

Veertig jaar ‘Bevolking en Welzijn in Nederland’

DICK VAN DE KAA

Op 25 januari 2017 was het precies 40 jaar geleden dat prof. dr. Pieter Muntendam het eindrapport van de naar hem genoemde Staatscommissie Bevolkingsvraagstuk aan de toenmalige minister van Volksgezondheid en Milieuhygiëne, Irene Vorrink (PvdA), aanbod. De minister ontving een rapport met als titel *Bevolking en Welzijn in Nederland*. Het omvatte 292 pagina's, waaronder een lijst van 66 aanbevelingen. Het rapport was gebaseerd op 23 speciaal vervaardigde onderzoeksrapporten en op de verslagen van de acht werkgroepen van de Staatscommissie zelf. De wetenschappelijk secretaris van de commissie blikt terug op een rapport dat in die tijd de gemoederen danig bezig hield.

De instelling van een Staatscommissie Bevolkingsvraagstuk op 3 maart 1972 had als achtergrond de maatschappelijke zorg over de snelle groei van de Nederlandse bevolking en de ramingen over een verdere expansie ervan. In 1963 werd de Delftse hoogleraar planologie Jacobus Pieter (Co) Thijsse door de Vereniging voor Demografie uitgenodigd om een voordracht op haar jaarvergadering te verzorgen. Hij gaf daaraan een speciaal cachet door ter illustratie de kaart van Nederland in te kleuren voor de situatie waarbij de bevolking een halve eeuw later een omvang van 20 miljoen zou hebben bereikt. Een nieuwe vooruitberekening van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) wierp in 1965 geheel onbedoeld, olie op het vuur. Die vooruitberekening resulteerde zelfs in een bevolkingsomvang van bijna 21 miljoen in het jaar 2000! Gealarmeerd door het perspectief van een verdere snelle groei zag de Sociaal Wetenschappelijke Raad (SWR) van de Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen (KNAW) in deze verwachtingen aanleiding om onder de veelzeggende titel ‘De Mens in Dichte Pakking’, over dat onderwerp een uiterst belangwekkend symposium te beleggen. Het vond plaats van 20 tot 21 juni 1966 in het Koninklijk Instituut voor de Tropen. Heel ongebruikelijk voor een wetenschappelijk symposium nam het een als noodkreet klinkende resolutie aan. Sommigen pleitten voor een bevolkingsomvang van ten hoogste 10 miljoen. Maar toen een geleerd lid van de commissie zich op een bepaald moment achter dat ideaal schaarde kon de commissie niets anders worden meegedeeld dan dat het door de dynamiek inherent aan demografische processen niet binnen een afzienbare termijn kon worden bereikt zonder ruim gebruik te maken van machinegeweren! De heersende stemming in de samenleving werd goed getroffen door de titel van het tijdschriftje ‘Tal en Last’ dat steeds weer artikelen deed verschijnen die wazen op de risico's en nare consequenties die de doorgaande bevolkingsgroei voor Nederland zou hebben. Geen wonder dat de Rijksplanologische Dienst, die van 1967 tot 1972 door Theo Quené werd geleid, het initiatief nam om daar op het niveau van de staat met een commissie aandacht aan te schenken. Maar van medische kant betoogde men dat het in essentie om een probleem van volksgezondheid ging. Uiteindelijk werd op regeringsniveau beslist dat het ministerie waar-



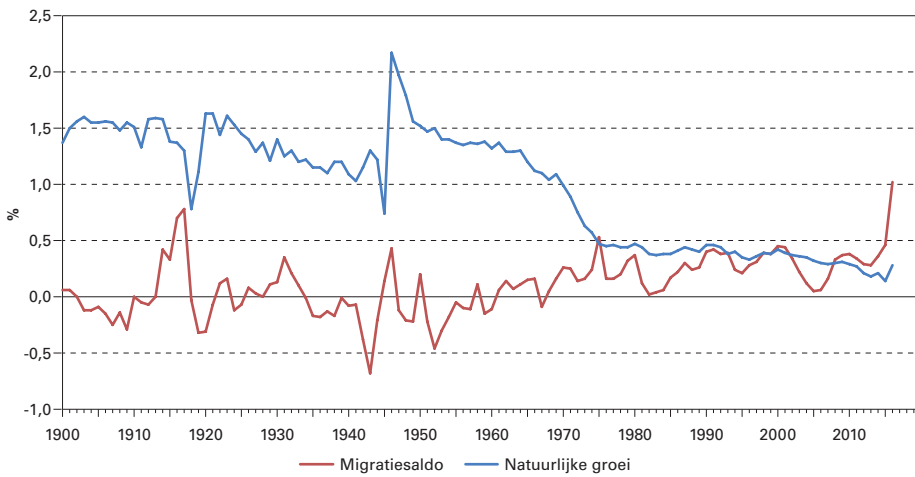
Foto: NIDI

onder dat onderwerp viel voor de commissie verantwoordelijk zou worden. Bepaald werd tevens dat de commissie onderzoek diende in te stellen. Aparte fondsen werden evenwel niet gevoteerd zodat die ten langen leste uit het budget van dat departement moesten worden vrijgemaakt.

Opdracht en samenstelling

Dat aan de instelling het nodige politieke en ambtelijke getouwtrek voorafging bleek op verschillende manieren. Zo werd uitdrukkelijk niet gevraagd om beleidsaanbevelingen. De resultaten van het in te stellen onderzoek dienden daarom zodanig geformuleerd te worden dat die ‘als basis konden dienen voor de beoordeling van maatregelen, die van invloed zouden zijn op de toekomstige ontwikkelingen in de Nederlandse samenleving.’ Ook werd in de oorspronkelijke versie van het instellingsbesluit gesproken over de groeifactoren ‘geboorte, ziekte en sterfte’ in plaats van het correcte drietal ‘geboorte, sterfte en migratie’. De opdracht specificeerde tevens dat aandacht diende te worden besteed aan de consequenties voor het leefmilieu, een onderwerp dat het kort daarvoor (1971) bij het aantreden van het kabinet Biesheuvel ingestelde Ministerie voor Volksgezondheid en Milieuhygiëne nadrukkelijk aanging. In de Staatscommissie waren zeven overheidsdepartementen vertegenwoordigd, zes

Natuurlijke bevolkingsgroei en migratiesaldo, Nederland, 1900-2016 (%*)



* Natuurlijke bevolkingsgroei = aantal geboorten minus aantal overledenen; Migratiesaldo = aantal immigranten minus aantal emigranten; beide als percentage van de totale bevolking.

Bron: CBS.

maatschappelijke organisaties, en vier organisaties die men als dienstverlenend bij het te verrichten onderzoek zou kunnen beschouwen. Daarbij werd later besloten dat tijdens het werk van de commissie de plaatsvervangende leden evenveel rechten zouden kunnen doen gelden als de leden. Politieke partijen hadden als zodanig geen vertegenwoordiging. De verantwoordelijk minister zag niettemin kans om enkele personen met een duidelijke politieke signatuur te benoemen. Zo trad Marga Klompé (KVP), later opgevolgd door Til Gardeniers-Berendsen (KVP) en ook Paula Wassen-van Schaveren (D66) op namens welzijnszorgorganisaties. Hanny van Leeuwen, (ARP) vertegenwoordigde nominaal het bedrijfsleven net zoals het Eerste Kamerlid van de PvdA Hugo Versloot dat deed. De belangrijkste politieke stromingen in het land waren dus wel degelijk present en in staat hun visie te doen horen. Ophef wakte dat alles niet, slechts in de kring van de beoefening van de demografie was er van een zekere consternatie sprake: de enige twee hoogleraren in Nederland die demografie in hun leeropdracht opgenomen hadden gekregen – Bob Godefroy en Willem Steigenga – werden nadrukkelijk gepasseerd. Redenen werden hiervoor niet gegeven, maar het had waarschijnlijk te maken met hun opvattingen. Godefroy publiceerde in de oorlog over *Das Landnotproblem in den Niederlanden* (1943) en werd getrouwd. Steigenga was de drijvende kracht achter een belangwekkend rapport van de Wiardi Beckman Stichting uit 1955 over *Bevolkingsgroei en Maatschappelijke Verantwoordelijkheid* dat toen zelfs in eigen kring niet algemeen werd omarmd.

Aanbevelingen en realiseringen

Bevolkingsgroei en omvang

De meest cruciale aanbeveling die de commissie aan de regering deed was om te streven naar een zo spoedig mogelijke beëindiging van de natuurlijke bevolkingsgroei. Gestreefd zou dus moeten worden naar een situatie waarbij het aantal sterfgevallen het aantal geboorten spoedig zou gaan overtreffen. Het CBS had in 1976 nieuwe vooruitberekeningen gepubliceerd en de commissie stelde op basis daarvan dat daartoe voorshands elk vruchtbaarheidsniveau aanvaardbaar was waarbij het aantal kinderen dat gemiddeld per

vrouw werd geboren 15 tot 30 procent beneden het niveau lag waarbij de vervanging van generaties nog juist was verzekerd. Voor de middellange termijn, die nu al ruim voorbij is, zou overigens naar stabilisering op dat vervangingsniveau (2,1 kinderen gemiddeld per vrouw) moeten worden gestreefd zodat de bevolking niet zou blijven afnemen. Immigratie, een onderwerp dat volgens de Commissie in internationaal kader bijzondere aandacht verdiende, en ook emigratie, zouden op de demografische gang van zaken geen noemenswaardige invloed dienen uit te oefenen. Ook daarvoor zou de regering zorg dienen te dragen. Volgens de genoemde vooruitberekeningen van het CBS zou een en ander bij de hoge variant in het jaar 2000 een bevolkingsomvang van 15,2 miljoen zielen betekenen en bij de lage variant van hoogstens 14,3 miljoen.

Opmerkelijk is dat de regering in reactie op het rapport stelde dat het de visie over de beëindiging van de natuurlijke groei kon delen. Daarmee is, voor zover mij bekend, de Nederlandse regering de enige ter wereld die ooit een dergelijk standpunt heeft ingenomen. Nu was in 1973 het totaal vruchtbaarheidscijfer al beneden vervangingsniveau gedaald en de verwachting dat de natuurlijke groei snel tot een einde zou komen leek reëel. Maar 40 jaar later is het omslagpunt nog steeds niet bereikt (figuur 1).

Bij het begin van de 21^{ste} eeuw bereikte de bevolking vooral door het geboorteoverschot een omvang van bijna 16 miljoen. Het is nu al 17 miljoen terwijl het CBS en het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) in hun laatste vooruitberekening tot 2030 nog weer eens een groei van tegen het miljoen verwachten. Curieus genoeg leidt dat nu niet meer tot grote ophef. Wellicht omdat in talrijke gemeenten – maar niet de vier grote steden – het krimpen van de bevolking intussen al een punt van grote bestuurlijke zorg is geworden. Maar het blijft wonderlijk dat wat eens een brandend vraagstuk was, nu zelfs geen maatschappelijke rimpeling meer veroorzaakt.

Voorzieningen in het beleid

Dat het de regering ernst was, althans in eerste aanleg, blijkt uit de omstandigheid dat ook de aanbevelingen over de bestuurlijke toerusting van de overheid overgenomen en tot uitvoering werden gebracht. Een voor bevolkingsbeleid verantwoordelijk bewindspersoon werd aangewezen, deze kreeg daartoe een permanente interdepartementale commissie bevolkingsvraagstukken (ICB) en een eigen bureau (bevolkingszaken) ter beschikking. In eerste opzet was het de minister voor Volksgezondheid en Milieuhygiëne die de nieuwe taak kreeg toebedeeld. Naarmate in de tijd het ‘bevolkingsbeleid’ aan belangstelling en urgentie verloor en onderzoeksvragen belangrijker werden, verschoof die ministeriële verantwoordelijkheid naar de minister voor Wetenschapsbeleid. De ICB wilde al snel het vraagstuk van de internationale migratie op de agenda plaatsen. Het gevoelen bestond dat het formele standpunt ‘Nederland is geen immigratieland’ op termijn niet zou zijn vol te houden. Die kwestie lag, en ligt ook nu nog, uiterst gevoelig. Het zou

Foto: https://nl.wikipedia.org/wiki/Piet_Muntendam



een bewindspersoon zeker veel hoofdbreken en zorg kosten. Een grote bezuinigingsoperatie besliste in 1991 over het lot van ICB en daarmee van het bureau zodat nu het onderwerp 'bevolkingsbeleid' niet langer aparte zorg van de overheid uitmaakt. Wel werd een eerst door het bureau, en vervolgens door het NIDI – dat toen nog het Nederlands Interuniversitair Demografisch Instituut heette – geleid Werkverband Periodieke Rapportage Bevolkingsvraagstukken (WPRB) ingesteld dat informeel zou optreden. Het eerste rapport verscheen in 1984; het tiende en laatste in 2012. De huidige bestuurlijke desinteresse blijkt genoegzaam uit het besluit van de fungerend minister van onderwijs, Jet Bussemaker, om haar subsidie voor het in 1971 opgerichte nationale demografische instituut (NIDI) geheel te schrappen.

Geboorteregeling, gezins- en relatievorming

Minder voortvarend werd op overheidsniveau te werk gegaan met de aanbevelingen over de ontwikkeling van een actieplan ter bevordering van geboorteregeling gedrag; om maatregelen die in verband met dat gedrag zouden dienen te worden genomen, en om acties betreffende gezins- en relatievorming. In totaal ging het hier om niet minder dan 38 afzonderlijke paragrafen en sub-paragrafen, dikwijls met aanzienlijke maatschappelijke en financiële gevolgen. Onderwerpen als abortus, gelijkberechtiging van leefvormen, en kinderbijslag raakten direct aan levensovertuiging en lagen derhalve maatschappelijk zeer gevoelig. Daarbij kwam dan nog dat, zoals eerder vermeld, al in 1973 het totaal vruchtbaarheidscijfer beneden vervangingsniveau was gedaald. De urgentie leek tijdens de werkzaamheden van de commissie als sneeuw voor de zon te zijn verdwenen. Een spoedig einde aan de natuurlijke groei leek nabij. Voor twee leden van de commissie met christen democratische signatuur (Gardeniers-Berendsen en Van Leeuwen) was dat voldoende reden om zich aan de consensus te onttrekken voor wat de centrale aanbeveling van het rapport betrof en enkele andere die betrekking hadden op geboorteregeling en voorlichting.

Overigens heeft de commissie hier de tijd aan haar zijde gevonden. Gebleken is immers dat vanaf het midden van de jaren zestig van de vorige eeuw en de snelle verspreiding van het gebruik van de pil en andere zeer effectieve methoden van geboortebepaling een zogenaamde 'tweede demografische transitie' is opgetreden. Een geweldige verschuiving in normen en waarden, een krachtige verbetering in de opleiding en positie van vrouwen en een breed gedragen erkenning van individuele keuzevrijheid zorgden ervoor dat de aanbevelingen van de commissie op termijn door de werkelijkheid voorbij werden gestreefd. De Wet Zwangerschapsafbreking dateert uit 1984; tot het geregistreerde partnerschap werd in 1998 besloten en in 2001 was Nederland voorloper toen het huwelijk werd opengesteld voor mensen van hetzelfde geslacht.

Sterfte en internationale migratie

Waar de verbeeldingskracht van de Staatscommissie in meer of mindere mate tekort is gescho-

ten betreft dat de ontwikkeling van internationale migratie en sterfte sinds 1976. Immigratie en emigratie hielden zich bij het uitbrengen van het eindrapport nagenoeg in evenwicht. Waarom zou dat het eerstvolgende decennium niet voortduren? De effecten van gezinsherenigende migratie en huwelijksmigratie, werden schromelijk onderschat of niet herkend. Veel te positief werd gedacht over de mogelijkheden van het beleid om de retourmigratie naar Suriname te bevorderen en de arbeidsmigratie te beëindigen. Aan de mogelijkheid van grootschalige asielmigratie werd voorbij gegaan. In die tijd werd aangenomen dat de immigratie met een goed werkgelegenheidsbeleid en een 'restrictief toelatingsbeleid' zou kunnen worden beheerst.

In demografische kring werd in de jaren zeventig van de vorige eeuw gedacht dat het hoogst mogelijke niveau van levensverwachting wel zo ongeveer was bereikt. Weliswaar werd door de Staatscommissie aanbevolen met kracht te streven naar een verbetering van leefgewoonten en levensomstandigheden zodanig dat een gelijkmatig hoge levensverwachting bij de geboorte zou worden gerealiseerd, maar dat vooral onder de ouderen nog grote verbeteringen mogelijk waren is pas in de laatste tientallen jaren duidelijk geworden. Er hebben zich dus veel minder sterfgevallen voorgedaan dan was geraamd. Het aantal sterfgevallen per 1000 van de bevolking ligt nu nog steeds beneden de 10 in plaats van ruim daarboven zoals men bij een sterk verouderende bevolking zou mogen verwachten.

Perspectief

Het instellen van de Staatscommissie in de jaren zeventig van de vorige eeuw kan achteraf gezien worden als een duidelijk teken dat toen al grote veranderingen in visie op de aard van het bevolkingsvraagstuk aan de gang waren. De werkelijke ontwikkelingen in de veertig jaar die volgden voltrokken zich veelal in lijn met de aanbevelingen van de commissie. Ze vloeiden daar echter niet rechtstreeks uit voort. Het perspectief is verschoven. Bevolkingsgroei wordt door de overheid niet langer als een probleem ervaren. De keuzevrijheid van paren en individuen staat centraal. Beleidsmatig wordt het bevolkingsvraagstuk nu herleid tot dat van de internationale migratie, van de integratie van nieuwkomers en van de problemen die daarmee samenhangen. Het demografisch onderzoek in Nederland heeft door het werk voor de commissie en de aansluitende uitgevoerde nationale onderzoekprogramma's trouwens een geweldige stimulans ondervonden. Het wetenschappelijk peil is nu heel hoog; de beleidsmatige benutting ervan blijft daarbij achter.

Dick van de Kaa, honorary fellow NIDI,
e-mail: vandekaa@nidi.nl

LITERATUUR:

- *Bevolking en welzijn in Nederland*. Rapport van de Staatscommissie Bevolkingsvraagstuk vastgesteld te Leidschendam, december 1976. 's-Gravenhage: Staatsuitgeverij, 1977.

STOP DE BEVOLKINGSGROEI



Bevolkingsgroei is een van de grootste uitdagingen van de eeuw. Tegen het eind van de eeuw telt de aarde volgens VN-prognoses ongeveer 11,2 miljard mensen en dat is een stijging van 50 procent ten opzichte van nu. De razendsnelle groei zal onevenredig zijn: de bevolking in ontwikkelde landen, zoals Nederland, blijft gelijk of krimpt zelfs iets. De bevolkingsgroei in Sub-Saharaans Afrika daarentegen gaat verviervoudigen.

De wereldwijde cijfers rond zwangerschap en anticonceptie zijn net zo zorgwekkend. Maar liefst 4 op de 10 zwangerschappen zijn ongepland of ongewenst. Ruim 225 miljoen vrouwen die zwangerschap willen voorkomen of uitstellen, hebben geen of beperkte toegang tot anticonceptie en onvoldoende informatie over gezinsplanning. Dat leidt vaak tot hoge vruchtbaarheidscijfers, grote gezinnen en snelle bevolkingsgroei.

Waarom moeten we ons hierom druk maken? Als seksuele voorlichting en beschikbaarheid van anticonceptie wel goed geregeld zijn, kiezen mensen er vaak voor om minder en op latere leeftijd kinderen te krijgen dan voorgaande generaties. Vrouwen kunnen zich dan vaak beter ontwikkelen, en met kleinere gezinnen is er meer geld voor onderwijs en zorg. Zo simpel en effectief is het. Niet voor niets is seksuele gezondheid en rechten een speerpunt van het Nederlandse ontwikkelingsbeleid. Wij nemen hier een speciale progressieve voortrekkersrol in – wereldwijd. Zeker nu te verwachten is dat de VS onder president Trump een sterke conservatieve tegenkracht gaat worden, is het extra van belang dat Nederland die leidende rol behoudt.

Daarom moet Nederland in de komende jaren extra inzetten op het bevorderen van seksuele en reproductieve gezondheid en rechten voor alle meisjes en vrouwen. Bevolkingsgroei heeft vele kanten en vraagt om effectieve antwoorden. Keuzevrijheid en toegang tot anticonceptie vormen daartoe een belangrijke sleutel.

Ton Coenen is directeur van Rutgers / Kenniscentrum Seksualiteit.