

---

# Demografisch beleid in Europa

---

MARK TER VEER, ANDRIES DE JONG EN ROB LOKE

In Nederland bestaat er weinig beleid met de expliciete doelstelling om het demografisch gedrag te beïnvloeden. Toch grijpen verschillende beleidsmaatregelen hier - direct of indirect - wel in op. Bijvoorbeeld het heffen van accijnzen op sigaretten om een gezonde levenswijze te stimuleren, wat tot minder sterfte moet leiden. Ook in andere landen van Europa worden diverse beleidsmaatregelen genomen met expliciete of impliciete demografische effecten. Om hiervan een indruk te krijgen is vorig jaar een elektronische enquête afgenomen bij een aantal experts uit Europa. Uit de resultaten van de enquête blijkt dat er duidelijke verschillen bestaan in de mate van beleidsinspanningen tussen Noord-Europa enerzijds en Zuid- en Oost-Europa anderzijds; West-Europa zit hier tussenin. De overheid in Noord-Europa loopt duidelijk voorop, vooral ten aanzien van migratie, kinderen krijgen en bevordering van gezond gedrag. In Zuid- en Oost-Europa lijkt het beleid daarentegen weinig geneigd om het demografisch gedrag te beïnvloeden.



Foto: ANP / MARCO DE SWART. Zwangere vrouwen staan klaar om op de foto te gaan in Breda. De actie was de aftrap van de estafette voor Wereldmoeders, met als doel handtekeningen te verzamelen op een petitie tegen moedersterfte die zal worden aangeboden aan de minister van Buitenlandse Zaken.

Onlangs is het ESPON-project DEMIFER (Demographic and Migratory Flows Affecting European Regions and Cities) afgerond (zie Demos van april). Voor 31 Europese landen zijn beleidsscenario's opgesteld met betrekking tot de toekomstige

bevolkingsontwikkeling. Om de scenario's te valideren is in 2009 een elektronische enquête gehouden onder de 200 bezoekers van het ESPON open seminar 'Evidence for Regional Policy-Making' in Praag. In de enquête werd informatie verzameld over beleid in de landen van Europa dat demografische ontwikkelingen kan beïnvloeden. De enquête is gebaseerd op een vragenlijst die is ontwikkeld door IIASA als onderdeel van het European Framework 6 MicMac project. Aan de respondenten zijn vragen gesteld over de mate waarin in hun land (direct en indirect) beleid wordt gevoerd dat geboorte, sterfte, buitenlandse en binnenlandse migratie kan beïnvloeden. Tevens is aan de respondenten gevraagd in hoeverre ze dit beleid effectief vinden. De respondenten konden bij de vragen over 'mate van beleid' kiezen uit de antwoordcategorieën 'geen beleid', 'zwak', 'gemiddeld', 'sterk' en 'erg sterk'. Voor de statistische verwerking zijn deze scores vertaald in een 'intensiteitschaal', waardoor gemiddelde scores kunnen worden afgeleid. De effectiviteit wordt gemeten in een 'effectiviteitschaal', die is afgeleid uit de antwoordcategorieën 'erg negatief', 'negatief', 'geen effect', 'positief' en 'erg positief'.

De respons van de enquête bedroeg 61 ingevulde vragenlijsten. Omdat het gaat om een expert-enquête werd eerst de mate van expertise van de respondenten gepeild. De overgrote meerderheid van de respondenten werkte voor de overheid en was werkzaam in een scala van beroepen als planner, onderzoeker, geograaf of consultant. Bijna de helft van de respondenten had vijf jaar of meer ervaring met beleid op het terrein van de demografie en ruim de helft van de respondenten beoordeelt hun eigen mate van expertise als gemiddeld tot hoog. De respondenten waren voorts vrij gelijkmatig over alle delen van Europa verspreid, waardoor het mogelijk is om een beeld te geven van geografische verschillen in demografisch beleid.

### Sterfte

(Zie figuur 1). Er zijn diverse vormen van gedrag die kunnen leiden tot een voortijdige dood. Het beleid kan met verschillende maatregelen trachten dergelijk gedrag te beïnvloeden. In de enquête is gekeken naar de aspecten roken, drinken (van alcoholische dranken) en (teveel) eten. Van deze drie onderdelen scoort het beteugelen van roken het hoogst. Ruim de helft van de respondenten zegt dat op dit terrein veel tot heel veel beleid wordt gevoerd. De respondenten denken bovendien dat dit beleid een positief effect heeft op het terugbrengen van sterfte. Ook wordt er veel beleid gevoerd om het gebruik van alcoholische dranken terug te dringen. Hierbij kan worden gedacht aan leeftijdsgrenzen (voor jongeren) om drank te mogen kopen. De respondenten denken echter dat dit beleid weinig effectief is. Het promoten van gezond eten (om obesitas te voorkomen) staat bij het beleid nog niet zo sterk in de belangstelling. Ook is men erg sceptisch over de effectiviteit hiervan op het terugbrengen van sterfte (men verwacht geen enkel – positief – effect).

Er bestaan binnen Europa duidelijke verschillen in het beleid ten aanzien van het voorkomen van schadelijke leefgewoonten. De Noord-Europese experts geven aan dat voor alle drie vormen van riskant gedrag het beleid zich hiermee bezig houdt, meer dan in West-Europa. In Zuid- en vooral Oost-Europa wordt volgens de respondenten relatief weinig beleid gevoerd om het ongezonde gedrag in te dammen. Wat betreft de inschatting van de effectiviteit van dit beleid zien we min of meer hetzelfde ruimtelijke patroon: het geloof hierin is bij respondenten uit Noord-Europa hoog terwijl dit in Oost-Europa vrijwel afwezig is (men verwacht zelfs een negatief effect van het beleid dat veel eten wil intomen).

Bij de voorzieningen voor gezondheidszorg, zoals ziekenhuizen, is niet alleen de kwaliteit van de medische zorg van belang, maar ook de toegankelijkheid ervan. De respondenten geven aan dat er veel politieke belangstelling bestaat voor dit onderwerp (te vergelijken met die voor het roken) en bovendien hebben ze veel vertrouwen in de effectiviteit van dit beleid om de sterfte terug te brengen. Wederom loopt Noord-Europa hierin voorop. In Oost-Europa wordt op dit terrein weliswaar vrij veel beleid gevoerd, maar de effectiviteit is volgens de respondenten zo goed als nihil.

In een open vraag konden de respondenten aan-

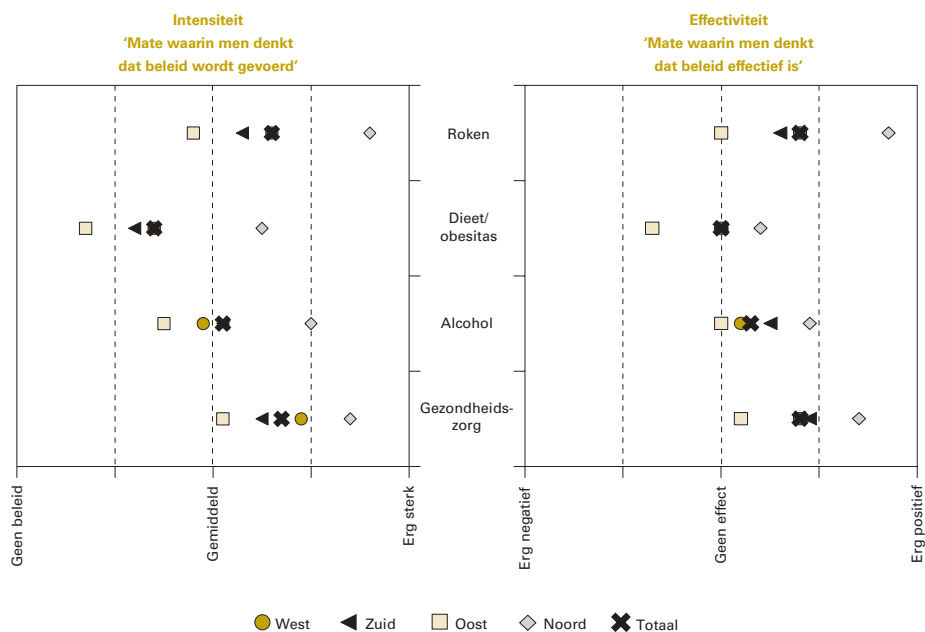


Foto: Morguefile/kconnors

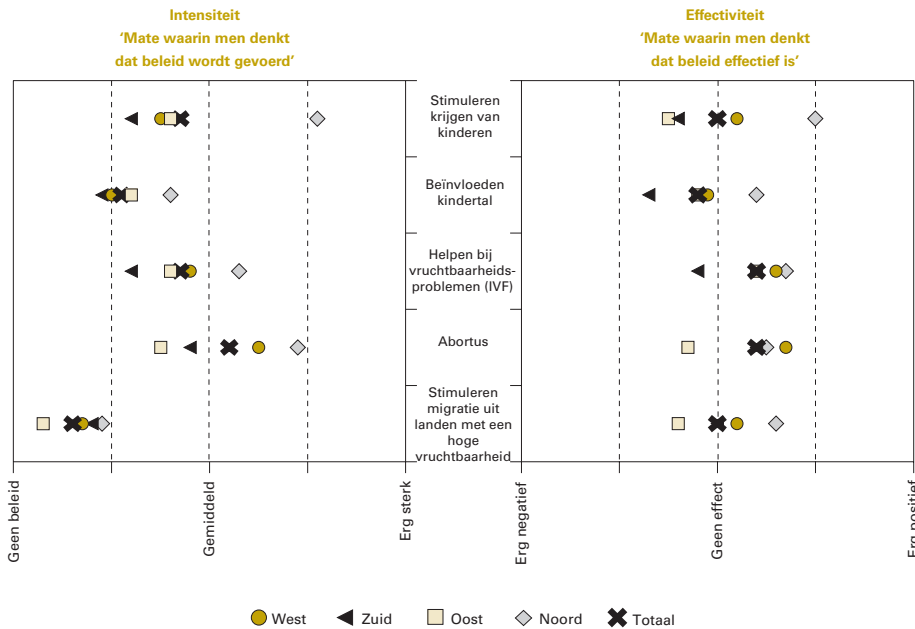
geven of er nog meer beleid met effecten op de sterfte bestond, dan wel nodig werd geacht. Hierbij wordt de verkeersveiligheid meer keren genoemd. Men vindt dat de overheid het openbaar vervoer zou moeten stimuleren en meer aandacht moet schenken aan het beperken van het gebruik van alcohol en drugs in het verkeer. Ook zou het beleid volgens de respondenten meer aandacht kunnen geven aan de promotie van sport. Ten slotte zou meer beleid ten aanzien van milieuvuiling gewenst zijn.

Concluderend kan worden gesteld dat beleid ten aanzien van sterfte in alle landen van Europa duidelijk aanwezig is. Er wordt volgens de respondenten veel gedaan aan het beteugelen van slechte gewoonten als roken en veel drinken. In meer of mindere mate vinden de respondenten dit beleid ook succesvol. Noord-Europa loopt voorop in dergelijk beleid, maar ook in West-Europa is dergelijk beleid ruimschoots aanwezig. Zuid-Europa en vooral Oost-Europa zijn volgens de respondenten veel minder geneigd om dit te zien

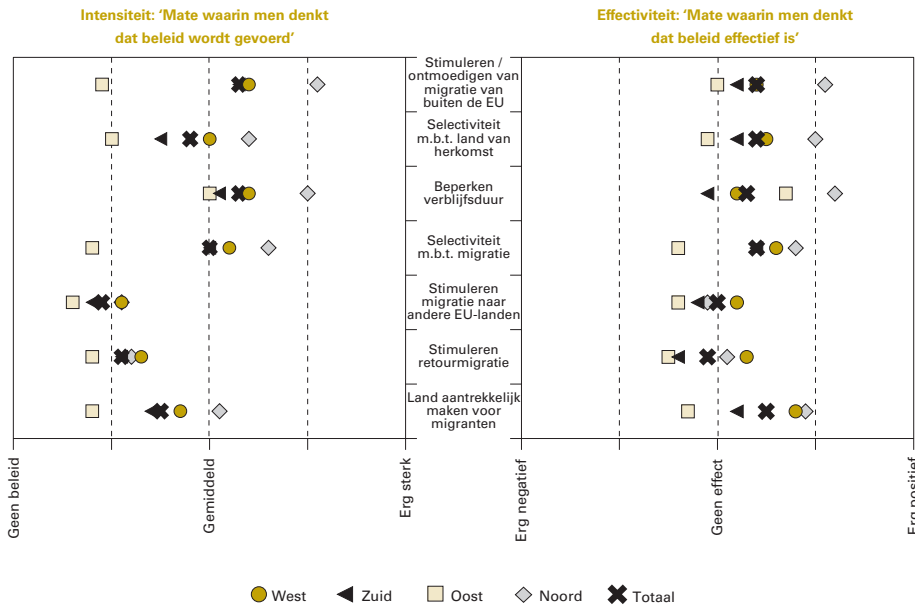
Figuur 1. Aspecten van sterfte: antwoorden op vragen over intensiteit en effectiviteit van beleid



**Figuur 2.** Aspecten van vruchtbaarheid: antwoorden op vragen over intensiteit en effectiviteit van beleid



**Figuur 3.** Aspecten van internationale migratie: antwoorden op vragen over intensiteit en effectiviteit van beleid



hoge vruchtbaarheid. Met betrekking tot abortus wordt het meest vaak beleid gevoerd. Het minst populair is het beleid dat tracht de immigratie te bevorderen uit landen met een hoge vruchtbaarheid. Wat betreft de effectiviteit van deze maatregelen zijn de respondenten doorgaans vrij sceptisch (zie figuur 2).

In het geografisch patroon van de antwoorden komt vrijwel hetzelfde beeld naar voren als bij het beleid ten aanzien van sterfte. In Noord-Europa wordt er veel beleid ontwikkeld om het krijgen van een kind te stimuleren. Dit gaat samen met een vrij groot vertrouwen in de effectiviteit van dit beleid. Hiertegenover staan Zuid- en Oost-Europa met vrij weinig beleid, waarvan bovendien eerder een negatief dan positief effect wordt verwacht. De pro-natalistische positie van Noord-Europa komt niet als een verrassing: het beleid van de Scandinavische landen staat al decennia lang in het teken van het combineren van moederschap met het buitenshuis werken van vrouwen.

De respondenten geven ook suggesties om (nieuw) beleid te ontwikkelen om de vruchtbaarheid verder te bevorderen. In dit kader wordt het combineren van moederschap met betaalde arbeid vrij vaak genoemd, onder andere door het bevorderen van parttime werken, meer kinderopvang en langer zwangerschapsverlof. Ook wordt gewezen op het belang van de woningmarkt: er zouden meer eengezinswoningen voor jonge paren moeten komen.

Concluderend kan worden gesteld dat respondenten denken dat overheden vrij gereserveerd staan tegenover maatregelen om de vruchtbaarheid te bevorderen. Ze denken dat de keuze voor kinderen een privézaak wordt gevonden, waarmee de overheid zich niet direct mag bemoeien. Respondenten uit Noord-Europa denken hier anders over: er wordt hier wel veel beleid gevoerd (denk aan kinderopvang en zwangerschapsverlof) en ze verwachten hier ook een positief effect van op de vruchtbaarheid.

### Internationale migratie

In de laatste decennia wordt de bevolkingsgroei in de meeste Westerse landen vooral bepaald door de internationale migratie. Met het oog op de verwachte krimp van de beroepsbevolking in de komende decennia, denken bepaalde landen dat immigratie dit kan tegengaan.

De respondenten zijn het met elkaar eens dat er veel beleidsmaatregelen bestaan op het terrein van de internationale migratie. Vooral op het terrein van het stimuleren dan wel ontmoedigen van migratie van buiten de Europese Unie bestaat volgens respondenten veel beleid. Opvallend is dat dit niet geldt voor Oost-Europa. Over de effectiviteit van dit beleid waren de respondenten het niet erg met elkaar eens: een derde van de respondenten gaf een positief effect aan en eveneens een derde dacht dat het geen effect had. In Noord-Europa bestaat nog het meeste vertrouwen in het nut van een dergelijk beleid (zie figuur 3).

De respondenten denken dat in alle delen van Europa veel beleid wordt gevoerd ten aanzien van het beperken van de verblijfsduur van de immigranten. Veel arbeidsmigranten blijven maar enkele jaren en vertrekken daarna weer. Bij langer



### VERSCHILLEN IN VERGRIJZING

*Verschillen in kindertal zorgen wereldwijd voor verschillen in het vergrijzingsproces. Nu is 11 procent van de bevolking in landen met een laag kindertal 65 jaar of ouder. De nieuwe VN-bevolkingsprognoses geven aan dat dat rond 2050 circa 26 procent aan het eind van deze eeuw circa 28 procent zal zijn. In landen met een hoge vruchtbaarheid loopt die trend van 3 procent nu naar 6 procent in 2050 en 16 procent tegen 2100. In landen met een 'intermediair' kindertal loopt het percentage 65-plussers op van 6 procent nu naar circa 26 procent aan het eind van deze eeuw. Vergrijzing doet zich dus overal ter wereld voor. (VN)*

als een zaak van politieke interventie. Bovendien zijn ze vrij sceptisch over de doelmatigheid van dit beleid.

### Vruchtbaarheid

Om de omvang van de bevolking in stand te houden dienen vrouwen minstens twee kinderen te krijgen, maar dit peil wordt in de meeste westerse landen bij lange na niet meer gehaald. In landen als Duitsland, Italië, Spanje en verschillende Oost-Europese landen krijgen vrouwen gemiddeld 1,5 kinderen of minder. Het stimuleren van het krijgen van kinderen kan een middel zijn om bevolkingskrimp af te remmen.

Volgens de experts wordt er in de meeste landen echter maar weinig beleid gevoerd om de vruchtbaarheid te bevorderen, in ieder geval veel minder dan op het gebied van sterfte. Beleid kan gericht zijn op het stimuleren van om kinderen te krijgen, het beïnvloeden van het kindertal, het helpen van paren met vruchtbaarheidsproblemen (bijvoorbeeld een IVF-behandeling), de abortuswetgeving en het stimuleren van migratie uit landen met een



Foto: AFP PHOTO / BELGA PHOTO / NICOLAS MAETERLINCK.

Kinderen van vluchtelingen op het station van Schaerbeek bij Brussel op 28 november 2010. Enkele vluchtelingengezinnen verbleven vanwege de kou in het station.

verblijf doen ze een hoger beroep op de sociale voorzieningen en dit kan voor het beleid een reden zijn om de duur van het verblijf te beperken. De meningen over de effectiviteit van dit beleid lopen uiteen: in Noord-Europa en Oost-Europa wordt het vrij hoog ingeschat, terwijl in Zuid- en West-Europa sterk wordt getwijfeld aan de doelmatigheid van dit beleid.

Er bestaat volgens respondenten ook veel aandacht in het beleid om de immigratie te beperken tot specifieke herkomstlanden of bepaalde typen migranten. Het kan namelijk voor de sociale cohesie of de bijdrage aan de economie van belang zijn of de immigranten afkomstig zijn uit westerse dan wel niet-westerse landen en of het arbeidsmigranten dan wel andere migranten betreft. In Noord-Europa in het bijzonder denken de respondenten dat er veel beleid wordt gevoerd op dit terrein.

Volgens de respondenten is het stimuleren van retourmigratie of migratie naar andere landen in Europa duidelijk minder belangrijk dan de andere beleidsmaatregelen, hoewel het toch redelijk vaak voorkomt. Over de effectiviteit zijn ze overal in Europa vrij sceptisch; in de Oost-Europese landen worden zelfs negatieve effecten hiervan verwacht. Naast het afremmen van migratie is het ook mogelijk om een land aantrekkelijk te maken voor arbeidsimmigranten. Ook dit type beleid komt volgens respondenten vrij vaak voor en vooral in Noord-Europa. Bovendien denken ze ook dat dit beleid vrij succesvol is.

De respondenten geven voorts aan dat het beleid rekening moet houden met de belangrijke rol van werkgelegenheid (waarbij het verkrijgen van werkvergunningen van belang is). Grote verschillen in welvaart tussen Oost- en West-Europa werken hierbij stimulerend op de buitenlandse migratie. Als de wettelijke regels worden aangescherpt kan het moeilijker worden om legaal Europa binnen te komen, en dit veroorzaakt mogelijk meer illegale immigratie. Verschillende respondenten wijzen op de noodzaak om hulpprogramma's (hetzij noodprogramma's, hetzij structurele hulpprogramma's) te starten in de landen van herkomst (buiten Europa).

Gezien het groeiend belang van buitenlandse migratie voor de bevolkingsgroei, is het niet verwonderlijk dat volgens respondenten veel landen veel aandacht schenken aan het stimuleren of afremmen van buitenlandse migratie. Dit is in alle Europese landen zichtbaar, hoewel het sterker is in Noord-Europa en minder sterk in Oost-Europa.

### Binnenlandse migratie

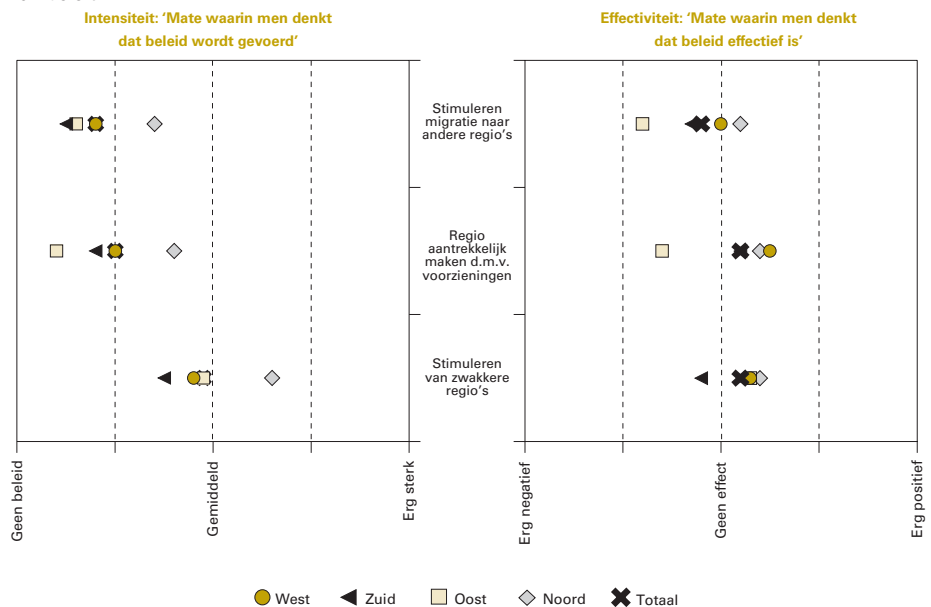
In verschillende landen wijken regionale trends van elkaar af. Vaak groeien de centrale regio's nog steeds. Hier tegenover staan perifere regio's waarin de bevolkingsomvang stabiel blijft of die een bevolkingskrimp meemaken. Die krimp kan een bedreiging vormen voor het voorzieningenniveau.

Volgens de respondenten wordt er vrijwel nergens in Europa stevig beleid gevoerd om migratie tussen regio's te stimuleren. De helft van de respondenten geeft aan dat dergelijk beleid niet bestaat en slechts een kwart geeft aan dat er enige maatregelen op dit terrein bestaan (zie figuur 4).

## demodata

**RUIM 12 MILJARD EURO AAN NALATENSCHAPPEN**  
 In 2008 werd er door overledenen in Nederland in totaal ruim 12 miljard euro aan vermogen nagelaten. Dit kwam neer op gemiddeld 110.000 euro per nalatenschap. Van 111.000 nalatenschappen ging het bij 6 op de 10 om een nagelaten vermogen tot 50.000 euro. De helft hiervan betrof vermogens van minder dan 10.000 euro. Ruim 15 procent van de nagelaten vermogens had een waarde van ten minste 200.000 euro. Van vier procent werd 500.000 euro of meer nagelaten. Bij een klein aantal van de nalatenschappen (0,7 procent) waren de schulden even groot als of groter dan de bezittingen. De verdeling van het nagelaten vermogen is erg scheef. (CBS)

**Figuur 4.** Aspecten van binnenlandse migratie: antwoorden op vragen over intensiteit en effectiviteit van beleid



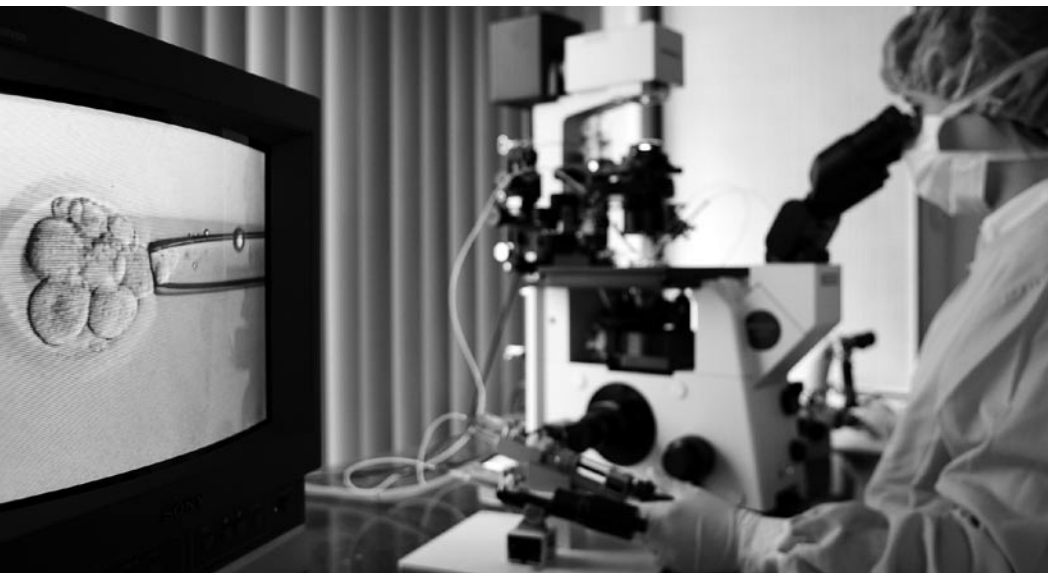


Foto: ANP PHOTO XTRA / LEX VAN LIESHOUT. Een onderzoeker op de IVF-afdeling van het academisch ziekenhuis Maastricht (azM) is bezig met apparatuur voor embryoselectie. Het ziekenhuis selecteert embryo's voor moeders die willen voorkomen dat hun kinderen een erfelijke vorm van borst- of darmkanker krijgen.

Ze geven daarbij tevens aan dat dergelijk beleid weinig effectief is. In Noord-Europa is er overigens wel meer aandacht voor het stimuleren van binnenlandse migratie.

Het is ook mogelijk om bepaalde voorzieningen aan te bieden waardoor een regio aantrekkelijker wordt voor binnenlandse migratie. De respondenten denken dat hiervoor iets meer belangstelling bij het beleid bestaat, hoewel de doelmatigheid van dit beleid weer sterk wordt betwijfeld.

Duidelijk anders ligt het wat betreft het beleid dat erop is gericht om economisch zwakke regio's te stimuleren. De helft van de respondenten geeft aan dat er redelijk veel beleidsinspanningen op dit terrein zijn. Dit type beleid is vrij sterk in Noord-Europa, maar ook in de andere delen van Europa wordt duidelijk beleid gevoerd. De respondenten zijn echter over de effecten op de binnenlandse migratie vrij sceptisch.

Ze geven aan dat er meer beleid op dit terrein is gewenst. Er zou meer politieke belangstelling moeten komen voor de rol van de aantrekkelijkheid van hoofdsteden bij de binnenlandse migratie. Hierbij dient ook het effect van de aanwezigheid van onderwijsinstellingen en de mate van suburbanisatie betrokken te worden.

Ook de woningmarkt, in het bijzonder de sociale woningbouw, dient daarbij betrokken te worden. De respondenten menen bovendien dat er een duidelijke behoefte bestaat aan meer consistent beleid op het terrein van binnenlandse migratie. Bij dit beleid moet niet alleen worden gekeken naar lokale omstandigheden maar moet ook de regionale context in ogenschouw worden genomen. In het bijzonder in krimpende regio's zouden lokale overheden met elkaar moeten samenwerken. Op nationaal niveau zou het wenselijk zijn om de leefomstandigheden in perifere regio's te verbeteren, teneinde zo mensen aan te trekken.

Concluderend: volgens respondenten is het beleid ten aanzien van binnenlandse migratie nog vrij beperkt. Omdat het aantal krimpende regio's in de toekomst mogelijk snel zal toenemen, stelt dit de regio's voor belangrijke uitdagingen. Het

besef hiervan groeit hetgeen onder meer blijkt uit het feit dat er aandacht is gekomen voor het stimuleren van economisch zwakke regio's.

#### Conclusie

Er bestaat weinig beleid met de expliciete doelstelling het demografisch gedrag te beïnvloeden, maar toch grijpen verschillende beleidsmaatregelen hier – direct of indirect – op in. Noord-Europa loopt volgens respondenten duidelijk voorop wat betreft het beleid om demografisch gedrag te beïnvloeden. Dit is vooral duidelijk zichtbaar bij het beleid ten aanzien van het stimuleren of ontmoedigen van verschillende soorten migratie van buiten de EU, het stimuleren van kinderen krijgen en het ontmoedigen van ongezonde gewoonten als roken en teveel alcohol drinken. De Scandinavische landen voeren hierop meer beleid en de respondenten geven aan dat het gevoerde beleid behoorlijk effectief is. Dit staat in contrast met Oost-Europa, waar het beleid ten aanzien van demografisch gedrag grotendeels nog in de kinderschoenen staat. West- en Zuid-Europa nemen een middenpositie in, waarbij West-Europa volgens het gevoel van de respondenten over de hele linie wat hoger scoort ten aanzien van de mate en de effectiviteit van het beleid.

#### LITERATUUR:

- NIDI (2009), Bridging the micro-macro gap in population forecasting. Online via: <http://www.nidi.knaw.nl/en/micmac/>.
- Prommer, I. en C. Wilson (2006), An analytical summary of the current practices of definition of assumption making in population projections. Deliverable D14. Work Package 3, Uncertainty, expert knowledge in Bridging the micro-macro gap in population forecasting, EU Contract no. SP23-CT-2005-006637. International Institute for Applied Systems Analysis Schlossplatz 1 A-2361 Laxenburg, Austria. Online via: <http://www.nidi.knaw.nl/en/micmac/publications/>.

**M. ter Veer MSc, drs. A.H. de Jong, drs. R. Loke**, Planbureau voor de Leefomgeving (PBL), e-mail: [Mark.terVeer@pbl.nl](mailto:Mark.terVeer@pbl.nl)

DEMOS verschijnt 10 x per jaar en beoogt de kennis en meningsvorming over bevolkingsvraagstukken te bevorderen. Inlichtingen over toezending van kopij kunnen worden ingewonnen bij de redactie



Gehele of gedeeltelijke overname van artikelen met bronvermelding is toegestaan. Toezending van bewijs-exemplaren wordt op prijs gesteld.

Het NIDI is een instituut van de KNAW dat zich bezighoudt met onderzoek naar ontwikkelingen in de omvang en samenstelling van de bevolking

## colofon

DEMOS	is een uitgave van het Nederlands Interdisciplinair Demografisch Instituut (NIDI).
Redactie	Harry Bronsema, eindredacteur drs. Joop de Beer drs. Gijs Beets dr. Luc Bonneux drs. Jeannette Schoorl
Adres	NIDI/DEMOS Postbus 11650 2502 AR 's-Gravenhage
Telefoon	(070) 356 52 00
E-mail	<a href="mailto:demos@nidi.nl">demos@nidi.nl</a>
Internet	<a href="http://demos.nidi.nl">demos.nidi.nl</a>
Abonnementen	gratis
Basisontwerp	Harmine Louwé
Druk	Nadorp Druk b.v., Poeldijk

## demodata

### OUDERS HEBBEN MEER TIJD VOOR KINDEREN

*Er gaat tegenwoordig meer tijd naar de kinderen dan vroeger. Moeders besteden bijna 14 uur per week aan de zorg voor kinderen, vaders ruim zes uur per week. Ouders met een jongste kind tot 4 jaar besteden beduidend meer tijd aan hun kinderen, namelijk ruim 16 uur per week. Ondanks het feit dat de arbeidsdeelname van vrouwen in de afgelopen decennia sterk is toegenomen, gaat er tegenwoordig meer tijd naar de kinderen dan vroeger. De tijd die werkende moeders en vaders aan de kinderen besteden, is sinds 1980 zelfs bijna verdubbeld. De meeste ouders ervaren de combinatie van betaald werk en de zorg voor kinderen als druk maar verrijkend. Bijna een op de drie ouders ervaart deze combinatie als zwaar; dan gaat het vooral om ouders van heel jonge kinderen (onder de vier jaar oud) en om alleenstaande moeders. Het combineren van arbeid en zorg wordt als minder zwaar ervaren wanneer ouders zich gesteund weten door hun werkgever en er begrip is wanneer zij onverwacht niet op het werk aanwezig kunnen zijn. (Gezinsrapport 2011 SCP)*