

Een eeuw Volkstellingen

Twaalf vragen op een velletje. Vier verschillende kleuren papier: mannen en vrouwen, vast en tijdelijk op het adres verblijvend. Daarmee begon de Volkstelling van 1899, de achtste sinds de start in 1829 en de eerste die het toen net opgerichte CBS organiseerde. Er werden, per 31 december 1899 middernacht, 5 miljoen Nederlanders geteld. Wie alle formulieren op elkaar zou leggen, zou een stapel van 500 meter papier krijgen. Anderhalf keer zo hoog als de Vaalserberg, de hoogste heuvel van Nederland, om de gedachten te bepalen. In de gemeenten werden duizenden tellers ingezet om de formulieren uit te zetten en op te halen. Binnen het CBS werden tijdelijk 100 medewerkers aangesteld, verdeeld in een dag- en een avondploeg, om al het materiaal te verwerken.

In vergelijking daarmee was de *Volkstelling* van 1971, de laatste die het CBS organiseerde, een stuk complexer en omvangrijker. Het aantal vragen was toegenomen tot circa veertig. De antwoorden werden niet meer genoteerd op een velletje papier maar op een boekje met vijf à tien ponskaarten. Er werden zeven verschillende soorten boekjes gebruikt voor zeven verschillende bevolkingscategorieën. En het aantal te tellen Nederlanders was toegenomen tot 13 miljoen op 28 februari 1971. Alle 80 miljoen ponskaarten op elkaar zouden een stapel van vijftien kilometer vormen. Die stapel zou bijna twee keer zo hoog zijn als de Mount Everest, de hoogste berg van de wereld. Er werden in den lande 63.500 tellers ingezet. Binnen het CBS werden 250 tijdelijke medewerkers ingeschakeld.

27 Banden

En wat leverde dit allemaal op? In september 1900, dus ruim binnen het jaar, werden de voorlopige uitkomsten aan de Minister van Binnenlandse Zaken aangeboden. En in juli 1901 werd het twaalfde deel van de uitkomsten gepubliceerd. Dit deel

bevatte, na elf provinciale delen, de samenvatting voor het gehele rijk. Later verschenen nog de publicaties voor de Beroeps- en Woningtelling die tegelijk met de *Volkstelling* 1899 gehouden waren. Het laatste deel verscheen in 1903. Bij elkaar vullen de publicaties (27 banden, 10 duizend pagina's) drie meter in de boekenkasten van de bibliotheek van het CBS.

Tegen het einde van 1971 konden de voorlopige uitkomsten van de volkstelling van dat jaar voor de eerste 76 gemeenten gepubliceerd worden. Precies een jaar na de teldatum kwamen de eerste totaaltellingen voor Nederland als geheel gereed. Maar aan het einde van 1972 moest vastgesteld worden dat zich een aanzienlijke vertraging had voorgedaan van minimaal anderhalf jaar. De toezending van de gegevens door de gemeenten liep vertraging op, hun kwaliteit viel tegen, en de gebruikte ponskaartenboekjes voldeden technisch niet geheel aan de verwachtingen. Bovendien nam de ontwikkeling van noodprogramma's zoveel programmeercapaciteit in beslag dat de normale ontwikkelingsgang nog meer vertraging zou oplopen. Vervolpublicaties zijn dan ook gespreid over het hele decennium gereed gekomen, de

laatste in 1981. Daarbij hoorden achttien censusmonografieën die in samenwerking met universitaire onderzoekers geschreven werden. De 2000 pagina's verspreid over 23 banden drukwerk, de monografieën en de 8000 tabellen computer *printout* beslaan zo'n dertien meter ruimte in de boekenkast.

Statistische methodologie

In allerlei opzichten weerspiegelen de opeenvolgende volkstellingen de ontwikkeling van de Nederlandse samenleving, de behoefte aan informatie en de statistische methodologie.

De vragenlijst dijde gestaag uit met nieuwe onderwerpen en vragen. Voorbeelden daarvan zijn de vragen op het thema van de huisvesting, het onderwijsniveau, het woon-werkverkeer en de sociale welstand. Sommige vragen werden slechts bij een enkele volkstelling gesteld, zoals die naar lichamelijke handicaps en huwelijksvruchtbaarheid. De naoorlogse woningnood kwam tot uiting in de vraag of door gebrek aan ruimte personen van 12 jaar en ouder, van verschillend geslacht en niet met elkaar gehuwd, in dezelfde ruimte moesten slapen. Deze vraag leidde tot de zogenaamde zedelijkheidstabel. En natuurlijk konden lang niet alle verzoeken om uitbreiding van de vragenlijst gehonoreerd worden, zoals dat van Philips om in 1930 het aantal radioluisteraars te tellen.

Ook de verwoording van constante thema's veranderde in de loop der jaren, zoals voor de omschrijving van de godsdienstige achtergrond van de bevolking. Daarvoor werden aanduidingen gebruikt als kerkgenootschap, kerkelijke gezindte, vereniging met een godsdienstig doel, zelfstandige kerkelijke gemeente, en andere godsdienstige gemeenschap. In 1971 werd ook de antwoordcategorie 'humanist' toegevoegd. Een en ander symboliseert de veranderingen op levensbeschouwelijk terrein in Nederland.

Het belang van naam- en adresgegevens veranderde fundamenteel. De volkstelling was ooit mede opgezet om deze gegevens in de bevolkingsregisters te kunnen opschonen. Gaandeweg verschoof het accent naar de betekenis van de volkstelling als statistisch instrument. Bij de opzet van de *Volkstelling* 1981, die nooit door zou gaan, was de administratieve terugkoppeling naar het bevolkingsregister in de wet zelfs geheel geschrapt.

De antwoorden werden gaandeweg meer gedetailleerd en gevat in formele definities, classificaties en codeersystemen. Dat gebeurde bijvoorbeeld met de vragen over de samenstelling van het gezin (huishouden) en de beroepsarbeid, die aanvankelijk nog beknopt en eenvoudig waren.

Bij de *Volkstelling* 1920 deed de machinale verwerking zijn intrede. Ongeveer een derde van het telwerk geschiedde met

classicompteurs. Bij de *Volkstelling* van 1930 werd gebruik gemaakt van de Hollerith-methode met ponskaarten en Censusmachines van IBM. Typerend voor de telling van 1947 was het gebruik van *mark sensing*: door de bewerkers verstreepte ponskaarten werden door de machine automatisch ingelezen. En in 1971 vond de verzameling van gegevens in het veld plaats met ponskaartenboekjes. De laagbouw van de CBS vestiging in Voorburg moest tijdig opgeleverd worden om de grote computer, een P1400, en bewerkers voor deze telling te kunnen huisvesten.

Oppositie

Achteraf blijkt de *Volkstelling* van 1971 de laatste te zijn geweest in Nederland. Ze werd onder een slecht gesternte gehouden. Er werd tegelijkertijd in de Tweede Kamer gesproken over de introductie van een centrale geautomatiseerde basisregistratie van persoonsgegevens met een uniform administratienummer. De angst voor *Big Brother* bereikte ongekende hoogtes, buiten en binnen het parlement. Een Comité Waakzaamheid Volkstelling ging vóór in de buitenparlementaire oppositie. Alle mogelijke voorzieningen werden door de regering en het CBS getroffen om de angst te bezweren. Naam- en adresgegevens werden gescheiden van de eigenlijke antwoorden vóór het CBS ze ontving. Alle op naam en adres gestelde gegevens dienden binnen drie jaar vernietigd te worden. Er werd afgezien van plannen voor vervolgonderzoek, waarop onderzoekers en beleidsmakers aangedrongen hadden. Correcties van bevolkingsregisters zouden geen nadelige gevolgen hebben voor betrokkenen, zoals illegaal in Nederland verblijvende buitenlanders. Na verloop van tijd werd bovendien geheel afgezien van strafvervolg van weigeraars.

Jutland van Europa

Bij de voorbereiding van de *Volkstelling* 1981 werd de administratieve functie van de volkstelling voor de bevolkingsregisters geheel geschrapt uit de wetgeving. Er werd een 'in zichzelf gesloten statistisch informatiesysteem' beoogd. Bovendien werd de strafbedreiging ingetrokken en een expliciet koppelverbod opgenomen. Het mocht echter allemaal niet baten. De voorzieningen ter bescherming van de privacy werden door de werkelijkheid ingehaald. Er was een non-response van gemiddeld 26 procent bij proeftellingen, die in de grote steden nog beduidend hoger uitviel. In 1981 werd dan ook geen telling meer gehouden. En in 1991 werd het instrument van de volkstelling als zodanig wettelijk afgeschaft.

De tellingen waarvoor de meeste andere landen in die jaren een beroep op een volkstelling moesten doen, werden in Nederland geproduceerd vanuit de bevolkingsregisters, enkele andere nationale administraties en grootschalig steekproefonderzoek door het CBS. Op deze wijze kon het CBS aan internationale afspraken en nationale behoeften relatief snel, goedkoop en weinig privacybedreigend voldoen. Het grootste slachtoffer was de regionale statistiek. De fijnmazige uitsplitsingen die de traditionele volkstellingen bij uitstek mogelijk maakten, kwamen te vervallen. Na verloop van tijd werd dan ook wel de klacht geuit dat Nederland bij gebrek aan een volkstelling het statistisch Jutland van Europa dreigde te worden.

Virtuele volkstelling

Weer tien jaar later lijkt de Phoenix uit haar as te verrijzen. Maar de volkstelling anno 2000 zou onherkenbaar zijn voor onze voorouders. Er komt geen papier meer aan te pas. Er wordt vrijwel geen vraag meer gesteld. De meeste gegevens die voor een volkstelling benodigd zijn, liggen immers al ergens in de samenleving vast: bijvoorbeeld in de gemeentelijke bevolkingsadministratie en de sociale zekerheid. Het CBS haalt zulke gegevens in huis, combineert ze, vult ze aan met eigen enquêtegegevens en bewerkt dit alles tot een Sociaal Statistisch Bestand. Daarmee voert het CBS jaarlijks als het ware een Virtuele volkstelling uit. De (in- en externe) automatisering en de wetgeving maken deze aanpak mogelijk. Bij de opbouw en het gebruik van het Sociaal Statistisch Bestand wordt volop aandacht besteed aan de privacybescherming. Aldus kan het CBS binnenkort tegen een fractie van de kosten van een echte volkstelling jaarlijks actuele, regionaal fijnmazig uitgesplitste statistische informatie publiceren zonder 16 miljoen Nederlanders elk individueel nog eens om hun gegevens te hoeven vragen. Publicatie van de statistische uitkomsten zal voor een groot deel digitaal geschieden: op het Internet en op CD-Rom. Het A4-tje van de eerste door het CBS georganiseerde volkstelling mondt zo één eeuw verder uit in vele megabytes aan statistische informatie. 

Joris Nobel

Kees den Dulk en Jacques van Maarseveen 'Volkstellingen 1795-1971'; *Een eeuw statistieken. Historisch-methodologische schetsen van de Nederlandse officiële statistieken in de twintigste eeuw*. Stichting beheer IISG/Amsterdam. Verschijnt in mei 1999.