permanente vestiging van immigranten ontmoedigen, maar willen de regeringen van deze landen de arbeidsmigratie, vooral van hoogopgeleiden, juist aanmoedigen.

Een tweede verklaring waarom regeringen vaak verontrust zijn over de lage vruchtbaarheid valt terug te voeren op de behoefte om de identiteit van een land te waarborgen. Wanneer een relatief grote hoeveelheid immigranten de verhouding tussen autochtonen en allochtonen fundamenteel zouden wijzigen dan sterft een land uit, zo is de gedachte. Wie de geschiedenis van de bevolkingspolitiek bekijkt komt dit argument keer op keer tegen. Vlak voor de Tweede Wereldoorlog was men in Britse regeringskringen bezorgd over een vergrijzende en krimpende bevolking en de Royal Commission on Population die in 1944 werd opgericht moest met corrigerende maat-

regelen komen. De politieke macht en veiligheid van Engeland werden anders op het spel gezet. Toen de commissie in 1949 over het Britse bevolkingsprobleem rapporteerde, was de oorlog voorbij en net als in andere landen was er sprake van een sterke stijging van de vruchtbaarheid.

De geopolitieke verhoudingen en het in stand houden van een volk speelden in het verleden een belangrijke rol en doen dit blijkbaar nog steeds. Zo kon men ook uit de mond van de Franse president Giscard d'Estaing de volgende woorden optekenen in 1978 in *Le Monde*: 'een maatschappij die niet langer in staat is om de generaties te vervangen is een gedoemde maatschappij'. En iets later konden dezelfde doemberichten worden gehoord uit de mond van Mitterand en Jacques Delors. In Duitsland was er in 1982 een groep van 15 hoogleraren die als de 'Heidelberg cirkel' een manifest de wereld instuurde, waarin gepleit werd voor het behoud van de Duitse taal, cultuur en nationaal karakter. De aanleiding was de lage vruchtbaarheid en de hoge immigratiecijfers in West-Duitsland. Maar de geluiden zijn ook van recente datum. Het liberale tijdschrift *The Economist* (24 augustus 2002) ziet in de divergerende trends tussen de VS en Europa een potentieel gevaar, met een 'jong, vitaal en multicultureel Amerika' aan de ene kant van de oceaan en het 'vergrijzende, vervallen en naar binnen gekeerde Europa' aan de andere zijde. De conclusie is dan snel getrokken: 'De langetermijnlogica van de demografie lijkt waarschijnlijk de macht van Amerika verder te verankeren en de trans-Atlantische scheuren te verwijden.'

## 6 Tot slot

Verschuiven van krimp en vergrijzing gaan gepaard met selectieve waarnemingen en verwarrende conclusies in het publieke debat. Net zo goed als er aan overbevolking en bevolkingsgroei voor- en nadelen zijn verbonden, zo zijn er ook voor- en nadelen verbonden aan krimp. Niettemin lijkt bevolkingskrimp ertoe te leiden dat steeds meer westerse landen een inactieve houding inzake bevolkingspolitiek van zich afwerpen. De achterliggende reden hiervoor is tweërlei: de vergrijzing zet bestaande sociale zekerheids- en pensioensystemen onder druk en de regeringen van landen beginnen zich zorgen te maken over de politieke gevolgen van bevolkingskrimp. In het bijzonder duikt de roep om behoud van een nationale identiteit de kop op en wordt bin-

nen Europa een groei van de eigen bevolking geprefereerd boven groei door immigratie. De gevolgen voor het milieu worden in dit soort bespiegelingen altijd buiten beschouwing gelaten omdat het hemd blijkbaar toch nader is dan de rok. De ironie van de roep om meer kinderen is dat een van de redenen waarom socialezekerheidsstelsels na de Tweede Wereldoorlog werden opgebouwd was om de afhankelijkheid van (eigen) kinderen te omzeilen. Nu de vergrijzing doorzet wordt weer de steun van kinderen gezocht, alleen ditmaal is de gedachte dat kinderen een 'publiek goed' vormen in vergrijzende samenlevingen, waarvan enorme positieve effecten worden verwacht (Lee 2003). De roep om geboortestimulerende maatregelen vallen in dat licht goed te begrijpen. Het zijn echter vaak partiële beschouwingen met een sterke focus op de fiscale kosten en baten die hier aanleiding toe geven. Waar men dieper over moet nadenken, is hoe permanent de groei is die men met dergelijk beleid bewerkstelligt en wat de optimale bevolkingsomvang is die men nastreeft. Wellicht dat men tot de slotsom komt dat men met geboortestimulerende maatregelen niet veel meer heeft bereikt dan een tijdelijke opleving van bevol-

kingsgroei, die weer jaren later schommelingen in groei teweegbrengt. Kortom, na een periode waarin men de economische voordelen geniet van een babyboom – het demografische dividend – komt onherroepelijk een periode – de zogenaamde *babybust* – waarin men om moet gaan met een demografische kater. Beter is het om, gegeven de eindigheid van natuurlijke hulpbronnen en de beperking van ruimte, na te denken over de optimale bevolking. Zeker in westerse landen zoals Nederland, Engeland en België is de bevolkingsdruk zo groot dat men deze vraag niet kan vermijden. En op globale schaal is natuurlijk de aantasting van de globale 'commons' (poolkappen, biodiversiteit, ozonlaag en luchtkwaliteit) een zorg die iedereen aangaat. Ondanks een wereldwijd dalend kindertal zal de wereldbevolking immers de komende 40 jaar toenemen van 6 miljard naar 9 miljard inwoners. Een langzame overgang naar een kleinere bevolking door een lager kindertal is dan ook zeker geen ramp voor ontwikkelde landen waar de vruchtbaarheid tussen de 1,6 en 2,0 schommelt. Bevolkingskrimp kan daarmee weleens de meest beschaafde oplossing zijn voor samenlevingen die kampen met de 'tragedy of the commons'.

## Noten

1 Een alternatieve oplossing om permanent van een demografisch dividend te genieten is natuurlijk om iedere keer nog harder te groeien. Met andere woorden, men geeft toe aan de verslaving en om hetzelfde (groei-)effect te bereiken moet men steeds meer 'gebruiken', het kindertal moet steeds meer toenemen. Ik ga hier maar uit van het meer realistische gegeven dat kindertal aan grenzen gebonden is en dat de meeste landen in de toekomst te maken krijgen met een demografische kater.

2 Echt 'wit' zijn de vruchtbaarheidscijfers natuurlijk niet, omdat vooral de vruchtbaarheid van (eerste generatie) niet-westerse allochtonen hoger ligt dan die van autochtonen. De nettobijdrage van allochtonen op het nationale TFR-cijfer is echter beperkt in Nederland: +0,1 (Sobotka 2008). Met andere woorden: zonder allochtonen zou het TFR-cijfer 0,1 lager liggen.

## Literatuur

Bloom, D.E. en Williamson, J.G., 1998, 'Demographic Transitions and Economic Miracles in Emerging Asia'. *World Bank Economic Review*, 12: 419-455.  
 Bongaarts, J., 2003, 'Completing the Fertility Transition in the Developing World: The Role of Educational Differences and Fertility Preferences'. *Population Studies*, 57: 321-336.  
 Bongaarts, J., 2004, 'Population Aging and the Rising Cost of Public Pensions'. *Population and Development Review*, 30: 1-23.  
 Boserup, E., 1965, *The Conditions of Agricultural Growth*, Chicago: Aldine.  
 Boserup, E., 1981, *Population and Technology*, Oxford: Blackwell.

Dalen, H.P. van en K. Henkens, 2005, 'The Rationality Behind Immigration Policy Preferences'. *The Economist*, 153: 67-83.  
 Dalen, H.P. van en K. Henkens, 2008, 'Waarom weg uit Nederland? – Hedendaagse emigratie verklaard'. *Mens & Maatschappij*, 83: 213-238.  
 Dalen, H.P. van, F. van Poppel en H. van Solinge, 2006, 'Langer leven, later met pensioen?' *Demos*, 22: 9-13.  
 Dam, F., F. Verwest & C. de Groot, 2008, De ruimtelijke gevolgen van demografische krimp, *beleid en maatschappij*, dit nummer.  
 De Pers, 2008, Meer baby's nodig tegen vergrijzing – Minister Rouvoet heeft een kinderwens, 19 februari 2008.



- Fokkema, T., H. de Valk, J. de Beer en C. van Duin, 2008, 'The Netherlands: Childbearing within the Context of a 'Poldermodel' Society'. *Demographic Research*, 19: 743-794.
- Hardin, G., 1968, 'The Tragedy of the Commons'. *Science*, 162: 1243-1248.
- Keynes, J.M., 1937, 'Some Economic Consequences of a Declining Population'. *Eugenics Review*, 29: 13-17.
- Lee, R.D., 2003, 'The Demographic Transition: Three Centuries of Fundamental Change'. *Journal of Economic Perspectives*, 17: 167-190.
- Lee, R.D. en S. Tuljapurkar, 1997, 'Death and Taxes: Longer Life, Consumption, and Social Security'. *Demography*, 34: 67-81.
- Liefbroer, A., 2008, 'Kinderwens wordt in de loop van het leven bijgesteld'. *Demos*, 24: 4-6.
- Lutz, W., V. Skirbekk en M.R. Testa, 2006, 'The Low-Fertility Trap Hypothesis: Forces that May Lead to Further Postponement and Fewer Births'. *Vienna Yearbook of Population Research*: 167-192.
- Mak, G., 1996, *Hoe God verdween uit Jorwerd*, Amsterdam: Uitgeverij Contact.
- Praag, Ph. van, 1976, *Het bevolkingsvraagstuk in Nederland*, Deventer: Van Loghum.
- Simon, J.L., 1981, *The Ultimate Resource*, Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Sobotka, T., 2008, 'Does Persistent Low Fertility Threaten the Future of European Populations?'. In: J. Surkyn, P. Deboosere en J. van Bavel (red.), *Demographic Challenges for the 21st Century*, Brussel: VUB Press, 28-89.
- Spengler, O., 1922, *Der Untergang des Abendlandes*, München: Beck.
- Staatscommissie Bevolkingsvraagstuk, 1976, *Bevolking en Welzijn in Nederland*, Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Teitelbaum, M.S. en J.M. Winter, 1985, *The Fear of Population Decline*, New York: Academic Press.
- Teitelbaum, M.S. en J.M. Winter, 1998, *A Question of Numbers*, New York: Hill & Wang.
- Testa, M.R., 2007, 'Childbearing Preferences and Family Issues in Europe: Evidence from the Eurobarometer 2006 survey'. *Vienna Yearbook of Population Research (2007)*: 357-379.
- The Economist*, 2002, Demography and the West – Half a billion Americans?, *The Economist*, 24 augustus 2002.
- United Nations, 2006, World Population Prospects – The 2006 Revision Population Database, UN, New York. <http://esa.un.org/unpp/>
- Velladics, K., K. Henkens en H.P. van Dalen, 2006, 'Do Different Welfare States Engender Different Policy Preferences? Opinions on Pension Reforms in Eastern and Western Europe'. *Ageing & Society*, 26: 475-495.
- Wicksell, K., 1914, 'Can A Country Become Underpopulated?'. *Ekonomisk Tidskrift*, 16: 195-208, herdrukt en vertaald in: *Population and Development Review*, 2008, 34: 347-355.