

# Tijdschrift voor Openbare Financiën

NUMMER 2

## ***Themanummer: Vergrijzing***

### **Vergrijzing vraagt om aanvullend beleid**

*E.W.M.T. Westerhout, C. van Ewijk,  
D.A.G. Draper, H.J.M. ter Rele en  
J.H.M. Donders*

### **Voortschrijdend inzicht in de vergrijzing**

*B. Jacobs en A.L. Bovenberg*

### **Smalle marges lijken breed genoeg**

**Naar houdbare overheidsfinanciën in  
de 21<sup>e</sup> eeuw**

*C.A. de Kam*

### **Onderhandelen met de volgende generatie**

*B. Leeftink en T.J. Verheule*

### **Vergrijzing is nog steeds een verdelingsprobleem**

*H.A.A. Verbon*

### **Heeft Nederland een serieus vergrijzingsprobleem?**

*B. de Vries*

Wim Drees Stichting voor Openbare Financiën

**Sdu** UITGEVERS

38<sup>e</sup> JAARGANG

2006

## Tijdschrift voor Openbare Financiën

### Wim Drees Stichting voor Openbare Financiën

De Wim Drees Stichting voor Openbare Financiën is ontstaan uit een fusie tussen de Stichting IOO en de Nederlandse Vereniging voor Openbare Financiën. De stichting is vernoemd naar prof. dr. Wim Drees (1922-1998), die werkzaam was in de theorie en de praktijk van de openbare financiën. Hij was onder andere waarnemend directeur van het Centraal Planbureau, buitengewoon hoogleraar Openbare Financiën aan de Erasmus Universiteit Rotterdam, Thesaurier-Generaal bij het Ministerie van Financiën, minister van Verkeer en Waterstaat en lid van de Algemene Rekenkamer.

De Dreesstichting is een particuliere en onafhankelijke non-profit instelling. Met de bevordering van onderzoek, het uitgeven van het *Tijdschrift voor Openbare Financiën* en de organisatie van symposia streeft de Dreesstichting ernaar het inzicht in de financiële, bestuurlijke en sociaal-economische aspecten van het overheidsbeleid te vergroten en de belangstelling daarvoor te stimuleren. Het *Tijdschrift voor Openbare Financiën* is bestemd voor eenieder die geïnteresseerd is in de economie van de publieke sector en de financiële aspecten van het openbaar bestuur.

### Bestuur van de Dreesstichting

Prof. dr. C.A. de Kam (voorzitter), drs. A.P. Ros (secretaris-penningmeester), prof. dr. A.F.P. Bakker, drs. P.J.C.M. van den Berg, drs. C.C.H.J. Driessen, prof. dr. K.P. Goudswaard, prof. dr. J.G.A. van Mierlo, prof. dr. N.P. Mol, drs. C. Oudshoorn, drs. M.A. Ruys, prof. dr. H.A.A. Verbon, prof. dr. J.A. Vijlbrief, prof. dr. F.A.A.M. van Winden en dr. D.J. Kraan (directeur).

### Redactieraad

Prof. dr. A.F.P. Bakker, prof. dr. P.T. de Beer, prof. dr. A.L. Bovenberg, prof. dr. F.A.G. den Butter, drs. J.A. van Dijken, drs. R. Goudriaan, prof. dr. Ph.R. de Jong, prof. dr. J.G.A. van Mierlo, prof. dr. N.P. Mol, prof. dr. C.W.A.M. van Paridon, prof. dr. C.G.M. Sterks en prof. dr. J.A. Vijlbrief.

### Kernredactie

Drs. P.J.C.M. van den Berg, prof. dr. K.P. Goudswaard, prof. dr. C.A. de Kam, drs. H.M. van de Kar en drs. A.P. Ros.

### Eindredactie

Drs. A.P. Ros

### Bureau redactie

W.G.M. Heijsteeg

### Redactieadres

Dreesstichting  
Postbus 95328  
2509 CH Den Haag  
tel. 06 - 24256297  
e-mail [ros@few.eur.nl](mailto:ros@few.eur.nl)

### Uitgever

Sdu Uitgevers, Den Haag, mevr. A.D.M. van Leeuwen

### Vormgeving

Villa Y, Den Haag

### Zetwerk en opmaak

[www.az-gsb.nl](http://www.az-gsb.nl), Den Haag

### Druk

Giethoorn Ten Brink, Meppel

### Abonnementen

Jaarabonnement voor instellingen: € 99,95  
(excl. BTW en verzendkosten)  
Jaarabonnement voor particulieren: € 69,-  
(excl. BTW en verzendkosten)  
Losse nummers: € 22,- (incl. BTW, excl.  
verzend- en administratiekosten)  
Vrienden en donateurs van de Wim  
Dreesstichting betalen een speciale prijs.

### Sdu Klantenservice

Postbus 20014  
2500 EA Den Haag  
Tel. (070) 378 98 80, fax (070) 378 97 83,  
e-mail [sdu@sdu.nl](mailto:sdu@sdu.nl)

Adreswijzigingen kunt u doorgeven aan de Klantenservice

Wij verwerken uw gegevens voor de uitvoering van de (abonnement)overeenkomst en om u van informatie te voorzien over Sdu Uitgevers bv en zorgvuldig geselecteerde andere bedrijven. Als u geen prijs stelt op deze informatie, kunt u dit schriftelijk melden bij Sdu Klantenservice, Postbus 20014, 2500 EA Den Haag. Voor informatie over onze leveringsvoorwaarden kunt u terecht op [www.sdu.nl](http://www.sdu.nl). Abonnementen gelden voor minimaal één jaar.

*Tijdschrift voor Openbare Financiën* verschijnt zes keer per jaar.

### Citeervoorbeeld:

Wilms, P.J.M. (2003), De organisatie van de rijksdienst: feiten en cijfers, *Tijdschrift voor Openbare Financiën*, 35(1), 6-14

© 2006 Sdu Uitgevers bv  
ISSN 1570-9361

Nederlands  
**uitgeversverbond**  
**Groep uitgevers voor  
vak en wetenschap**

|                                                                                                |            |
|------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>Van de redactie</b>                                                                         | <b>47</b>  |
| <b>Vergrijzing vraagt om aanvullend beleid</b>                                                 | <b>48</b>  |
| <i>E.W.M.T. Westerhout, C. van Ewijk, D.A.G. Draper, H.J.M. ter Rele<br/>en J.H.M. Donders</i> |            |
| <b>Voortschrijdend inzicht in de vergrijzing</b>                                               | <b>62</b>  |
| <i>B. Jacobs en A.L. Bovenberg</i>                                                             |            |
| <b>Smalle marges lijken breed genoeg</b>                                                       | <b>80</b>  |
| <b>Naar houdbare overheidsfinanciën in de 21<sup>e</sup> eeuw</b>                              |            |
| <i>C.A. de Kam</i>                                                                             |            |
| <b>Onderhandelen met de volgende generatie</b>                                                 | <b>94</b>  |
| <i>B. Leeftink en T.J. Verheule</i>                                                            |            |
| <b>Vergrijzing is nog steeds een verdelingsprobleem</b>                                        | <b>105</b> |
| <i>H.A.A. Verbon</i>                                                                           |            |
| <b>Heeft Nederland een serieus vergrijzingsprobleem?</b>                                       | <b>116</b> |
| <i>B. de Vries</i>                                                                             |            |



## Van de redactie

In maart 2006 publiceerde het Centraal Planbureau (CPB) een lijvige studie naar de gevolgen van de vergrijzing voor de economie en de overheidsfinanciën. Een soortgelijke CPB-studie verscheen ook al in 2000. Vergeleken met zes jaar geleden bleken de vooruitzichten behoorlijk pessimistischer te zijn geworden. Zonder forse ingrepen zullen naar de huidige inzichten de overheidsfinanciën over enkele decennia totaal zijn ontspoord. Ingrepen om het overheidsbudget beheersbaar ('houdbaar') te houden belopen ruim 2,5 procent van het bbp.

Zoals viel te verwachten gaf de CPB-studie een nieuwe impuls aan de discussie over de mogelijke en wenselijke beleidsreacties op de vergrijzing. Op 11 april 2006 organiseerden het *Network for Studies on Pensions, Aging and Retirement*, kortweg Netspar, en het CPB een workshop over de CPB-studie. Dit themanummer van het *Tijdschrift voor Openbare Financiën* publiceert bewerkingen van de bijdragen aan deze workshop.

Westerhout, Van Ewijk, Draper, Ter Rele en Donders geven een overzicht van de hoofdlijnen van de CPB-studie. Zij gaan in op de gehanteerde veronderstellingen, het gebruikte model, de uitkomsten bij ongewijzigd beleid en enkele mogelijke beleidsreacties.

In de daarop volgende vijf artikelen reageren deskundigen op (aspecten van) de CPB-studie. In alfabetische volgorde zijn dat achtereenvolgens Jacobs en Bovenberg, De Kam, Leeftink en Verheule, Verbon en De Vries.

Arie Ros  
eindredacteur



## Vergrijzing vraagt om aanvullend beleid

E.W.M.T. Westerhout, C. van Ewijk, D.A.G. Draper, H.J.M. ter Rele en J.H.M. Donders\*

### Samenvatting

Dit artikel geeft de belangrijkste bevindingen weer van de vergrijzingsstudie die het CPB in maart 2006 publiceerde. De gehanteerde veronderstellingen met betrekking tot de demografische ontwikkelingen, de arbeidsmarktparticipatie, de rente en de collectieve uitgaven worden samengevat. Voorts worden de belangrijkste elementen van het gehanteerde GAMMA-model uiteengezet. Daarna laten de auteurs zien dat bij ongewijzigd beleid in de komende decennia een spiraalbeweging op gang komt van stijgende overheidstekorten, toenemende schuld, hogere rentelasten en verder stijgende tekorten. Uiteindelijk exploderen de overheidsfinanciën: deze zijn zonder nadere maatregelen niet houdbaar. Er wordt gewezen op de onzekerheden waarmee dergelijke projecties zijn omgeven. Ook worden de resultaten van de meest recente studie vergeleken met die uit 2000, waarvan de uitkomsten een stuk optimistischer waren. De belangrijkste redenen voor de verslechtering van het beeld zijn de huidige en toekomstige lagere rentestand en de lagere groei van de arbeidsparticipatie van vrouwen. Ten slotte wordt ruim aandacht geschonken aan mogelijke oplossingen van het probleem. Onderzocht wordt hoe de economie en de overheidsfinanciën reageren op een forse vermindering van de materiële overheidsconsumptie (de benchmark), een verhoging van de indirecte belastingen, afschaffing van het bejaardentarief in de inkomensheffing, een verhoging van de pensioengerechtigde leeftijd met twee jaar, en uitstel van maatregelen tot 2040. De uiteindelijke keuze van beleidsmaatregelen is politiek van aard. Deze studie laat zien welke keuzen zoal mogelijk zijn en welke gevolgen die keuzen hebben.

### Trefwoorden

vergrijzing, houdbaarheid overheidsfinanciën, algemeen-evenwichtsmodel

## 1 Inleiding

De houdbaarheid van budgettaire regelingen staat onder druk. Boosdoeners zijn niet alleen de huidige overheidsschuld en de teruglopende aardgasbaten, maar ook en vooral de vergrijzing van de bevolking. De verdubbeling van de afhankelijkheidsratio doet primaire overheidstekorten dusdanig sterk oplopen dat zonder budgettaire aanpassingen houdbaarheid van de overheidsfinanciën niet langer gegarandeerd is. Deze budgettaire aanpassingen kunnen de vorm aannemen van maatregelen die direct het overheidstekort verbeteren – uitgavenvermindering of belasting- of premieverhoging – of van institutionele hervormingen die helpen de arbeidsparticipatie te bevorderen. Verschillende beleidsmaatregelen sorteren verschillende effecten op de verdeling over generaties. Daarmee is de vraag welke beleidsreactie het meest geschikt is, uiteindelijk een politieke.

De CPB-studie *Ageing and the Sustainability of Dutch Public Finances* richt zich op twee hoofdvragen.<sup>1</sup> Ten eerste, hoe groot is – gegeven de beschikbare informatie en relevante onzekerheden – het financiële gat bij de publieke sector? Ten tweede, wat zijn overeenkomsten en verschillen tussen de diverse beleidsopties die helpen de houdbaarheid te herstellen? Aangezien het CPB zes jaar geleden

\* De eerstgenoemde vier auteurs zijn verbonden aan het Centraal Planbureau, de laatstgenoemde aan het Ministerie van Financiën.

<sup>1</sup> Van Ewijk *et al.* (2006).

een soortgelijke studie het licht heeft doen zien (Van Ewijk *et al.*, 2000), ligt een vergelijking tussen de huidige studie en de studie van zes jaar geleden voor de hand. Deze vergelijking levert op dat de daling van obligatierente en aandelenrendement in de achterliggende jaren de houdbaarheid van de overheidsfinanciën danig heeft verslechterd.

Paragraaf 2 beschrijft de data, het analysekader en het instrumentarium dat is gebruikt in ons onderzoek. Paragraaf 3 beschrijft de analyse die de grootte van het financiële gat bij de publieke sector in kaart brengt. Paragraaf 4 geeft een toelichting op verschillende beleidsvarianten die kunnen worden ingezet om dit financiële gat te dichten. In paragraaf 5 worden enkele concluderende opmerkingen gemaakt.

## 2 Data, analysekader en instrumentarium

### *Vergrijzing is een internationaal probleem*

Nederland is niet het enige land in de wereld dat met vergrijzing te maken krijgt. Integendeel, de meeste geïndustrialiseerde landen kampen met hetzelfde probleem. Hier zijn twee redenen voor. Allereerst vindt de vergrijzing haar oorsprong in aanhoudend lage fertiliteit ver beneden reproductieniveau en continu groeiende levensverwachting. Beide demografische trends hebben een internationaal karakter. Daarnaast is vergrijzing een probleem, omdat belangrijke vergrijzingsgevoelige uitgavenposten, met name pensioenen en gezondheidszorg, op omslagbasis worden gefinancierd. Ook dit is een internationaal gegeven.

Hiermee is niet gezegd dat geïndustrialiseerde landen alle een even grote uitdaging tegemoet zien. Landen verschillen in de mate en het tempo waarin hun bevolking vergrijst. Daarnaast verschillen landen in de instituties van pensioenen en gezondheidszorg. Vergeleken met veel andere landen, gaat de vergrijzing in Nederland minder hard vanwege de bijdrage van immigranten aan de fertiliteit en de beperkte groei van de levensverwachting. De kapitaaldekking van onze aanvullende pensioenen draagt er ook aan bij dat ons vergrijzingsprobleem relatief mild is. Tegelijk is dit voordeel misschien ons nadeel. De *krach* op de internationale aandelenmarkten en de aanhoudende daling van rentes hebben het vermogen dat in onze tweede pensioenpijler was opgebouwd danig doen verdampen. Het perspectief van een aanhoudend lage rente maakt in de toekomst hoge pensioenpremies en lage uitkeringen aannemelijk. Beide ontwikkelingen zijn funest voor de groei van de belastingopbrengsten.

### *Belangrijke veronderstellingen*

Hoe groot is het financiële gat van de publieke sector? Het antwoord op deze vraag hangt sterk af van de veronderstellingen. Een viertal veronderstellingen is in het bijzonder relevant: de veronderstellingen omtrent demografie, arbeidsmarktparticipatie, rente en collectieve uitgaven.

Het basispad veronderstelt aanhoudend lage fertiliteit op een niveau van 1,75 kinderen per vrouw. De levensverwachting bij geboorte stijgt tussen nu en 2040 van 76,7 jaar naar 79,6 jaar bij mannen. Bij vrouwen is de toename iets kleiner: van 81,2 jaar naar 82,6 jaar in 2040. Gemiddeld genomen gaat dit om een stijging van de levensverwachting met globaal 2 jaar. Deze is geconcentreerd in de laatste jaren van de levensfase: de stijging van de gemiddelde levensverwachting op 65-jarige leeftijd is ongeveer 1,5 jaar. Zoals altijd zijn deze projecties met onzekerheid omgeven. Juist de laatste jaren is echter door demografen duidelijk gemaakt dat ook demografische onzekerheden enorm kunnen zijn. Om hieraan recht te doen, is ook een alternatief pad doorgerekend waarin de levensverwachting bij geboorte niet stijgt met 2 jaar, maar met 5,5 jaar.

De participatie op de arbeidsmarkt wordt verondersteld geleidelijk te groeien. Een aantal factoren speelt hierbij een rol. Veranderende attitudes maken het waarschijnlijk dat de arbeids-

marktparticipatie van met name vrouwen van middelbare leeftijd nog kan doorgroeien. De geleidelijke overgang naar meer actuarieel neutrale (pre)pensioenregelingen maakt ook een verdere stijging van participatie aannemelijk. Verder spelen de overheidsmaatregelen op het terrein van arbeidsongeschiktheid een belangrijke rol. Ook hier is van onzekerheden sprake. Om dit te illustreren, toont de studie ook twee alternatieve paden met een grotere mutatie van de participatie van vrouwen en jongere ouderen (55-65 jaar).

De rente is momenteel laag. Ons basispad trekt dit door naar de toekomst, geïnspireerd door de gedachte dat alle informatie aangaande de toekomst verwerkt is in de marktprijzen van vandaag. Om precies te zijn, het basispad gaat uit van een (reële) obligatierente van 1,5 procent en een gemiddeld aandelenrendement van 4,5 procent. Bij een portefeuille die voor de helft is opgebouwd uit risicovrije titels en voor de andere helft uit risicodragende titels betekent dit een rendement van 3 procent. De studie toont ook de effecten van een scenario met een discontovoet van 4 procent.

Cruciaal is wat wordt aangenomen ten aanzien van beleid. Wij nemen enkel beleid mee in de berekeningen waartoe ten tijde van de berekeningen al was besloten. Dit uitgangspunt lijkt vrij onomstreden. Meer discutabel is de keuze om voor de toekomst van beleidsneutraliteit uit te gaan. Dit houdt in dat wordt aangenomen dat de publieke uitgaven per hoofd van de bevolking stijgen met de economische groei. Het achterblijven van AOW-uitgaven ten gevolge van incidentele loongroei wordt dus verondersteld te worden gecorrigeerd. Het groeien van uitgaven aan gezondheidszorg ten opzichte van het bbp wordt eveneens, zo nemen we aan, via aanvullend beleid tegengegaan. Hierbij moet worden opgemerkt dat onze paden naar de toekomst ook niet als projecties in de gebruikelijke zin moeten worden beschouwd. Het zijn meer verkenningen die kunnen dienen als anker om de invloed van alternatieve veronderstellingen te toetsen. Ook op het punt van de zorguitgaven is in de studie een alternatief pad doorgerekend.

#### *Instrumentarium*

Als rekenmodel is een toegepast algemeen-evenwichtsmodel ingezet, genaamd GAMMA. Dit model is gebaseerd op het generatierekeningenmodel dat zes jaar geleden is gehanteerd.<sup>2</sup> Net als toen worden binnen GAMMA alle uitgaven- en ontvangstenposten aan generaties toegerekend, hetgeen een generationele analyse mogelijk maakt: voor elk pad kan worden geanalyseerd welke generaties per saldo overdrachten ontvangen van de overheid c.q. overmaken aan de overheid en hoeveel. Het GAMMA-model kan echter meer doordat het daarnaast ook rekening houdt met economisch gedrag.

Met name beschrijft GAMMA het arbeidsaanbodgedrag en privaat spaargedrag van huishoudens, de arbeids- en kapitaalvraag van bedrijven en de beslissingen van pensioenfondsbesturen omtrent premiehoogte en indexatiekorting. Dit speelt geen rol bij de analyse van het basispad; in onzekerheidsvarianten en beleidsvarianten echter waarin veranderingen optreden in rente, lonen of belastingtarieven, kan deze verfijning de uitkomsten doen veranderen, zowel op het gebied van economie en overheidsbudget als dat van verdeling over generaties. Hiermee komen we tegemoet aan kritiek vanuit academische hoek op generationele-rekeningenanalyse dat deze analyse ten onrechte abstraheert van economisch gedrag en daardoor uitkomsten vertekent. Met de omarming van GAMMA kan bovendien een betere aansluiting worden gemaakt met andere simulatiemodellen

<sup>2</sup> Dit generatierekeningenmodel ging al verder dan het oorspronkelijke generatierekeningenmodel zoals ontwikkeld door Auerbach *et al.* (1991). Het generatierekeningenmodel in de studie uit 2000 incorporeerde met name de extensies aangebracht in Bovenberg en Ter Rele (2000), waardoor met een autonome stijging van de arbeidsparticipatie en de rijping van pensioenstelsels rekening kon worden gehouden.



zoals gebruikt door het CPB, maar ook daarbuiten, die benadrukken dat veranderingen in beleid of economische omgeving gedragsveranderingen bij economische agenten kunnen bewerkstelligen.

### 3 De omvang van het houdbaarheidsprobleem

*De belangrijkste uitkomsten: overheidsbudget*

Het effect van de veroudering van de bevolking is duidelijk zichtbaar in de uitgavencijfers. Tabel 1 laat zien dat met name de uitgaven aan AOW en gezondheidszorg (inclusief verzorging en verpleging) sterk zullen stijgen, beide met om en nabij 4 procent van het bbp in de periode tot 2040. Daar staan uitgavendalingen tegenover bij de WW en de WAO, maar deze zijn vergeleken met de eerstgenoemde stijgingen bescheiden van aard. Dit is echter niet het hele verhaal. Ook de opbrengsten uit de heffing van belastingen en socialezekerheidspremies zullen toenemen ten opzichte van het bbp. De reden hiervoor is tweemaal. Allereerst groeit de consumptie in een vergrijzende samenleving harder dan de productie. Daarnaast is in Nederland op aanvullende pensioenen de omkeerregel van toepassing. Aangezien pensioenen belast zijn, mag ook om die reden een toename van belastingen opgebracht door gepensioneerden worden verwacht. Toch is de stijging van belastingen en premieopbrengsten, 5,7 procent van het bbp, minder groot dan die van de collectieve uitgaven. Bovendien moet op een geleidelijke daling van aardgasbaten worden gerekend, 1,5 procent van het bbp in de periode 2006-2040. Al met al moet bij ongewijzigd beleid dan ook van een stijgend primair overheidstekort worden uitgegaan. Dit zet een spiraal in werking van stijgende schuld, stijgende rentebetalingen en stijgende EMU-tekorten. Het is onvermijdelijk dat zonder aanvullend overheidsbeleid tekort en schuld uiteindelijke onhoudbare niveaus zullen bereiken.

De basisprojectie mondt uit in een totale schuld van de overheid die de huidige overheidsschuld vele malen overtreft. De impliciete schuld, dat is de schuld die het gevolg is van toekomstige primaire overheidstekorten, komt uit op zo'n  $1\frac{1}{2}$  maal het bbp. Dit is meer dan drie keer zo groot als de officiële schuld in 2006 (54 procent van het bbp). Bij elkaar geteld en gecorrigeerd voor de netto financiële activa van de overheid, groot 26 procent van het bbp, komen we op een totale schuld die ongeveer tweemaal zo groot is als het bbp. De houdbaarheidsmaatstaf, de annuïteit van dit getal, komt uit op  $2\frac{1}{2}$  procent van het bbp.

Het nadeel van bovengenoemde houdbaarheidsmaatstaf is dat deze sterk afhankelijk is van de grootte van de *output gap* in het basisjaar van de analyse. Deze *output gap* is vrij onzeker, wat pleit voor een meer robuuste maatstaf. Een dergelijke maatstaf is het structurele primaire surplus, dat wil zeggen het primaire surplus geschoond voor conjuncturele invloeden, dat vereist is voor houdbare overheidsfinanciën. Met name het houdbare structurele begrotingsoverschot in 2011 is interessant, omdat 2011 het laatste jaar is van de komende kabinetsperiode. Dit surplus komt uit op 4,8 procent van het bbp. Het corresponderende EMU-surplus bedraagt zo'n 3 procent van het bbp.

Niet toevallig vallen deze uitkomsten voor het houdbare structurele primaire surplus en het houdbare EMU-surplus samen met de uitkomsten die worden bereikt wanneer direct in 2006 een bezuiniging op niet-vergrijzingsgevoelige overheidsuitgaven wordt ingezet van  $2\frac{1}{2}$  procent bbp waarvan de omvang na dat jaar meegroeit met het bbp. Hieruit mag echter niet de conclusie worden getrokken dat houdbaarheid enkel met bezuinigingen op overheidsuitgaven valt te bereiken die ook nog eens direct in 2006 worden geïmplementeerd. Verderop in dit artikel zullen we enkele mogelijke oplossingsrichtingen de revue laten passeren die gemeen hebben dat ze houdbaarheid realiseren maar tegelijkertijd op andere punten sterk van elkaar verschillen.

Tabel 1 Overheidsfinanciën zonder budgettaire maatregelen in de basisprojectie

|                                                | 2006 | 2011 | 2020 | 2040 | 2060  | 2100   |
|------------------------------------------------|------|------|------|------|-------|--------|
| % van het bbp                                  |      |      |      |      |       |        |
| <i>Uitgaven</i>                                |      |      |      |      |       |        |
| Sociale zekerheid                              | 12,0 | 12,4 | 13,5 | 15,5 | 14,5  | 14,9   |
| AOW                                            | 4,7  | 5,3  | 6,6  | 8,8  | 7,8   | 8,2    |
| Arbeidsongeschiktheidsuitkeringen              | 2,0  | 2,1  | 1,9  | 1,6  | 1,6   | 1,6    |
| Werkloosheidsuitkeringen                       | 1,2  | 1,0  | 1,0  | 1,0  | 1,0   | 1,0    |
| Overige uitkeringen                            | 4,1  | 4,0  | 4,0  | 4,1  | 4,1   | 4,1    |
| Gezondheidszorg                                | 8,8  | 9,3  | 10,3 | 13,1 | 12,5  | 12,6   |
| Onderwijs                                      | 5,4  | 5,5  | 5,4  | 5,8  | 5,7   | 5,8    |
| Overige primaire uitgaven                      | 19,2 | 18,5 | 18,4 | 18,2 | 18,3  | 18,3   |
| Totale primaire uitgaven                       | 45,3 | 45,7 | 47,8 | 52,5 | 51,0  | 51,5   |
| Rentelasten                                    | 2,5  | 2,0  | 1,5  | 2,5  | 4,2   | 7,2    |
| Totale uitgaven                                | 47,8 | 47,7 | 49,3 | 55,0 | 55,2  | 58,7   |
| <i>Ontvangsten</i>                             |      |      |      |      |       |        |
| Inkomstenbelasting en socialezekerheidspremies | 21,8 | 23,1 | 23,7 | 25,3 | 24,9  | 25,2   |
| <i>waarvan op pensioeninkomen</i>              | 1,8  | 1,9  | 2,5  | 3,6  | 3,4   | 3,6    |
| Indirecte en overige belastingen               | 14,9 | 15,6 | 15,9 | 17,3 | 16,7  | 16,8   |
| <i>waarvan op consumptie van 65+ers</i>        | 1,9  | 2,2  | 2,9  | 4,2  | 3,6   | 3,7    |
| Vennootschapsbelasting                         | 2,6  | 2,6  | 2,5  | 2,4  | 2,3   | 2,3    |
| Aardgasbaten                                   | 1,6  | 1,2  | 0,8  | 0,1  | 0,0   | 0,0    |
| Overig inkomen                                 | 5,2  | 5,3  | 5,2  | 4,9  | 4,7   | 4,4    |
| Totale ontvangsten                             | 46,1 | 47,9 | 48,1 | 50,0 | 48,6  | 48,8   |
| EMU-overschot                                  | -1,7 | 0,2  | -1,1 | -5,1 | -6,6  | -9,9   |
| Primair EMU-overschot                          | 0,7  | 2,2  | 0,4  | -2,6 | -2,4  | -2,7   |
| EMU-schuld <sup>a</sup>                        | 54,4 | 47,7 | 41,0 | 74,5 | 126,4 | 213,3  |
| Totaal overheidsvermogen <sup>a</sup>          | 60,3 | 64,2 | 61,0 | 17,6 | -37,0 | -125,0 |

a. Waarde aan het einde van het jaar.

### *Getemperde aanvullende pensioenen*

Net als de uitgaven aan AOW laten ook de aanvullende pensioenen onder invloed van de vergrijzing een sterke stijging zien. Aanvullende pensioenen lopen zelfs wat sterker op vanwege de rijping van pensioenstelsels. De crisis bij pensioenfondsen die volgde op turbulenties op internationale kapitaalmarkten aan het begin van de 21<sup>e</sup> eeuw heeft de groei van aanvullende pensioenen weer enigszins getemperd (zie tabel 2). Vergeleken met de vooruitzichten in 1999 liggen de pensioenuitkeringen aanzienlijk lager. Daar staan geen lagere pensioenpremies tegenover. Integendeel, pensioenpremies liggen op een bijna tweemaal zo hoog niveau. De lagere groei van pensioenen reflecteert ook de transitie van pensioenfondsen van een eindloonstelsel met feitelijk onvoorwaardelijke indexatie van pensioenen naar een middelloonstelsel met indexatie geconditioneerd op de financiële positie van het pensioenfonds. Overigens is het onzeker in hoeverre indexatiekortingen ook in de toekomst zullen worden toegepast. Onze studie presenteert daarom ook een variant die de effecten van minder indexatiekorting in beeld brengt.

Tabel 2 Aanvullende pensioenen in de basisprojectie

|                                                                                     | 2006  | 2011  | 2020  | 2040  | 2060  | 2100  |
|-------------------------------------------------------------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Pensioenuitkeringen (in % van de loonsom)                                           | 10,7  | 11,1  | 14,2  | 21,0  | 19,4  | 20,7  |
| Contante waarde van opgebouwde nominale pensioenrechten (in % van de loonsom)       | 307,2 | 311,1 | 346,9 | 395,3 | 399,2 | 412,9 |
| Indexatie (in % van de loon- of prijsstijging)                                      | 33,8  | 63,8  | 94,4  | 100,0 | 100,0 | 100,0 |
| Premietarief pensioenen (in % van de loonsom)                                       | 14,8  | 15,5  | 16,3  | 13,9  | 14,6  | 14,1  |
| Dekkingsgraad (in % van de contante waarde van opgebouwde nominale pensioenrechten) | 114,2 | 123,9 | 133,7 | 138,4 | 140,9 | 143,4 |

### *Stijgende uitgaven aan gezondheidszorg*

Dat de uitgaven aan gezondheidszorg stijgen, mag worden verwacht als men stelt dat uitgaven aan gezondheidszorg sterk leeftijdsgerelateerd zijn. De laatste jaren is in academische kringen echter ook wel een alternatieve hypothese naar voren gebracht. Die stelt dat de kans op overlijden toeneemt met de leeftijd en dat de stijging van zorguitgaven met de leeftijd niets anders aangeeft dan dat zorguitgaven geconcentreerd zijn in de laatste levensjaren. Volgens deze hypothese zal vergrijzing niet in een uitgavenstijging resulteren. De stijging van de gemiddelde leeftijd heeft geen uitgaveneffect; de daling van de sterftefracties die de levensverwachting doet stijgen zou deze uitgaven zelfs doen dalen.

Met deze hypothese valt rekening te houden door zorguitgaven van personen in hun laatste levensjaar te separeren van de overige zorguitgaven. Eerder onderzoek op basis van indicatieve data over uitgaven in de laatste levensjaren geeft aan dat deze hypothese slechts ten dele wordt gevalideerd (Westerhout en Pellikaan, 2005). Zorguitgaven zijn wel afhankelijk van leeftijd en stijgen onder invloed van de vergrijzing, zij het minder dan wanneer niet met het verschijnsel sterftegerelateerde zorguitgaven wordt rekening gehouden. Inmiddels zijn nauwkeuriger gegevens over sterftegerelateerde zorguitgaven beschikbaar gekomen (Polder en Achterberg, 2004). Ook nu blijkt dat vergrijzing de zorguitgaven doet toenemen, van 8,8 procent bbp nu tot 13,1 procent bbp in 2040.

Overigens kan het effect van vergrijzing op zorguitgaven desondanks worden onderschat. Vergrijzing kan de arbeidsproductiviteit buiten de zorgsector verhogen en via een Baumoleffect de zorguitgaven doen toenemen. Ook stimuleert een vergrijzende bevolking medisch-technologische innovaties gericht op de oudere bevolking. Aangezien technologische vooruitgang in de zorg veelal kostenverhogend is, kan ook zo vergrijzing de zorguitgaven doen toenemen (Westerhout, 2006). Op het punt van zorguitgaven wordt in de studie ook een gevoeligheidsanalyse gepresenteerd.

### *Onzekerheden*

Zoals zo vaak zijn deze cijfers met behoorlijk wat onzekerheid omgeven. Dit geldt zelfs nog sterker voor vergrijzingsstudies, waarbij ontwikkelingen op hun waarde worden geschat die periodes van enkele decennia omspannen. We maken daarom een uitvoerige gevoeligheidsanalyse om de robuustheid van onze resultaten te onderzoeken. Om precies te zijn, hebben we de robuustheid van onze uitkomsten onderzocht voor veranderingen in de internationale macro-economische omgeving (reële rente en arbeidsproductiviteitsgroei), demografische ontwikkelingen (levensverwachting en fertiliteit), arbeidsmarktontwikkelingen (arbeidsparticipatie van personen in de leeftijd van 55 tot 65 jaar en van vrouwen), het beleid van pensioenfondsen (niet-conditionele indexatie van pensioenen) en ontwikkelingen op het terrein van de gezondheidszorg (vraag naar medische diensten). Met name de assumpties op het punt van rente, productiviteit, levensverwachting en zorguitgaven blijken van groot belang.

Gecombineerd indiceren deze gevoeligheidsvarianten een bandbreedte van (1,0 – 5,0) rondom de uitkomst van 2,6 procent van het bbp voor de noodzakelijke aanpassing en een bandbreedte van



(4,4 – 6,7) rondom de uitkomst van 4,8 procent van het bbp voor het houdbare primaire surplus 2011 (zie tabel 3). De cijfers zijn niet meer dan een indicatie, aangezien een harde statistische onderbouwing ontbreekt. De cijfers geven aan dat er behoorlijk veel onzekerheid bestaat en dat deze onzekerheid sterker is in opwaartse dan in neerwaartse richting.

Tabel 3 Primair overschot in 2011 en noodzakelijke aanpassing (in procenten van het bbp)

|                                                                           | Primair overschot<br>in 2011 | Noodzakelijke<br>aanpassing |
|---------------------------------------------------------------------------|------------------------------|-----------------------------|
| Basisprojectie                                                            | 4,8                          | 2,6                         |
| <b>Verandering ten opzichte van basisprojectie:</b>                       |                              |                             |
| 1%-punt hogere discontovoet                                               | 4,4                          | 0,9                         |
| 0,5%-punt hogere groei van arbeidsproductiviteit per jaar                 | 5,7                          | 3,6                         |
| 2%-punt hogere arbeidsparticipatie van vrouwen <sup>a</sup>               | 4,7                          | 2,3                         |
| 5%-punt hogere arbeidsparticipatie van jonge ouderen (55-65) <sup>b</sup> | 4,8                          | 2,3                         |
| 10% hogere fertiliteit                                                    | 4,9                          | 2,8                         |
| 3,4 jaar extra groei van levensverwachting                                | 6,2                          | 5,1                         |
| 0,5%-punt hogere groei van de zorguitgaven per jaar tot aan 2046          | 6,7                          | 4,9                         |
| Volledige indexatie van aanvullende pensioenen                            | 4,7                          | 2,6                         |

a. De participatiegraad groeit tien jaar lang vanaf 2006 met 0,2%-punt per jaar extra.

b. De participatiegraad groeit tien jaar lang vanaf 2006 met 0,5%-punt per jaar extra.

#### *Vergelijking met de eerdere CPB-studie*

Waarom is onze beoordeling van de budgettaire implicaties van de vergrijzende bevolking nu zoveel negatiever dan zes jaar geleden? In termen van noodzakelijke aanpassing komen we voor onze basisprojectie nu uit op 2,6 procent van het bbp, aanzienlijk hoger dan het cijfer van 0,7 procent van het bbp in onze eerdere studie. In feite is er niet één reden, er zijn er meer. Tabel 4 geeft een overzicht. De belangrijkste zijn wel het niveau van obligatierente en gemiddeld aandelenrendement zoals verondersteld voor de toekomst.

De daling van de obligatierente is fors. Onze 2000-studie veronderstelde een reële obligatierente van 4 procent; de huidige studie gaat uit van 1,5 procent. Voor de discontovoet waarmee toekomstige tekorten contant worden gemaakt (rente + risicopremie) is een waarde van 3 procent gehanteerd. Langs de weg van hogere voor de belasting aftrekbare pensioenpremies, lagere belastbare pensioenen en een verminderde effectiviteit van schuldvermindering, vergroot de lagere rente het houdbaarheidsprobleem. Daarnaast veronderstelt deze studie voor de rendementen op beleggingen van pensioenfondsen en huishoudens een cijfer van 3 procent. Uiteraard mag gemiddeld genomen van een veel hoger rendement worden uitgegaan, maar omdat we risico als zodanig niet meenemen in onze modelberekeningen, zou het de analyse vertekenen als we de beloning voor het nemen van risico, de risicopremie, wél in onze berekeningen zouden verdisconteren. Deze methodologie wordt nu wereldwijd toegepast, maar dat gebeurde nog niet in onze eerdere studie. Samen genomen vergroten de lagere rente en de verandering van methodologie het houdbaarheidsprobleem met 3,3 procent van het bbp.

Drie andere factoren verklaren het verschil tussen het cijfer van 3,3 procent en dat van de totale verandering van 1,9 procent van het bbp. De eerste betreft de hervormingen die de laatste jaren zijn doorgevoerd op het vlak van de arbeidsongeschiktheidsverzekeringen. Deze verlagen niet alleen de socialezekerheidsuitgaven, ze vergroten ook de arbeidsmarktparticipatie. Langs beide wegen verlagen ze het houdbaarheidsprobleem met in totaal 3,0 procent van het bbp.



Tabel 4 Decompositie van verslechterde houdbaarheid overheidsfinanciën (in procenten van het bbp)

|                                                                                                                    |       |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|
| 1. Toename noodzakelijke aanpassing                                                                                | 1,9   |
| Ten gevolge van:                                                                                                   |       |
| 2. Lagere obligatierente en lager aandelenrendement                                                                | 3,3   |
| a. hogere pensioenpremies en lagere pensioenen                                                                     | 3,3   |
| b. lagere discontovoet                                                                                             | 0,4   |
| c. lagere rentelasten op initiële overheidsschuld                                                                  | - 0,3 |
| 3. Stijging aardgasbaten                                                                                           | 0,6   |
| 4. Overdracht van private zorgverzekeringen naar de publieke sector                                                | 0,5   |
| 5. Lagere toename arbeidsparticipatie vrouwen                                                                      | 1,2   |
| 6. Hervorming van arbeidsongeschiktheidsverzekeringen (inclusief gunstige effecten hiervan op arbeidsparticipatie) | - 3,0 |
| 7. Overige factoren                                                                                                | - 0,7 |

Ten tweede heeft de introductie van de basisverzekering in de curatieve gezondheidszorg het houdbaarheidsprobleem met ongeveer 0,5 procent van het bbp vergroot. De vanwege de vergrijzing verwachte stijging van uitgaven aan gezondheidszorg werd vóór de stelselherziening in de zorg voor een deel opgevangen in de particuliere sfeer. De introductie van een basisverzekering in de zorg betekent een collectivisering, met als gevolg een verslechtering van de houdbaarheid van de collectieve financiën.

Ten derde zijn de huidige inzichten over de ontwikkeling van de arbeidsparticipatie minder rooskleurig dan zes jaar geleden. Dit heeft een verslechtering van de houdbaarheid met 1,2 procent van het bbp tot gevolg. Eén reden is dat recent onderzoek heeft uitgewezen dat een deel van de scherpe stijging van de arbeidsparticipatie van vrouwen aan het einde van de jaren negentig conjunctureel van aard is geweest in plaats van structureel. Een andere reden is dat we niet langer aannemen dat de arbeidsparticipatie van vrouwen zal doorgroeien tot het niveau van de Scandinavische landen, wanneer geen additioneel beleid wordt ingezet.

#### 4 De oplossing van het houdbaarheidsprobleem

##### *Herstel van houdbaarheid*

Er bestaan vele manieren om de houdbaarheid van de overheidsfinanciën te herstellen. We groeperen de verschillende mogelijkheden in drie categorieën:

1. Beleidsmaatregelen die direct het overheidsbudget verbeteren.
2. Institutionele hervormingen die het overheidsbudget in de toekomst verbeteren.
3. Uitstel van beleidsmaatregelen tot een moment waarop de vergrijzing meer zichtbaar is.

Maatregelen die direct het overheidsbudget verbeteren verdienen daarbij de voorkeur wanneer we de criteria van *tax smoothing* (Barro, 1979) en van Musgrave's intergenerationele rechtvaardigheid (Musgrave, 1986) omarmen. Het criterium van *tax smoothing* is een criterium van economische efficiëntie: het stelt dat welvaartsverliezen minimaal zijn wanneer de variatie van verstorende belastingtarieven in de tijd zo klein mogelijk wordt gehouden. Musgrave's criterium van intergenerationele gelijkheid stelt dat de vergrijzingslast zodanig over generaties zou moeten worden verdeeld dat elke generatie relatief gezien, dat wil zeggen in termen van het levensinkomen, een even grote last draagt. Er zijn echter vele andere criteria mogelijk. Men zou bijvoorbeeld bij de invulling van intergenerationele gelijkheid gewicht kunnen toekennen aan de verwachting dat toekomstige generaties rijker zullen zijn. Op basis van dit argument zou de budgettaire aanpassingslast voor een deel

naar de toekomst kunnen worden verschoven. Daarnaast zou men gewicht kunnen toekennen aan het argument dat de toekomst wordt gekenmerkt door onzekerheid. Op grond van dit argument zou een extra buffer moeten worden gevormd in het overheidsbudget om daarmee de effecten van deze onzekerheid te mitigeren. Het zal duidelijk zijn dat op basis van dit argument de budgettaire aanpassingslast juist meer naar voren gehaald zou moeten worden. Er is dus alle reden om behalve maatregelen die direct het overheidsbudget verbeteren ook andere beleidsmaatregelen te evalueren die houdbaarheid van de overheidsfinanciën realiseren.

Bovendien is de reële rente zoals hierboven geconstateerd de afgelopen jaren dramatisch gedaald. Dit maakt schuldvermindering minder effectief in die zin dat grotere besparingen nu nodig zijn om toekomstige primaire tekorten van gegeven omvang te kunnen financieren. Een lage rente kan dan ook een argument zijn om sterker in te zetten op investeringen in menselijk kapitaal en op vermindering van vergrijzingsgevoelige uitgaven, zoals gezondheidszorg en pensioenen.

#### *Herstel van houdbaarheid door tekortbeperkende beleidsmaatregelen*

Als *benchmark*-beleidsmaatregel om houdbare overheidsfinanciën te bereiken kiezen we voor een tekortbeperkende maatregel en wel in de vorm van een bezuiniging op materiële overheidsconsumptie. Dat heeft een technische reden. De bezuiniging op materiële overheidsconsumptie die nodig is voor herstel van houdbaarheid is precies zo groot als de noodzakelijke aanpassing. Een meer strategische reden speelt daarnaast een rol. Het is niet realistisch te denken dat grootscheepse budgettaire aanpassingen uitsluitend bij deze begrotingspost zullen worden doorgevoerd. Door de materiële overheidsconsumptie als *benchmark* te kiezen, kan misschien worden vermeden dat een al te zwaar accent wordt gelegd op deze *benchmark* en krijgt de veelheid van beleidsmaatregelen die kunnen helpen houdbaarheid te herstellen mogelijk meer aandacht.

Tabel 5 laat zien wat er gebeurt met het overheidsbudget indien in 2006 een bezuiniging op de materiële overheidsconsumptie van 2,6 procent van het bbp wordt ingezet. De vermindering van primaire uitgaven doet het primaire overschot omhoogschieten, van 0,7 naar 3,4 procent van het bbp. Dit versterkt de voorziene daling van de overheidsschuld in de periode tot 2020. De stijging van de overheidsschuld die zonder nader beleid omstreeks 2020 zal inzetten, blijft nu uit. De schuldreductie is zelfs zo sterk dat rond het jaar 2020 de staatsschuld geheel is geëlimineerd. Uiteindelijk stabiliseert het primaire overschot zich net onder de nul. Hiermee correspondeert een positief vermogen van de overheid van zo'n 10 procent van het bbp. De figuren 1 en 2 illustreren hoe de beleidsaanpassing doorwerkt op het tijdpad van primair tekort en overheidsschuld. De impact op het primaire tekort is onmiddellijk en constant in de tijd, die op de overheidsschuld groeit daarentegen geleidelijk in de tijd.

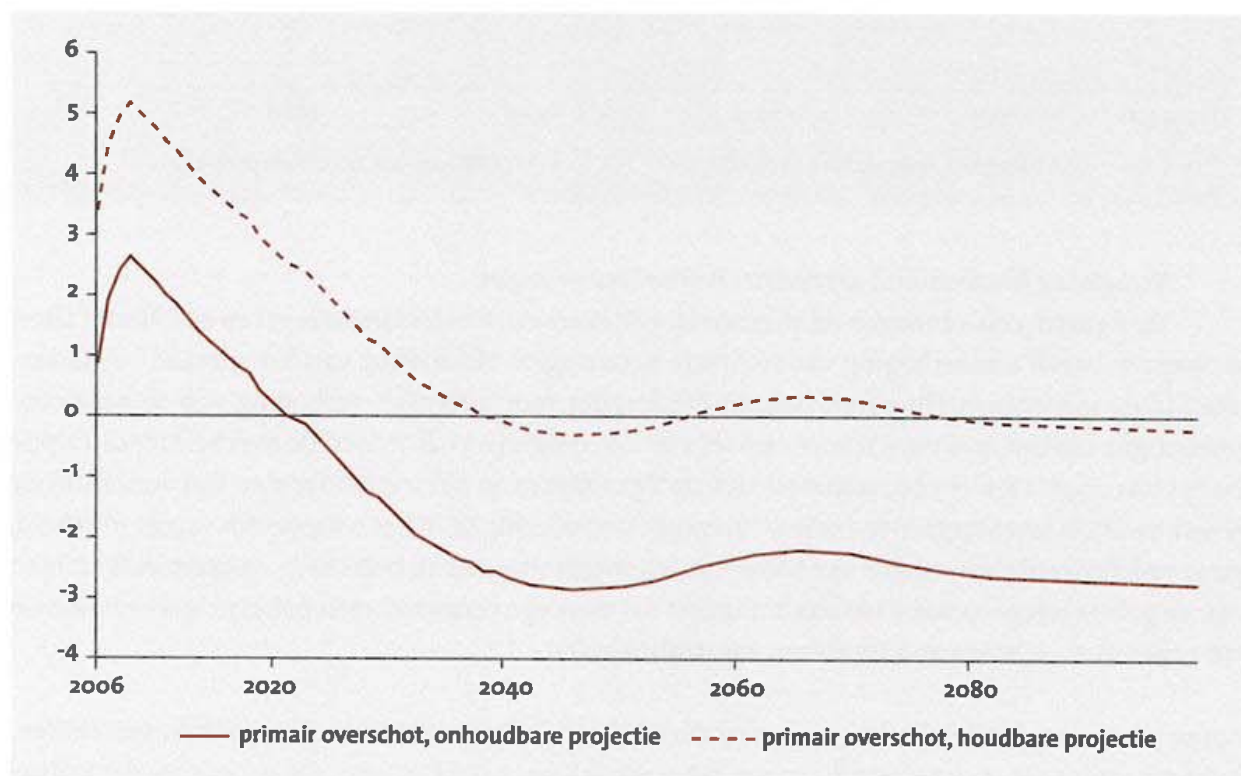
De vraag rijst waarom de overheid in deze projectie na verloop van tijd een positief vermogen heeft. Zou het niet afdoende zijn de overheidsschuld tot nul terug te brengen? Het antwoord is gelegen in de dynamiek van de uitgaven en ontvangsten van de overheid. Vanwege de vergrijzing zullen nog vele generaties na ons met tekorten op de primaire begroting worden geconfronteerd. De renteopbrengsten die samenhangen met een positieve vermogenspositie moeten er dan ook voor zorgen dat de primaire tekorten de schuldquote niet opnieuw doen oplopen. Zonder vermogensopbouw dalen de rentelasten onvoldoende, waardoor de schuldquote op een later moment zal gaan stijgen en uiteindelijk een additionele bezuiniging nodig is om de overheidsfinanciën in het gareel te krijgen. De maatregel van een onmiddellijke bezuiniging op de materiële overheidsconsumptie kenmerkt zich juist hierin dat op een later moment geen nieuwe beleidsaanpassingen hoeven plaats te vinden, gegeven uiteraard dat de economie zich ontwikkelt zoals voorzien in de projectie.

Tabel 5 Overheidsfinanciën bij een onmiddellijke en permanente bezuiniging op materiële overheidsconsumptie (in procenten van het bbp)

|                                       | 2006 | 2011 | 2020  | 2040   | 2060   | 2100   |
|---------------------------------------|------|------|-------|--------|--------|--------|
| <b>Uitgaven</b>                       |      |      |       |        |        |        |
| Overige primaire uitgaven             | 16,5 | 15,9 | 15,8  | 15,6   | 15,7   | 15,7   |
| Primaire uitgaven                     | 42,7 | 43,1 | 45,2  | 50,0   | 48,4   | 49,0   |
| Rentelasten                           | 2,5  | 1,5  | 0,1   | - 0,7  | - 0,4  | - 0,4  |
| Totale uitgaven                       | 45,2 | 44,6 | 45,3  | 49,3   | 48,0   | 48,6   |
|                                       |      |      |       |        |        |        |
| EMU-overschot                         | 1,0  | 3,3  | 2,9   | 0,6    | 0,7    | 0,2    |
| Primair EMU-overschot                 | 3,4  | 4,8  | 3,0   | - 0,0  | 0,2    | - 0,2  |
| EMU-schuld <sup>a</sup>               | 51,7 | 31,6 | 0,6   | - 19,4 | - 12,9 | - 10,2 |
| Totaal overheidsvermogen <sup>a</sup> | 63,0 | 80,3 | 101,4 | 111,4  | 102,4  | 98,5   |

a. Waarde aan het einde van het jaar.

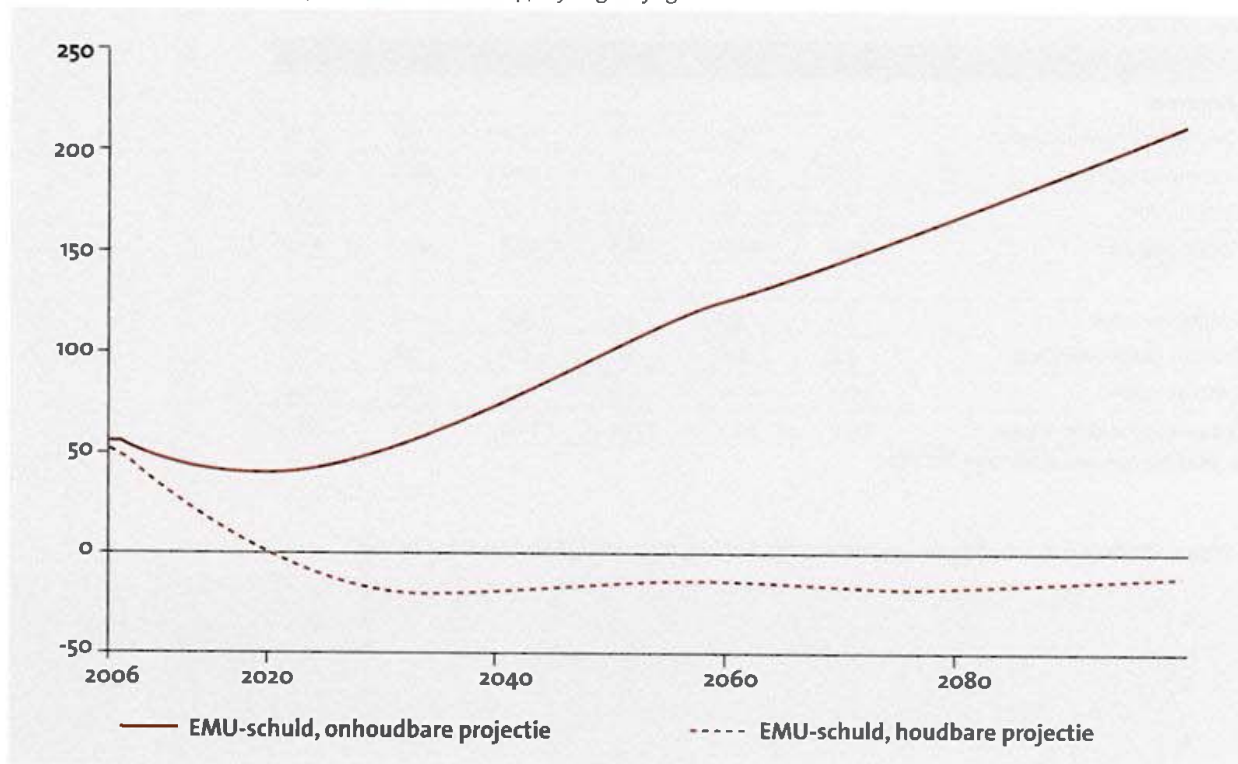
Figuur 1 Primair overschot (in procenten van het bbp) bij ongewijzigd en houdbaar beleid



De aanpassing van 2,6 procent van het bbp is fors, vergeleken met de aanpassing van 0,7 procent uit de studie van zes jaar geleden. Toch is de aanpassing van beperkte betekenis, wanneer ze wordt afgezet tegen de perspectieven van toekomstige generaties. Zo kan worden berekend dat de gemiddelde groei van de consumptie per hoofd van de bevolking in de periode 2006-2040, welke in de basisprojectie zo'n 1,8 procent per jaar bedraagt, nog steeds 1,6 procent per jaar bedraagt wanneer de vermindering van de overheidsconsumptie wordt doorgevoerd. Een andere invalshoek is om te kijken naar wat de nettoprofiten zijn van de publieke sector voor toekomstige generaties. Het blijkt dat ook nadat door middel van een bezuiniging op de overheidsconsumptie houdbaarheid is hersteld, deze nettoprofiten nog steeds positief zijn.



Figuur 2 Overheidsschuld (in procenten van het bbp) bij ongewijzigd en houdbaar beleid



#### *Verbetering houdbaarheid door institutionele hervormingen*

De figuren 3 en 4 brengen de effecten van de *benchmark*-beleidsmaatregel en een viertal alternatieven in beeld: een verhoging van indirecte belastingen, afschaffing van het speciale bejaardentarief in de inkomensheffing (een belastingverhoging voor ouderen), verhoging van de pensioengerechtigde leeftijd met twee jaar en uitstel van bezuiniging op de materiële overheidsconsumptie tot het jaar 2040. Figuur 3 concentreert zich op de mutatie van het levensinkomen van verschillende generaties.<sup>3</sup> Dit levensinkomen muteert vanwege veranderingen in het nettoprofiel van de overheid, dat is gedefinieerd als het saldo van baten van overheidsuitgaven en belasting- en premieafdrachten over de gehele levenscyclus. Daarnaast muteert het vanwege veranderingen in het primaire inkomen van generaties, de som van arbeids- en kapitaalinkomen.<sup>4</sup>

Figuur 3 laat zien dat de effecten van verschillende beleidsopties sterk van elkaar verschillen. De bezuiniging die in 2006 wordt ingezet betekent inkomensverlies voor alle generaties dat vrijwel lineair toeneemt tot 2006. Hoe ouder de generaties, hoe kleiner het verlies. Dit reflecteert dat ouderen een minder groot deel van hun totale levenscyclus last hebben van de bezuiniging. Voor alle generaties geboren na 2006 is het verlies daarom even groot.

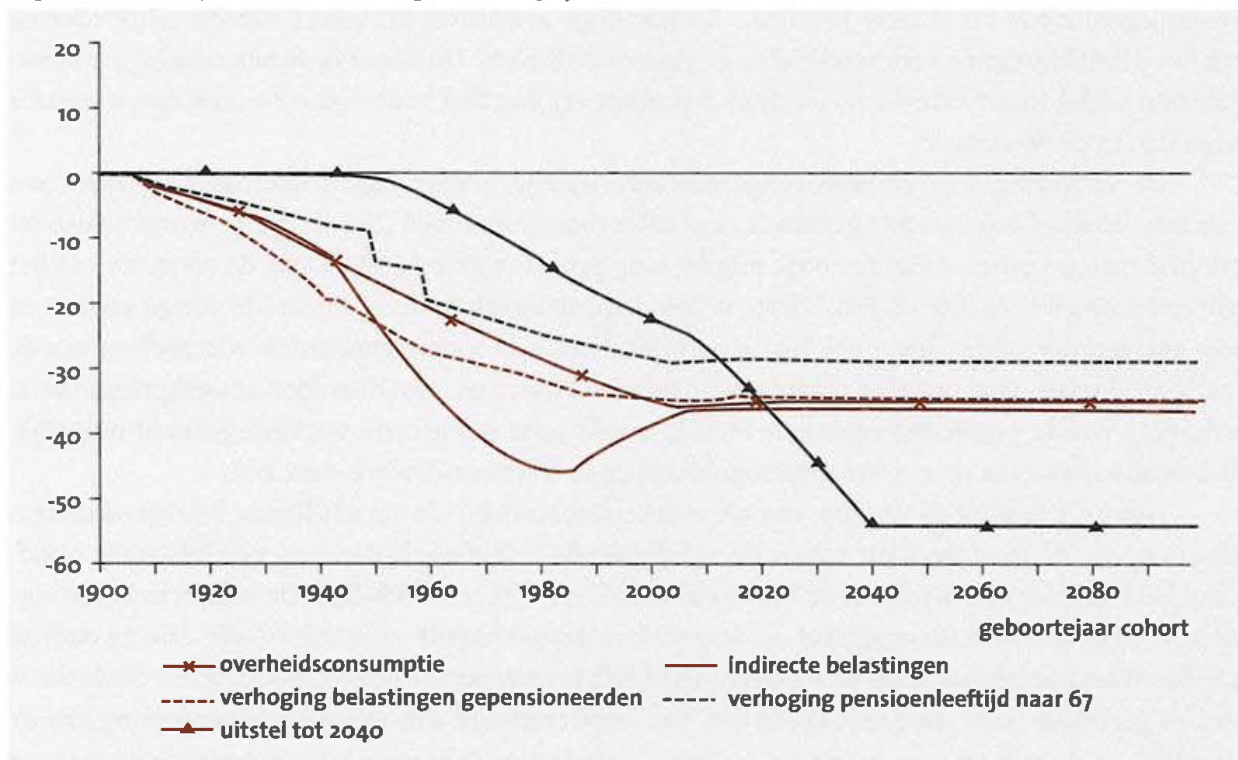
De verhoging van indirecte belastingen genereert koopkrachtverliezen die in het algemeen groter zijn en daarnaast meer geconcentreerd zijn bij de generaties geboren tussen 1950 en 1990, ruwweg de nu werkende generaties. De reden is dat de belastingverhoging werk minder aantrekkelijk maakt. Werkgelegenheid en bbp dalen in deze variant met 0,8 procent.

3 De cijfers voor toekomstige generaties betreffen de effecten op levensinkomen in hun geboortjaar, waarbij wordt gecorrigeerd voor jaarlijkse arbeidsproductiviteitsgroei. Voor levende generaties worden de effecten op levensinkomen zonder nadere correctie teruggerekend tot 2006.

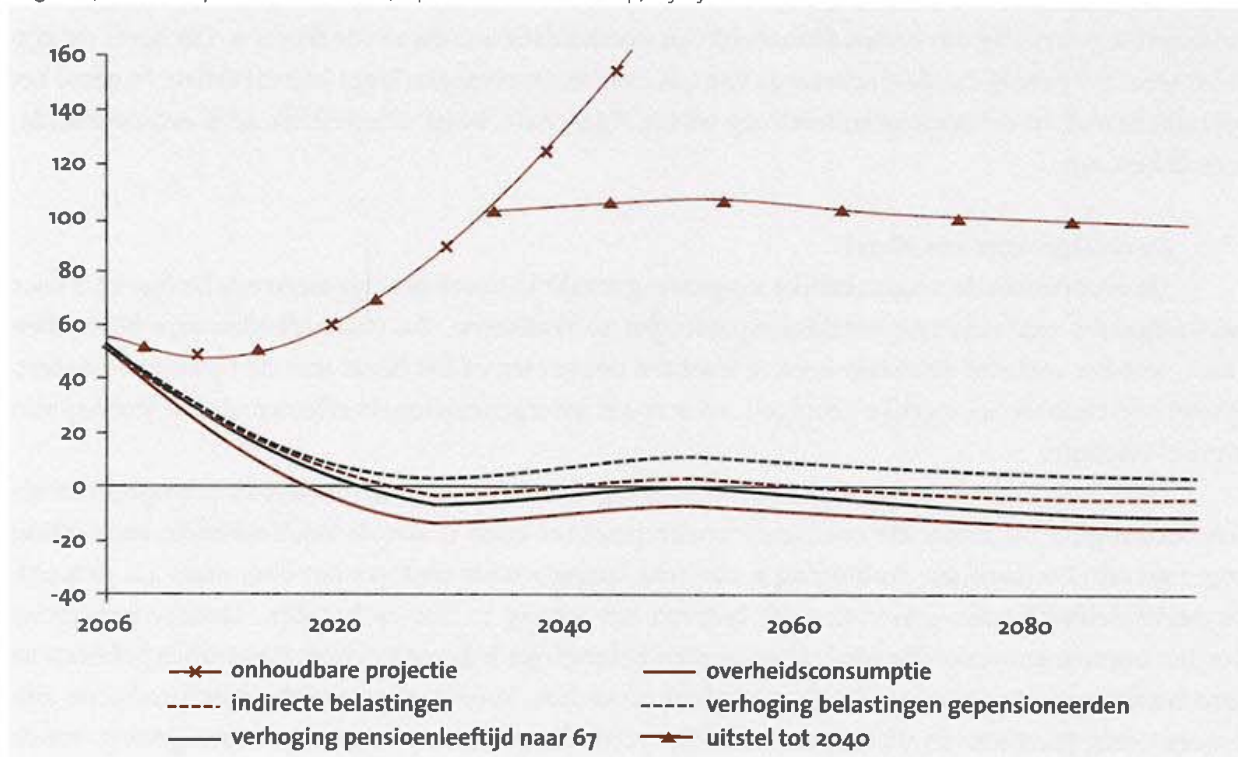
4 Bovendien zijn mutaties in het nettoprofiel van de pensioensector een element. Deze factor speelt hier nauwelijks een rol van betekenis, zodat we deze hier gemakshalve achterwege hebben gelaten.



Figuur 3 Effecten op levensinkomen van generaties bij vijf beleidsalternatieven



Figuur 4 Effecten op overheidsschuld (in procenten van het bbp) bij vijf beleidsalternatieven



De afschaffing van het bejaardentaxtarief impliceert inkomensverlies voor zowel de huidige gepensioneerde als de huidige werkende generaties. De gepensioneerden worden met een hoger belasting- en premietarief geconfronteerd, de werkenden zien hun arbeidsinkomen teruglopen. Dit laatste vloeit voort uit het gegeven dat hogere premies op aanvullende pensioenen de impliciete subsidie op arbeid die het gevolg is van aanvullende pensioenen verminderen. Een teruglopende

werkgelegenheid is het directe resultaat. Toekomstige generaties profiteren van de gelijktrekking van het belastingregime voor werkenden en gepensioneerden. Hun baat is de bezuiniging op materiële overheidsconsumptie die nu slechts 1,8 procent van het bbp bedraagt, 0,8 procentpunt minder groot dan in de *benchmark*.

De verhoging van de pensioengerechtigde leeftijd brengt lagere inkomensverliezen met zich mee. Hoewel ook hier alle generaties een offer moeten brengen (bezuiniging op overheidsconsumptie met 2,0 procent van het bbp, minder lang profijt van de AOW), werkt de toename van het arbeidsinkomen verlichtend. Dat laatste is ook een belangrijk verschil tussen de vorige variant en deze variant, die beide aangrijpen bij de nettoprofiten van oudere generaties. Afschaffing van de fiscale faciliteiten voor ouderen maakt arbeid minder lonend en remt daardoor de werkgelegenheid; verhoging van de pensioengerechtigde leeftijd maakt juist een grotere werkgelegenheid mogelijk. De beleidsvariant van uitstel van maatregelen tot 2040 wordt verderop besproken.

Figuur 4 toont het verloop van de overheidsschuld bij de verschillende beleidsvarianten. Afgezien van de uitstelvariant tonen de verschillende beleidsvarianten een gelijkwaardig beeld: schuldreductie tot een niveau in de buurt van nul. Toch zijn er verschillen. De indirecte-belastingvariant, de ouderenbelastingvariant en de pensioenleeftijdvariant verschuiven alle drie de nadruk van de inkomstenbelasting op de ouderen. Dit heeft intergenerationele consequenties, zoals we al hebben geconstateerd, maar niet alleen dat. Het impliceert ook dat, vanwege de vergrijzing van de bevolking en de toename van het aantal ouderen, de belastingopbrengst bij gegeven tariefverhoging in deze drie beleidsvarianten in de loop van de tijd toeneemt. Bijgevolg zijn toekomstige primaire tekorten bij de overheid minder groot dan in de *benchmark*. Er zijn dan minder rentebaten op overheidsvermogen nodig om onhoudbaarheid van overheidsfinanciën te voorkomen. Dit heeft op zijn beurt weer tot gevolg dat de eindwaarde van het overheidsvermogen lager kan uitvallen. In geval het bejaardentarief in de inkomstenbelasting wordt afgeschaft, blijft uiteindelijk zelfs een overheidsschuld bestaan.

#### *De consequenties van uitstel*

De grootte van de noodzakelijke aanpassing maakt het over het algemeen een lastige klus voor beleidsmakers om adequate beleidsaanpassingen te realiseren. De onzekerheden zijn bovendien groot, wat het verleidelijk maakt even te wachten om te zien of het beeld met de tijd niet verbetert. Uitstel heeft echter belangrijke gevolgen, voor zowel intergenerationele effecten als het verloop van overheidsschuld.

Het directe gevolg van uitstel van besparingsmaatregelen (hier wederom vormgegeven als een bezuiniging op materiële overheidsconsumptie) tot 2040 is dat de noodzakelijke aanpassing hoger uitvalt. De jaarlijkse ombuiging is dan niet langer 2,6 procent van het bbp, maar 4,0 procent. De herverdeling tussen generaties die hiervan het gevolg is laat zich raden. Oudere generaties worden ontzien en werkende generaties boeken belangrijke inkomenswinst. Generaties geboren na 2020 incasseren daarentegen een groter inkomensverlies. Voor werkgelegenheid en productie zijn er geen consequenties van uitstel, maar dat hangt sterk samen met de gekozen vormgeving van de uitstelvariant. Zou een verhoging van indirecte belastingen worden gebruikt, dan zou uitstel een versterking van negatieve werkgelegenheids- en productie-effecten betekenen.

Het verloop van de overheidsschuld is te vinden in figuur 4. Tot 2040 ontwikkelt de overheidsschuld zich zoals bij het scenario zonder aanvullend beleid. In 2040 wordt alsnog een bezuiniging op overheidsuitgaven ingezet en komt de overheidsschuld op een stabiel pad. De overheidsschuld wordt nadien niet alsnog gereduceerd. Omdat primaire tekorten na 2040 in de uitstelvarianten minder groot zijn (de aanpassing is 4,0 in plaats van 2,6 procent van het bbp), is er geen noodzaak tot

vermogensvorming met de daarbijbehorende rentebaten. De hogere belastingopbrengsten maken het juist mogelijk hogere rentelasten te financieren.

Alternatieven zijn er ook. Stel dat besparingsmaatregelen tot 2040 worden uitgesteld en de schuld in 2075 weer op het pad uitkomt dat hoort bij de *benchmark*. De extra noodzakelijke aanpassing die het gevolg is van uitstel van aanpassing wordt dan niet langer uitgesmeerd over een oneindige horizon, maar vindt in 35 jaar plaats. In dit scenario komt de noodzakelijke aanpassing in de periode 2040-2075 uit op 7,4 procent van het bbp, aanzienlijk hoger dan de 4,0 procent die resulteert wanneer wordt toegestaan dat de overheidsschuld zich op een hoog niveau stabiliseert.

## 5 Concluderende opmerkingen

Alle oplossingen voor het vergrijzingsprobleem doen pijn. De pijn is echter niet bij alle varianten even groot. Beleidsmaatregelen die inzetten op belastingverhoging betekenen een verlies aan werkgelegenheid en productie en zijn vanuit die invalshoek minder aantrekkelijk dan bezuinigingen op overheidsconsumptie. Daarnaast maakt de verlaging van de rente in de afgelopen jaren maatregelen gericht op grotere begrotingsoverschotten minder effectief. Bij een lagere rente moeten nu grotere bedragen opzij worden gezet om toekomstige tekorten te financieren.

De vraag wat de overheid te doen staat met het oog op de vergrijzing wordt hiermee allerm minst beantwoord. Welke beleidsaanpassing men ook beziet, elke maatregel gaat gepaard met herverdeling over generaties. De gewichten die men toekent aan de belangen van verschillende generaties zijn uiteindelijk doorslaggevend voor het antwoord op de hierboven gestelde vraag. Bepaling van deze gewichten is een politieke zaak waar het CPB geen oordeel over heeft.

## Literatuur

- Auerbach, A.J., J. Gokhale, and L.J. Kotlikoff (1991), *Generational Accounts: A Meaningful Alternative to Deficit Accounting*, in D. Bradford (Ed.), *Tax Policy and the Economy*, 5, Cambridge MA: MIT Press, 55-110
- Barro, R.J. (1979), *On the Determination of the Public Debt*, *Journal of Political Economy*, 87(5), 940-971
- Bovenberg, A.L., and H.J.M. ter Rele (2000), *Generational Accounts for the Netherlands: An Update*, *International Tax and Public Finance*, Special Issue on Public Finance and Transitions in Social Security, 7(4/5), 411-430
- Ewijk, C. van, D.A.G. Draper, H.J.M. ter Rele, E.W.M.T. Westerhout, and J.H.M. Donders (2006), *Ageing and the Sustainability of Dutch Public Finances*, Special Publication No. 61, Den Haag: Centraal Planbureau
- Ewijk, C. van, B.J. Kuipers, H.J.M. ter Rele, M.E.A.J. van de Ven, and E.W.M.T. Westerhout (2000), *Ageing in the Netherlands*, Special Publication No. 25, Den Haag: Centraal Planbureau
- Musgrave, R.A. (1986), *A Reappraisal of Financing Social Security*, in R.A. Musgrave (Ed.), *Public Finance in a Demographic Society*, Vol. II., Brighton: Wheatsheaf Books, 103-122
- Polder, J.J., and P.W. Achterberg (2004), *Cost of Illness in the Netherlands – Highlights*, Bilthoven: RIVM
- Westerhout, E.W.M.T. (2006), *Does Ageing Call for a Reform of the Health Care Sector?*, *CESifo Economic Studies* 52(1), 1-31
- Westerhout, E.W.M.T., and F. Pellikaan (2005), *Can We Afford to Live Longer in Better Health?*, ENEPRI Research Report No. 10 / CPB Document No. 85, Den Haag: Centraal Planbureau



# Voortschrijdend inzicht in de vergrijzing

B. Jacobs en A.L. Bovenberg\*

## Samenvatting

Deze bijdrage benadrukt de onzekerheden waarmee de langetermijnprojecties van het CPB voor de houdbaarheid van de openbare financiën behept zijn. Dit wordt mede geïllustreerd met onzekere externe factoren, die de belangrijkste maatstaf voor de onhoudbaarheid van de openbare financiën in zes jaar tijd vertienvoudigd hebben. De auteurs identificeren de belangrijkste risico's die de huidige sommen onzeker maken. Ze moedigen het CPB aan in de komende jaren te werken aan de duiding en waardering van financieel-economische en politieke onzekerheden en het modelleren van arbeidsmarkteffecten van vergrijzing. De bijdrage besluit met beleidsconclusies. De lage rente maakt aflossing van de staatsschuld een minder effectief instrument om toekomstige generaties te beschermen. De auteurs staan daarom een driesporenbeleid voor gericht op i) beperking van toekomstige netto-aanspraken van ouderen op de overheid; ii) stimulering van het arbeidsaanbod (participatie, uren), mede via investeringen in menselijk kapitaal en iii) vroegtijdige afspraken over hoe economische en demografische risico's worden gedeeld.

## Trefwoorden

vergrijzing, houdbaarheid overheidsfinanciën, ramingsonzekerheid

## 1 Inleiding

Het Centraal Planbureau (CPB) kwam op 17 maart 2006 met de langverwachte nieuwe vergrijzingsommen *Ageing and the Sustainability of Dutch Public Finances*.<sup>1</sup> Het CPB heeft een drietal belangrijke methodologische stappen vooruit gezet ten opzichte van de vorige studie van zes jaar geleden.<sup>2</sup>

In de eerste plaats is de welvaartstheoretische behandeling van risico nu consistent. Risicovolle belastingopbrengsten en uitgaven worden verdisconteerd met een discontovoet die rekening houdt met risico. De tweede methodologische vooruitgang is dat het CPB in haar recente studie een dynamisch algemeen-evenwichtsmodel hanteert waarin rekening wordt gehouden met gedragsreacties van huishoudens en bedrijven op arbeids-, kapitaal- en goederenmarkten. Dat vergroot het inzicht in de mogelijke in- en uitverdieneffecten van overheidsmaatregelen en stelt het CPB eveneens in staat om intergenerationele welvaartseffecten te bepalen. Een laatste stap voorwaarts betreft het modelleren van een grotere rijkdom aan institutionele details van de pensioensector.

In deze bijdrage staan we in paragraaf 2 eerst stil bij de interpretatie van de nieuwe sommen. We illustreren in paragraaf 3 de onzekerheden rondom de projecties door te laten zien dat bij ongewijzigd beleid en methodiek de belangrijkste maatstaf voor de druk op de openbare financiën (de onmiddell-

\* Dit artikel is deels gebaseerd op Bovenberg en Jacobs (2006). Jacobs en Bovenberg zijn verbonden aan de Universiteit van Tilburg en Netspar. Jacobs is ook werkzaam aan de Universiteit van Amsterdam. E-mail: b.jacobs@uvt.nl, a.l.bovenberg@uvt.nl. Adres voor correspondentie: B. Jacobs, Faculteit Economie en Bedrijfswetenschappen, Universiteit van Tilburg, Postbus 90153, 5000 LE Tilburg.

1 Van Ewijk, Draper *et al.* (2006).

2 Van Ewijk *et al.* (2000).



lijke aanpassing van het primaire saldo om de huidige regelingen tot in lengte van jaren te kunnen continueren) nu een stuk groter is dan in 2000. Ook de huidige projecties zijn omgeven met veel onzekerheid. Wij bespreken daarom de belangrijkste onzekerheden. Dit mondt in paragraaf 4 uit in drie aanbevelingen voor toekomstig onderzoek: (1) duiding en waardering van onzekerheden, (2) analyse van politiek-economische onzekerheden en instituties die deze onzekerheden kunnen verminderen, en (3) economische analyse van de arbeidsmarkteffecten van vergrijzing.

We sluiten in paragraaf 5 af met aanbevelingen en conclusies. We bepleiten een driesporen-beleid van (1) beperking van vergrijzingsgevoelige uitgaven door de nettoclaims van ouderen op de openbare financiën geleidelijk te beperken, (2) stimulering van de arbeidsparticipatie, onder andere via meer investeringen in menselijk kapitaal, en (3) beheersing van de economische en politieke risico's van vergrijzing door vroegtijdig stabiele beleidsregels af te spreken. Naarmate er sterker wordt ingezet op dit driesporenbeleid is een minder stringent pad noodzakelijk voor het financieringstekort en de overheidsschuld.

## 2 Duiding uitkomsten

Het houdbaarheidstekort (*sustainability gap*) geeft de onmiddellijke en permanente aanpassing van het primaire overheidssaldo weer (belastingen minus uitgaven, exclusief rente; dit alles uitgedrukt in procenten van het bbp), die nodig is om de huidige publieke regelingen voor altijd ongewijzigd te laten voortbestaan. Het houdbaarheidstekort is met 2,6 procent bbp bijna vier keer zo groot als de 0,7 procent bbp in Van Ewijk *et al.* (2000). Deze verviervoudiging onderschat nog de verslechtering van de externe (exogene) determinanten van de gezondheid van de openbare financiën.

Tabel 1 geeft aan dat als het CPB dezelfde methodologie had toegepast als in 2000 en als het beleid niet was veranderd (conform de veronderstelling van ongewijzigd beleid), de benodigde onmiddellijke aanpassing van het primaire saldo nu 6,6 procent bbp was geweest in plaats van 0,7 procent bbp zoals in 2000 nog werd berekend. Ten opzichte van de potentiële vergroting van het houdbaarheidstekort van 6,0 procent bbp blijft de feitelijke vergroting van het houdbaarheidstekort beperkt tot 1,9 procent bbp (van 0,7 naar 2,6 procent bbp) door een wijziging van de methodologie bij het projecteren van de zorguitgaven (een effect van circa 1,1 procent bbp op de benodigde aanpassing) en het beleid van het kabinet-Balkenende II (een effect van 3,0 procent bbp). De onzekerheid van de projecties blijkt dus bijzonder groot. Wat zijn de externe factoren die de problematiek van de openbare financiën in zes jaar tijd zo sterk hebben verslechterd?

Tabel 1 Samenstelling van veranderingen in het houdbaarheidstekort (% bbp)

|                                                                     |      |
|---------------------------------------------------------------------|------|
| 1. Toename houdbaarheidstekort (zonder beleid, zelfde methodologie) | 6,0  |
| 2. Lagere rente/disconto                                            | 3,3  |
| 3. Stijgende zorguitgaven                                           | 1,1  |
| 4. Omslagelamente zorg                                              | 0,5  |
| 5. Lagere arbeidsparticipatie vrouwen                               | 1,2  |
| 6. Lagere levensverwachting                                         | -0,9 |
| 7. Dalende gasopbrengsten                                           | 0,6  |
| 8. Overige factoren                                                 | 0,2  |

Bron: Van Ewijk, Draper *et al.* (2006) en eigen berekeningen

*Lager pensioenrendement en overheidsdisconto*

De eerste en belangrijkste verandering betreft wijzigingen van de marktrente, het overheidsdisconto en het beleggingsrendement op aandelenbeleggingen. Het overheidsdisconto is nu geen 4 procent meer maar 3 procent. Daarnaast zijn de pensioenrendementen fors naar beneden bijgesteld van 5,75 naar 3 procent. Er zijn drie oorzaken voor dit complex van aanpassingen.

In de eerste plaats is de risicopremie op aandelenbeleggingen ten opzichte van 2000 gedaald (van 4,5 naar 3 procent). In de tweede plaats, en belangrijker, is dat de risicovrije rente met maar liefst 250 basispunten naar beneden bijgesteld. Dit is in lijn met ontwikkelingen op de financiële markten. Het reële rendement op risicovrije staatsobligaties op lange termijn is in de afgelopen 6 jaar zo'n 200 basispunten gedaald van zo'n 3½ naar 1½ procent. De studie in 2000 schatte de lange rente feitelijk circa ½ procentpunt te hoog in. Dit is toen ingegeven door de conventie om alle overheidsgeldstromen te verdisconteren tegen een reële rente van 4 procent (zoals ook bij de infrastructuurprojecten gangbaar is).

Tenslotte corrigeert het CPB nu voor onzekerheid in de kasstromen bij de overheid. Het overheidsdisconto bestaat uit een lange risicovrije rente van 1,5 procent en een risicopremie van 1,5 procent. Zowel ongeduld als zekerheid hebben dus in zekere zin dezelfde prijs van 1,5 procent. De vorige studie disconteerde alle kasstromen met de risicovrije rentevoet zonder opslag voor risico. Onzekere toekomstige onevenwichtigheden in de openbare financiën werden daardoor onvoldoende verdisconteerd. In feite werd daarmee de groei in de toekomstige verplichtingen van de overheid overschat.

Tegenover deze overschatting van verplichtingen stond echter ook een overschatting van de toekomstige belastingopbrengsten uit de uitkeringen van pensioenfondsen. Terwijl de rendementen van pensioenfondsen berekend waren met een hoog rendement inclusief een risicopremie (een totaal rendement van 5,75 procent) werden de belastingen op de pensioenuitkeringen contant gemaakt tegen een risicovrije discontovoet van 4 procent. Zo werd ten onrechte geen rekening gehouden met het grotere risico verbonden aan de belastingopbrengsten uit aanvullende pensioenuitkeringen en werd de bijdrage van deze belastingopbrengsten aan de houdbaarheid van de openbare financiën overschat. Deze asymmetrie is nu gelukkig opgeheven. De risicopremie voor de overheid is equivalent aan de risicopremie op beleggingen bij pensioenfondsen onder de veronderstelling dat deze fondsen de helft van hun vermogen in risicodragende titels beleggen tegen een risicopremie van 3 procent. Per saldo had de inconsistente behandeling van risico bij de overheidsuitgaven en de belastingontvangsten een relatief klein effect op de uitkomsten. De twee inconsistenties, onvoldoende discontering van de risicovolle belastingen uit beleggingen van pensioenfondsen en een overschatting van de voor risico gecorrigeerde groei van de verplichtingen van de overheid, wegen ongeveer tegen elkaar op.

Wel is een groot verschil met de vorige studie dat de toekomstige generaties nu nauwelijks rijker zijn dan huidige generaties. De studie uit 2000 verdisconteerde de verwachte stijging van de arbeidsproductiviteit van 1,75 procent per jaar in het geheel niet voor onzekerheid. De huidige studie disconteert een verwachte arbeidsproductiviteit van 1,7 procent per jaar met een risicopremie van 1,5 procent, zodat de economische groei nihil is. Afgezien van een mogelijke verlenging van de levensverwachting zijn toekomstige generaties dus nauwelijks rijker dan de huidige generaties. Onze kleinkinderen leven naar verwachting in een welvarender wereld, maar die wereld is ook gevaarlijker. Los van de vergrijzing dragen de toekomstige generaties de risico's van grote milieubelasting, gewapende conflicten en andere rampen. Per saldo is het niet evident dat wij liever in hun schoenen zouden willen staan.

De wijzigingen van de marktrente, het overheidsdisconto en het beleggingsrendement op aandelenbeleggingen vergroten het houdbaarheidstekort met 3,3 procent bbp. Dit effect kan uiteengerafeld worden in drie delen. In de eerste plaats maakt de daling van de reële rente aanvullende pensioenen duurder. Het CPB veronderstelt dat de hogere prijs van pensioenen resulteert in hogere pensioenbe-

sparingen. In de huidige institutionele inkleding van het aanvullende-pensioensysteem domineert het inkomenseffect van een lagere rente het substitutie-effect. Pensioenfondsen repareren het negatieve effect van het lagere rendement op de te verwachten pensioenuitkeringen grotendeels door de pensioenpremies te verhogen. Deze extra pensioenbesparingen tasten de houdbaarheid van de overheidsfinanciën aan omdat de overheid deze aanvullende pensioenbesparingen aanzienlijk subsidieert ten opzichte van andere besparingen. Op elke euro die mensen sparen voor aanvullende pensioenen legt de overheid een halve euro bij.<sup>3</sup> Bert de Vries (2005) vestigde in zijn recente boek de aandacht op het belang van de aanvullende pensioenen voor de overheidsbegroting. Maar die aanvullende pensioenen blijken dus nu een duivelse risicofactor in plaats van de reddende engel.

Een andere belangrijk effect van de wijzigingen is het lagere overheidsdisconto (nu 3 in plaats van 4 procent in 2000). Het lagere overheidsdisconto maakt de toekomst belangrijker, zodat de toekomstige begrotingstekorten als gevolg van de vergrijzing meer gewicht in de schaal leggen. De toekomstige lasten van vergrijzing worden minder gediscoteerd omdat de daling van de reële rente (met 250 basispunten) de risicopremie (van 150 basispunten, waarmee in de vorige studie nog geen rekening werd gehouden) overtreft: de daling van de prijs van tijd overtreft de hogere prijs van risico.

Ten derde nemen de rentelasten op de uitstaande schuld af bij een lagere overheidsrente. De verslechtering van het houdbaarheidstekort door de lagere discontovoet en de verbetering door de lagere rentelasten op de uitstaande overheidsschuld compenseren elkaar nagenoeg.

#### *Hogere zorguitgaven en sterkere omslagelementen*

Een tweede factor die de houdbaarheidsproblematiek heeft verzwaaard betreft de zorguitgaven. De explosie van zorguitgaven sinds 2000 vergroot het houdbaarheidstekort met circa 1,1 procent bbp.<sup>4</sup> Daarnaast komt een vergroting van  $\frac{1}{2}$  procent bbp voor rekening van het nieuwe zorgstelsel waardoor het onderscheid tussen particulier verzekerden en ziekenfondsverzekerden is komen te vervallen. Niet alleen in de ziekenfondsen, maar ook in de voorheen particuliere verzekeringen wordt nu een doorsneepremie gehanteerd met verplichte verevening tussen jong en oud. De vorige sommen hielden geen rekening met de omslagelementen in de private zorgverzekeringen als gevolg van bijvoorbeeld de standaardpakketpolis voor oudere particulier verzekerden die werd gefinancierd uit opslagen op de premies die jongere particulier verzekerden betaalden. De grotere omslagelementen in de financiering van de zorg waarmee het CPB nu terecht rekening houdt, maken de zorgfinanciering gevoeliger voor de vergrijzing. Deze effecten zijn deels optisch (omdat het CPB nu wel rekening houdt met omslagelementen die in 2000 wel bestonden maar niet werden meegenomen) en deels reëel.

#### *Lagere arbeidsparticipatie vrouwen*

Een derde belangrijke belastende factor voor de overheidsfinanciën is dat de groei van de arbeidsdeelname van vrouwen naar beneden bijgesteld is ten opzichte van 2000. De hogere arbeidsparticipatie van vrouwen aan het einde van de jaren negentig is niet structureel gebleken, maar is een tijdelijke reactie geweest op de overspannen arbeidsmarkt. Het houdbaarheidstekort stijgt hierdoor

3 De lage discontovoet vergroot deze subsidie. De forfaitaire rendementsheffing op andere besparingen (die correspondeert met een heffing van 1,2% op de waarde van het vermogen) is bijna de helft van het overheidsdisconto van 3%.

4 In Van Ewijk *et al.* (2000) nemen gedurende de periode 2000-2020 de zorguitgaven met 0,4% per jaar extra toe door o.a. het Baumoleffect, grotere vraag naar luxe zorg en technische ontwikkelingen. Indien de aanname wordt gemaakt dat ook nu de zorguitgaven gedurende de komende 20 jaar extra toenemen met 0,4% per jaar komt het houdbaarheidstekort circa 1,1% bbp hoger uit.

met 1½ procent bbp. Zonder aanvullende beleidsmaatregelen komt de arbeidsparticipatie van vrouwen in Nederland in 2020 daarom niet meer op het niveau van dat in Zweden.

#### *Lagere levensverwachting*

Een externe factor die de houdbaarheid van de publieke financiën verbeterd heeft ten opzichte van 2000 is de levensverwachting. Deze is bij mannen met 1,5 jaar (van 81,0 naar 79,6 jaar) en bij vrouwen 1 jaar (van 83,6 naar 82,6 jaar) neerwaarts bijgesteld ten opzichte van 2000. Dit is conform nieuwe inzichten van het CBS over toekomstige demografische ontwikkelingen. Dit heeft tot gevolg dat de afhankelijkheidsratio gunstiger wordt. De CPB-studie besteedt weinig aandacht aan deze factor, alhoewel deze het houdbaarheidssaldo significant verbetert met circa 0,9 procentpunt bbp.<sup>5</sup> Daar staat wel tegenover dat toekomstige generaties armer zijn geworden te opzichte van de verwachtingen in de CPB-studie uit 2000, vanwege niet alleen de grotere onzekerheid waarmee rekening wordt gehouden (zie hierboven), maar ook als gevolg van een minder lang leven.

#### *Dalende aardgasopbrengsten*

Evenals in de ramingen uit 2000 dalen de toekomstige aardgasopbrengsten. Alleen is als gevolg van de hogere energieprijzen de daling nu sterker dan voorzien. Dit verslechtert het houdbaarheidstekort met 0,6 procent bbp.

#### *Totaal effecten modelaannames*

De veranderingen van de rente, de levensverwachting, de arbeidsparticipatie, de aardgasopbrengsten en de zorguitgaven zijn samen verantwoordelijk voor een oploop van circa 6 procentpunt bbp van het houdbaarheidstekort, en dat in een periode van slechts zes jaar. De feitelijke stijging van het houdbaarheidstekort blijft beperkt tot 1,9 procentpunt (van 0,7 naar 2,6 procent) door beleidsaanpassingen en een veranderde methodologie voor het projecteren van de zorguitgaven. Voor de toekomst is het aan te bevelen om de veranderingen in de modelaannames ('exogenen') in de analyse duidelijker te scheiden van de veranderingen in de beleidsparameters ('endogenen') en in de methodologie. Dit geeft een goed beeld van de grote mate van onzekerheid waarmee de schattingen van het houdbaarheidstekort zijn omgegeven.

#### *Beleidseffecten WAO*

De hervormingen in de WAO en de daarmee samenhangende maatregelen die de ouderparticipatie bevorderen beperken het houdbaarheidstekort met zo'n 3 procent bbp. Deze bijdrage is mede zo groot dankzij de lagere discontovoet. Die zorgt er immers voor dat de toekomstige besparingen in vergrijzingsgevoelige uitgaven een zwaarder gewicht krijgen.

#### *Methodiek zorg*

Een andere methodiek voor het projecteren van de zorguitgaven beperkt het houdbaarheidstekort met zo'n 1 procent bbp. In tegenstelling tot de studie uit 2000 worden technologische ontwikkelingen en een grotere vraag naar luxe zorg die het collectief gefinancierde zorgaandeel in het nationaal inkomen zouden kunnen opstuwten, niet meer meegenomen. In feite heeft het CPB hiermee de definitie van ongewijzigd beleid veranderd. De stijging van zorguitgaven wordt nu aangemerkt als een onderdeel van toekomstige welvaart, waarvoor de toekomstige generaties zelf moeten betalen. Impliciet is

5 Dit is gebaseerd op een daling van de levensverwachting van 1,25 jaar bij een verbetering van het houdbaarheidstekort met 2,5% bbp als de levensverwachting 3,4 jaar afneemt.



hiermee verondersteld dat de toekomstige generaties de extra zorgkosten privaat financieren en dat dit niet meer via de publieke middelen geschiedt. Dat de totale zorguitgaven in 2040 toch vergelijkbaar zijn met die uit de berekeningen van 2000 komt door de sneller dan voorziene stijging van de zorguitgaven, vooral door de explosie van zorguitgaven die sinds 2000 heeft plaatsgevonden. De *care* is verantwoordelijk voor 60 procent van de toename. De *cure* neemt de resterende 40 procent voor haar rekening.

#### *Overheidsschuld en vergrijzingslast*

De sterke verslechtering van de openbare financiën blijkt voornamelijk uit een grotere oploep (ten opzichte van de studie uit 2000) van het verschil tussen collectieve uitgaven en ontvangsten in de periode van 2011 tot 2040. De basisjaren in 2000 en 2006 zijn niet goed vergelijkbaar, omdat deze zijn vertekend door de stand van de conjunctuur. De vorige studie projecteerde in de periode 2011-2040 nog een verslechtering van het primaire saldo met 2,8 procent bbp. Nu is de oploep 4,6 procent bbp over de periode 2011-2040. De huidige toename van het houdbaarheidstekort (1,9 procentpunt bbp) is dus vrijwel gelijk aan de toename van de toekomstige oploep van het primaire tekort. De reden is dat ook de lagere netto discontovoet bijdraagt aan een hoger houdbaarheidstekort. De discontovoet minus de groeivoet van de economie is nu 1,3 procent, vergeleken met 2,25 procent in 2000. De toekomstige oploep van het primaire saldo is niet alleen groter dan in de studie van 2000, maar wordt ook minder verdisconteerd.

Tabel 2 geeft aan dat de impliciete overheidsschuld en de vergrijzingslast (gemeten in 2011) tussen 2000 en 2006 sterk zijn gestegen. De verslechtering van de overheidsfinanciën is voor een klein deel gedreven door verslechtingen in de uitgangssituatie. De staatsschuld (niet het structurele primaire saldo) in de raming voor 2011 ligt nu ruim 10 procentpunten bbp boven de waarde die in 2000 is geraamd. Dit is vooral het gevolg van de laagconjunctuur in het begin van deze eeuw.

De impliciete overheidsschuld geeft de schuld weer die besloten ligt in de toekomstige aanspraken op de overheid. De impliciete overheidsschuld is de contante waarde van de toekomstige primaire saldi, oftewel de verdisconteerde waarde van de belastingontvangsten minus de overheidsuitgaven (exclusief rente). De totale schuld van de collectieve sector (initiële staatsschuld plus impliciete schuld) was in 2000 nog 31 procent bbp, aangezien er nog een positieve netto contante waarde was van de primaire saldi van 5 procent bbp. In 2006 is de totale (expliciete plus impliciete) schuld van de collectieve sector bijna verzevenvoudigd van 31 naar 200 procent bbp. Bij ongewijzigd beleid en methodologie sinds 2000 zou de totale schuld van de publieke sector in 2006 zelfs tot 515 procent bbp zijn opgelopen.

De vergrijzing is de voornaamste reden waarom het primaire surplus verslechtert. De vergrijzingsschuld is gedefinieerd als de verdisconteerde som (uitgedrukt als percentage van het bbp van nu) van alle verslechtingen van het primaire saldo. Dat de vergrijzingsschuld hoger is dan de impliciete schuld komt doordat de overheid in 2011 een positief structureel primair saldo heeft; het verschil tussen de vergrijzingsschuld en de impliciete schuld is de contante waarde van het huidige primaire surplus (het huidige primaire surplus gedeeld door de annuïteitenfactor). De vergrijzingsschuld neemt vrijwel recht evenredig toe met de stijging van het houdbaarheidstekort van 93 procent bbp in 2000 naar 322 procent bbp in 2006. De hogere vergrijzingsschuld is het gevolg van een sterkere oploep van het primaire tekort, alsmede van een lagere netto discontovoet die de toekomstige onevenwichtigheden een groter gewicht geeft.

Tabel 2 Expliciete en impliciete overheidsschuld, vergrijzingsschuld en decompositie houdbaarheidstekort bij ongewijzigd beleid

|                                                                         | Studie<br>2000 <sup>a</sup> | Studie<br>2006 <sup>b</sup> | Studie<br>2006 <sup>b</sup> |
|-------------------------------------------------------------------------|-----------------------------|-----------------------------|-----------------------------|
|                                                                         |                             | CPB-methode                 | Zonder beleid               |
| 1. Annuïteitenfactor $r - g$ (%)                                        | 2,25                        | 1,30                        | 1,30                        |
| 2. Houdbaarheidstekort (% bbp)                                          | 0,7                         | 2,6                         | 6,7                         |
| 3. Primair surplus (% bbp, 2011)                                        | 2,2                         | 2,2                         | 2,2                         |
| 4. Vereist primair surplus (% bbp, 2010/1) (= (2) + (3))                | 2,9                         | 4,8                         | 8,9                         |
| 5. Initiële schuld (% bbp, 2010/1)                                      | 36,0                        | 47,7                        | 47,7                        |
| 6. Impliciete schuld (% bbp, 2010/1) <sup>c</sup>                       | -4,9                        | 152,3                       | 467,7                       |
| 7. Totaal initiële plus impliciete schuld (% bbp, 2010/1) (= (5) + (6)) | 31,1                        | 200,0                       | 515,4                       |
| 8. Vergrijzingsschuld (% bbp, 2011) <sup>d</sup>                        | 92,9                        | 321,5                       | 636,9                       |
| 9. Totaal schuld plus vergrijzingsschuld (% bbp, 2010/1) (= (5) + (8))  | 128,9                       | 369,2                       | 684,6                       |
| 10. Overheidsvermogen (2010/1)                                          | 42,0                        | 64,2                        | 64,2                        |
| 11. Netto totale schuld overheid (= (7) - (10))                         | -10,9                       | 135,8                       | 451,2                       |

a. Van Ewijk *et al.* (2000).b. Van Ewijk, Draper *et al.* (2006).c. Van Ewijk, Draper *et al.* (2006), 44, vergelijking 3.1.d. Van Ewijk, Draper *et al.* (2006), 45, vergelijking 3.3.Bron: Van Ewijk, Draper *et al.* (2006) en eigen berekeningen

De laatste regel van tabel 2 geeft de nettovermogenspositie van de overheid. Niet alleen de schulden zijn door de lage rente toegenomen, maar ook de waarde van de bezittingen (infrastructuur, aardgas, e.d.).<sup>6</sup> Daar waar er bij ongewijzigd beleid in 2000 nog een positief netto vermogen (inclusief impliciete schuld) voor de overheid in 2010 was geraamd van 11 procent bbp, zal dit volgens de recente inzichten met 136 procent bbp fors negatief worden.

### 3 Risico's

In een periode van zo'n zes jaar is het houdbaarheidstekort fors toegenomen. Ook de huidige schattingen zijn omgeven met aanzienlijke onzekerheden. Hieronder bespreken we de belangrijkste daarvan.

#### *Private financiering stijgende zorgkosten*

Technologische ontwikkelingen in de zorg (vooral in de *cure*) leiden tot een sterkere toename van zorgkosten. Ook is zorg een luxe goed. De inkomenselasticiteit van zorg is door het CPB echter toch op één gezet. De hogere zorgkosten voor nieuwe en betere behandelingen of medicijnen worden feitelijk verondersteld door de ouderen zelf te worden opgebracht. In theorie kan dat als ongewijzigd beleid worden gedefinieerd, maar in de praktijk is het een enorme beleidsopgave. Het risico is levensgroot dat ouderen niet genoeg sparen voor hun toekomstige zorguitgaven en dat de rekening daarom bij de jongeren wordt gelegd. Een achterblijvende arbeidsproductiviteitsontwikkeling in de *care* in samenhang met knelpunten op de arbeidsmarkt (zie hieronder), een dalend aanbod van mantelzorg door kleinere gezinnen en een hogere participatiegraad van oudere vrouwen vergroot de risico's voor hogere zorguitgaven verder. Het CPB becijfert een stijging van het houdbaarheidstekort met 2,3 procentpunt als de zorguitgaven jaarlijks met 0,5 procent meer groeien dan was aangenomen.

6 Door de herziening van de nationale rekeningen treedt er ook een optische toename op, als gevolg van de hogere herwaardering van de infrastructuur.

Het gevaar loert bovendien dat de voorziene daling van de WAO uitgaven niet ten volle wordt gerealiseerd. Zo is het kabinet voornemens de strafkorting af te schaffen voor bedrijven die veel werknemers in de WAO laten afvloeien en worden de uitkeringen voor duurzaam arbeidsongeschikten weer verhoogd. Ook gaan er stemmen op om de keuringscriteria te versoepelen.

#### *Toename levensverwachting*

De levensverwachting kan sterker stijgen dan nu is aangenomen, zoals ook het CPB zelf stelt. De Europese Commissie becijfert dat de levensverwachting ten opzichte van de door het CPB gebruikte CBS-cijfers met circa 2½ jaar extra toeneemt tot aan 2040.<sup>7</sup> Demografische ontwikkelingen zijn met grote onzekerheid omgeven. Een hogere levensverwachting kan via een toename van het aantal 65-plussers ten opzichte van werkenden tot een aanzienlijk grotere oploep van de overheidsuitgaven leiden. De gevoeligheidsanalyse van het CPB geeft aan dat, behalve de zorguitgaven, de levensverwachting dé grote risicofactor is voor de openbare financiën. Mocht Nederland conform voorspellingen van de Europese Commissie aanhaken bij de stijgende levensverwachting in de rest van Europa, dan neemt het houdbaarheidstekort met een kleine 2 procent bbp toe.

Het risico verbonden aan een langere levensverwachting hangt sterk samen met de aard van de extra levensjaren. Als dit gezonde jaren zijn, is het risico een stuk minder groot, omdat dan verwacht kan worden dat mensen ook langer door kunnen werken. In feite neemt de voorraad menselijk kapitaal dan toe. Dit zou zich kunnen vertalen in een lagere instroom van oudere werknemers in arbeidsongeschiktheidsregelingen en een hogere effectieve pensioenleeftijd.

Een stijgende levensverwachting houdt ook in dat jongere generaties in feite rijker zijn dan oudere generaties (Hall en Jones, 2004). Net als bij de hogere zorguitgaven ten gevolg van betere technologie ligt het dan voor de hand dat rijkere toekomstige generaties de kosten van de stijgende levensverwachting zelf financieren. Bij de stijgende levensverwachting zou men ongewijzigd beleid kunnen definiëren als een constante, actuariële waarde van pensioenuitkeringen in plaats van een constante pensioenleeftijd met een gegarandeerde uitkering.

#### *Structurele werkloosheid*

Het CPB maakt in de huidige studie een stap voorwaarts door rekening te houden met gedragseffecten van beleid op het arbeidsaanbod en de besparingen. Er zijn voor het CPB echter nog wel een aantal belangrijke uitdagingen om de analyse van de vergrijzing op de arbeidsmarkt verder te verbeteren. Het gebruikte model GAMMA is sterk gericht op het arbeidsaanbod. Zo houdt GAMMA in tegenstelling tot bijvoorbeeld het MIMIC-model van het CPB nog geen rekening met de effecten van belastingen en premies op de structurele werkloosheid. Daarmee worden de uitverdieneffecten van hogere belastingen en premies op de socialezekerheidsuitgaven onderschat. Ook zijn de kosten van latere aanpassingen via belastingen en premies groter, aangezien dit de arbeidsmarkt meer zal verstoren dan nu is aangenomen.

#### *Vermogenseffecten uittredingsbeslissing*

De uittredingsbeslissing is in GAMMA vrij rudimentair gemodelleerd. Zo wordt geen rekening gehouden met inkomens- en vermogenseffecten, alhoewel deze effecten bij de uittredingsbeslissing wel degelijk een rol lijken te spelen (Blundell *et al.*, 2002; Euwals *et al.*, 2005). Het CPB onderschat dan ook de indirecte effecten van de versoering van de pensioenen op het arbeidsaanbod. De vermogensef-

7 Economic Policy Committee en European Commission (2006).

fecten op het arbeidsaanbod van oudere werknemers kunnen de negatieve effecten van de lagere pensioenrendementen (bij onvolledige indexerings) gedeeltelijk compenseren, met name als de arbeidsmarkt voor oudere werknemers beter gaat functioneren. De pensioenleeftijd is een potentieel belangrijke buffer om schokken mee op te vangen en kan als een soort automatische stabilisator functioneren (Bovenberg, 2003).

### *Looninflatie*

De arbeidsvraag is in het GAMMA-model volledig elastisch. Het CPB veronderstelt dat de binnenlandse loonvoet alleen wordt bepaald door de rentestand, aangezien alle goederen en financiële vermogenstitels perfect internationaal verhandelbaar zijn en de aanpassingskosten voor de kapitaalgoederenvoorraad verwaarloosbaar zijn. Door deze aannames vertaalt schaarste op de arbeidsmarkt door de krimpende beroepsbevolking zich niet in opwaartse loondruk. Bij stijgende loonkosten importeren Nederlanders goedkopere goederen uit het buitenland. Werkgelegenheid in de sectoren die de verhandelbare goederen produceren (*exposed* sectoren) neemt daardoor af. Deze overvloedige werknemers komen aan de slag in de sectoren die niet-verhandelbare goederen produceren (*sheltered* sectoren), om daar de arbeidstekorten weg te nemen. Het CPB neemt aan dat dergelijke aanpassingen plaatsvinden zonder dat de lonen veranderen. Met andere woorden: productie van verhandelbare goederen voor de Nederlandse markt kan eenvoudig worden verplaatst naar het buitenland, waar meer arbeid beschikbaar is. Zo komt meer arbeid beschikbaar voor de productie van niet-verhandelbare goederen en is het beperkte binnenlandse arbeidspotentieel geen rem op deze productie.

Een meer realistische benadering zou rekening houden met de vergrijzing in de rest van de wereld (waardoor de wereldmarktrente en -lonen worden beïnvloed), de aanpassingskosten van fysiek kapitaal en arbeid en de daaruit resulterende imperfecte internationale en intersectorale mobiliteit van productiefactoren, alsmede de onvolledige substitueerbaarheid van verschillende goederen (Bovenberg en Knaap, 2005; Knaap, 2005). Onder deze omstandigheden zal een krimpende beroepsbevolking leiden tot opwaartse loondruk, omdat de productie niet eenvoudig en kosteloos naar het buitenland kan worden verplaatst. Looninflatie zet vervolgens allerlei koppelingsmechanismen in werking bij de (pensioen)uitkeringen en de collectieve uitgaven, waardoor de toekomstige overheidsuitgaven en pensioenuitkeringen sneller toe zullen nemen dan nu is verondersteld.

Hierbij speelt ook dat de groei van de productiviteit in de collectieve sector en de *care* achterblijft bij die van de marktsector (ziekte van Baumol). Het CPB heeft recentelijk in een andere studie laten zien dat de lonen in de collectieve sector gedurende de laatste 50 jaar sneller stijgen dan de productiviteit in de overheidssector en dan nog volgen de lonen in de collectieve sector de lonen in de marktsector niet volledig ('ontkoppeling') (Bos, 2006).

Een gerelateerde risicofactor betreft de arbeidsvraag naar hoog- en laaggeschoolde werknemers. Het CPB neemt aan dat hoog- en laaggeschoolde werknemers perfect substitueerbaar zijn. Onder invloed van technologische ontwikkelingen en de internationalisering van de economie verschuift de arbeidsvraag echter in rap tempo richting de hoger opgeleiden (Jacobs, 2004). Schaarste aan hooggeschoolden veroorzaakt een toename van de loonverschillen tussen hoger en lager opgeleiden. Loondruk verergert dus met name in sectoren die menselijk kapitaal produceren of onderhouden (onderwijs en zorg), omdat deze sectoren intensief zijn in hooggeschoolde arbeid. Door de kwetsbaarder arbeidsmarktpositie van de laaggeschoolden stijgt het beroep op uitkeringen, inkomensondersteuning en belastingkortingen.



*Kansen van een gespannen arbeidsmarkt*

De gespannen arbeidsmarkt en stijgende lonen hebben niet alleen schaduwzijden. In de eerste plaats kunnen hogere lonen de jongere generaties gedeeltelijk compenseren voor de kosten van de vergrijzing als pensioenen en uitkeringen niet volledig gekoppeld blijven aan de lonen. Zo suggereert het FNV in haar nieuwste pensioennota om pensioenuitkeringen van gepensioneerden te indexeren met de prijzen, terwijl de pensioenaanspraken van de jongeren worden geïndexeerd met de lonen.<sup>8</sup> Verder kunnen hogere lonen ouderen en vrouwen aanmoedigen om meer te gaan participeren. Dat verbreedt de belastingbasis en maakt de openbare financiën minder kwetsbaar voor de vergrijzing.

Door de inkomens- en vermogenseffecten van soberder pensioenen alsmede de stimulerende effecten van een krappere arbeidsmarkt voor het arbeidsaanbod niet mee te nemen, onderschat het CPB de mogelijkheden voor de toename van de arbeidsparticipatie van ouderen. Zo projecteert het CPB dat de arbeidsparticipatie van ouderen tussen nu en 2020 met 0,5 procent en tussen nu en 2050 nog maar met 0,3 procent stijgt (gemeten in arbeidsjaren).<sup>9</sup> Wij zien – in lijn met de Europese Commissie – in de lage ouderenparticipatie juist een kans dat de arbeidsdeelname van ouderen sterker zal toenemen dan nu wordt aangenomen.

Daarbij komt dat het CPB de effecten van een hogere uittredingsleeftijd, hogere loonvoeten, lagere rente en soberder pensioenen op de prikkels om menselijk kapitaal te vergaren, te gebruiken en beter te onderhouden niet meeneemt. De recente maatregelen in de WW, de WAO, de VUT en het prepensioen maken het vroeg afschrijven van talent duurder en zullen werkgevers en werknemers aanzetten om meer te investeren in menselijk kapitaal, zodat mensen langer door kunnen werken. Als de reële rente zo laag blijft als het CPB nu projecteert wordt pensioen wel een erg duur product. Dit zal werknemers en werkgevers stimuleren nog forser in te zetten op beter onderhoud van menselijk kapitaal. Hoger opgeleiden kennen een grotere arbeidsparticipatie en treden later uit.

Door de manier waarop het CPB de participatie van ouderen modelleert onderschat ze de betekenis van een hogere AOW-leeftijd voor de arbeidsparticipatie en daarmee voor de overheidsfinanciën. Een hogere AOW-leeftijd verbetert de openbare financiën nu vooral via het directe effect van lagere AOW-uitkeringen op de begroting. Maar dat een hogere AOW-leeftijd mensen aanzet om langer te blijven werken (mede vanwege het inkomenseffect) en eerder in het leven meer in hun talenten te investeren en te participeren, komt onvoldoende uit de verf.

*Mobielere belastinggrondslagen*

Door de internationalisering van de economie neemt de mobiliteit van productiefactoren toe, met name van kapitaal, maar ook van hoger opgeleiden en de meer welvarenden (De Mooij en Tang, 2003). Het gaat hier om kapitaal van huishoudens, omdat bedrijfskapitaal al perfect mobiel is verondersteld. Het wordt moeizamer om in de toekomst belasting te heffen. Dit proces wordt versterkt door overheden die in een concurrentiestrijd verwickeld zijn geraakt om de tarieven op kapitaalinkomens van ingezetenen en de toptarieven in de inkomstenbelasting te verlagen. Het is waarschijnlijk dat de veronderstelde belastingopbrengsten in de toekomst lager zullen uitvallen dan nu wordt voorzien.

De welvaart neemt wel toe door internationalisering en het benutten van comparatieve voordelen, zoals ook het CPB terecht opmerkt. Maar dit impliceert dat de gemiddelde arbeidsproductiviteit stijgt en dat zal eveneens het houdbaarheidsprobleem voor de collectieve sector vergroten, aangezien de overheidsuitgaven gekoppeld zijn aan de economische groei.

8 Zie de bijdrage van De Kam in dit nummer.

9 Van Ewijk, Draper *et al.* (2006), 73.

#### 4 Toekomstig onderzoek

Het CPB heeft in de afgelopen zes jaar aanzienlijke methodologische vooruitgang geboekt bij het documenteren van de kosten van de vergrijzing. Met name de waardering van risico en de modellering van gedragseffecten zijn verbeterd. Maar er is in de komende zes jaar nog veel werk aan de winkel voor het CPB, met name op het terrein van de duiding en waardering van onzekerheden en het modelleren van de arbeidsmarkt.

Het is onduidelijk hoe zeker de raming is en welke generaties de risico's dragen. Het CPB meldt een onzekerheidsmarge in het houdbaarheidstekort van zo'n 5 procentpunten van het bbp, maar het blijft onduidelijk waarop deze onzekerheidsmarge is gebaseerd. In het licht van de modelonzekerheid, schattingsonzekerheid over de hoogte van de risicopremies, de risicovrije discontovoet en de andere externe variabelen lijkt ons deze onzekerheidsmarge aan de krappe kant. We hebben laten zien dat bij ongewijzigd beleid en onveranderde methodiek het houdbaarheidstekort in zes jaar tijd met meer dan de gemelde onzekerheidsmarge is vergroot. Dit suggereert dat de onzekerheidsmarge groter is.

Het CPB gebruikt nu voor alle kasstromen een risicopremie van 1,5 procent. Dit veronderstelt dat alle kasstromen dezelfde correlatie kennen met de verschillende risicofactoren. In beginsel zou men voor elke kasstroom een eigen risicopremie moeten hanteren, afhankelijk van de correlatie met de risicofactoren en de prijs van deze risicofactoren. Kasstromen die positief correleren met de economische groei en de werkgelegenheid kennen een hogere discontovoet dan kasstromen die juist negatief zijn gecorreleerd met de groei. Belastingopbrengsten moeten dus in beginsel met een hogere discontovoet worden verdisconteerd dan bijvoorbeeld werkloosheidsuitkeringen. Als opbrengsten een hogere discontovoet kennen dan uitgaven, wordt het houdbaarheidstekort groter.

Het CPB heeft de risicopremie op aandelenbeleggingen ten opzichte van de raming uit 2000 met 1,5 procentpunt verlaagd (van 4,5 naar 3 procent). Het is niet geheel duidelijk waarop deze veronderstelling is gebaseerd. De recente literatuur suggereert dat de risicopremie negatief is gecorreleerd met de waardering van aandelen.<sup>10</sup> Nu de overwaardering van aandelen minder groot is dan in 2000, ligt een hogere risicopremie voor de hand. Ook doet de vergrijzing de risicopremie op aandelen verder stijgen. Een kleinere verhouding tussen menselijk en financieel kapitaal maakt het moeilijker om financiële risico's op te vangen; oudere mensen met weinig menselijk kapitaal kunnen het zich minder goed veroorloven om risicodragend te beleggen. Doordat de premiebasis van pensioenfondsen versmalt ten opzichte van de pensioenverplichtingen wordt het moeilijker om onverwachte schokken in de beleggingsrendementen op te vangen door fluctuaties in de premies. Een grotere risicopremie op risicodragende activa is het gevolg; de prijs van zekerheid neemt toe. Ook politieke risico's groeien in een vergrijzende samenleving. Een hogere afhankelijkheidsratio maakt het immers moeilijker om onverwachte ontwikkelingen in de uitgaven ten behoeve van inactieven op te vangen door actieven zwaarder te belasten. De onzekerheid over toekomstige belastingtarieven stijgt.

Het CPB heeft de onzekerheid voor de openbare financiën nu in beeld gebracht door een uitgebreide gevoeligheidsanalyse. De volgende stap is een ALM-studie (*asset-liability management*) voor de overheid, waarbij voor een groot aantal scenario's de gevolgen voor de overheidsfinanciën worden berekend.<sup>11</sup> Daarbij moeten voor de belangrijkste exogenen (zoals de rente, aandelenkoersen, de arbeidsproductiviteitsontwikkeling, zorgkosten, het arbeidsaanbod, levensverwachting, fertiliteit en migratie) stochastische processen worden gespecificeerd. Op die manier krijgen we inzicht in de onzekerheid rondom de centrale projectie. Onder bepaalde veronderstellingen kunnen de scenario's worden

<sup>10</sup> Zie bijvoorbeeld Campbell en Viceira (2005).

<sup>11</sup> Zie Bikker en Vlaar (2006) voor een toepassing op pensioenfondsen.

geaggregeerd om tot een marktwaardering te komen, waarbij in feite voor elke kasstroom een eigen risicopremie wordt berekend.<sup>12</sup>

Met een ALM-analyse kan ook de invloed van verschillende beleidsregels en de daarmee gepaard gaande risico's voor verschillende generaties worden gewaardeerd. Op die manier wordt duidelijk welke generaties de zwaarste risico's dragen. Een voorbeeld kan dit illustreren. Als huidige generaties niet delen in de demografische onzekerheid van hun eigen levensverwachting, worden deze onzekerheden afgewenteld op de toekomstige generaties. Deze aanpak leent zich dus ook voor een analyse van politiek-economische onzekerheden en instituties en beleidsregels die deze onzekerheden kunnen verminderen.

Bij het modelleren van de arbeidsmarkt gaat het om het beter in de vingers krijgen van de gevolgen van de vergrijzing voor de ruilvoet, de reële wisselkoers, kapitaalstromen en krapte op de arbeidsmarkt. Ook een betere empirische analyse van effecten van beleid en exogenen op de arbeidsparticipatie van ouderen en prikkels om menselijk kapitaal op te bouwen, te onderhouden en benutten dient grotere prioriteit te krijgen. Het CPB zou de wederzijdse interacties tussen het opbouwen, onderhouden en benutten van menselijk kapitaal beter in beeld moeten krijgen. Zo krijgen we inzicht in de vraag hoe de vicieuze cirkel is te doorbreken waarbij mensen weinig in zichzelf investeren omdat ze toch vroeg kunnen uittreden en mensen vroeg uittreden omdat hun talenten niet goed zijn onderhouden.

## 5 Aanbevelingen en conclusies

De nieuwe sommen laten zien dat ons land aan het begin staat van een langdurig hervormingsproces om onze instituties aan te passen aan de eisen van een vergrijzende kenniseconomie. Een pakket van maatregelen is nodig.

Aflossing van de staatsschuld heeft niet de hoogste prioriteit. Door de lage rente is sparen weinig effectief. Er moet daarom wel erg veel staatsschuld worden afgelost om voldoende geld vrij te spelen om toekomstige generaties te compenseren voor hogere lasten van pensioenen en zorg voor ouderen. De staatsschuld zou in 2040 zelfs moeten afnemen naar minus (!) 20 procent bbp. De toekomst legt nu relatief meer gewicht in de schaal dan het heden. Met andere woorden, voor huidige generaties wordt het duurder om nu maatregelen te nemen om toekomstige generaties te ontzien. In die zin vergroot een lage rente het verdelingsprobleem tussen huidige en toekomstige generaties.

Door de lagere rente lijkt uitstel van maatregelen aantrekkelijker geworden. Toch bepleiten we geen uitstel van beleidsaanpassingen. Juist om het incasseringsvermogen van generaties niet op de proef te stellen zijn vroegtijdige aankondigingen van geleidelijke beleidsaanpassingen te prefereren. Huidige generaties moeten zich kunnen voorbereiden; maatregelen die hen vooral aan het einde van hun leven treffen zijn dan op hun plaats. Grootschalige uitval van koopkracht met werkloosheid als gevolg van neerwaarts rigide lonen wordt dan vermeden. De voorspelbaarheid van de te nemen maatregelen is ook van groot economisch belang om risicopremies te beperken op investeringen op lange termijn, zoals scholing, het krijgen van kinderen en het kopen van huizen. Deze risicopremies functioneren als impliciete belastingen op economische activiteit. Stabiele spelregels zorgen ook voor vertrouwen in de politiek en democratie en bevorderen de sociale cohesie.

We pleiten voor een driesporenbeleid van (1) vermindering van toekomstige aanspraken van ouderen op de overheid, (2) stimulering van de arbeidsparticipatie, onder andere via meer investeringen in menselijk kapitaal en (3) beperking van economische en politieke risico's. Naarmate er minder wordt ingezet op de drie hoofdlijnen is een veel ambitieuzer doel voor het begrotingsoverschot nodig. De drie hoofdsporen sluiten aan bij de drie uitdagingen van vergrijzing voor respectievelijk de openbare

12 Zie Ponds (2003).



financiën, de arbeidsmarkt en het risicodraagvlak. Vergrijzing vergroot de prijs van niet alleen menselijk kapitaal maar ook van zekerheid. Het eerste spoor corrigeert het scheve leeftijdsprofiel van netobaten van de overheid. Ouderen profiteren relatief veel van de overheid, waardoor de vergrijzing de druk op de publieke financiën doet toenemen. Het tweede spoor komt de arbeidsmarkt ten goede. Hoe zorgen we er voor dat er genoeg handen aan het bed blijven nu de vergrijzing menselijk kapitaal relatief schaars doet zijn? Het derde spoor vergroot het risicodraagvlak waardoor risico's beter opgevangen kunnen worden.

Ons pleidooi voor minder nadruk op de aflossing van de staatsschuld is geen pleidooi om de teugels te laten vieren en een grote rekening door te schuiven naar de toekomst. Een solide begrotingsbeleid met een structureel overschot van zo'n 1 procent bbp blijft geboden. De overheid moet niet bij elk zuchtje tegenwind met forse bezuinigingen en lastenverzwaringen aankomen. De Scandinavische landen geven met aanzienlijke overschotten al jarenlang het goede voorbeeld. Niet voor niets is het vertrouwen in de overheid in die landen groter dan hier.

#### *Spoor 1: Beperk toekomstige aanspraken van ouderen op de overheid*

De toekomstige overheidsverplichtingen zijn groter geworden door de lagere discontovoet. De andere kant van de medaille is echter dat beperkingen van de toekomstige aanspraken op de overheid effectiever zijn geworden om de overheidsfinanciën houdbaar te maken; de toekomst heeft door de lagere discontovoet een groter gewicht gekregen. Door beleid te richten op het beperken van de vergrijzingsgevoelige uitgaven waarvan het profijt aan het einde van het leven wordt genoten, dragen de huidige generaties bij aan de oplossing van het verdelingsprobleem. Daarom moet de AOW-leeftijd geleidelijk worden verhoogd, de AOW in stappen (verder) worden gefiscaliseerd, en het profijtbeginsel meer en meer in de zorg worden geïntroduceerd om de omslagelementen in de zorgfinanciering binnen de perken te houden.

Een langzame stijging van de pensioenleeftijd is ook van belang om het rendement op investeringen in menselijk kapitaal verder te verhogen zodat talent beter wordt opgebouwd, onderhouden en benut. Een koppeling van de AOW-leeftijd aan de levensverwachting zou consistent zijn met de definitie van ongewijzigd beleid bij de zorg. Ook bij de AOW betalen dan de generaties die profiteren van een langer leven conform het profijtbeginsel zelf voor de extra welvaart.

De solidariteit tussen generaties zal moeten worden ontlast door grotere solidariteit binnen de oudere generatie, bijvoorbeeld door een verdergaande fiscalisering van de AOW. Naarmate de oudere generatie welvarender wordt kan een groter beroep worden gedaan op een bredere toepassing van het profijtbeginsel: rijkere en vitalere ouderen houden zelf hun broek op in plaats van de rekening neer te leggen bij jongeren. Doordat ook rijkere ouderen bijdragen aan de solidariteit met armere ouderen, neemt de legitimiteit en het financiële draagvlak van deze solidariteit toe. Door de AOW verder te fiscaliseren worden de aanvullende pensioenen een minder grote risicofactor voor de begroting. De reden is dat de subsidie op pensioenbesparingen afneemt en hogere pensioenbesparingen een minder groot gat in de begroting slaan.

De omslagelementen in de zorg moeten worden beperkt. De politiek zou expliciet moeten maken welke zorguitgaven in de toekomst onder het basispakket blijven vallen. Ook zou men de hogere zorgkosten die voortkomen uit nieuwe technologische vernieuwingen niet meer automatisch moeten verevenen over alle cohorten. Tegelijkertijd kan een hogere zorgkorting de toegankelijkheid van de gezondheidszorg voor arme ouderen waarborgen. Ook op deze manier dragen de rijkere ouderen relatief meer bij aan de instandhouding van de publieke zorgvoorziening. Een alternatief is om mensen ver-



plicht te laten sparen voor stijgende zorgkosten in plaats van hogere publieke premies af te dwingen.<sup>13</sup> Een stijgend kwaliteitsniveau voor ouderenzorg wordt dan gefinancierd uit individuele of collectieve kapitaaldekking. De recente plannen voor een Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO) als vangnet waarbij ouderen met voldoende inkomen zelf betalen voor huisvesting en huishoudelijke hulp gaan ook in deze richting.

Het via de zorgtoeslag compenseren van arme ouderen voor betere gezondheidszorg resulteert wel in spaarverstoringen. Door publieke ondersteuning voor zorguitgaven sterk te richten op de armere ouderen worden de prikkels om zelf te sparen voor goede zorg ondergraven. Onderzoek uit de VS laat zien dat inkomensafhankelijke zorgvoorzieningen gepaard kunnen gaan met hoge impliciete tarieven op besparingen die kunnen oplopen tot wel 100 procent (Bernheim, 2002). Op een zelfde manier verdiept de armoedeval als de overheid arme werkenden compenseert voor de hogere kosten van ziektekostenverzekeringen vanwege betere gezondheidszorg. De overheid heeft dan ook te maken met een spanning tussen (i) een toegankelijke gezondheidszorg en het voorkomen van een tweedeling in het kunnen profiteren van zorg; (ii) het accommoderen van de voorkeuren van de middenklasse, en (iii) het voorkomen van armoede- en spaarvallen. Deze spanning wordt sterker naarmate nieuwe medische technieken, vergrijzing, en een gespannen arbeidsmarkt (in samenhang met de ziekte van Baumol) de kosten van de zorg verder omhoog stuwten.

Door de fiscale faciliteiten voor het eigenwoningbezit meer te richten op jongeren kan de overheid toekomstige generaties ontzien. Dit kan bijvoorbeeld door de aftrekbaarheid van hypotheekrente te beperken tot hypotheeklen die lineair worden afgelost en de fiscale behandeling van het eigen huis in box 3 van de inkomensheffing onder te brengen. Door de besparingen terug te sluizen in de vorm van lagere belastingtarieven profiteren met name de jongere werkenden, verbeteren de arbeidsmarktprestaties en neemt de belastingbasis toe (Van Ewijk, Jacobs en De Mooij, 2006). Daarbij staat de politiek voor een fundamenteel dilemma tussen de belangen van de huidige huizenbezitters en huurders enerzijds en starters en degenen die (nog) niet tot de huizenmarkt zijn toegetreden anderzijds. Een prijsdaling van woningen als gevolg van het inperken van de fiscale voordelen voor het eigenhuizenbezit van ouderen resulteert in een grotere toegankelijkheid van de koopsector voor starters. Maar daar staat het vermogensverlies bij de huidige woningbezitters tegenover.

Hogere huren voor bestaande huurders verminderen de prikkels voor scheefwonen en vergroten het aanbod van huurwoningen. Bestaande huurders leveren in, maar nieuwe toetreders profiteren van kortere wachtlijsten. Grote inkomenseffecten voor minder draagkrachtige huurders kunnen initieel worden beperkt via hogere huursubsidie die geleidelijk wordt verminderd. Dit heeft echter wel als prijs dat de armoedeval verergert. Hoe sneller de faciliteiten voor het eigenhuizenbezit voor ouderen worden teruggebracht en de huren voor huidige huurders worden verhoogd, hoe meer de overheid kiest voor het ondersteunen van *outsiders* op de woningmarkt in plaats van het beschermen van de verworven rechten van de *insiders*: de huidige eigenhuizenbezitters en huurders.

#### *Spoor 2: Hogere arbeidsparticipatie, mede door investeringen in menselijk kapitaal*

De tweede hoofdrichting is meer investeren, benutten en onderhouden van menselijk kapitaal zodat mensen hun talenten langer kunnen inzetten.<sup>14</sup> De lagere reële rente maakt pensioenen duur. Investerings in mensen zijn daarentegen juist relatief goedkoop. De toekomstige baten van deze investeringen in termen van een breder financieel draagvlak voor de overheidsfinanciën krijgen door de lagere discontovoet een groter gewicht.

<sup>13</sup> Zie Jeurissen en De Bekker (2005).

<sup>14</sup> Zie ook Jacobs en Bovenberg (2005).

Verder ligt het vanwege de lage rente en de aanzienlijke risicopremies voor de hand jongere generaties te ontzien door op jonge leeftijd meer te investeren in hun talent in plaats van nu fors te sparen met een relatief laag rendement. Voorzorg (in termen van het zorgdragen voor voldoende verdien capaciteit op latere leeftijd) kent daardoor een relatief hoog rendement ten opzichte van nazorg later. Met andere woorden: jongere generaties kunnen beter worden gecompenseerd voor de kosten van vergrijzing door te investeren in hun menselijk kapitaal en hun weerbaarheid, zodat deze generaties arbeidsmarktrisico's beter kunnen absorberen.

Ook vereist de tanende vraag naar laaggeschoolden forse investeringen in lager en middelbaar onderwijs om te grote afhankelijkheid van de verzorgingsstaat te voorkomen. Daarbij is verplichtende scholing en integratie geboden. De arbeidsparticipatie van kwetsbare groepen (bijvoorbeeld allochtonen) zal toenemen als ze een betere kans maken op de arbeidsmarkt. Met name toekomstige generaties zijn hiermee gediend. Ook hier geldt weer voorzorg in plaats van nazorg. Minder publiek geld voor private doelen speelt collectieve middelen vrij voor betere initiële scholing. Zo vragen bijvoorbeeld hogere private rendementen op scholing om meer privaat geld in het hoger onderwijs via een sociaal leenstelsel (Jacobs en Van der Ploeg, 2006).

Verder zijn betere voorzieningen nodig voor het combineren van arbeid en zorg, zoals kinderopvang en betere carrièremogelijkheden voor mensen op latere leeftijd (Bovenberg, 2005). Jonge ouders moeten in het spitsuur van het leven in hun kinderen kunnen investeren zonder hun eigen menselijk kapitaal te hoeven afschrijven. Door zuiniger te zijn op de talenten van vrouwen neemt het financiële draagvlak voor collectieve voorzieningen toe.

Ook moeten voortdurende scholing en uitdagend werk werknemers weerbaar op de arbeidsmarkt houden. De levensloopregeling moet meer worden gericht op scholing in plaats van op vervroegde uittreding. Werkgevers moeten weer leren de talenten van ouderen te koesteren. Een vergrijzende samenleving kan het zich niet veroorloven ouder menselijk kapitaal op grote schaal af te schrijven. *Insider-outsider* problemen in de loonvorming drijven de lonen op van met name de oudere werknemers met veel sociale zekerheidsrechten. Deze veroorzaken vraaguitval naar oudere werknemers (Jacobs, 2006).

Lonen dienen meer gekoppeld te worden aan arbeidsproductiviteit in plaats van aan leeftijd. Nu lijkt de arbeidsmarkt voor ouderen nog op Russische roulette; het verschil tussen een *insider* die het geluk heeft dat zijn baan blijft bestaan en een *outsider* die dat geluk ontbeert is aanzienlijk. De tweedeling tussen *insiders* en *outsiders* houdt ouderen met gouden ketenen gevangen in de kooi van hun baan, ook al zou men liever iets anders willen gaan doen. Dat leidt tot vervroegde uitval en uitstroom. De rigide arbeidsmarkt voor ouderen resulteert in een aanzienlijk verlies aan menselijk talent.

Het CPB laat zien dat het veranderen van het leeftijdsprofiel van het nettoprofiel van de overheid door meer te investeren in menselijk kapitaal niet altijd effectief is in het ontzien van jongere generaties. De reden is dat veel uitgaven voor ouderen gekoppeld zijn aan de loonvoet die door de hogere arbeidsproductiviteit van jongeren stijgt. Op die manier profiteren ook de oudere generaties van investeringen in de jongeren nu. Echter, hoger geschoolde individuen hebben een hogere arbeidsparticipatie, werken meer uren en treden later uit. De prijs van vrije tijd, non-participatie en pensioen jaren neemt toe met het opleidingsniveau, zeker nu pensioenuitkeringen meer actuarieel fair zijn dan in het verleden.

### *Spoor 3: Verminder economische en politieke risico's*

De laatste hoofdrichting van beleid betreft heldere afspraken over het eerlijk verdelen van risico's. De vergrijzing maakt het moeilijker om onverwachte schokken op te vangen via hogere belastingen of pensioenpremies op een krimpende beroepsbevolking. Om toekomstige generaties niet met meer politieke onzekerheid op te zadelen zijn heldere, vroegtijdige afspraken nodig over hoe de

overheid en de pensioenfondsen demografische, financiële en arbeidsmarktrisico's delen. Voorkomen moet worden dat de AOW, de pensioenen en de zorg speelbal worden van populistische sentimenten. Aanhoudende politieke onzekerheid over toekomstige systeemveranderingen is schadelijk, ook vanwege de daarmee gepaard gaande risicopremies. Het is een opdracht aan alle politieke partijen om met robuuste spelregels de openbare financiën in te dekken tegen vergrijzingsrisico's. Zowel jongeren als ouderen moeten inzicht krijgen in toekomstige systeemwijzigingen opdat ze zich kunnen voorbereiden op de veranderingen.

#### *Risico levensverwachting*

Door de AOW-leeftijd en de pensioenleeftijd te koppelen aan levensverwachting leidt een onvoorziene stijging van de leeftijdsverwachting niet tot een groter verdelingsprobleem en verminderen de risico's bij de pensioenfondsen (Bovenberg, 2003). Zo kan bijvoorbeeld net als in Zweden de jaarlijkse pensioenuitkering dan wel de pensioenleeftijd gekoppeld worden aan de gemiddelde gezonde levensverwachting op 65-jarige leeftijd. Op die manier blijft de actieve levensfase in een redelijke verhouding staan tot de inactieve levensfase en betalen generaties die langer profiteren van hun pensioen daar zelf voor. Hieraan gekoppeld zou de pensioenleeftijd opwaarts flexibel gemaakt kunnen worden om eventuele schokken in pensioenresultaten op te vangen. De verplichte pensioenleeftijd zou daarmee ook geleidelijk op de helling moeten.

#### *Belastingrisico*

Net als bij pensioenfondsen wordt de overheid 'topzwaar'. Dat wil zeggen dat de belastingbasis kleiner wordt ten opzichte van de overheidsverplichtingen. De gevoeligheid van de overheidsfinanciën voor economische risico's neemt daarmee toe. Ouderen dienen meer in de belasting- en premiebasis te worden betrokken via de fiscalisering van de AOW. Ook zullen de generaties die profiteren van betere zorg daar zelf in toenemende mate de middelen voor moeten opbrengen.

#### *Arbeidsmarktrisico*

De loonprofielen over de levenscyclus moeten worden aangepast om ouderen langer aan het werk te houden. Dit vereist wijzigingen in de loonvormingsinstituties opdat ouder menselijk kapitaal niet meer op grote schaal wordt afgeschreven en de arbeidsvraag naar oudere werknemers toeneemt. Arbeidsvoorwaarden moeten flexibeler worden en meer gekoppeld worden aan prestaties. Via scholing en training moeten jongere en oudere werknemers weerbaarder worden voor de arbeidsmarktrisico's in flexibeler arbeidsmarkten en moeten zij worden behoed voor grote afhankelijkheid van socialezekerheidsvoorzieningen. Onzekerheid en het risico in de arbeidsmarkt wordt nu nog te veel gedragen door de *outsiders* (vrouwen, jongeren, allochtonen) met flexibele en tijdelijke contracten en weinig socialezekerheidsrechten. Deze tweedeling tussen *insiders* en *outsiders* in de arbeidsmarkt ondermijnt de solidariteit en een efficiënte risicodeling. Zij vergroot arbeidsmarktverstoringen, omdat verstorende inkomenshervreiding toeneemt. Arbeidsmarktrisico's moeten meer worden gespreid over de beroepsbevolking door *outsiders* meer en *insiders* minder privileges te gunnen.

#### *Conclusies*

De CPB-studie geeft aan dat Nederland nog lang niet af is. Vroegtijdige afspraken over hoe we de vergrijzing tegemoet treden, voorkomen dat straks onverwachte, asociale maatregelen worden genomen die jong en oud tegen elkaar opzetten. Er is geen reden voor paniek als nu heldere en ambitieuze keuzen worden gemaakt. Nederland moet de omslag maken van een renteniersland waarin mensen veel te vroeg achter de geraniums worden gezet naar een ondernemende natie waarin mensen hun talenten



tot op hoge leeftijd kunnen blijven ontwikkelen en inzetten voor anderen. Als de solidariteit tussen en binnen generaties wordt gekoesterd, blijft Nederland een sterk en sociaal land waar het zowel goed is als jongere op te groeien, als om oud te worden.

### Literatuur

- Bernheim, B.D. (2002), Taxation and Saving, in A.J. Auerbach and M.S. Feldstein (Eds.), *Handbook of Public Economics*, Vol. 3., Chapter 18, Amsterdam etc.: North-Holland Elsevier, 1173-1249
- Bikker, J., and P. Vlaar (2006), *Conditional Indexation in Defined Benefit Pension Plans*, DNB Working Paper No. 86, Amsterdam: De Nederlandsche Bank
- Blundell, R., C. Meghir, and S. Smith (2002), Pension Incentives and the Pattern of Early Retirement, *Economic Journal*, 112(478), C153-C170
- Bos, F. (2006), *De Nederlandse collectieve uitgaven in historisch perspectief*, CPB Document Nr. 109, Den Haag: Centraal Planbureau
- Bovenberg, A.L. (2003), Pensioenleeftijd als buffer, *Economisch Statistische Berichten*, 88(4421), 584-586
- Bovenberg, A.L. (2005), *Balancing Work and Family Life During the Life Course*, paper prepared for high-level expert conference on the Social Policy Agenda for the European Union on October 28/29, Amsterdam, the Netherlands
- Bovenberg, A.L., en B. Jacobs (2006), Veel hervormingen nodig om vergrijzing op te vangen, *De Volkskrant*, 21 maart
- Bovenberg, A.L., and T. Knaap (2005), *Ageing, Funded Pensions and the Dutch Economy*, CESifo Working Paper No. 1403, Munich: CESifo
- Campbell, J.Y., and L.M. Viceira (2005), The Term Structure of the Risk-Return Trade-Off, *Financial Analysts Journal*, 61(1), 34-44
- Economic Policy Committee and European Commission (2006), *The Impact of Ageing on Public Expenditure: Projections for the EU25 Member States on Pensions, Health Care, Long-Term Care, Education and Unemployment Transfers (2004-2050)*, European Economy Special Report No. 1/2006, Brussels: European Commission
- Euwals, R., D. van Vuuren, and R. Wolthoff (2005), *Early Retirement Behaviour in the Netherlands. Evidence from a Policy Reform*, CPB Discussion Paper No. 52, Den Haag: Centraal Planbureau
- Ewijk, C. van, D.A.G. Draper, H.J.M. ter Rele, E.W.M.T. Westerhout, and J.H.M. Donders (2006), *Ageing and the Sustainability of Dutch Public Finances*, Special Publication No. 61, Den Haag: Centraal Planbureau
- Ewijk, C. van, B. Jacobs, en R.A. de Mooij (2006), *Afschaffen hypotheekrenteaftrek is een driedubbel dividend*, mimeo, Den Haag: Centraal Planbureau
- Ewijk, C. van, B.J. Kuipers, H.J.M. ter Rele, M.E.A.J. van de Ven, and E.W.M.T. Westerhout (2000), *Ageing in the Netherlands*, Special Publication No. 25, Den Haag: Centraal Planbureau
- Hall, R.E., and Ch.I. Jones (2004), *The Value of Life and the Rise in Health Spending*, NBER Working Paper No. 10737, Cambridge MA: NBER
- Jacobs, B. (2004), The Lost Race Between Schooling and Technology, *De Economist*, 152(1), 47-78
- Jacobs, B. (2006), De politieke economie van de vergrijzing en het conflict tussen de generaties, in F. Heemskerk en D. van den Brink (red.), *De vergrijzing leeft*, Amsterdam: Bert Bakker
- Jacobs, B., and A.L. Bovenberg (2005), De kenniseconomie, menselijk kapitaal, herverdeling en overheidsbeleid, *Tijdschrift voor Openbare Financiën*, 37(1), 3-22
- Jacobs, B., and R. van der Ploeg (2006), A Guide to Reform of Higher Education: A European Perspective, *Economic Policy*, forthcoming



- Jeurissen, P.P.T., en P.G.J.M. de Bekker (2005), Zorgsparen: theorie, empirie en internationale ervaringen, *Tijdschrift voor Openbare Financiën*, 37(6), 280-291
- Knaap, T. (2005), *Non-Tradables and Ageing*, mimeo, Utrecht: University of Utrecht
- Mooij, R.A. de, and P.J.G. Tang (2003), *Four Futures of Europe*, Special Publication No. 49, Den Haag: Koninklijke De Swart
- Ponds, E.H.M. (2003), Pension Funds and Value-Based Generational Accounting, *Journal of Pension Economics and Finance*, 2(3), 295-325
- Vries, B. de (2005), *Overmoed en onbehagen*, Amsterdam: Bert Bakker

# Smalle marges lijken breed genoeg

## Naar houdbare overheidsfinanciën in de 21<sup>e</sup> eeuw

C.A. de Kam\*

### Samenvatting

De AGEING-studie van het CPB laat zien dat door de vergrijzing en het wegvallen van de aardgasbaten het overheidstekort in 2040 met ongeveer 5 procentpunt bbp zal toenemen. Dit vereist een behoorlijke inspanning van toekomstige kabinetten in de vorm van ombuigingen en/of lastenverzwaringen. Het is echter geen onoverkomelijke opgave. Bij wijze van voorbeeld worden de mogelijkheden geschetst van een beleid waarin de pijn gelijkelijk over de uitgaven en de ontvangsten van de overheid wordt verdeeld. Maatregelen met een substantiële budgettaire betekenis zijn bijvoorbeeld het beperken van de stijging van de AOW-uitkeringen tot de gemiddelde verbetering van de cao-lonen (en dus de incidentele loonstijging niet doorberekenen), het heffen van AOW-premie over de (bovenminimale) AOW-uitkeringen, het beperken van de fiscale bevoordeling van het eigenwoningbezit en enige verhoging van de indirecte belastingen. Met een dergelijk praktisch uit te voeren pakket maatregelen zouden de gevolgen van de vergrijzing voor de overheidsfinanciën goed zijn op te vangen. Uitstel of afstel van maatregelen, bijvoorbeeld omdat het gehanteerde CPB-model of de daarin gebruikte veronderstellingen niet realistisch zouden zijn, maakt op termijn de problemen alleen maar groter.

### Trefwoorden

vergrijzing, houdbaarheid overheidsfinanciën

## 1 Inleiding

De studie van het Centraal Planbureau (CPB) naar de houdbaarheid van onze overheidsfinanciën in de loop van deze eeuw (Van Ewijk et al., 2006) vormt vermoedelijk koren op de molen van mensen die geloven in een samenzwering van Nederlandse beleidseconomen. Die samenzwering zou er op gericht zijn dat de overheid haar schuld delgt, terwijl zo'n beleidsinzet volgens aanhangers van de samenzweringstheorie helemaal niet nodig is en de economische ontwikkeling zelfs kan schaden. Zij zien de bewijzen voor het samenspannen van beleidseconomen zich opstapelen. In de jaren tachtig streefden achtereenvolgende kabinetten er naar het feitelijke tekort op de begroting terug te dringen, om zodoende een einde te maken aan de snelle stijging van de schuldquote. Vervolgens spraken de lidstaten van de Europese Unie met elkaar af dat het overheidstekort – uitzonderlijke omstandigheden daargelaten – 3 procent van het bruto binnenlands product (bbp) niet mocht overschrijden. Daar hoort een norm bij voor de schuldquote, die maximaal 60 procent van het bbp mag bedragen.<sup>1</sup>

\* Faculteit Economische Wetenschappen, Rijksuniversiteit Groningen. Ik dank medewerkers van het Centraal Planbureau voor hun commentaar op een eerdere versie van dit artikel. W. Bos (Centraal Bureau voor de Statistiek) en R. Olieman (Sociale Verzekeringsbank) ben ik erkentelijk voor hun hulp bij het maken van tabel 2. F. Bos (Centraal Planbureau) gaf aanvullende informatie voor tabel 3. De gebruikelijke disclaimer geldt.

<sup>1</sup> Beide normen samen veronderstellen een jaarlijkse groei van het nominale bbp van 5 procent.

Vervolgens werd ook demografisch geschut in stelling gebracht. Dat de vergrijzing bij ongewijzigd beleid tot hogere overheidsuitgaven leidt was al langer bekend.<sup>2</sup> Studies van latere datum benadrukken dat een groter deel van die uitgavenstijging binnen bestaande begrotingskaders past, naarmate het aandeel van de rentelasten zou verminderen.<sup>3</sup> Gegeven de rentevoet is daarvoor nodig dat de schuldquote zakt. Dit signaal is in politieke kringen opgepikt. Om de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op lange termijn te waarborgen achtte het kabinet-Balkenende I aflossing van de gehele overheidsschuld omstreeks 2025 vereist.<sup>4</sup>

Projecties en becijferingen in de recente exercitie van het CPB laten zien dat het aankomende kabinet er nog een schep bovenop moet doen, willen de overheidsfinanciën op de zeer lange termijn houdbaar blijven.<sup>5</sup> De eis van 'houdbaarheid' is op een specifieke manier ingevuld. Geëist wordt dat vanaf dit moment alle levende en toekomstige generaties relatief hetzelfde nettoprofijs van de overheid hebben.<sup>6</sup> Het motto daarbij is: doe wel en zie niet om. In het midden blijft welke generaties de bestaande publieke rijkdom ter grootte van 60 procent van het bbp hebben opgebouwd.<sup>7</sup> Het gekozen uitgangspunt brengt mee dat deze rijkdom vanaf nu aan alle generaties in relatief dezelfde mate ten goede komt.

Deze bijdrage aan de discussie over de AGEING-studie is als volgt ingedeeld. Paragraaf 2 plaatst de projecties voor de periode 2011-2040 in het verlengde van de uitkomsten van het in de periode 1970-2005 gevoerde budgettaire beleid. Naar in paragraaf 3 zal blijken waren de veranderingen van uitgavenquote, belastingquote en begrotingssaldo in de achter ons liggende 35 jaar aanzienlijk groter dan de mutaties die nu worden verwacht als gevolg van de demografische ontwikkeling. Het laat zich daarom aanzien dat de gevolgen van de vergrijzing in technische zin betrekkelijk eenvoudig kunnen worden opgevangen door bijkomende beleidsmaatregelen te treffen. De auteurs van de AGEING-studie beamen dit.<sup>8</sup> Met reden wijzen zij er op dat de noodzakelijke maatregelen echter niet zonder slag of stoot zullen worden aanvaard. Maar de les van de achter ons liggende periode van beleidsaanpassingen moet toch zijn dat de nu beschikbare projecties van de overheidsfinanciën voor de periode tot 2040 en daarna niet tot paniekreacties hoeven te leiden. Paragraaf 4 bespreekt enkele denkbare beleidsreacties en analyseert in hoeverre maatregelen, vergelijkbaar met die uit de afgelopen decennia, ook in de eerstkomende tientallen jaren kunnen bijdragen aan de houdbaarheid van de overheidsfinanciën.

De auteurs van de AGEING-studie attenderen beleidsmakers uitdrukkelijk op grote onzekerheden waarmee de resultaten van de uitgevoerde berekeningen zijn behept.<sup>9</sup> Politici en beleidsambtenaren dienen zich bovendien bewust te zijn van de beperkingen van het gebruikte algemeen-evenwichtsmodel, een punt dat in de studie wat onderbelicht blijft (paragraaf 5). Van belang is verder dat de voor de studie geformuleerde uitgangspunten niet helemaal consequent zijn toegepast (paragraaf 6).

2 Zie bijvoorbeeld Goudriaan *et al.* (1984), het rapport van de Commissie-Drees (Commissie Financiering Oudedagsvoorziening, 1987) en Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1992).

3 Van Ewijk *et al.* (2000), 56.

4 Tweede Kamer (2002-2003), 29.

5 Van Ewijk *et al.* (2006).

6 Van Ewijk *et al.* (2006), 13.

7 Van Ewijk *et al.* (2006), 50 en 81.

8 Van Ewijk *et al.* (2006), 25.

9 Van Ewijk *et al.* (2006), 10.

Vervolgens krijgen de projecties van de belastingontvangsten enige aandacht in paragraaf 7. Ook hier wordt het toekomstbeeld afgezet tegen fiscale trends uit het verleden. De slotparagraaf 8 biedt een persoonlijke stellingname.

## 2 Accommoderend beleid

Aanhangers van de samenzweringstheorie hoeven zich door de uitkomsten van de AGEING-studie niet uit het veld te laten slaan. Sommigen van hen zullen daaruit zelfs moed putten. In de periode 2006-2040 neemt de productie per uur bij veronderstelling met 1,7 procent per jaar toe.<sup>10</sup> Door veranderingen in de omvang van de werkzame bevolking strookt dit met een trendmatige groei van het reële bbp in de periode 2006-2040 van ongeveer 1,4 procent per jaar.<sup>11</sup> Gegeven het veronderstelde inflatietempo (2 procent per jaar) groeit het nominale bbp dan jaarlijks met pakweg 3,5 procent. Neem aan dat beleidsmakers er voor zouden kiezen de schuldquote te stabiliseren op het huidige peil – omstreeks 50 procent van het bbp. Bij een jaarlijkse groei van het nominale bbp met 3,5 procent past dan een structureel financieringstekort van 1,75 procent. Voor het conjunctureel neutrale jaar 2011 gaat het CPB uit van evenwicht op de totale begroting. Stellen we financieringstekort en EMU-tekort gemakshalve even aan elkaar gelijk, dan ontstaat in de periode na 2011 ruimte voor lastenverlichting of verhoging van de overheidsuitgaven met 1,75 procent van het bbp – ten opzichte van de uitgangssituatie in 2011. Op lange termijn tendeert de rentequote in dit geval naar 1,75 procent van het bbp.<sup>12</sup> Dat is 0,25 procentpunt minder dan de rentequote in het startjaar 2011. De totale financiële ‘ruimte’ voor de jaren na 2011 komt dan uit op 2 procent van het bbp; wat overeenkomt met 10 mld euro (prijsniveau 2005).

Deze ruimte kan worden geconfronteerd met de in de AGEING-studie becijferde impact van de vergrijzing op de overheidsbegroting. In 2040 belopen de overheidsuitgaven bij ongewijzigd beleid 55 procent van het bbp, dat is 7,3 procentpunt hoger dan in het bij veronderstelling conjunctureel evenwichtige jaar 2011. Bij een constante gemiddelde belastingdruk op de in de studie onderscheiden heffingsgrondslagen nemen de ontvangsten na 2011 met 2,1 procentpunt toe tot 50 procent van het bbp in 2040. Daarbij is er rekening mee gehouden dat de stroom aardgasbaten voor de schatkist in 2040 nagenoeg is opgedroogd. Het EMU-saldo verslechtert dus met iets meer dan 5 procent van het bbp (7,3 minus 2,1). Gegeven de beschikbare ruimte van 2 procent bbp zullen beleidsmakers dan via aanvullende maatregelen – ombuigingen en/of lastenverzwaringen – nog 3 procent van het bbp bijeen moeten sprokkelen. Daarvoor is geruime tijd beschikbaar, maar hoe langer beleidsbijstellingen op zich laten wachten, hoe groter de vereiste ingrepen worden. Niets doen is geen optie, gezien het geprojecteerde beloop van begrotingstekort en schuldquote na 2040 (zie nogmaals tabel 1).

Veronderstel dat beleidsmakers, althans in Nederland, het Stabiliteits- en Groeipact willen honoreren. Deze veronderstelling is conform de bestaande beleidsinzet. Om het structurele tekort in de buurt van de nul (*close to balance*) te houden zijn dan – ten opzichte van ongewijzigde voortzetting van het beleid – in de komende 35 jaar maatregelen nodig met een omvang gelijk aan 5 in plaats van 3 procent van het bbp.<sup>13</sup> Teneinde de overheidsfinanciën beter bestand te maken tegen economische

10 Van Ewijk *et al.* (2006), 74.

11 Van Ewijk *et al.* (2006), 93.

12 Uitgaande van 3,5 procent rente op de overheidsschuld. Dit is de som van de veronderstelde inflatie van 2 procent en een reële rente op de overheidsschuld van 1,5 procent. Zie Van Ewijk *et al.* (2006), 56 en 66.

13 De vereiste omvang van maatregelen om in 2040 een EMU-saldo van 0 te hebben is in feite kleiner dan 5 procent bbp wanneer al voor 2040 maatregelen worden genomen, door het effect van verminderde rentebetalingen. Dit effect is hierna verwaarloosd.



schokken verdient het serieus overweging te streven naar een structureel overschot van zeg 1 procent van het bbp. Dit confronteert beleidsmakers met de uitdaging maatregelen te treffen die gelijk staan aan 6 procent van het bbp. Hierna is verondersteld dat die maatregelen *fifty-fifty* zijn verdeeld over de uitgaven- en de ontvangstenkant van de overheidsbegroting.

Een blik op trends in de overheidsfinanciën van de afgelopen 35 jaar leert dat dit geen onoverkomelijke opgave hoeft te zijn (zie tabel 1). Door een reeks forse tekorten is de schuldquote in de jaren tachtig van de vorige eeuw bijna verdubbeld. Dankzij volhardend beleid gericht op tekortreductie is het deficit nadien stapsgewijs weggewerkt. Na het midden van de jaren negentig is de schuldquote met circa 25 procentpunten teruggevallen. Aan het eind van de jaren negentig boekte de overheid – zij het eenmalig – zelfs een overschot op haar begroting. Achtereenvolgende kabinetten wisten een indrukwekkende verbetering van het begrotingssaldo van 7,5 procent bbp te combineren met een daling van het belastingpeil van 2,2 procent bbp. Hieruit volgt dat de uitgavenquote in de periode 1990-2000 met 9,7 procent van het bbp moet zijn gedaald, dus met bijna 1 procentpunt per jaar. Zit er de komende tien à vijftien jaar voldoende rek in de overheidsfinanciën om de uitgavenstijging als gevolg van de vergrijzing op overeenkomstige wijze te accommoderen? Dat roept een volgende vraag op: hoe hebben kabinetten het gefikst om de quote in de periode 1982-2003 met zelfs bijna 14 punten omlaag te krijgen?

Tabel 1 Kerngegevens overheidsfinanciën (in procenten bbp)

|                  | 1970 | 1980 | 1990 | 2000 | 2011 | 2020 | 2040 | 2060 |
|------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Uitgaven         | 44,1 | 56,6 | 55,9 | 46,2 | 47,7 | 49,3 | 55,0 | 55,2 |
| Ontvangsten      | 42,6 | 52,6 | 50,6 | 48,4 | 47,9 | 48,1 | 50,0 | 48,6 |
| Begrotingssaldo  | -1,5 | -4,0 | -5,3 | 2,2  | 0,2  | -1,1 | -5,1 | -6,6 |
| Schuldquote      | 50   | 45   | 76   | 56   | 48   | 41   | 74   | 126  |
| Memorandum items |      |      |      |      |      |      |      |      |
| Uitgaven SZ      | 11,5 | 17,5 | 16,8 | 11,9 | 12,4 | 13,5 | 15,5 | 14,5 |
| Rentelasten      | 2,9  | 3,8  | 5,9  | 3,8  | 2,0  | 1,5  | 2,5  | 4,2  |

Bron: Tijdreeksen overheidsfinanciën ([www.cpb.nl](http://www.cpb.nl)); Van Ewijk *et al.* (2006), 81

### 3 Blik achterom<sup>14</sup>

Tabel 1 maakt duidelijk dat de terugloop van de uitgavenquote sinds het begin van de jaren tachtig – ondanks de vergrijzing, die de uitgaven voor de AOW in beginsel opdreef – voor circa 6 procent van het bbp valt toe te schrijven aan de sociale zekerheid. Daarentegen namen vooral de uitgaven voor de collectief gefinancierde gezondheidszorg stelselmatig toe, met bijna 3 punten. Meer nog dan beleidsmaatregelen hebben externe factoren sinds 1982 bijgedragen aan de daling van de uitgavenquote. De toename van de arbeidsparticipatie van vrouwen heeft het bbp sterk vergroot en daarmee de quote met ongeveer 5 punten verlaagd (noemereffect). Door de ontgroening zijn de onderwijsuitgaven gedaald en was in verhouding minder geld voor kinderbijslag nodig. Het beslag op de begroting door de rentelasten is met 4 punten verminderd, vooral door de wereldwijde daling van de rentevoet. Een halvering van de defensie-uitgaven (met bijna 2 punten) was mogelijk, doordat de militaire dreiging in Europa afnam.

Per saldo zorgde de verandering van de leeftijdsopbouw van de bevolking in de achter ons liggende decennia voor een *daling* van de overheidsuitgaven met 1,5 procent van het bbp. Voor de komende decennia resulteert de demografische ontwikkeling daarentegen in een *stijging* van de uitgaven-

14 Zie voor een analyse van de ontwikkeling van de overheidsfinanciën in de afgelopen halve eeuw Bos (2006).

quote. De genoemde externe factoren bieden tot 2040 slechts in beperkte mate soelaas om de oploep van de overheidsuitgaven als aandeel van het bbp te stuiten. De AGEING-studie houdt al rekening met een verder toenemende arbeidsparticipatie van vrouwen. Een nog hogere participatiegraad vergt extra uitgaven voor kinderopvang die niet in het ongewijzigde beleid besloten liggen. De ontgroening van de bevolking, die reductie van de onderwijsuitgaven mogelijk maakt, zet niet verder door. De veronderstelde rente op overheidsschuld van 3,5 procent geeft aan dat – anders dan in de periode na het midden van de jaren tachtig – van een (nog) lagere rentevoet hoogstwaarschijnlijk geen grote bijdrage valt te verwachten. Zolang Nederland zijn internationale aspiraties niet bijstelt, zit er evenmin nog veel rek in het defensiebudget.

Daarom rijst het vermoeden dat de post inkomensoverdrachten bij noodzakelijke aanpassingen van het uitgavenpeil niet buiten schot zal blijven. De afgelopen 25 jaar is de socialezekerheidsquote al aanzienlijk gedaald. Ook maatregelen bij de voor de vergrijzing meest gevoelige regeling, de AOW, hebben aan die quotedaling bijgedragen. Sinds 1970 is de grijze druk langzaam gestegen, in totaal met 4 procentpunten (zie tabel 2). Toch ligt de AOW-uitgavenquote (4,7 procent van het bbp) niet hoger dan 35 jaar geleden het geval was.

In de eerste helft van de jaren zeventig is de bruto AOW-uitkering stapsgewijs opgetrokken tot dat de netto-AOW-uitkering gelijk was aan het nettominimumloon. De mijlpaal van de netto-netto-koppeling werd in 1974 gepasseerd. Vanaf nu – zo was de bedoeling – zouden de uitkeringen in de pas lopen met de algemene verbetering van de welvaart. Al kort daarna, in het begin van de jaren tachtig, werd het uitgangspunt van welvaartsvaste (minimum)uitkeringen noodgedwongen losgelaten. Vanaf dat moment wordt het ‘incidenteel’ niet langer aan de ouderen en andere groepen uitkeringsontvangers doorgegeven. Bovendien bleef aanpassing van de (bruto-)AOW-uitkering aan de CAO-lonen een groot aantal jaren geheel of gedeeltelijk achterwege.<sup>15</sup> Uitgedrukt in prijzen van 2005 is de bruto-AOW-uitkering nog altijd 75 euro per maand lager dan in 1980 het geval was. De koopkrachtachterstand die uitkeringsontvangers door de ont koppeling opliepen is in het verleden voor een deel gerepareerd door middel van specifieke fiscale maatregelen. Al met al was de koopkracht van de AOW-uitkering eerst in 2005 weer terug op het niveau van 1980.<sup>16</sup>

De belastingherzieningen in 1990 en 2001 hebben forse gevolgen gehad voor de structuur van de AOW-premieheffing. Tot 1990 kende de AOW-premie een eigen heffingsgrondslag<sup>17</sup> en was de AOW-premie bij de berekening van het belastbaar inkomen als persoonlijke verplichting aftrekbaar. In 1990 zijn de heffingsgrondslagen van de premies voor de volksverzekeringen en van de inkomstenbelasting aan elkaar gelijk gemaakt. De aftrekbaarheid van de premies volksverzekeringen verviel. Anders dan voorheen werden de belastingvrije sommen van de inkomstenbelasting ook bij de premieheffing voor de volksverzekeringen van toepassing. De premiegrens – het inkomen waarover ten hoogste premie is verschuldigd – daalde als gevolg van de nieuwe tariefstructuur sterk; premie was namelijk uitsluitend verschuldigd over inkomen in de eerste tariefschijf. In 2001 zijn de belastingvrije sommen vervolgens

15 De uitkeringen zijn in de jaren 1981-1989, 1992-1995 en 2004-2005 niet of onvolledig gekoppeld. Anderzijds is de bruto-AOW-uitkering in 1990 eenmalig verhoogd (van 733 tot 828 euro per maand) om ouderen te compenseren voor gevolgen van de Oort-operatie. De door de Sociale Verzekeringsbank voor tabel 2 verstrekte cijfers zijn hiervoor gecorrigeerd; de correctie is teruggerekend tot 1970.

16 Hierbij is gebruik gemaakt van CBS-gegevens over het netto-AOW-pensioen en het besteedbare inkomen van de sociale minima, de reeksen 1977-2000 en 1990-2004 (tabel SM-01).

17 De heffingsgrondslag voor de premies volksverzekeringen was gelijk aan het belastbaar inkomen, vermeerderd met de als persoonlijke verplichting afgetrokken premies voor de volksverzekeringen.

vervangen door heffingskortingen.<sup>18</sup> Hierdoor kwam minder premie binnen bij het Algemeen ouderdomsfonds. De centrale overheid compenseert dit middelenverlies via een bijdrage uit de schatkist, de Bijdrage in de Kosten van de Kortingen (BIKK).

Het premiedraagvlak is door opeenvolgende wetswijzigingen aanzienlijk versmald. In 1990, doordat de belastingvrije som ook bij de premieheffing ging gelden. In 2001, doordat de premieheffing werd beperkt tot inkomen uit woning en werk (box 1), terwijl voordelen van grootaandeelhouders uit hun pakket aandelen (box 2: aanmerkelijk belang) en uit sparen en beleggen (box 3: vermogensrendementsheffing) voortaan van premieheffing waren vrijgesteld. Premie is thans verschuldigd over de eerste twee schijven van het tarief voor inkomen in box 1. In prijzen van 2005 is de premiegrens thans amper hoger dan in 1970 het geval was, terwijl de reële inkomens in de tussentijd aanzienlijk zijn gestegen. Deze trend zet deze eeuw door. De lengte van de schijven en het bedrag van de heffingskortingen worden in beginsel jaarlijks aangepast in lijn met de stijging van de kosten van levensonderhoud. De inkomens stijgen over het algemeen sneller. Naarmate over een afnemend deel van de stijgende inkomens premie wordt geheven, is een steeds hogere omslagpremie nodig om de AOW-uitkeringen te kunnen financieren. Om te voorkomen dat de premiedruk voor lage inkomens te veel zou oplopen, is de AOW-premie in 1997 wettelijk gemaximeerd.<sup>19</sup> Hierdoor ontstond vanaf 2003 de noodzaak aanvullende rijksbijdragen te storten in het Algemeen ouderdomsfonds.

In 2005 was met BIKK en de aanvullende rijksbijdrage al meer dan 5 mld euro gemoeid. Het proces waarbij een groeiend deel van de AOW-uitgaven ten laste van de algemene middelen komt staat bekend als *fiscalisering*. Bij gelijkblijvende premietarieven wordt in 2038 al meer dan de helft van de AOW gefinancierd uit de algemene middelen.<sup>20</sup> Fiscalisering is dan de regel, premieheffing de uitzondering.

Het ligt in de rede te veronderstellen dat ook in de toekomst de uitkeringen nog herhaaldelijk worden ontkoppeld om zodoende de overheidsfinanciën in het gareel te houden. Deze generieke maatregel levert veel op. Hierbij kunnen de laagste inkomens specifiek worden gecompenseerd. Zo'n vorm van *targeting* richt de inkomensoverdrachten sterker op de groep die daaraan het meest behoefte heeft.

Tabel 2 Kerngegevens Algemene ouderdomswet

|                                        | 1970 | 1975 | 1980  | 1985 | 1990 | 1995  | 2000 | 2005 |
|----------------------------------------|------|------|-------|------|------|-------|------|------|
| Grijze druk <sup>a</sup>               | 18,8 | 19,5 | 20,1  | 20,0 | 20,8 | 21,1  | 21,9 | 22,8 |
| Uitgaven (% bbp)                       | 4,7  | 5,7  | 6,2   | 6,0  | 5,5  | 5,0   | 4,7  | 4,7  |
| Bruto-AOW-uitkering <sup>b</sup>       | 890  | 1180 | 1340  | 1190 | 1200 | 1145  | 1245 | 1265 |
| Besteedbare AOW-uitkering <sup>b</sup> | n.b. | n.b. | 1200  | 1085 | 1100 | 1085  | 1150 | 1200 |
| AOW-premie (%)                         | 9,5  | 10,4 | 10,25 | 11,7 | 14,3 | 14,55 | 17,9 | 17,9 |
| AOW-premiegrens (x 1.000) <sup>c</sup> | 28,6 | 35,1 | 38,7  | 42,9 | 27,7 | 25,5  | 25,2 | 30,4 |
| Rijksbijdrage (mln euro)               | 81   | 350  | 869   | 0    | 24   | 0     | 0    | 5035 |

a. Aantal 65-plussers als percentage van de leeftijdsgroep 20-64 jaar.

b. Per maand, in prijzen van 2005. Cijfers van vóór 1990 gecorrigeerd voor effect van de Oort-operatie.

c. Prijzen van 2005.

Bron: Sociale Verzekeringsbank en Centraal Bureau voor de Statistiek; *Elsevier Belasting Almanak*, diverse jaren

18 Heffingskortingen komen niet in mindering op het inkomen maar op de verschuldigde inkomstenbelasting en premies voor de volksverzekeringen.

19 De wet noemt een maximum van 18,25 procent. In de praktijk ligt het plafond tot nu toe bij 17,9 procent.

20 Van Eekelen en Olieman (2003), 92.

#### 4 Een blik vooruit

Deze paragraaf beziet enkele beleidsopties voor de komende 35 jaar, die aansluiten bij projecties in de AGEING-studie. Uitgangspunt is dat bijstellingen nodig zijn waarmee 5 à 6 procent van het bbp is gemoeid. Zij kunnen, naar het zich laat aanzien, zonder veel bezwaar over een periode van tien à vijftien jaar worden uitgesmeerd.

##### *Uitgaven*

Bij maatregelen aan de uitgavenkant van de begroting liggen twee ingrepen voor de hand. Door het structurele begrotingssaldo vanaf 2011 op nul te houden, stabiliseren de rentelasten op het niveau van 2011. Dat scheelt in 2040 zo'n  $\frac{3}{4}$  procent van het bbp aan rentelasten.<sup>21</sup> Overigens werpt dit beleid inzake het begrotingssaldo vooral in de periode na 2040 vruchten af. De stijging van de uitgavenquote na 2040 tot 58,7 procent van het bbp in het jaar 2100 wordt in de projectie van het CPB namelijk uitsluitend veroorzaakt door het verder oplopen van de rentequote. Blijven de rentelasten als aandeel van het brutoproduct stabiel, dan loopt de uitgavenquote na 2040 dus niet verder op.

Daarnaast is het denkbaar een stukje van de door productiviteitsverbetering gerealiseerde stijging van de inkomens van de werkenden niet door te geven aan de uitkeringsontvangers. De Wet koppeling met afwijkingsmogelijkheden (WKA) regelt dat het wettelijk minimumloon en de sociale uitkeringen halfjaarlijks worden aangepast conform de trend van de CAO-lonen, exclusief incidenteel.<sup>22</sup> De verdiende reële inkomens stijgen in de CPB-studie met 1,6 procent per jaar.<sup>23</sup> Neem aan dat daarvan 0,5 punt uit incidentele loonsverbetering bestaat, omdat toenemende krapte op de arbeidsmarkt werkgevers beweegt veel vaker individueel bepaalde loonsverhogingen te gaan geven aan werknemers die zij niet kwijt willen raken.<sup>24</sup> Door de incidentele component niet door te geven aan gepensioneerden en andere uitkeringsontvangers valt in 2040 bij de AOW-uitkeringen bijna  $1\frac{1}{2}$  procent van het bbp vrij.<sup>25</sup> In feite komt dit neer op voortzetting van ongewijzigd beleid, aangezien het wettelijk minimumloon en de daaraan gekoppelde uitkeringen als sinds het begin van de jaren tachtig niet extra zijn verhoogd om minimumloners en uitkeringsontvangers ook in het incidenteel te laten meedelen.

Via andere ombuigingen zou dan nog eens  $\frac{1}{4}$  à  $\frac{3}{4}$  procent van het bbp moeten worden vrijgespeeld om aan de uitgavenkant van de begroting de vereiste 2,5 à 3 procent bbp te vinden. Geen onoverkomelijke uitdaging voor beleidsmakers, zo lijkt het. Deze taakstelling wordt zwaarder naarmate de overheid er voor kiest senioren voor een groter deel in het incidenteel te laten meedelen. Dit geldt eveneens voor het geval dat het CPB het bij het rechte eind heeft en het incidenteel de komende decennia in de buurt van de nul ligt.<sup>26</sup>

21 De rentelasten dalen tot 1,75 procent van het bbp, in plaats van op te lopen tot 2,5 procent van het bbp.

22 Daarnaast kan de Sociaal-Economische Raad adviseren over een eventuele bijzondere verhoging van het wettelijk minimumloon en de daaraan gekoppelde uitkeringen ('koppeling-plus').

23 Dit is mijn interpretatie van de tekst over de ontwikkeling van de arbeidsproductiviteit in Van Ewijk *et al.* (2006), 74.

24 Het CPB ziet dit anders. Het verwacht een incidenteel van ongeveer nul, omdat de beroepsbevolking niet verder veroudert en het onderwijspeil niet zo veel meer zal oplopen.

25 Wanneer de AOW-uitkeringen jaarlijks 0,5 procent achterblijven bij de beweging van de verdiende lonen komen de AOW-uitgaven in 2040 uit op  $0,995^{34} = 0,84$  maal  $8,8 = 7,4$  procent bbp. Dat scheelt ten opzichte van het door het CPB geprojecteerde uitgavenpeil dus 1,4 procent bbp.

26 Zie voetnoot 24.



### Ontvangsten

Bij maatregelen in de sfeer van de overheidsontvangsten springen eveneens twee beleidsopties in het oog. Ten eerste kan de huidige positieve fiscale discriminatie van ouderen worden beëindigd. Op dit moment zijn 65-plussers over hun inkomen geen AOW-premie verschuldigd. Het is een misverstand dat deze vrijstelling voortvloeit uit het verzekeringskarakter van de AOW (zie tekstkader). Door de premievrijstelling af te schaffen nemen de ontvangsten van de overheid met ongeveer  $\frac{3}{4}$  procent van het bbp toe.<sup>27</sup> Versobering van de bestaande fiscale faciliteiten ter stimulering van het eigenwoningbezit kan extra inkomsten in dezelfde orde van grootte opleveren. Beide ingrepen hebben geen, respectievelijk beperkte gevolgen voor het functioneren van de arbeidsmarkt. Via andere fiscale maatregelen dient dan nog 1 à  $1\frac{1}{2}$  procent van het bbp bijeen te worden gesprokkeld. De AGEING-studie geeft daarbij de voorkeur aan verhoging van de indirecte belastingen, omdat deze deels en in toenemende mate door de groep van de gepensioneerden worden opgebracht. Hierdoor zijn de nadelige gevolgen voor arbeidsaanbod en economische groei in de toekomst geringer dan bij een verhoging van de belastingdruk op de factor arbeid.<sup>28</sup>

#### AOW-premieplicht voor ouderen

Vaak wordt gesteld dat premieheffing voor de AOW bij ouderen strijdig zou zijn met de verzekeringsgedachte. Dit is niet juist. De AOW mag niet worden vergeleken met een private verzekering, omdat de band tussen premie en uitkering bij de volksverzekeringen is gebaseerd op solidariteit, in plaats van op evenwicht tussen betaalde premies en opgebouwde rechten (verzekeringsgedachte). De AOW is dus geen verzekering in de ware zin van het woord. Bovendien is het in de sociale zekerheid gebruikelijk dat uitkeringsontvangers premie betalen voor de regeling waarop zij een beroep doen. Zo betalen werklozen WW-premie, ook nadat het verzekerde risico is ingetreden. Waarom zou dat bij de AOW anders zijn?

Behalve de AOW-uitkering bestaat het inkomen van ouderen hoofdzakelijk uit aanvullend pensioen. De pensioenpremie vormde in het verleden een aftrekpost bij de heffing van AOW-premie. Dan ligt het voor de hand later alsnog AOW-premie over het aanvullend pensioen te heffen, want anders eet de gepensioneerde van twee walletjes: in de actieve periode wel de pensioenpremie aftrekken bij de bepaling van de grondslag voor de AOW-premieheffing, en ook op de oude dag geen AOW-premie over de aanvullend-pensioenuitkering betalen.

Premieheffing over inkomsten die de AOW-uitkering aanvullen brengt verder de gewenste solidariteit van ouderen met ouderen tot uitdrukking. Ouderen met aanvullende inkomsten leveren langs deze weg een bijdrage aan het in stand houden van de AOW.

Bron: Voorlopige Raad voor het Ouderenbeleid (1995), 27-28

### Evaluatie

Bovenstaande gedachtenexercitie illustreert dat de overheidsuitgaven bij een begrotingssaldo van *close to balance* tot 2100 zonder onoverkomelijke bezwaren kunnen worden gefinancierd. Door te kiezen voor een *fifty-fifty* combinatie van ombuigingen en lastenverzwaringen in de orde van 5 à 6 procent van het bbp<sup>29</sup> blijft de begroting na 2011 structureel in evenwicht, respectievelijk toont zij een overschot ter grootte van 1 procent bbp. Vooral in het laatste geval kunnen schommelingen in het feitelijke begrotingssaldo binnen een ruime bandbreedte bijdragen aan automatische stabilisatie van fluctuaties in het niveau van de economische bedrijvigheid, zonder dat het Stabiliteits- en Groeipact wordt ge-

27 Van Ewijk *et al.* (2006), 10. Figuur 2 op blz. 18 van de studie geeft per abuis een effect van 1 procent bbp aan.

28 Van Ewijk *et al.* (2006), 117-121.

29 In euro's van het jaar 2006 betekent dit een operatie van 25 mld euro, uitgesmeerd over een periode van tien à vijftien jaar.

schonden. Zonder dit pakket van 5 à 6 procent bbp dreigt het tekort in 2100 op te lopen tot omstreeks 10 procent van het bbp en ligt de schuldquote in dat jaar al boven de 200 procent van het bbp.

De geschetste beleidsreactie schendt tot op zekere hoogte de beide centrale uitgangspunten van de AGEING-studie: (1) efficiency, die vraagt om *tax smoothing*, en (2) een relatief gelijke verdeling van het profijt van de overheid – het *Musgravecriterium*. De in de tijd gespreide (bescheiden) belastingverhoging staat haaks op het uitgangspunt dat de belastingdruk op de lange termijn constant dient te zijn. Zoals de auteurs van de studie terecht stellen kan het beginsel van *tax smoothing* botsen met andere overwegingen.<sup>30</sup> Op verdelingsgronden kan de overheid het uitgangspunt van *tax smoothing* bijvoorbeeld loslaten. Verder trekken ingrepen bij uitgaven en inkomsten van de overheid allicht de profijtverdeling binnen en tussen generaties uit het lood van het *Musgravecriterium*.<sup>31</sup> De mate waarin dit acceptabel of zelfs gewenst is dient te worden beoordeeld door de kiezers en hun vertegenwoordigers in het parlement. De Vries maakt hier in zijn bijdrage enkele behartenswaardige opmerkingen over. Dat het feitelijk gevoerde beleid doorgaans niet strookt met optimale tijdpaden uit de literatuur is welbekend en deels inherent aan besluitvorming onder democratische spelregels.

## 5 Beperkingen van algemeen-evenwichtsmodellen

De berekeningen voor de AGEING-studie zijn gedaan met GAMMA, een door het CPB ontwikkeld algemeen-evenwichtsmodel.<sup>32</sup> Dit type modellen probeert productie, consumptie en prijzen in de economie te verklaren uit het gedrag van agenten die opereren op afzonderlijke markten. GAMMA beschrijft in detail de overheid en pensioenfondsen en omvat generatierekeningen voor alle levende en toekomstige generaties. Huishoudens beslissen over het aanbod van arbeid en besparingen, ondernemingen beslissen over inzet van arbeid en kapitaal, pensioenfondsen zetten premies en hoogte van de uitkeringen. Alle actoren handelen rationeel, waarbij zij rekening houden met toekomstige gevolgen van gemaakte keuzen.

Dit type modellen is kwetsbaar voor de daaraan ten grondslag liggende verregaande veronderstellingen. Niet alleen handelen individuen bij veronderstelling volstrekt rationeel, ze zijn bovendien volledig geïnformeerd over alle actuele en toekomstige prijzen. Markten worden daarenboven gekenmerkt door volledige concurrentie: (1) het aantal aanbieders is zeer groot, (2) goederen zijn homogeen en (3) toetreding tot markten is onbelemmerd. Hoewel prijzen onder bepaalde omstandigheden inderdaad naar (nieuwe) evenwichten tenderen, zijn de veronderstellingen die aan algemeen-evenwichtsmodellen ten grondslag liggen voor een deel weinig realistisch. Petri (2004) behandelt nog een aantal andere beperkingen.

Theoretisch van belang is de onzekere invloed van economische schokken en nieuwe informatie op berekende evenwichten. Een voorbeeld van zo'n schok is de 2 procentpunt lagere reële rente waarmee het CPB in deze update van de AGEING-studie uit 2000 rekent.<sup>33</sup> Dit op basis van voortschrijdend inzicht in een periode van slechts zes jaar. De gevolgen voor de uitkomsten zijn enorm. Keren prijzen en allocatiebeslissingen na zulke schokken terug naar het oorspronkelijke evenwicht, of niet? De werkelijkheid bestaat uit een onafgebroken stroom schokken en kleinere impulsen, terwijl belangrijke markten permanent zijn gereguleerd. Hoeveel gewicht kan dan aan de uitkomst van dit type modelexercities worden toegekend? Het model is het beste waarover we beschikken, voeren de gebruikers aan. Maar is het beste altijd goed genoeg? Sommige critici stellen dat veel werk aan deze modellen meer met

30 Van Ewijk *et al.* (2006), 49.

31 Zie voor enkele illustraties de varianten die worden gepresenteerd in hoofdstuk 7 van de AGEING-studie.

32 Van dit model is nog geen integrale beschrijving beschikbaar. Draper en Westerhout (2002) geven een eerste indruk.

33 Van Ewijk *et al.* (2000).

wiskunde dan met de werkelijkheid te maken heeft. Het is bij de huidige stand van zaken voor een deel een kwestie van smaak hoeveel gewicht gebruikers van de AGEING-studie aan zulke methodologische kritiek willen hechten.

## 6 Twee inconsistenties en een twijfelpunt

Het AGEING-rapport gaat uit van ongewijzigde voortzetting van het huidige beleid. De recente herziening van het stelsel van ziektekostenverzekeringen en de aanscherping van de werknemersverzekering tegen loonderving door arbeidsongeschiktheid zijn bijvoorbeeld meegenomen. Op het uitgangspunt van ongewijzigd beleid maken de rapporteurs, als ik het goed zie, echter twee inbreuken.

Ten eerste is de veronderstelde koppeling-plus van het wettelijk minimumloon en de sociale uitkeringen aan de verdiende lonen (CAO-lonen plus incidenteel)<sup>34</sup> niet conform de Wet koppeling met afwijkingsmogelijkheden. De WKA regelt dat – bijzondere omstandigheden daargelaten – minimumloon en sociale uitkeringen de trend van de CAO-lonen volgen ('koppeling'). De Sociaal-Economische Raad (SER) kan adviseren over de wenselijkheid van een bijzondere, extra aanpassing.<sup>35</sup> Zulke aanpassingen kunnen er voor zorgen dat in de loop van de tijd geen kloof ontstaat tussen verdiende lonen (inclusief incidenteel) en uitkeringen (exclusief incidenteel). Deze extra aanpassing heeft voor het laatst in 1980 plaatsgevonden. Feitelijk is dus al een kwart eeuw de mogelijkheid – niet: een wettelijke verplichting – van de koppeling-plus ongebruikt gelaten. De berekeningen in de AGEING-studie gaan ten onrechte uit van de koppeling-plus, terwijl slechts toepassing van de koppeling als ongewijzigd beleid valt aan te merken. De auteurs motiveren hun aanpak door erop te wijzen dat de kloof tussen verdiende lonen en uitkeringen anders op de zeer lange termijn onaanvaardbaar groot zou worden.<sup>36</sup> Dat moge zo zijn, maar voor de eerstkomende 35 jaar is daarvan geen sprake. De afstand tussen verdiende lonen en uitkeringen zou bij toepassing van de wettelijk geregelde koppeling tussen nu en 2040 met circa 20 procent toenemen. Een vergelijkbare ontwikkeling deed zich sinds het eind van de jaren zeventig voor. Terwijl de reële inkomens nadien aanzienlijk zijn gestegen, is de koopkracht van de AOW-uitkering anno 2005 niet hoger dan in 1980 (zie tabel 2).<sup>37</sup>

Ten tweede is de veronderstelde constante gemiddelde druk voor elke heffingsgrondslag<sup>38</sup> problematisch in het geval van de loon- en inkomstenbelasting. Bij ongewijzigd beleid worden het bedrag van de heffingskortingen en de lengte van de tariefschijven jaarlijks aangepast aan de ontwikkeling van de prijsindex van de gezinsconsumptie (in de studie: 1,5 procent per jaar).<sup>39</sup> Voor een constante gemiddelde belastingdruk is echter vereist dat heffingskortingen en schijflengten worden geïndexeerd met de inkomensgroei (circa 3,1 procent per jaar).<sup>40</sup> De AGEING-studie werkt dus met een 'automatische inflatiecorrectie-plus', waarin de bestaande wetgeving niet voorziet. De auteurs verdedigen hun aanpak met de opmerking dat anders iedereen op de zeer lange termijn met het toptarief van de inkomstenbelasting te maken krijgt. De inkomens groeien in doorsnee jaarlijks immers 1,6 procentpunt sneller dan de prijsindex, die maatgevend is voor de aanpassing van heffingskortingen en schijflengten. Maar

34 Van Ewijk *et al.* (2006), 27.

35 Tot 1995 was de SER verplicht hierover om de vier jaar advies uit te brengen. Het meest recente advies over dit onderwerp is in 1999 uitgebracht.

36 Van Ewijk *et al.* (2006), 27.

37 Bij gedurende lange tijd achterblijvende uitkeringen gaat het inkomensgebouw schuiven. Het is de vraag of dit niet strijdig is met het door het CPB gekozen uitgangspunt van beleidsneutraliteit.

38 Van Ewijk *et al.* (2006), 42.

39 Vergelijk het bepaalde in de artikelen 10.1 en 10.2 van de Wet IB 2001.

40 De som van inflatie (1,5 procent) en reële-inkomensgroei (1,6 procent).



ook dit is niets nieuws. Tussen 1986 en 2003 is het ingangsinkomen<sup>41</sup> van het toptarief gedaald van 5,9 tot 1,9 maal het brutoloon van een doorsnee werknemer.<sup>42</sup> Zet deze trend door, dan groeit ons land geleidelijk naar een vlaktaks waarin de gehele bevolking met een marginaal tarief van 52 procent te maken heeft. Voor sommigen – afgezien van het tariefpercentage – een wenkend perspectief.

De motivering van beide *ad hoc*-inbreuken op het uitgangspunt van ongewijzigde voortzetting van het beleid roept de vraag op waarom bij de raming van de zorguitgaven geen vergelijkbare inbreuk is gemaakt. De AGEING-studie beklemtoont dat de vraag naar zorg sneller stijgt dan de inkomens en dat nieuwe technologie en geavanceerde medicijnen de zorgkosten sterk opstuwten. Bovendien verbetert de productiviteit bij de quataire dienstverlening veel minder sterk dan in de marktsector.<sup>43</sup> Toch gaat het CPB bij de projectie van de overheidsbestedingen uit van een ongewijzigde prijs van collectief gefinancierde goederen.<sup>44</sup> Hierdoor blijven bij de meest vergrijzingsgevoelige categorie – de zorguitgaven – inkomenseffecten, technische vooruitgang en *Baumol's disease* buiten beschouwing.<sup>45</sup> Het gevolg is dat de uitgavenstijging voor de collectief gefinancierde gezondheidszorg ernstig wordt onderschat.<sup>46</sup>

## 7 Overheidsontvangsten tot 2040

Deze paragraaf bevat enkele kanttekeningen bij de geprojecteerde ontwikkeling van de ontvangsten van de overheid. Daarbij concentreer ik mij op de belastingen, met inbegrip van de sociale premies. Bij zijn exercitie gaat het CPB uit van constante belastingtarieven:<sup>47</sup>

- Op looninkomen (na aftrek van pensioenpremies): 29 procent.
- Op inkomen van senioren (AOW plus aanvullend pensioen): 19,8 procent in 2006, oplopend tot 21,3 procent in 2040.
- Op inkomen van uitkeringsontvangers jonger dan 65 jaar: 15,5 procent.

In lijn met dit uitgangspunt groeien schijflengten en heffingskortingen van het tarief van de inkomensheffing mee met de inkomens (automatische inflatiecorrectie-plus).<sup>48</sup> Op de lange termijn is de macro-economische progressiefactor desondanks een tikkeltje hoger dan 1,<sup>49</sup> doordat het effectieve tarief op de inkomens van gepensioneerden tussen 2006 en 2040 met 1,5 procentpunt oploopt. De verklaring luidt dat ouderen hun pensioen trendmatig zien verbeteren; hierdoor komen zij in hogere tariefschijven terecht.

Een aanzienlijk hogere progressiefactor (dan 1) was een van de oorzaken die kunnen verklaren dat het belastingpeil in de jaren zeventig van de vorige eeuw met meer dan 7 procent van het bbp steeg (tabel 3). Uit de tabel komt dit niet naar voren, maar het collectievelastenpeil heeft nadien gepiekt op

41 Het ingangsinkomen is het inkomensniveau van waaraf het toptarief van 52 procent toepassing vindt. In 2006 bedraagt het ingangsinkomen 52.228 euro. Zie art. 2.10 van de Wet IB 2001.

42 De Kam (2005), 61.

43 Kuhry, Pommer en Eggink (2006, 211) rapporteren voor de periode 1990-2003 een jaarlijkse verbetering van de productiviteit van 0,2 procent bij de quataire dienstverlening en van 1,9 procent voor de marktsector.

44 Van Ewijk *et al.* (2006), 51.

45 Van Ewijk *et al.* (2006), 68.

46 Wel bevat de AGEING-studie een gevoeligheidsvariant met de effecten van extra groei bij de zorguitgaven.

47 Mededeling CPB, 7 april 2006.

48 Dit is niet conform de wettelijke regeling. Het CPB noemt deze aanname nodig om op een zinvolle manier langetermijnexercities te kunnen maken, anders zit iedereen over 50 jaar in de hoogste tariefschijf.

49 Zie ook de analyse in Tweede Kamer (2004-2005), 107.



45 procent bbp in 1987, 1988 en nog eenmaal in 1993. In het begin van deze eeuw was het teruggezaakt tot iets beneden de 40 procent van het bbp. Ten opzichte van het conjunctureel neutrale startjaar 2011 stijgt het lastenpeil in de CPB-projectie weer tot 45 procent van het bbp in 2040. Uitgezonderd de winstbelasting – haar opbrengst zakt als aandeel van het bruto product iets terug – loopt de druk van zowel inkomstenbelasting, sociale premies als indirecte belastingen op.

In vergelijking met 2011 komt de opbrengst van inkomstenbelasting en sociale premies in 2040 2,1 procent van het bbp hoger uit. De meeropbrengst komt nagenoeg geheel (voor 1,7 punt) voor rekening van de ouderen. Daarmee markeert de projectie een keerpunt. Want na in de jaren zeventig fors te zijn gestegen, is de druk van inkomstenbelasting en sociale premies in de daaropvolgende kwart eeuw trendmatig gedaald, van bijna 29 procent van het bbp in 1980 tot omstreeks 24 procent in 2006. De druk van de indirecte belastingen neemt al sinds het einde van de jaren zestig gestaag toe. De betekenis van de invoerrechten is weliswaar verminderd, maar de omzetbelasting (BTW) ontpopte zich voor de schatkistbewaarder als een geldmachine van de eerste orde, overigens niet alleen hier maar ook in andere industrielanden. In eigen land nam de betekenis van belastingen op een milieugrondslag sinds de jaren negentig eveneens toe. De AGEING-studie voorziet tot 2040 een verdere groei van de opbrengst van de indirecte belastingen, ten opzichte van het startjaar 2011 met 1,7 procent van het bbp. Deze meeropbrengst is voor meer dan 100 procent (2 punten) afkomstig van de ouderen, die hun stijgende pensioeninkomen voor een belangrijk deel tot besteding brengen.

Tabel 3 Belastingen en sociale premies (in procenten bbp)

|                                       | 1970 | 1980 | 1990 | 2000 | 2011 | 2020 | 2040 | 2060 |
|---------------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Inkomstenbelasting en sociale premies | 22,7 | 28,8 | 27,2 | 24,2 | 23,1 | 23,7 | 25,3 | 24,9 |
| Indirecte belastingen                 | 10,7 | 11,2 | 11,5 | 13,0 | 15,6 | 15,9 | 17,3 | 16,7 |
| Winstbelasting                        | 2,4  | 2,9  | 3,2  | 4,2  | 2,6  | 2,5  | 2,4  | 2,3  |
| Totaal                                | 35,8 | 42,9 | 41,9 | 41,4 | 41,3 | 41,1 | 45,0 | 43,9 |

Bron: Tijdreeksen overheidsfinanciën ([www.cpb.nl](http://www.cpb.nl)); Van Ewijk *et al.* (2006), 81

## 8 Conclusies

In het klokhuis van de verzorgingsstaat zit een worm. Het na de oorlog geweven web van sociale bescherming geeft de nu levende generaties al met al meer rechten (op uitkeringen, zorg en onderwijs) dan plichten (om belasting en premies te betalen). De AGEING-studie laat zien dat door de vergrijzing van de bevolking en het wegvallen van de aardgasbaten de uitgaven van de overheid bij handhaving van de bestaande regelingen harder groeien dan de ontvangsten. Hierdoor neemt het tekort op de begroting toe. De overheid moet dus steeds meer lenen. De overheidsschuld zwelt op. De hogere rentelasten die dat meebrengt versterken de spiraal naar steeds omvangrijker begrotingstekorten. Vroeg of laat moeten onze gekozen vertegenwoordigers de tering naar de nering zetten. Hoe langer de noodzakelijke maatregelen worden uitgesteld, hoe krachtiger de overheid straks moet bezuinigen of hoe forser de lasten later moeten stijgen om de verzorgingsstaat houdbaar te maken. Bij uitstel worden nog ongeboorte generaties de grote verliezers.

De generaties die het nu voor het zeggen hebben kunnen de boodschap van het planbureau nog een aantal jaren ongestraft negeren. Uiteindelijk keert de wal toch het schip. Modelberekeningen voor de AGEING-studie maken duidelijk dat – bij een bepaalde set veronderstellingen – de overheidsbestedingen vanaf 2006 met 2,6 procent van het bbp moeten worden verlaagd om onze openbare financiën

'houdbaar' te maken.<sup>50</sup> Dit is een technische *benchmark*, geen beleidsaanbeveling. De studie verkent alternatieve maatregelen die hetzelfde resultaat opleveren.

Ongetwijfeld zal het aankomende kabinet er niet in slagen bij het begin van de rit voor 13 mld euro aan bezuinigingen en lastenverzwaringen te realiseren. Dat hoeft ook niet, want het kan een deel van de oplossing in latere jaren vinden. Door uit te gaan van koppeling van de AOW-uitkering en senioren AOW-premie te laten betalen valt in de komende 35 jaar bijvoorbeeld stapsgewijs meer dan 2 procent van het bbp te besparen. Wel zal bij dit scenario direct in 2007 moeten worden besloten tot een onpopulaire ingreep bij het icoon van onze verzorgingsstaat. Zodoende krijgt iedereen tijd om zich in te stellen op een toekomst zonder koppeling-plus van de AOW-uitkering, waarin ouderen AOW-premie gaan betalen over de eerste 30.500 euro van hun inkomen. Bejaarden zonder aanvullend pensioen zullen daarvan overigens niets merken, want zij krijgen dankzij de koppeling van de netto-AOW aan het nettominimumloon automatisch compensatie in de vorm van een hogere bruto-AOW-uitkering, waarvan alle ouderen profiteren, ook zij die een aanvullend pensioen genieten waarover zij AOW-premie gaan voldoen.

Het valt echter te voorzien dat een ingreep bij de AOW politiek en maatschappelijk niet eenvoudig zal zijn. Een derde 'oplossing' wenkt: niets doen. Het volgende kabinet kiest er voor de uitkomsten van de AGEING-studie te negeren. Argumenten genoeg. Het gebruikte type model – een algemeen-evenwichtsmodel – staat bloot aan kritiek in een deel van de literatuur. De gehanteerde veronderstellingen zijn voor discussie vatbaar. De onzekerheden zijn groot. Het kan allemaal meevallen. Ja, maar de kans op tegenvallers, vooral bij de uitgaven voor de gezondheidszorg, lijkt zeker zo groot als de kans op meevallers. Een ander argument om de studie te negeren: de welvaart blijft toenemen. Dit maakt het eenvoudiger om eerst over vijftien of twintig jaar zo nodig op de uitgaven te bezuinigen. 't Is een drogredenering. De verwachtingen van de burgers stijgen gelijk op met de welvaart. We zijn nu anderhalf keer zo welvarend als dertig jaar geleden, maar bezuinigen is nog net zo lastig als in 1975.

Politici kunnen er voor kiezen onvermijdelijke aanpassingen van de verzorgingsstaat af te wettelen op generaties die nog geen stemrecht hebben. Dat is verleidelijk, maar ook laf. Het strookt bovendien niet met de ideologische grondslagen van PvdA (eerlijk delen, ook tussen generaties) en CDA (rentmeesterschap). Zo blijft er hoop voor wie anders de verliezers van de toekomst zullen zijn.

## Literatuur

- Bos, F. (2006), *De Nederlandse collectieve uitgaven in historisch perspectief*, CPB Document Nr. 109, Den Haag: Centraal Planbureau
- Commissie Financiering Oudedagsvoorziening (1987), *Gespiegeld in de tijd. De AOW in de toekomst*, Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (rapport Commissie-Drees)
- Draper, D.A.G., and E.W.M.T. Westerhout (2002), Ageing, Sustainability and the Interest Rate: The GAMMA model, *CPB Report*, 2002/4, 38-41
- Eekelen, L.S.C. van, en R. Olieman (2003), Voorbij de grenzen van de premie?, in J.B. Kuné (red.), *Leven in een ouder wordende samenleving*, Den Haag: Sdu Uitgevers, 85-100
- Ewijk, C. van, D.A.G. Draper, H.J.M. ter Rele, E.W.M.T. Westerhout, and J.H.M. Donders (2006), *Ageing and the Sustainability of Dutch Public Finances*, Special Publication No. 61, Den Haag: Centraal Planbureau
- Ewijk, C. van, B.J. Kuipers, H.J.M. ter Rele, M.E.A.J. van de Ven, and E.W.M.T. Westerhout (2000), *Ageing in the Netherlands*, Special Publication No. 25, Den Haag: Centraal Planbureau

<sup>50</sup> Van Ewijk et al. (2006), 103.

- Goudriaan, R., H. de Groot, E. Hooijmans, C.A. de Kam, E.J. Pommer, L. Ruitenbergh, en F. van Tulder (1984), *Collectieve uitgaven en demografische ontwikkeling, 1970-2030*, SCP-cahier nr. 38, Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau
- Kam, C.A. de (2005), *Belastingtrends (2)*, *Tijdschrift voor Openbare Financiën*, 37(2), 60-77
- Kuhry, B., E.J. Pommer en E. Eggink (2006), *Prestaties van de publieke sector*, in C.A. de Kam en A.P. Ros (red.), *Jaarboek Overheidsfinanciën 2006*, Den Haag: Sdu Uitgevers (te verschijnen)
- Petri, F. (2004), *General Equilibrium, Capital, and Macroeconomics: A Key to Recent Controversies in Equilibrium Theory*, Cheltenham: Edward Elgar
- Tweede Kamer (2002-2003), *Nota over de toestand van 's Rijks financiën (Miljoenennota 2003)*, 28 600, nrs. 1-2
- Tweede Kamer (2004-2005), *Nota over de toestand van 's Rijks financiën (Miljoenennota 2005)*, 29 800, nrs. 1-2
- Voorlopige Raad voor het Ouderenbeleid (1995), *Op weg naar een houdbare AOW*, Rijswijk: Voorlopige Raad voor het Ouderenbeleid
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1992), *Ouderen voor ouderen: demografische ontwikkelingen en beleid*, Rapport aan de Regering nr. 43, Den Haag: SDU Uitgeverij

# Onderhandelen met de volgende generatie

B. Leeftink en T.J. Verheule\*

## Samenvatting

De vergrijzing wordt in "Ageing and the Sustainability of Dutch Public Finances" neergezet als een verdelingsvraagstuk over generaties. De overheid moet zorgdragen voor een eerlijke verdeling van de lasten van een vergrijzende bevolking. Een exclusieve focus op de verdelingsvraag leidt er echter toe dat interessante beleidsopties buiten beeld blijven. In dit artikel wordt zichtbaar dat in een gedachtenexperiment waarbij huidige en toekomstige generaties onderhandelen over het door het volgende kabinet te voeren beleid bredere belangen naar voren komen. Zo zullen toekomstige generaties een hogere groei van de arbeidsproductiviteit, een stijgende levensverwachting en een lager beleggingsrendement niet gelijk waarderen, terwijl deze in de CPB-sommen in termen van budgettaire risico's vergelijkbaar zijn. Wanneer de afruil tussen deze onzekerheden voor de overheidsfinanciën en de mate waarin huidige en toekomstige generaties deze waarderen in overweging wordt genomen, ontstaan interessante beleidsopties. Gevolg is dat niet alleen wordt gespaard, maar ook wordt geïnvesteerd in toekomstige welvaartsgroei en dat de onzekerheden ten aanzien van welvaartsgroei worden neergelegd bij groepen die deze het beste kunnen dragen.

## Trefwoorden

vergrijzing, houdbaarheid overheidsfinanciën

## 1 De rol van de overheid bij het vergrijzingsvraagstuk

De vergrijzing wordt vaak benaderd als een budgettair vraagstuk. De titel van de recente vergrijzingsstudie van het Centraal Planbureau (CPB) – *Ageing and the Sustainability of Dutch Public Finances* (hierna: *Ageing*) – is in dat opzicht veelzeggend.<sup>1</sup> Deze nadruk op de gevolgen van de vergrijzing voor de overheidsfinanciën is op zichzelf gezien goed te begrijpen. Het CPB maakt inzichtelijk dat substantiële druk op de overheidsfinanciën ontstaat bij ongewijzigd beleid; op termijn zullen de overheidsfinanciën niet houdbaar zijn. De centrale vraag in de CPB-studie is vervolgens hoe de vergrijzingslast eerlijk te verdelen is tussen generaties. Hierbij hanteert het CPB het *Musgravecriterium*: een rechtvaardige verdeling wordt bereikt als toekomstige generaties over dezelfde arrangementen kunnen beschikken als de huidige generatie.<sup>2</sup> Dit resulteert erin dat huidige en toekomstige generaties relatief hetzelfde

\* Respectievelijk directeur en beleidsmedewerker, Directie Algemene Economische Politiek, Ministerie van Economische Zaken.

<sup>1</sup> Van Ewijk *et al.* (2006).

<sup>2</sup> Vaak wordt hierbij opgemerkt dat dit zou betekenen dat het relatieve nettoprofiel voor de burger van de overheid gelijk blijft voor alle generaties vanaf nu. Dit is echter niet geheel correct. Zo zal vanwege de stijgende levensverwachting een overdracht plaatsvinden van huidige naar toekomstige generaties omdat ouderen netto-ontvangers zijn en derhalve langer profiteren van o.a. de AOW en publieke zorguitgaven.



nettoprofijt ontlenen aan de overheid. Hiermee verschuift de benadering van de vergrijzing van een budgettair vraagstuk naar een verdelingsvraagstuk.

In dit artikel wordt betoogd dat een vanuit deze invalshoek voor de hand liggende conclusie – om de financiële gevolgen van een fors toenemend aandeel ouderen (c.q. inactieven) op te vangen zal de overheid flink moeten sparen – weliswaar juist is, maar slechts één deel van het verhaal betreft. De rol van de overheid beperkt zich door deze benadering namelijk tot een verdelingsvraag. Overheidsingrijpen is traditioneel echter gebaseerd op zowel herverdelings- als ook efficiencyargumenten.

Tegen deze achtergrond staan in dit artikel twee vragen centraal. De eerste is hoe huidig overheidsbeleid kan bijdragen aan de welvaart van toekomstige generaties. Het gaat hierbij niet zozeer om het verdelen van (gegeven) mogelijkheden tot welvaartscreatie, maar om het vergroten hiervan. De tweede vraag is hoe een verstandige verdeling van risico's over huidige en toekomstige generaties kan worden gerealiseerd.

#### *Onderhandelen met de volgende generatie*

Deze vragen worden beantwoord aan de hand van een gedachte-experiment. Hierin staat de vraag centraal welke afspraken huidige en toekomstige generaties zouden maken in een onderhandelingspel dat erop gericht is de gevolgen van de vergrijzing gezamenlijk op te vangen. Uit deze onderhandelingen zal naar voren komen dat een exclusieve focus op de verdelingsvraag ertoe leidt dat interessante beleidsreacties op de vergrijzing buiten beeld blijven.

In paragraaf 2 wordt een schets gegeven van de belangen van huidige en toekomstige generaties. Door deze tegen elkaar af te wegen kan worden gezien of en zo ja op welke terreinen interessante uitruilen mogelijk zijn. Dit zal in de paragrafen 3, 4 en 5 gebeuren, waarin aandacht wordt besteed aan de invloed van huidige beleidskeuzes op de welvaart van toekomstige generaties respectievelijk op de verdeling van risico's over huidige en toekomstige generaties. In paragraaf 6 wordt uiteengezet hoe op deze manier een beleidsagenda kan ontstaan die zowel de belangen van huidige als van toekomstige generaties dient.

## **2 Onderhandelingen tussen generaties**

Onderhandelingen tussen generaties kunnen gesimuleerd worden door de huidige generatie te laten onderhandelen met een toekomstige generatie. Hierbij wordt de huidige generatie vertegenwoordigd door het kabinet dat in 2007 aantreedt en de toekomstige generatie door het kabinet dat Nederland in 2030 bestuurt.

De onderhandelingen zullen zich naar verwachting op de volgende vier thema's concentreren:

- 1) De instituties die de huidige generatie overdraagt aan de toekomstige generatie.
- 2) Het fysiek en menselijk kapitaal dat de huidige generatie overdraagt aan de toekomstige generatie.
- 3) De verdeling van risico's.
- 4) De (overheids)schuld die de huidige generatie doorgeeft aan de toekomstige generatie.

In vergrijzingsdiscussies ligt de nadruk vaak op het laatste thema: de hoogte van de schuld die van generatie op generatie wordt overgedragen. Zoals in paragraaf 1 is uiteengezet, zullen wij deze verdelingsvraag hier verder laten rusten en ons concentreren op de andere drie thema's.

De eerste onderhandelingsinzet betreft de mogelijkheden die toekomstige generaties hebben om welvaart te creëren. Zowel instituties als het niveau van menselijk en fysiek kapitaal zijn cruciale factoren

voor de potentiële welvaart die aan toekomstige generaties wordt overgedragen. Efficiënte instituties en een hoog niveau van menselijk en fysiek kapitaal stellen toekomstige generaties in staat een hoog welvaartsniveau te realiseren. Het kabinet in 2030 zal hierop in het belang van toekomstige generaties in de onderhandelingen inzetten.

De tweede onderhandelingsinzet heeft betrekking op het verdelen van risico's tussen en binnen generaties. Ervan uitgaande dat ook toekomstige generaties risico-avers zijn, zullen zij bereid zijn een premie te betalen aan de huidige generatie om zich te verzekeren tegen bijvoorbeeld tegenvallende beleggingsrendementen of een meer dan verwachte stijging van de levensverwachting. Concreet bestaat deze premie bijvoorbeeld uit het genoeg nemen met een iets lager niveau van menselijk en/of fysiek kapitaal in ruil voor een grotere mate van zekerheid over het toekomstige welvaartsniveau.

Deze belangen zullen moeten worden afgewogen tegen die van de huidige generatie. Deze zal vooral inzetten op het maximaliseren van de huidige consumptiemogelijkheden. Concreet betekent dit bijvoorbeeld dat zij ernaar zullen streven hun eigen pensioen zeker te stellen. Daarnaast zal de huidige generatie de (eenmalige) aanpassingskosten die gepaard gaan met institutionele hervormingen willen minimaliseren. Omdat toekomstige generaties meeprofiteren van institutionele hervormingen, zal de huidige generatie trachten de toekomstige generatie mee te laten betalen aan een deel van de aanpassingslast. Uitstel van degelijke hervormingen betekent niet dat toekomstige generaties niet alsnog de wenselijk geachte hervormingen kunnen doorvoeren om daarmee hun welvaart te verhogen. Wel zullen zij de aanpassingslast in dat geval zelf moeten dragen. Toekomstige generaties zullen dus bereid zijn een deel van de aanpassingskosten op zich te nemen.

Met het bovenstaande wordt een bredere belangenafweging van beide generaties geschetst dan met het Musgravecriterium, waarin een constant relatief nettoprofijs van huidige en toekomstige generaties van de overheid centraal staat. Sterker, wij vermoeden dat toekomstige generaties zich aan de onderhandelingsstafel slechts in beperkte mate druk zullen maken om het relatieve (netto)profijs dat zij aan de overheid ontleen ten opzichte van de huidige generatie, net zoals de huidige generatie zich nauwelijks bekommert over het relatieve nettoprofijs dat zij van de overheid ontleent in vergelijking met het relatieve nettoprofijs van de vorige generaties.

### **3 Welke instituties dragen huidige generaties over?**

Door de demografische ontwikkeling wordt het moeilijker voor toekomstige generaties om het tempo van de huidige welvaartsgroei te kunnen continueren. Het is mede daarom in het belang van toekomstige generaties om de huidige instituties zodanig vorm te geven dat het mogelijk zal zijn de welvaartsgroei te bevorderen.

Het is daarom van belang dat de instituties op het terrein van de fiscaliteit, de sociale zekerheid en de arbeidsmarkt zich richten op het bevorderen van het aantal mensen dat actief is op de arbeidsmarkt. De studie De Mooij (2006) maakt inzichtelijk dat kansrijke en minder kansrijke opties voorhanden zijn. Met name bij ouderen en vrouwen lijkt de ruimte tot verdere verhoging van de arbeidsdeelname aanwezig. Het is opmerkelijk dat in een land als Zweden de participatie van 55-65-jarigen bijna 25 procentpunt (!) hoger ligt dan in Nederland. Uit nationaal en internationaal onderzoek komt naar voren dat een hoge impliciete belasting op doorwerken direct van invloed is op de uittreedsbeslissing van oudere werknemers. De komende jaren zullen uitwijzen of de maatregelen die de afgelopen jaren zijn genomen op het gebied van de WW, de WAO/WIA en op het terrein van VUT/prepensioen/levensloop (VPL) tot een bevredigende toename van de ouderenparticipatie zullen leiden of dat aanvullende maatregelen nodig zijn. De verwachte daling in het tempo van de toename van de vrouwenparticipatie

roept vraagtekens op ten aanzien van de houdbaarheid van de overdraagbaarheid van de algemene heffingskorting. Deze werkt namelijk uit als een subsidie op thuiszitten.

### *Efficiënt herverdelen*

Er zijn veel meer manieren om het draagvlak te versterken. Daar waar het CPB zich in de vergrijzingsstudie richt op het vraagstuk van herverdeling tussen generaties, richten wij ons hier op de vraag in hoeverre een slimmere herverdeling over de levensloop kan bijdragen aan versterking van het economisch draagvlak.

Via de huidige instituties vindt tweederde van de herverdeling van de overheid niet tussen arme en rijke mensen, maar over de levensloop van een individu plaats (Ter Rele, 2005). Dit rondpompen van middelen over de levensloop van een individu gaat gepaard met verstoringen van keuzes op verschillende markten. Hervreiden over de levensloop gebeurt deels uit het oogpunt van het verzekeren van risico's waarvan verondersteld wordt dat individuen deze niet kunnen dragen (onder andere het werkloosheidsrisico). Daarnaast grijpt de overheid in om marktfalen op te vangen. Dit marktfalen kan bijvoorbeeld het gevolg zijn van kortzichtige agenten (zoals bij de studiefinanciering).

De vraag is hierbij of efficiencywinsten te behalen zijn door beperking van de herverdeling over de levensloop. Allereerst blijkt dat een groot deel van de herverdeling over de levensloop samenhangt met een herverdeling van jong naar oud. Belangrijke posten hier zijn – behalve de AOW – het vervallen van de AOW-premieplicht voor 65-plussers en de omkeerregel (inclusief de vrijstelling van pensioenbesparingen in box III van de inkomstenbelasting). De vraag is wat hiervan de rechtvaardiging is. Oud is immers al lang niet meer synoniem met arm. De inkomenspositie van ouderen ontwikkelt zich de komende decennia gunstig. De inkomens van ouderen zullen in de toekomst naar verwachting verder toegroeien naar de positie van 65-minners (zie tabel 1). Het gemiddelde besteedbaar inkomen van 65-plussers ligt in 2020 praktisch op het niveau van 65-minners. Daarnaast zal het besteedbaar inkomen vanaf 2010 meer dan het dubbele bedragen van het sociaal minimum.

Tabel 1 Gemiddeld besteedbaar inkomen van 65-plus-huishoudens

| Jaar | Ten opzichten van het sociaal minimum | Ten opzichten van 65-minners |
|------|---------------------------------------|------------------------------|
| 2000 | 1,73                                  | 0,68                         |
| 2005 | 1,85                                  | 0,75                         |
| 2010 | 2,00                                  | 0,81                         |
| 2015 | 2,19                                  | 0,88                         |
| 2020 | 2,34                                  | 0,93                         |

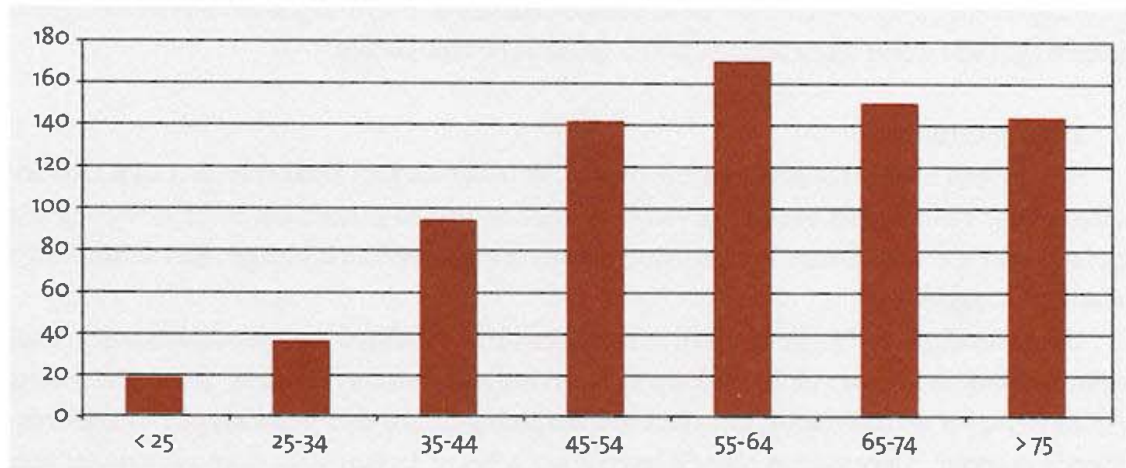
Bron: Thio (2002)

Behalve over een vrij gunstig besteedbaar inkomen beschikken ouderen vaak ook nog over een relatief gunstige vermogenspositie. Sterker, figuur 1 laat zien dat ouderen gemiddeld vermogender zijn dan jongeren.

De baten van het verminderen van de herverdeling over de levensloop kunnen via balansverkorting gepaard gaan met een versterking van het economisch draagvlak. Dit kan door het beperken van regelingen die per saldo sparen ten behoeve van vervroegd uittreden stimuleren (zoals de omkeerregel en de vrijstelling van pensioenbesparingen in box III) en de opbrengst hiervan terug te sluizen naar werkenden. Afhankelijk van de vormgeving zal dit de arbeidsparticipatie (via bijvoorbeeld een hogere arbeidskorting) en/of de arbeidsproductiviteit (via lagere marginale tarieven) bevorderen.



Figuur 1 Gemiddeld nettovermogen naar leeftijdsgroep, 2000 (x 1.000 euro)



Bron: CBS Statline

Herverdeling over de levensloop is niet uitsluitend gerelateerd aan de herverdeling van jong naar oud, maar ook van arm naar rijk. Zo leidt de studiefinanciering bezien over de levensloop per saldo tot een herverdeling van arm naar rijk. Een verschuiving van im- en expliciete giften naar leningen in het hoger onderwijs (een sociaal leenstelsel), waarbij de opbrengst wordt teruggesluisd via lagere belastingtarieven, vermindert niet alleen de herverdeling van arm naar rijk, maar zal tevens bijdragen aan versterking van het economisch draagvlak. Ervaringen in bijvoorbeeld Nieuw-Zeeland laten zien dat dit niet ten koste gaat van de toegankelijkheid van het hoger onderwijs.

Meer in het algemeen geldt dat (verplicht) levensloopsparen kan bijdragen aan het vergroten van de doelmatigheid van collectieve arrangementen. Sørensen *et al.* (2006) geven aan dat het introduceren van verplichte spaarelementen in bepaalde arrangementen van de sociale zekerheid die vooral tot herverdeling van de middelen over de levensloop leiden welvaartsverhogend kan werken. De afruil tussen *efficiency* en *equity* wordt verbeterd. In dit verband is interessant dat de introductie van spaarelementen in de WW bijdraagt aan een efficiënte verzekering tegen werkloosheid. Het belangrijkste voordeel van sparen is dat dit de *moral hazard* bij de werknemer beperkt ten aanzien van zowel zijn investering in menselijk kapitaal (preventie) als zijn zoekinspanning. Verzekeren is daarentegen aantrekkelijk, omdat de voordelen van *risicopooling* worden benut. Stiglitz en Yun (2002) concluderen dat een combinatie van sparen en verzekeren optimaal is.<sup>3</sup>

Wat betekent het bovenstaande voor de onderhandelingen tussen huidige en toekomstige generaties? Hoewel keuzes langs de hierboven gesuggereerde lijnen in principe niet gepaard gaan met een herverdeling tussen huidige en toekomstige generaties, zullen toekomstige generaties er aan de onderhandelingstafel toch op aandringen. Draagvlakversterking betekent namelijk een vergroting van de mogelijkheden voor welvaartscreatie voor toekomstige generaties. Huidige generaties zullen vanzelfsprekend ook profiteren van deze draagvlakversterking als zij de maatregelen nu doorvoeren, maar zij zullen in dat geval tevens de aanpassingskosten moeten dragen. De huidige generatie zal daarom aan toekomstige generaties een tegemoetkoming vragen – bijvoorbeeld in de vorm van schuldaflossing – voor deze aanpassingskosten. Toekomstige generaties zullen op hun beurt bereid zijn deze aanpassingskosten deels voor hun rekening te nemen. Indien de huidige generatie onvoldoende wordt gecompenseerd, zullen zij de gewenste hervormingen niet doorvoeren zodat toekomstige generaties de aanpassingskosten geheel zelf moeten dragen.

3 Zie ook De Mooij (2006), 95.



#### 4 Investerings in menselijk en fysiek kapitaal

Behalve het overdragen van efficiënte instituties kan de overheid ook via investeringen in fysiek en menselijk kapitaal een bijdrage leveren aan de belangen van toekomstige generaties. Er is echter sprake van een belangentegenstelling tussen generaties met betrekking tot het type overheidsuitgave.

Het profijt van overheidsuitgaven komt namelijk in verschillende mate terecht bij verschillende generaties. De oudste cohorten van de nu levende generaties zullen met name profiteren van consumptieve uitgaven. Toekomstige generaties profiteren echter met name van investeringsuitgaven. In *Ageing* wordt dit onderscheid ook gemaakt met betrekking tot het inzichtelijk maken van het nettoprofijs van de overheid voor verschillende generaties. Van consumptieve uitgaven profiteren alleen de huidige generaties; toekomstige generaties profiteren niet. Toekomstige generaties hebben echter wel profijt van investeringsuitgaven. Voor het nettoprofijs van de overheid voor verschillende generaties maakt het dus uit of de overheid consumeert of investeert.

Voor de houdbaarheid van de overheidsfinanciën maakt het in de CPB-sommen echter niet uit of de overheid geld uitgeeft aan consumptieve doeleinden, dan wel investeert in fysieke infrastructuur of onderwijs. Alle additionele uitgaven ten opzichte van het basispad verslechteren de houdbaarheid van de overheidsfinanciën.<sup>4</sup>

Hieruit blijkt dat, hoewel consumptieve en investeringsuitgaven *ceteris paribus* een groot effect hebben op de overheidsfinanciën, huidige en toekomstige generaties deze anders zullen wegen. In een onderhandelingspel tussen generaties zullen huidige generaties vooral inzetten op consumptieve uitgaven. Toekomstige generaties zullen echter vooral inzetten op investeringsuitgaven en zullen bereid zijn hiervoor een prijs te betalen, bijvoorbeeld in de vorm van een iets hogere schuld.

#### 5 De verdeling van risico's

Behalve de mogelijkheden tot een hoog niveau van welvaart via efficiënte instituties dan wel een hoog niveau van menselijk en fysiek kapitaal, zullen toekomstige generaties ook belang hechten aan de mate waarin zij hiervan verzekerd zijn. Omdat individuen risico-avers zijn, zijn zij bereid een prijs te betalen voor het wegnemen van onzekerheid.

Bij de huidige inzichten raamt het CPB dat een (netto-) beleidsopgave van zo'n  $2\frac{1}{2}$  à 3 procent van het bbp nodig is om te voldoen aan het Musgravecriterium. De studie van het CPB maakt tegelijkertijd inzichtelijk dat de toekomst met vele onzekerheden is omgeven. Uit tabel 2 blijkt dat met name de discontovoet, de levensverwachting, de productiviteit en de zorguitgaven een grote invloed hebben op de beleidsopgave.<sup>5</sup>

4 Ter Rele en Westerhout (2003) hebben ook op dit punt gewezen. *Tax smoothing* vereist juist dat investeringen met netto-inverdieneffecten gedeeltelijk via schuld gefinancierd worden.

5 Deze onzekerheden betekenen overigens niet dat hierdoor de sommen van het CPB niet bruikbaar zijn. Het is zeer waardevol een schatting van de ontwikkeling van overheidsuitgaven en -ontvangsten te laten zien bij ongewijzigd beleid. Deze schattingen vinden plaats op basis van de best beschikbare informatie en methodologische inzichten.

Tabel 2 Invloed van enkele onzekerheden op de beleidsopgave

|                                                    | Beleidsopgave (% bbp) |
|----------------------------------------------------|-----------------------|
| <i>Basisprojectie</i>                              | 2,6                   |
| <i>Mutatie beleidsopgave bij:</i>                  |                       |
| 1%-punt hogere discontovoet                        | - 1,5                 |
| 5%-punt hogere arbeidsmarktparticipatie 55-65 jaar | - 0,3                 |
| 0,5%-punt hogere arbeidsproductiviteitsgroei       | + 1                   |
| 3,4 jaar extra stijging levensverwachting          | + 2,5                 |
| 0,5%-punt hogere zorguitgaven tot aan 2046         | + 2,3                 |

Bron: Van Ewijk *et al.* (2006)

Het CPB houdt in de sommen rekening met deze onzekerheid door een uniforme discontovoet te hanteren die gelijk is aan de risicovrije rente van 1,5 procent plus een risico-opslag van 1,5 procent. Alle toekomstige overheidsuitgaven en -inkomsten worden met een en dezelfde discontovoet van 3 procent contant gemaakt. De risico-opslag die wordt gehanteerd is daarbij afgeleid uit de *equity premium*.<sup>6</sup> Zonder twijfel is de *equity premium* een goede maatstaf voor (niet-diversifieerbare) macro-risico's. De vraag is evenwel of het een juiste maatstaf is voor onzekerheid ten aanzien van de houdbaarheid van de overheidsfinanciën. Zo ligt het voor de hand dat verschillende onzekerheden ten aanzien van het toekomstige verloop van de overheidsfinanciën met elkaar correleren. Dit geldt bijvoorbeeld voor de productiviteitsontwikkeling aan de ene kant en het rendement op aandelen (c.q. het rendement van pensioenfondsen) aan de andere kant. Het feit dat deze onzekerheden niet onafhankelijk van elkaar zijn, betekent dat een stochastisch model nodig is om de risico's voor de overheidsfinanciën adequaat te beprijzen. Zonder een dergelijke analyse is het een hachelijke zaak het risico juist te waarderen c.q. op voorhand uit te gaan van een uniforme discontovoet voor alle toekomstige uitgaven en inkomsten.

Een fundamentele argument om risico's ten aanzien van onzekerheden niet uniform te beprijzen, is dat huidige en toekomstige generaties de verschillende onzekerheden niet uniform zullen wegen. De reden hiervoor is dat de mate waarin huidige en toekomstige generaties worden getroffen wanneer een risico daadwerkelijk optreedt, niet alleen afhangt van het effect op de overheidsfinanciën. De nutsfunctie (en daarmee het welbevinden) van (toekomstige) generaties bestaat immers niet alleen uit het (relatieve) nettoprofijs dat zij van de overheid ontvangen, maar bijvoorbeeld ook uit het aantal gezonde levensjaren en de mogelijkheden voor toekomstige consumptie. Hierdoor zullen toekomstige generaties – bij een gegeven effect op de houdbaarheid van de overheidsfinanciën – het 'risico' van een hoger dan verwachte groei van de arbeidsproductiviteit liever op zich nemen dan het risico van een lager dan verwacht rendement van pensioenfondsen. Met andere woorden, het ene risico is het andere niet, zelfs niet bij een gegeven effect op de overheidsfinanciën. Het principiële punt is hier dat toekomstige generaties onzekerheid niet alleen zullen afmeten aan het risico dat zij een onbetaalde rekening krijgen doorgeschoven, maar ook de gevolgen voor andere factoren waar zij belang aan hechten zullen meewegen. Omdat de nutsfunctie van toekomstige generaties uit meer bestaat dan de (financiële) schuld die zij krijgen doorgeschoven, zullen zij – om te spreken in termen van het Musgravecriterium – zich om meer zaken druk maken dan enkel de ontwikkeling van het relatieve nettoprofijs van de overheid.

Omdat huidige en toekomstige generaties verschillende typen risico verschillend waarderen, zullen zij aan de onderhandelingstafel afspraken maken over een zodanige verdeling ervan die voor beide generaties gunstig is. Dit kan worden geïllustreerd aan de hand van drie onzekerheden, te weten een hogere

6 Zie de box in *Ageing* (Van Ewijk *et al.*, 2006, 55).

productiviteitsgroei, een hogere levenverwachting en een tegenvallende rendementsontwikkeling. Voor alle drie geldt dat ze leiden tot een verslechtering van (de houdbaarheid van) de overheidsfinanciën.

#### *Hogere productiviteitsgroei*

Aan de onderhandelingstafel zullen toekomstige generaties graag bereid zijn het 'risico' van een hogere toekomstige productiviteit op zich te nemen. Immers, tegenover de verslechtering van de overheidsfinanciën staat dat de toekomstige generatie profiteert van een hoger welvaartsniveau (grotere omvang van de taart). Een deel van deze grotere taart kan worden aangewend om de overheidsfinanciën op orde te brengen. Omdat huidige generaties (en dan met name de ouderen) in beperktere mate profiteren van de hogere productiviteitsontwikkeling dan toekomstige generaties, zullen zij niet – of beter: in beperktere mate dan toekomstige generaties – bereid zijn hiervoor te betalen. Aan de onderhandelingstafel zal dus een contract tot stand komen waarbij toekomstige generaties in afwijking van het Musgrave-criterium toezeggen bij een hogere productiviteitsontwikkeling genoeg te nemen met een *in relatieve zin* lager nettoprofijs van de overheid dan de huidige generatie. Omgekeerd geldt dat zij bij een lager dan verwachte productiviteitsontwikkeling een hoger relatief nettoprofijs van de overheid tegemoet kunnen zien.

#### *Hogere levensverwachting*

Ook een hogere levensverwachting leidt in *Ageing* tot een grotere beleidsopgave. Ook hier geldt dat, ervan uitgaande dat mensen positieve waarde toekennen aan meer (gezonde) levensjaren, de toekomstige generatie aan de onderhandelingstafel bereid is een contract te sluiten waarin zij een extra bijdrage levert wanneer zij langer leven dan thans wordt aangenomen. In dit geval geldt dat een dergelijk contract niet alleen efficiënt is, maar ook verdedigbaar vanuit het rechtvaardigheids criterium van Musgrave. Een stijgende levensverwachting betekent immers dat mensen relatief langer profiteren van collectieve arrangementen, maar niet evenredig meer bijdragen. Hun relatieve nettoprofijs van de overheid zal dus toenemen. Indien een constant nettoprofijs het uitgangspunt is, betekent dit dat toekomstige generaties meer moeten bijdragen aan de kosten van een hogere levensverwachting dan huidige generaties.

#### *Lagere rendementsontwikkeling*

Bij de onzekerheid ten aanzien van de rendementsontwikkeling geldt dat hierdoor zowel huidige als toekomstige generaties worden getroffen. Beide generaties zullen profiteren van een hoger rendement, maar inleveren bij een lager rendement. Een bijzonder risico hierbij is dat de tegenvallende rendementsontwikkeling abrupt kan optreden. Zo hebben de laatste jaren laten zien dat door in prijs dalende vermogenstitels pensioenbuffers snel kunnen verdampen en de (verwachte) hoogte van de pensioenen in gevaar kunnen komen. Huidige en toekomstige generaties zullen er aan de onderhandelingstafel voor kiezen dit koersrisico gezamenlijk te dragen. Geen van de generaties zal namelijk het risico willen lopen dat zij, net op het moment dat de pensioendatum intreedt, wordt geconfronteerd met een forse daling van de pensioenvermogens en een navenante daling van de pensioenuitkering. De vraag is wel in hoeverre huidige en toekomstige generaties ervoor zullen kiezen het risico in gelijke mate te dragen. Immers, toekomstige generaties hebben meer mogelijkheden de schok van een tegenvallende rendementsontwikkeling op te vangen dan de huidige generatie en dan vooral de oudere cohorten binnen de huidige generatie. Het lijkt daarom efficiënt de lasten van een tegenvallende rendementsontwikkeling meer dan evenredig neer te leggen bij toekomstige generaties (c.q. bij jonge cohorten).

### Afweging

Bovenstaande analyse suggereert dat de vraag hoe om te gaan met risico's zowel vanuit een oogpunt van *efficiency* als vanuit een oogpunt van *equity* van belang is. De onderhandeling over de verdeling van deze risico's kan niet worden overgelaten aan de markt (c.q. aan de onderhandeling tussen huidige en toekomstige generaties), vanwege het simpele feit dat toekomstige generaties niet aan tafel zitten. Interessant is daarom om te bezien in hoeverre dit marktfalen een reden is voor overheidsoptreden. Uitgangspunt hierbij zou moeten zijn dat risico's worden neergelegd bij generaties die deze risico's het best kunnen en/of willen dragen. De hierboven behandelde onzekerheden laten zien dat het antwoord op de vraag welke generatie dat is, per risico verschilt. Ten eerste omdat de welvaart van generaties in verschillende mate wordt getroffen door een voor de overheidsfinanciën negatieve ontwikkeling: er zijn (relatieve) winnaars en verliezers (*equity*-argument). Ten tweede omdat generaties in verschillende mate in staat zijn de gevolgen van deze negatieve ontwikkeling op te vangen (*efficiency*-argument). Slechts ter illustratie wordt hier voor elk van de genoemde onzekerheden een voorbeeld gegeven hoe de overheid efficiënte contracten tussen generaties kan trachten na te bootsen, door deze contracten als het ware af te dwingen dan wel institutioneel te verankeren.

Ten aanzien van de productiviteitsontwikkeling is hierboven aangegeven dat aan de onderhandelingsstafel een contract tot stand zal komen waarbij een hogere (lagere) productiviteitsontwikkeling voor toekomstige generaties samengaat met een in *relatieve* zin lager (hoger) nettoprofijs van de overheid dan de huidige generatie. Dit kan worden vormgegeven door de overheidsuitgaven (of bepaalde categorieën daarvan) flexibel te koppelen aan de productiviteitsontwikkeling. Zo kan worden afgesproken dat bij een productiviteitsstijging boven de 1 procent bepaalde overheidsuitgaven minder dan evenredig meestijgen met de productiviteitsontwikkeling, maar dat bij een productiviteitsstijging onder de 1 procent de desbetreffende uitgaven meer dan evenredig toenemen.

Voor de onzekerheid ten aanzien van de levensverwachting is geconcludeerd dat toekomstige generaties bereid zijn een prijs te betalen (c.q. wensen een premie te ontvangen) indien de levensverwachting meer (minder) stijgt dan verwacht. Een concrete vertaling van dit contract is om de hoogte van de pensioenuitkering te koppelen aan de levensverwachting van de verschillende leeftijdscohorten. Dit zou zowel in de eerste pijler van het pensioensysteem (door de overheid) als in de tweede pijler (door pensioenfondsen) kunnen plaatsvinden. Varianten op een dergelijk arrangement wordt inmiddels in een aantal landen toegepast. Zo gaat in Zweden een hogere resterende levensverwachting op het moment van pensionering gepaard met een jaarlijks lagere pensioenuitkering. Een simpeler variant is om de pensioenleeftijd mee te laten bewegen met de levensverwachting. Een voordeel is dat er geen onverwachte aanpassingen in de rechten van gepensioneerden plaatsvinden. Actieven daarentegen kunnen anticiperen op de stijgende levensverwachting en daar hun uittreedbeslissing mede op baseren.

De onzekerheid ten aanzien van de toekomstige rendementsontwikkeling zal gezamenlijk worden gedragen door huidige en toekomstige generaties omdat zij er beide door getroffen worden. Dit is precies wat pensioenfondsen doen. De spreiding van het risico over verschillende generaties gebeurt in eerste instantie via het aanhouden van financiële buffers die schokken (deels) kunnen opvangen. Deze buffers zijn niet alleen nodig om huidige generaties meer zekerheid te bieden ten aanzien van de hoogte van hun pensioenuitkering, maar ook om huidige generaties mee te laten betalen aan het risico dat toekomstige koersschokken het pensioen van de volgende generatie onder druk zet. Een aanvullende mogelijkheid is om – net als bij het risico van langer leven – de pensioenaanspraak deels te koppelen



aan het gerealiseerde pensioenrendement. Dit kan worden ingevuld door de ingangsdatum van een gegeven pensioenuitkering mee te laten bewegen met het beleggingsresultaat van het pensioenfonds. Het risico wordt daarbij neergelegd bij de premiebetaler via een prikkel zich langer aan te bieden op de arbeidsmarkt in plaats van bij de uitkeringsgerechtigden.

## 6 De politieke economie van hervormen

Hervormingen gericht op een betere risicoverdeling dan wel het vergroten van de mogelijkheden voor toekomstige welvaartscreatie zullen huidige generaties niet zomaar accepteren. Zij zullen aanpassingen in instituties trachten tegen te houden wanneer dit gepaard gaat met hoge (gepercipiëerde) aanpassingskosten en/of met minder consumptiemogelijkheden op de korte termijn. Ook is het maar de vraag in hoeverre zij direct al de baten zien van het verbeteren van de schokbestendigheid van instituties als deze op korte termijn financiële nadelige gevolgen heeft.

Het aardige van het onderhandelingspel is dat het aanknopingspunten oplevert die kunnen bijdragen aan het draagvlak voor hervormingen. Vanuit de traditionele theorie weten we dat hervormingen het beste kunnen worden doorgevoerd in een periode van hoogconjunctuur. De mogelijk negatieve gevolgen op korte termijn (aanpassingskosten) kunnen dan beter worden gedragen. De praktijk is vaak een andere. Niet zelden wordt een langdurige periode van lage groei aangegrepen om de urgentie van hervormingen kracht bij te zetten. In een studie van het IMF (2004) wordt aangegeven dat een economische crisis een *blessing in disguise* kan zijn voor het doorvoeren van economische hervormingen. Dit betekent dat de thans door het CPB verwachte flink aantrekkende economische groei voor 2006 en 2007 een slechte uitgangspositie is voor het doorvoeren van verdere hervormingen met het oog op de vergrijzing.

In hoeverre biedt het onderhandelingspel aanknopingspunten om uit deze *status quo bias* te geraken? Een belangrijke vondst is dat de analyse leert dat een dergelijk onderhandelingspel geen *zero sum game* is; Pareto-efficiënte verbeteringen zijn mogelijk door de wensen van verschillende generaties op een slimme manier tegen elkaar uit te ruilen.

Het onderhandelingspel suggereert om behalve te sparen ook te investeren in toekomstige generaties. Investeren in menselijk en fysiek kapitaal leveren vruchten op voor zowel huidige als toekomstige generaties. Ook institutionele hervormingen dragen bij aan de welvaart van huidige en toekomstige generaties. Het kan daarbij verstandig zijn de vruchten die deze hervormingen op termijn opleveren al op korte termijn zichtbaar te maken, deels om de generatie die de hervorming doorvoert te compenseren voor de gemaakte aanpassingskosten. Een voorbeeld hiervan is de combinatie van duurverkortings in de WW met een verlaging van de WW-premie ('boter bij de vis').<sup>7</sup> In de vorige paragraaf is een aantal concrete voorbeelden gegeven hoe de overheid de verdeling van risico's die generaties aan de onderhandelings tafel overeen zouden kunnen komen als het ware kan nabootsen via een intelligente vormgeving van instituties. Huidige en toekomstige generaties zouden beter af zijn wanneer impliciete afspraken over het delen van de risico's expliciet geïncorporeerd worden in de instituties.

Een separaat punt dat in dit kader aandacht verdient is dat hervormingen niet alleen tot herverdeling tussen generaties leiden maar in de regel ook gepaard gaan met herverdeling binnen generaties. Dit geldt in het bijzonder voor maatregelen die gepaard gaan met een andere herverdeling over de levensloop. Hierbij vindt per definitie geen herverdeling plaats *tussen* generaties, maar zal wel herverdeling *binnen* een generatie optreden. Ook de aanpassingskosten als gevolg van hervormingen zal binnen een generatie herverdelende effecten hebben. Het onderhandelingspel laat zien dat tussen generaties een

7 Zie ook Oosterwijk (2005).

afruïl bestaat tussen de zekerheid van het welvaartsniveau aan de ene kant en de wens om mee te delen in de relatieve welvaartsontwikkeling aan de andere kant. Het inzicht dat mensen bereid zijn genoegen te nemen met een lager relatief profijt van de overheid indien daar meer zekerheid over het absolute niveau van dit profijt tegenover staat, kan ook worden gebruikt om (pijnlijke) ingrepen voor de huidige generatie acceptabel te maken. Dit kan wederom het best aan de hand van een concreet voorbeeld worden geïllustreerd. Indien een volgend kabinet het wenselijk acht met het oog op de vergrijzing de AOW-leeftijd geleidelijk te verhogen, dan kan het ervoor kiezen deze maatregel te flankeren met inkomenspolitieke garanties. Zo'n afspraak kan, afhankelijk van de inkomenspolitieke wensen van het desbetreffende kabinet, op vele manieren worden ingevuld. Zo kan worden vastgelegd dat gedurende de periode waarin de AOW-leeftijd stijgt, (i) de AOW-uitkering gelijke tred zal houden met de contractloonstijging ofwel geen ontkoppeling plaatsvindt, of (ii) de AOW-uitkering in deze periode jaarlijks ten minste met een bepaald percentage zal stijgen of (iii) de AOW niet (verder) zal worden gefiscaliseerd. Toekomstige gepensioneerden zullen de hiermee gepaard gaande zekerheid ten aanzien van de AOW mogelijk prefereren boven een scenario waarin thans niet wordt ingegrepen, maar onzekerheid blijft bestaan over de ontwikkeling van de AOW op (middel)lange termijn c.q. in de volgende kabinetsperiode.

Al met al resulteert dit in een beleidsagenda waarin wordt geïnvesteerd in de mogelijkheden voor welvaartsgroei van huidige en toekomstige generaties, waar de onzekerheden ten aanzien van welvaartsgroei worden gedragen door groepen die relatief het meest van de welvaartsgroei profiteren en waar de aanpassingslasten voor huidige generaties op een evenredige wijze worden verspreid. Hiermee wordt zichtbaar dat de overheid niet alleen bezuinigt uit budgettaire noodzaak, maar tegelijkertijd ook investeert en hervormt om welvaartsgroei mogelijk te maken voor zowel huidige als toekomstige generaties.

### Literatuur

- Ewijk, C. van, D.A.G. Draper, H.J.M. ter Rele, E.W.M.T. Westerhout, and J.H.M. Donders (2006), *Ageing and the Sustainability of Dutch Public Finances*, Special Publication No. 61, Den Haag: Centraal Planbureau
- IMF (2004), *Fostering Structural Reforms in Industrial Countries*, World Economic Outlook, Washington DC: IMF
- Mooij, R.A. de (2006), *Reinventing the Welfare State*, Special Publication No. 60, Den Haag: Centraal Planbureau
- Oosterwijk, J.W. (2005), Veerkracht en vertrouwen, *Economisch Statistische Berichten*, 90(4450), 4-7
- Rele, H.J.M. ter (2005), *Measuring Lifetime Redistribution in Dutch Collective Arrangements*, Document No. 79, Den Haag: Centraal Planbureau
- Rele, H.J.M. ter, en E.W.M.T. Westerhout (2003), Schuldfinanciering van overheidsuitgaven?, *Tijdschrift voor Openbare Financiën*, 35(4), 158-167
- Sørensen, P.B., M.I. Hansen, and A.L. Bovenberg (2006), *Individual Savings Accounts and the Life-Cycle Approach to Social Insurance*, Mimeo, Copenhagen/Tilburg: University of Copenhagen/Statistics Denmark/CentER/Netspar
- Stiglitz, J., and J. Yun (2002), *Integration of Unemployment Insurance with Retirement Insurance*, Working Paper No. 9199, Cambridge MA: NBER
- Thio, V. (2002), *De inkomenspositie van ouderen: toekomstige ontwikkelingen en fiscalisering van de AOW-premie*, Werkdocument nr. 230, Den Haag: Ministerie van SZW

# Vergrijzing is nog steeds een verdelingsprobleem

H.A.A. Verbon\*

## Samenvatting

De vergrijzingsstudie van het CPB uit 2006 berekent een fors grotere ombuigingslast om de overheidsfinanciën houdbaar te maken dan de soortgelijke studie uit 2000. De overheidsuitgaven groeien per saldo sneller, vooral als gevolg van hogere zorgkosten. Het CPB rekent een aantal maatregelen door die deze houdbaarheid kunnen verzekeren. Ze komen vooral ten laste van ouderen: verhoging van de indirecte belastingen, fiscalisering van de AOW en een verhoging van de pensioengerechtigde leeftijd. Deze maatregelen voldoen aan het door het CPB gehanteerde Musgravecriterium dat het relatieve profijt van de overheid voor ieder cohort gelijk moet zijn. Dit criterium houdt echter geen rekening met de voorkeur van cohorten voor de spreiding van de consumptie over het gehele leven. Zou dat wel worden gedaan, dan zouden de doorgerekende maatregelen wellicht minder voor de hand liggen. Het zou daarom goed zijn als het CPB ook andere welvaartsriteria zou gebruiken, bij voorkeur op basis van door politieke partijen uitgesproken oordelen. Een beleidsoptie die in de CPB-studie niet wordt gezien maar die wel bijdraagt aan de oplossing van het vergrijzingsvraagstuk wordt gevormd door maatregelen die aanzetten tot het krijgen van (meer) kinderen, zoals stortingen door de overheid in het levenslooppfonds van mensen die kinderen opvoeden.

## Trefwoorden

vergrijzing, houdbaarheid overheidsfinanciën, Musgravecriterium

## 1 Inleiding

Een basisstelling in het boek *Overmoed en onbehagen* van Bert de Vries was dat vergrijzing geen financieel probleem kan zijn omdat de extra belasting die toekomstige ouderen betalen de toename van de AOW-uitgaven en de zorguitgaven die met de vergrijzing samenhangen vrijwel dekken.<sup>1</sup> Dit zou zijn op te maken uit het CPB-rapport uit 2000 *Ageing in The Netherlands*.<sup>2</sup> Inderdaad kan men uit de tabellen 4.4 en 4.5 van dit rapport afleiden dat in huidige euro's gemeten, en afgezien van economische groei of inflatie, de uitgaven aan de AOW zullen stijgen van ongeveer 24 mld nu tot 45 mld over 30 jaar, ofwel een stijging van 21 mld euro. De inkomens uit aanvullende pensioenen stijgen, opnieuw in euro's van nu, van 20 mld nu tot 65 mld over dertig jaar. Over die pensioeninkomens wordt gemiddeld ongeveer 38 procent aan belastingen betaald, en dus zal de belastingopbrengst op gepensioneerden stijgen van 17 mld nu naar 42 mld over 30 jaar. Volgens het CPB zouden de pensioenpremies over deze periode ongeveer constant blijven, zodat de stijging van de belasting op pensioeninkomens met 25 mld deels teniet zou gedaan worden door hogere belastingaftrek van premies. De extra belasting op pensioeninkomens zou zelfs bijna voldoende zijn om hogere zorguitgaven die samenhangen met de vergrijzing, door De Vries enigszins optimistisch op 7 mld euro geschat, te kunnen financieren.

\* Universiteit van Tilburg en NETSPAR.

1 De Vries (2005).

2 Van Ewijk et al. (2000).

In diezelfde tabellen 4.4. en 4.5 staat ook dat vanaf 2040 het EMU-tekort niet meer in de hand kan worden gehouden en de schuld op een explosief pad terecht komt. Om dit te voorkomen en de collectieve sector 'houdbaar' te maken, zou een permanente en onmiddellijke bezuiniging van 0,7 procent bbp nodig zou zijn. Het kabinet-Balkenende II voldeed met lof aan deze inspanningseis: bij het regeerakkoord werd per saldo een bezuiniging van 1,3 procent bbp aangekondigd.<sup>3</sup> Desondanks is volgens de jongste berekeningen van het CPB het gat dat vanaf 2040 ontstaat tussen ontvangsten en uitgaven alleen maar groter geworden, en is er daarom een grotere terugdringing van het overheidstekort vereist, namelijk van 2,6 procent bbp, oftewel 13 mld euro per jaar.<sup>4</sup>

De vraag is natuurlijk welke partijen bij de volgende kabinetsformatie een dergelijke extra bezuinigingseis voor hun rekening willen nemen, nu in Nederland de bezuinigingsmoeheid in ieder geval onder de kiezers allereerste is toegeslagen.

Maar een minstens zo belangrijke vraag is uiteraard wat de oorzaak is van de verslechterende vooruitzichten. In paragraaf 2 zie ik wat er precies veranderd is in de vooruitzichten van de ontvangsten en de uitgaven van de overheid voor de komende 50 jaar. Daarna komt in paragraaf 3 aan de orde op welke wijze de problematiek zou kunnen worden opgelost in de zienswijze van het CPB en hoe urgent het is om nu maatregelen te nemen. Tenslotte ga ik in paragraaf 4 in op de vraag of het CPB het aangewezen instituut is om ons de weg te wijzen op de weg naar de volgende eeuw. Paragraaf 5 bespreekt enige alternatieve beleidsopties. Paragraaf 6 trekt conclusies.

## 2 Ontvangsten en uitgaven van de overheid, basisvariant, 2020-2060

Bij ongewijzigd beleid voorziet het CPB op dit moment<sup>5</sup> voor het totaal van de overheidsuitgaven voor de jaren 2020 en 2040 een toename ten opzichte van de berekeningen uit 2000.<sup>6</sup> Voor het jaar 2060 is er echter geen verschil tussen de meest recente projectie en die uit 2000, zoals blijkt uit tabel 1, waar voor een aantal uitgavencategorieën de verschillen in projecties zijn gegeven. 'Meevallers' vinden we bij de arbeidsongeschiktheidsregeling en de rente op de overheidsschuld, terwijl de tegenvaller met name bij de zorg gevonden kan worden.

Tabel 1 Stijgingen (+) of dalingen (-) van overheidsuitgaven in de basisvariant\*

|                           | 2020                 | 2040                 | 2060                 |
|---------------------------|----------------------|----------------------|----------------------|
|                           | <i>Raming 2006</i>   | <i>Raming 2006</i>   | <i>Raming 2006</i>   |
|                           | <i>- raming 2000</i> | <i>- raming 2000</i> | <i>- raming 2000</i> |
| Uitgaven (% bbp)          |                      |                      |                      |
| AOW                       | -0,2                 | -0,2                 | -0,1                 |
| Arbeidsongeschiktheid     | -0,7                 | -0,8                 | -1,9                 |
| Zorg                      | 1,7                  | 1,5                  | 1,2                  |
| Overige primaire uitgaven | 0,7                  | 1,4                  | 2,1                  |
| Rente op schuld           | -0,2                 | -0,4                 | -1,3                 |
| Totaal                    | 1,3                  | 1,5                  | 0,0                  |

\* De cijfers geven de projecties uit Van Ewijk *et al.* (2006) minus de projecties uit Van Ewijk *et al.* (2000) weer.

3 Of dit voornemen gerealiseerd is, is natuurlijk een andere vraag. Het streven van Balkenende II om tot een feitelijk EMU-saldo voor 2006 van 0,9% bbp te komen, is niet gehaald. Aannemende dat er geen verdere tegenvallers zullen zijn, zal dit tekort volgens de jongste Miljoenennota het dubbele gaan bedragen.

4 Van Ewijk *et al.* (2006).

5 Van Ewijk *et al.* (2006).

6 Van Ewijk *et al.* (2000).



De extra uitgaven van de zorg kunnen verklaard worden uit het feit dat door de hervorming van het stelsel van zorgverzekeringen een deel van de uitgaven die voorheen als *privaat* werden beschouwd nu onderdeel zijn geworden van de *collectieve* uitgaven. Het nieuwe stelsel impliceert dan ook een *toename* van de solidariteit, doordat de premies van de basisverzekering voor geen enkele groep meer in verband staat met het verzekerde risico. Dit betekent met name dat er door de hervorming een *hervreiding* plaats heeft gevonden ten gunste van ouderen die in het nieuwe stelsel, in verhouding tot hun risico, lagere premies betalen.

Zoals het CPB zelf aangeeft is er een aannemelijke kans dat ook de opgehoogde uitgaven aan zorg nog een onderschatting vormen van de te verwachten uitgaven.<sup>7</sup> Een deel van de oorzaak daarvan is dat door de technische ontwikkeling de vraag naar medische behandeling zal toenemen. Omdat een groot deel van de toename van de kennis wordt geproduceerd door winstmaximaliserende ondernemingen zal technische ontwikkeling vooral bij die ziekten plaatsvinden waar de meeste vraag is te verwachten. Die vraag zal onder invloed van de vergrijzing meer en meer gericht zijn op behandeling van de typische ouderenziekten. Zoals bekend hoeft een toename van behandelingsmogelijkheden niet een grotere kans op genezing te betekenen<sup>8</sup>, maar leidt dit wel zeker tot een toename van de vraag naar de producten van de medische industrie, en dus ook tot een toename van de winst voor deze industrie. De markt van ouderenziekten is door de aanstormende vergrijzing een *groeimarkt* waar veel geld is te verdienen voor de medische industrie. De technische ontwikkeling in die markt, en de daaruit voortvloeiende kostenstijgingen, kunnen dan wel eens veel groter zijn dan we nu kunnen voorzien.

Een meevaller in de voorziene uitgavenontwikkeling betreft de arbeidsongeschiktheidsregeling. Hierbij is rekening gehouden met de hervorming van de WAO (nu WIA geheten: 'Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen'). In de nieuwe regeling wordt alleen een uitkering verstrekt aan diegenen die 'volledig en onomkeerbaar arbeidsongeschikt' zijn. Voorheen was het voldoende om zonder meer arbeidsongeschikt te zijn. Van deze maatregel wordt veel verwacht. Het CPB gaat ervan uit dat het aantal mensen dat recht heeft op een uitkering van een arbeidsongeschiktheidsregeling 300.000 lager zal zijn dan onder de oude WAO. Dat is een zeer optimistische schatting van de effecten van deze hervorming. Het is voorlopig afwachten wat in de uitvoeringspraktijk verstaan zal worden onder volledig en onomkeerbaar arbeidsongeschikt. Aangezien het in de WIA zeer onaantrekkelijk wordt om gedeeltelijk afgekeurd te worden, ligt het voor de hand dat meer mensen volledig afgekeurd zullen worden. Door het *de facto* afschaffen van de VUT door het huidige kabinet is de kans bovendien aanwezig dat de WIA weer, net als vroeger, gebruikt zal blijven worden als een aantrekkelijke vervroegde-uittreedingsroute.

De ontvangsten en uitgaven zijn berekend onder de veronderstelling van ongewijzigd beleid. Een opvallende afwijking van deze veronderstelling is dat aangenomen wordt dat de uitkeringen volledig welvaartsvast zijn, dat wil zeggen dat zij gekoppeld worden aan de verdiende lonen in plaats van aan de CAO-lonen. Als daarentegen het koppelingsbeleid van de afgelopen 25 jaar wordt voortgezet, zal dat tot meevallende overheidsuitgaven leiden.<sup>9</sup>

7 Van Ewijk *et al.* (2006), 110.

8 Zie Weisbrod (1991).

9 Zie daarover De Kam in dit nummer.

Tabel 2 Stijgingen (+) of dalingen (-) van overheidsontvangsten in de basisvariant\*

|                                    | 2020                         | 2040                         | 2060                         |
|------------------------------------|------------------------------|------------------------------|------------------------------|
|                                    | Raming 2006<br>– raming 2000 | Raming 2006<br>– raming 2000 | Raming 2006<br>– raming 2000 |
| Ontvangsten (% bbp)                |                              |                              |                              |
| Inkomstenbelasting, excl. pensioen | 1,9                          | 2,4                          | 2,3                          |
| Belasting op pensioenen            | -0,4                         | -1,5                         | -1,5                         |
| Vennootschapsbelasting             | -0,7                         | -0,8                         | -0,9                         |
| Aardgasopbrengsten                 | -1,2                         | -1,5                         | -1,4                         |
| Overige ontvangsten                | 0,8                          | 1,2                          | 0,3                          |
| Totaal                             | 0,4                          | -0,2                         | -1,2                         |

\* De cijfers geven de projecties uit Van Ewijk *et al.* (2006) minus de projecties uit Van Ewijk *et al.* (2000) weer.

In Tabel 2 vinden we voor de ontvangsten van de overheid voor een aantal categorieën de verschillen in projecties tussen de 2006- en de 2000-studie van het CPB. Het probleem van de 2,6 procent bbp blijkt vooral door de ontvangstenkant van de overheidsbegroting veroorzaakt te worden. Daarbij gaat het vooral om twee zaken, namelijk de opdroging van de aardgasopbrengsten en de fors lagere belastingopbrengsten op pensioeninkomen.

Dit laatste hangt weer samen met de lagere rente waar het CPB in vergelijking met de 2000-studie van uitgaat. Terwijl het CPB er nu van uitgaat dat het reële rendement voor pensioenfondsen gelijk is aan 3 procent, werd er in 2000 nog uitgegaan van een reëel rendement van  $5\frac{3}{4}$  procent. Dat was zelfs toen al een erg optimistische aanname. In grote delen van de westerse wereld zijn pensioenfondsen al enige tijd bezig pensioenpremies te investeren in bedrijven. De vraag naar dat geld neemt echter niet navenant toe. Door de vergrijzing zijn er immers geen extra werkenden om die extra investeringen te bedienen. Zelfs snel groeiende ontwikkelingslanden, zoals India en China, voeren per saldo kapitaal uit, zodat ook daar pensioenfondsen hun pensioenbeleggingen moeilijk kwijt kunnen, als ze dat al zouden willen.

Deze ontwikkeling zet een dalende druk op het rendement op pensioenvermogen. Een lager rendement betekent dat het vermogen van een pensioenfonds niet zo snel groeit als was verwacht, zodat op termijn of de gepensioneerden minder pensioeninkomen ontvangen, of de werkenden hogere premies moeten betalen om de pensioenvermogens op peil te houden.<sup>10</sup> Met het middelloonstelsel, zoals veel pensioenfondsen dat momenteel kennen, zijn de pensioeninkomens bij vermogensproblemen voor de pensioenfondsen eenvoudiger neerwaarts aan te passen dan onder het tot voor kort geldende eindloonstelsel. Nu immers kunnen niet alleen ingegane pensioenen minder dan volledig geïndexeerd worden, maar geldt dat ook voor pensioenclaims die nog worden opgebouwd. Daar volgens tabel 5.5 uit de CPB-studie van 2006 de premiedruk de komende 15 jaar nog blijft stijgen, maar desondanks de pensioeninkomens achterblijven bij de ontwikkeling van de lonen<sup>11</sup>, heeft het CPB kennelijk de last

10 Dit was natuurlijk ook in 2000 al bekend. Het is bijvoorbeeld niet zo moeilijk uit te rekenen dat als het rendement één procent lager zou zijn dan aangenomen door het CPB in 2000, en de tegenvallende rendementen voor de pensioenfondsen dan in korting zouden worden gebracht op de pensioeninkomens, het totaal aan uitbetaalde pensioenen over 30 jaar bovenop de AOW nog hoogstens 45 mld in plaats van 65 mld in huidige euro's zou bedragen. Dit zou tot een verlies aan belastingopbrengst van 8 mld euro leiden.

11 Van Ewijk *et al.* (2006). Dit valt niet rechtstreeks op te maken uit deze publicatie, maar blijkt uit tabel 5.1, waar in vergelijking met Van Ewijk *et al.* (2000) de belastingopbrengst op pensioeninkomen vanaf 2040 met ongeveer 1,5 procentpunt is gedaald. Onderhandse informatie van het CPB leert inmiddels dat het pensioen als percentage van het eindloon nu als volgt wordt berekend: 2006: 48,8; 2020: 49,4; 2040: 50,7 en 2060: 52,3. Deze cijfers leiden in vergelijking met Van Ewijk *et al.* (2000) tot zo veel vragen dat ik ze slechts ter kennisgeving vermeld.

van aanvullingen op het pensioenvermogen verdeeld over werkenden en ouderen. Tabel 3, die deels gebaseerd is op aanvullende informatie van het CPB, bevestigt dit vermoeden.

Tabel 3 Pensioenen en premies in de basisvariant

|                       |                          | 2001/2006 | 2020 | 2040 | 2060 |
|-----------------------|--------------------------|-----------|------|------|------|
| Pensioenen (% bbp)    | Raming 2000 <sup>a</sup> | 4,1       | 7,3  | 12,9 | 13,4 |
|                       | Raming 2006 <sup>b</sup> | 4,3       | 6,0  | 8,7  | 8,1  |
| Uitkering (% loonsom) | Raming 2000 <sup>a</sup> | 9,1       | 14,7 | 26,2 | 27,1 |
|                       | Raming 2006 <sup>b</sup> | 10,7      | 14,2 | 21,0 | 19,4 |
| Premies (% loonsom)   | Raming 2000 <sup>a</sup> | 6,8       | 6,8  | 7,2  | 8,0  |
|                       | Raming 2006 <sup>b</sup> | 14,8      | 16,3 | 13,9 | 14,6 |
| Pensioen (% eindloon) | Raming 2000 <sup>a</sup> | 38,1      | 42,4 | 50,2 | 53,9 |
|                       | Schatting <sup>c</sup>   | 44,8      | 41,0 | 40,2 | 38,6 |

a Van Ewijk *et al.* (2000).

b Van Ewijk *et al.* (2006).

c Berekend als: [(uitkering Van Ewijk *et al.* (2006)/uitkering Van Ewijk *et al.* (2000)) x Pensioen in % eindloon, Van Ewijk *et al.* (2000)].

Tabel 3 illustreert hoe dramatisch de gevolgen zijn van het verslechterend rendement op het stelsel van aanvullende pensioenen. Terwijl volgens Van Ewijk *et al.* (2006) de pensioenuitkeringen als percentage van de loonsom in 2060 bijna 40 procent lager zijn dan in Van Ewijk *et al.* (2000) nog werd verwacht, en bijgevolg ook de uitgaven aan pensioenen in procenten van het bbp fors afnemen, komen de premiebijdragen in dat jaar 80 procent hoger uit dan in 2000 nog werd verwacht. Wat dit alles zal betekenen voor het pensioenresultaat, kan het CPB niet eenduidig uitrekenen. Een grove schatting van mijzelf geeft aan dat in 2060 het pensioeninkomen volgens de jongste schattingen nog geen 39 procent van het eindloon bedraagt, terwijl in Van Ewijk *et al.* (2000) een verwacht pensioenresultaat van bijna 54 procent werd vermeld.

Ondanks dat volgens tabel 3 de pensioenpremies veel hoger uitkomen, blijkt in tabel 2 de opbrengst van de inkomstenbelasting op de niet gepensioneerden mee te vallen met rond de 2 procent bbp. Kennelijk stijgen onder invloed van de schaarste op de arbeidsmarkt de lonen in de rest van de eeuw harder dan het nationaal inkomen. Het toont aan dat pensioeninkomens en arbeidsinkomens de komende periode uiteen zullen groeien.

Opvallend in tabel 2 is overigens dat de opbrengst van de vennootschapsbelasting flink gaat afnemen. De opbrengst wordt ten opzichte van de projectie in 2000 ongeveer dertig procent lager. Dit moet dan samenhangen met het feit dat de lagere kapitaalproductiviteit die voortvloeit uit de vergrijzing ook tot lagere winsten leidt. Het is waarschijnlijk dat in een vergrijzende maatschappij winsten in de 'traditionele' industriële sectoren onder druk zullen komen omdat er een verschuiving komt in de vraag van 'high-tech' naar meer op verzorging gerichte diensten.<sup>12</sup> De laatste sector is zeer arbeidsintensief, heeft dus last van de ziekte van Baumol en zal bij gevolg, ondanks de toenemende vraag naar zijn producten, evenmin op hoge winstcijfers mogen rekenen. Of dit mechanisme in het door het CPB gebruikte GAMMA-model aanwezig is, is overigens niet helemaal duidelijk.

Een ontwikkeling van tegenvallende rendementen op beleggingen en, daartegenover, toenemende lonen, is een van de belangrijkste kenmerken in een wereld waar veel maatschappijen vergrijzen. Ondanks de dalende rentebetalingen op de overheidsschuld zijn de negatieve effecten van tegenvallende rendementen op beleggingen sterker dan dit positieve effect. Helaas is het dus niet zo dat we door een combinatie van omslagstelsel en kapitaaldekkingsstelsel onszelf verzekerd hebben tegen de

<sup>12</sup> Zie ook Van Groezen *et al.* (2006).

risico's die met demografische schokken gepaard gaan. Maar er steekt wel een heel curieuze paradox achter deze ontwikkeling. Ondanks de dalende rente stijgt de overheidsschuld tot onbeheersbare niveaus en wordt de overheid gedwongen meer te sparen. Bij een dalende rente en stijgende lonen zou eigenlijk een hoger aandeel van het omslagstelsel verwacht mogen worden. De invloed daarvan moet echter juist verminderd worden omdat door het omslagstelsel toekomstige tekorten bij ongewijzigd beleid alleen maar zullen toenemen.

### 3 Hoe kan de overheidssector houdbaar blijven?

Als we de uitkomst van de CPB-studie, namelijk dat voor houdbare overheidsfinanciën een onmiddellijke verlaging van het EMU tekort met 2,6 procent bbp nodig is, voor waar aannemen dan is de volgende vraag hoe dat valt te realiseren. In de *benchmark* van het CPB wordt het gewenste resultaat verkregen door op de uitgaven aan materiële consumptie van de overheid te bezuinigen. Zoals het CPB zelf aangeeft, is dit alleen maar gedaan om de gedachten te bepalen. Uiteraard is zo'n ingreep in werkelijkheid niet mogelijk; het zou zo ongeveer betekenen dat de ambtenaren zonder materiaal komen te zitten om hun werk te kunnen doen.

De 'echte' ingrepen staan in hoofdstuk 7 van het rapport. Ingerepen worden bij voorkeur zo vorm gegeven dat negatieve arbeidsmarkteffecten tot een minimum beperkt blijven. Het probleem van de vergrijzing is immers juist een relatief tekort aan werkenden, zodat arbeidsparticipatie door de overheid gestimuleerd zou moeten worden. Van de in hoofdstuk 7 genoemde maatregelen betreft er één een uitstel van een ingreep tot 2040, de andere drie alternatieven betreffen ingrepen die vooral ouderen treffen.

Als we de verwachte inkomsten en uitgaven van de overheid voor waar aannemen, is er een zekere ratio om ingrepen uit te stellen tot 2040. Volgens tabel 5.1 zal vanaf 2040 het EMU-tekort onbeheersbaar worden en aan een explosief pad beginnen. Beleidsmakers zouden voorzichtigshalve tot die tijd kunnen wachten met ingrepen die houdbare overheidsfinanciën garanderen. Als het uiteindelijk niet zo'n vaart loopt, kan men de ingrepen geheel achterwege laten en als het wel noodzakelijk blijkt te zijn, dan is de extra ingreep zoals De Vries in dit nummer ook opmerkt, ook niet onoverkomenlijk. In plaats van 2,6 procent bbp nu, zal er in dat geval in 2040 voor 4 procent bbp moeten worden ingegrepen. *Ex post* zal er dan een overdracht van toekomstige naar huidige generaties hebben plaatsgevonden: met name de cohorten die geboren zijn rond 1960 ontlopen zo de negatieve effecten van de bezuinigingen die direct hadden moeten ingaan, terwijl alle cohorten die geboren worden vanaf 2010 slechter af zullen zijn dan in het basisscenario.

De door het CPB beschouwde maatregelen die direct ingaan hebben vooral effect op de ouderen. Dit is inderdaad het meest effectief, omdat van gepensioneerden verwacht mag worden dat ze niet meer, of niet meer zo lang op de arbeidsmarkt actief zijn. Het tekent echter ook de al aangehaalde paradox waar we in verzeild dreigen te raken. Om de welvaartsstaat te redden die toch vooral uit voorzieningen voor ouderen bestaat, zullen de ouderen gekort moeten worden.<sup>13</sup>

De eerste ingreep is een verhoging van de indirecte belastingen. Dit heeft negatieve effecten voor alle leeftijdsgroepen, maar vooral voor ouderen, omdat hun consumptiequote relatief groot is. Het effect op de inkomensverdeling tussen niet en wel gepensioneerden wordt overigens niet gegeven door het CPB, maar het ligt voor de hand dat in vergelijking met het basisscenario de positie van ouderen ten opzichte van jongeren nog meer verslechtert. Hoewel deze variant relatief gunstig blijkt te zijn in vergelijking met het basisscenario, met name voor het levensinkomen van toekomstige geboor-

<sup>13</sup> Dit doet een beetje denken aan de beroemde uitspraak van een anonieme Amerikaanse overste ten tijde van de Vietnamoorlog dat om de stad Bentre te redden ze vernietigd moest worden.



tencohorten, zal voor ieder cohort dat gedurende hun hele leven onder de maatregel valt, gelden dat er wordt herverdeeld van de oude naar de jonge periode van het leven.

Een tweede variant betreft de fiscalisering van de AOW. Het voordeel van deze maatregel is dat de koopkracht van de minima onder de ouderen door deze maatregel niet negatief beïnvloed wordt. Deze verhoging van belasting op aanvullende pensioeninkomens neemt bijna de helft van de bezuinigingsnoodzaak weg, en heeft de last van het houdbaar maken van de overheidsfinanciën bij de 'rijkere' bejaarden gelegd. Na invoering van fiscalisering van de AOW resteert er nog maar slechts 1,8 procent bbp aan bezuinigingsstaakstelling, oftewel, in euro's van nu zal een permanente bezuiniging van 9 mld euro voldoende zijn voor houdbaarheid.

Een laatste variant is de onvermijdelijke verhoging van de pensioengerechtigde leeftijd van 65 naar 67 jaar. Op de levensinkomens van alle generaties heeft dit uiteraard een positief effect door de toename van het arbeidsaanbod. Ook op de pensioeninkomens heeft dit een positieve invloed, doordat er nu meer geïndexeerd kan worden door de pensioenfondsen. Daar tegenover staat een negatief effect op het nut van ouderen door het verlies aan vrije tijd, zoals het CPB zelf aangeeft.<sup>14</sup> Het is evident dat met een groeiende welvaart de vraag naar vrije tijd ook toeneemt. In de afgelopen vijftig jaar is zowel de werktijd per jaar als het aantal jaren dat er gewerkt wordt aanzienlijk gedaald. Dat is geen gevolg geweest van exogene ontwikkelingen, maar het gevolg van een toenemende voorkeur voor vrije tijd. Het CPB houdt uitdrukkelijk geen rekening met de vraag naar vrije tijd als functie van het inkomen, maar neemt aan dat er geen vermogens-effecten op het arbeidsaanbod voorkomen. Daarmee wordt een van de belangrijkste determinanten van de toename van de welvaart buiten beschouwing gelaten. Het wordt daarmee in feite onmogelijk de welvaartseffecten van maatregelen die betrekking hebben op het arbeidsaanbod te beoordelen.

In ieder geval houdt het model dat het CPB hanteert geen rekening met de gedragseffecten van een opgelegde verlenging van de werkduur met twee jaar. Een voor de hand liggende tegenreactie van opeenvolgende cohorten is dat zij meer zullen gaan sparen tijdens hun vroege werkende periode om met de opbrengst daarvan de vraag naar vrije tijd in de latere periode te kunnen financieren.

Vergrijzing betekent een overschot aan kapitaal en een tekort aan arbeid. De 'markt' genereert daardoor een inkomensherverdeling van kapitaaleigenaren naar werkenden. Aangezien de pensioenfondsen een groot deel van hun vermogen in kapitaal hebben belegd, betekent dit een herverdeling van pensioenfondsen naar werkenden, oftewel van oud naar jong. Daarnaast raken door de stijging in de collectief gefinancierde uitgaven aan voorzieningen voor ouderen de overheidsfinanciën in het ongerede die alleen met een daling in het EMU-tekort kan worden opgevangen. Het CPB bekijkt, zoals we hierboven zagen, vooral maatregelen die jongeren ontzien. Dit valt te verdedigen omdat zulke maatregelen de economie, en vooral de arbeidsmarkt, zo min mogelijk verstoren. Een ander argument zou kunnen zijn dat daardoor ook de oudere generaties nog een bijdrage leveren aan het in stand houden van de verzorgingsstaat. Een direct gevolg van deze benadering is echter wel dat daardoor de herverdeling van oud naar jong die de vergrijzing op zichzelf al in gang zet, versterkt wordt. Hoewel in de optiek van het CPB het levensinkomen en het profijt van de overheid over de generaties eerlijk, dat wil zeggen, in gelijke mate verdeeld wordt, zal de onderliggende trend zijn dat de verdeling van dat levensinkomen binnen een cohort steeds meer ten gunste van de werkende periode en ten nadele van de gepensioneerde periode wordt 'uitgekeerd'. De inkomensgevolgen daarvan laten zich raden. Omdat zowel de markt als de overheid inkomen overhevelt van oud naar jong, zal voor alle toekomstige cohorten de verhouding tussen het inkomen in de werkende periode en het pensioeninkomen scheef worden getrokken. Aan-

14 Van Ewijk *et al.* (2006), 127.

nemende dat ieder cohort een evenwichtige spreiding van consumptie over het leven wil, zal de spreiding van inkomen gecorrigeerd moeten worden door meer te sparen. Het zal duidelijk zijn dat dit de tegendraadse effecten van vergrijzing alleen maar verder versterkt.

Op diverse plaatsen in de westerse wereld wordt de vergrijzing te lijf gegaan door meer te sparen. Zowel in Duitsland als in Frankrijk worden elementen van kapitaaldekking in het publieke pensioenstelsel overwogen of al ingebouwd. In de VS wordt zelfs overwogen het overheidspensioen geheel te 'privatiseren', dat wil zeggen te laten financieren door individuele besparingen. Dit zet een verdere druk op de rendementen van beleggingen door pensioenfondsen. Hoewel een toename van individuele besparingen in Nederland slechts een gering effect zal hebben op de rendementen op internationale kapitaalmarkten, past het beeld wel in een internationale trend waarin steeds meer kapitaal wordt aangeboden in een markt waarin de vraag naar kapitaal door vergrijzing juist afneemt. Dezelfde landen die sparen als de oplossing van vergrijzing beschouwen, zijn tezelfdertijd terughoudend bij het extra belasten van werkenden. De negatieve effecten op de arbeidsmarkt en de gevolgen voor de concurrentiepositie zijn daarbij de gebruikelijke argumenten. Dit lijkt tot de conclusie te leiden dat een belasting op jongeren ook een oplossing van de houdbaarheid kan impliceren als dat op een gecoördineerde wijze met andere landen gebeurt.

#### 4 Het CPB als wegwijzer naar de toekomst

Bij het berekenen van de diverse houdbaarheidsvarianten maakt het CPB gebruik van het zogeheten *Musgravecriterium*. Dit criterium neemt als uitgangspunt dat het relatieve profijt van de overheid voor ieder cohort gelijk moet zijn. Uit het bovenstaande zal het duidelijk zijn dat dit criterium zijn beperkingen kent. Het houdt geen rekening met de voorkeur van cohorten voor de spreiding van consumptie over het gehele leven. Een bepaald levensinkomen met een evenwichtige spreiding van consumptie over het gehele leven zal een hoger nut geven dan datzelfde levensinkomen met een ongelijke spreiding. Overheidsbeleid dat de consumptiespreiding beïnvloedt, maar het nettoprofijs en het levensinkomen gelijk houdt, zal volgens het *Musgravecriterium* geen effect hebben, maar kan dat wel hebben als ook rekening wordt gehouden met individuele voorkeuren ten aanzien van de verdeling van consumptiemogelijkheden over het leven.

Zoals we hierboven gezien hebben, leidt vergrijzing tot een stijging van lonen en een daling van rendementen op beleggingen. Zonder aanvullend beleid zouden cohorten hierop willen reageren door inkomen over te hevelen van de periode dat ze jong zijn naar de periode dat ze oud zijn. Het overheidsbeleid dat door het CPB wordt doorgerekend met als oogmerk de overheidsfinanciën houdbaar te maken doet echter precies het tegenovergestelde: het hevelt inkomen over van oud naar jong. Het is niet bij voorbaat duidelijk dat een dergelijk beleid waarbij weliswaar het levensinkomen voor iedere opeenvolgende cohort hoger zou kunnen zijn, maar de consumptieverdeling over de jonge en oude periode van het leven zeer ongelijkmatig wordt, een hogere welvaart oplevert dan een beleid waarbij de consumptieverdeling gelijkmatiger is, maar het levensinkomen lager.

Ieder welvaarts criterium is willekeurig omdat er in de eerste plaats een oordeel vereist is over hoe individuen consumptie in verschillende fasen van hun leven waarderen, en in de tweede plaats omdat er uitgesproken moet worden hoe de overheid de welvaart van diverse generaties waardeert. Dat laatste is een politiek oordeel waarover zelfs politieke partijen niet gewoon zijn zich te uiten, terwijl over de nutsbeleving van individuen empirisch alleen uitspraken kunnen worden gedaan als ook weer enigszins willekeurige aannames gemaakt worden over hoe de nutsfunctie van individuen er uit ziet.

Desondanks lijkt het duidelijk de voorkeur te verdienen als het CPB niet een monopoliepositie zou hebben in het formuleren van welvaartsoordelen over de effecten van vergrijzing. Politieke partijen zouden zich moeten uitspreken over hoe ze de welvaart van verschillende generaties wegen en hoe ze de

consumptiemogelijkheden van individuen tijdens verschillende fasen van hun leven waarderen. Dit is noodzakelijk omdat het CPB niet aanneemt (en ook niet kan aannemen) dat de verdeling van consumptie over ouderen en jongeren op ieder moment tot politieke activiteit kan leiden. Het is echter zeer aannemelijk dat als zowel de markt als in het verleden in gang gezet overheidsbeleid tot een ongelijke verdeling van consumptie over het leven tussen oud en jong leidt, dit aanleiding zal geven tot politieke pressie om overdrachten van jongeren naar ouderen in gang te zetten. Met andere woorden, zelfs als er nu politieke steun zou zijn voor het soort maatregelen als het CPB die nu voorstelt, is het te verwachten dat de consequenties ervan door toekomstige politici ter discussie zullen worden gesteld en maatregelen zullen voorstellen die de eerdere maatregelen weer ongedaan zullen maken.

Maatregelen die de houdbaarheid van de overheidsfinanciën moeten garanderen hoeven zelf dus ook weer niet houdbaar te zijn. Electorale overwegingen kunnen nu of in de toekomst politieke partijen ertoe brengen maatregelen voor te stellen die of de houdbaarheid in gevaar brengen, of de last van de vergrijzing meer bij de jongeren leggen dan nu door het CPB wordt voorzien. Zoals ik heb betoogd, hoeft dit laatste niet noodzakelijk suboptimaal te zijn. Als de extra uitgaven van de vergrijzing meer ten laste van de jongeren worden gebracht, kan dat een correctie zijn op een ongewenste spreiding van consumptie over het leven. Hoe dan ook, het zou goed zijn als een uitspraak over de wenselijke verdeling van de last over de generaties in de loop der tijd en de waardering van de economische effecten daarvan door politieke partijen expliciet gemaakt zouden worden. De meest voor de hand liggende tijd daarvoor is de periode voor de verkiezingen. Het CPB zou bij de doorrekening van de verkiezingsprogramma's niet alleen rekening moeten houden met de kortetermijneffecten van het voorgestelde beleid, maar ook de langetermijneffecten moeten doorrekenen.<sup>15</sup>

## 5 Andere beleidsopties

Vergrijzing heeft twee oorzaken. De eerste is dat we steeds langer leven, en de tweede is dat we steeds minder en steeds later kinderen willen. Vanaf de jaren zestig is het aantal kinderen per vrouw in de hele westerse wereld gedaald tot onder het niveau dat nodig is om de bevolking op zijn minst constant te houden. Als het kindertal afneemt, waardoor er later minder belastingbetalers zullen zijn, zal op termijn de belasting voor de financiering van ouderenvoorzieningen, zoals de AOW en de zorg, moeten toenemen. De oplossing ligt dan voor de hand: zorg dat er meer kinderen komen. Het is echter opvallend dat het CPB deze optie al vrij vroeg in het rapport als beleidsoptie afwijst, met als argument dat de verdisconteerde waarde van het profijt van de overheid voor pasgeborenen altijd positief zal zijn en dus geen bijdrage kan zijn aan het oplossen van de houdbaarheid van de collectieve sector.

Een grotere en constante belastingbasis lijkt me voor de houdbaarheid een betere garantie dan een krimpende basis, dus is het aan te bevelen overheidsbeleid in gang te zetten dat meer dan nu aanzet tot het krijgen van kinderen. Onder de huidige omstandigheden is het voor een echtpaar zeer onaantrekkelijk aan kinderen te beginnen. Wie kinderen opvoedt, heeft minder mogelijkheden een carrière op te bouwen, verliest meestal een deel van zijn pensioenopbouw, en kan ook minder storten in zijn levenslooppfonds. Kinderen opvoeden leidt er voor vrouwen meestal toe dat er geen volledig pensioen wordt opgebouwd, omdat ze ervoor kiezen kinderen op te voeden. Bijgevolg behoren, als ze bejaard zijn, de gescheiden en verweduwde vrouwen tot de sociaal zwakkeren van de samenleving, ook al hebben ze vrijwel altijd kinderen opgevoed en daarmee een bijdrage geleverd aan de houdbaarheid van de overheidsfinanciën.

Om deze nadelen van het opvoeden van kinderen te corrigeren, zou de overheid het opvoeden van kinderen meer dan nu moeten faciliteren. Voor mensen die kinderen opvoeden, zou de overheid

<sup>15</sup> Dit pleidooi heb ik overigens al eerder gehouden, zie Verbon (1998).



stortingen in het levenslooppfonds moeten doen, die ook als een nabestaandenpensioen gebruikt kunnen worden. Dit is vooral voor vrouwen belangrijk als zij geen baan of slechts een deeltijdbaan hebben. Ook is het mogelijk mensen met kinderen later een hogere AOW-uitkering te geven dan mensen zonder kinderen.

Een andere voor de hand liggende beleidsoptie is het overhevelen naar de aanvullende verzekeringen van voorzieningen die nu in de AWBZ, of in de basisverzekering zijn opgenomen. Voorzieningen zoals thuiszorg, rollators, extra voorzieningen in de woning, maar ook de tandarts voor kinderen, zouden voor een groot deel privaat kunnen worden verzekerd. Dit zal voor een deel ook een aanslag op de bestedingsmogelijkheden betekenen, maar door dergelijke voorzieningen onderwerp van vrije keuze te maken, staat het eenieder vrij een andere bestedingsmogelijkheid te kiezen.

Bovendien, zoals uit tabel 3 blijkt, zullen naar verwachting de huidige gepensioneerden de naar verhouding meest welvarende bejaarden van deze eeuw worden. Als we de plannen van het CPB overnemen, dan zullen we dat snel moeten doen, want de bejaarden zullen in de rest van deze eeuw snel verarmen. Fiscalisering van de AOW, maar ook een door het CPB kort besproken maatregel als het afschaffen van de hypotheekrenteaftrek, betekent dat van huidige bejaarden solidariteit met toekomstige arme bejaarden wordt gevraagd. Toekomstige kabinetten zullen de dan levende bejaarden kunnen ontlasten.

## 6 Conclusies

Het Musgravecriterium dat door het CPB gebruikt wordt om beleidsalternatieven mee te beoordelen, verwaarloost de welvaartsverdeling over het leven van een generatie die deze voorstellen tot gevolg hebben. Het CPB zou ook andere welvaartscriteria moeten hanteren om beleid te beoordelen, of politieke partijen moeten vragen dergelijke criteria te formuleren. In ieder geval zou bij de vierjaarlijkse doorrekening van de verkiezingsprogramma's uitdrukkelijk ook de gevolgen voor de lange termijn moeten worden betrokken. Dit dwingt partijen hun positie te bepalen ten aanzien van de lange termijn en zodoende worden ze niet gestraft als ze juist wel oog hebben voor de langere termijn, zoals het CDA in 1998 overkwam (Verbon, 1998).

De vormgeving van beleid dat houdbaarheid garandeert, leidt tot overheveling van inkomen van oud naar jong, terwijl de markt dat ook al doet. Als deze maatregelen worden doorgevoerd, zullen we in deze eeuw een ontwikkeling zien waar iedere volgende generatie steeds rijker wordt, maar die rijkdom steeds meer tijdens de werkende periode wordt verkregen, terwijl tijdens de gepensioneerde periode een situatie van relatieve armoede dreigt. Het is niet aannemelijk dat toekomstige kabinetten een dergelijke ontwikkeling op zijn beloop laten. De houdbaarheid van door het CPB voorgestelde maatregelen lijkt daardoor gering. Op zichzelf hoeft dat ook geen groot bezwaar te zijn. Het zou best eens kunnen zijn dat als aan het eind van deze eeuw wordt doorgerekend welke generatie er het in de 20<sup>e</sup> en de 21<sup>e</sup> eeuw het beste van afgebracht heeft, dit de huidige VUT-generatie blijkt te zijn die de arbeidsmarkt betrad toen deze *booming* was, vervolgens profiteerde van de hoge rendementen van de pensioenfondsen door lage premies te betalen en vervolgens de VUT en de WAO in de schoot geworpen kreeg. Deze generatie, grofweg geboren tussen 1935 en 1950, blijkt echter in alle plannen het meest gevrijwaard te worden van ingrepen.

## Literatuur

Ewijk, C. van, D.A.G. Draper, H.J.M. ter Rele, E.W.M.T. Westerhout, and J.H.M. Donders (2006), *Ageing and the Sustainability of Dutch Public Finances*, Special Publication No. 61, Den Haag: Centraal Planbureau



- Ewijk, C. van, B.J. Kuipers, H.J.M. ter Rele, M.E.A.J. van de Ven, and E.W.M.T. Westerhout (2000), *Ageing in the Netherlands*, Special Publication No. 25, Den Haag: Centraal Planbureau
- Groezen, B.J.A.M. van, A.C. Meijdam, and H.A.A. Verbon (2005), Serving the Old: Ageing and Economic Growth, *Oxford Economic Papers*, 57(4), 647-663
- Verbon, H.A.A. (1998). CPB-modellen verwijtbaar ondeugdelijk, *Christen Democratische Verkenningen*, 7/8, 345-349
- Vries, B. de (2005), *Overmoed en onbehagen*, Amsterdam: Bert Bakker
- Weisbrod, B.A. (1991), The Health Care Quadrilemma: An Essay on Technological Change, Insurance, Quality of Care and Cost Containment, *Journal of Economic Literature*, 29(2), 523-552

# Heeft Nederland een serieus vergrijzingsprobleem?

B. de Vries

## Samenvatting

Ofschoon de pas verschenen vergrijzingsstudie van het CPB een stuk pessimistischer is dan die van 2000, hoeft het probleem voor de overheidsfinanciën ook weer niet te worden overdreven. De uitgangssituatie van onze economie en van het overheidsbudget is gunstig. Er kunnen vraagtekens worden geplaatst bij het door het CPB gehanteerde Musgravecriterium. Ook zijn er andere beleidsreacties denkbaar dan de maatregelen waar het CPB in haar studie mee rekent. Het artikel noemt er enkele, gelijkelijk verdeeld over de ontvangsten en de uitgaven van de overheid. Te denken valt aan een verhoging van de BTW, verdere fiscalisering van de AOW, beperking van de hypotheekrenteaftrek en maatregelen ter bevordering van de arbeidsparticipatie van oudere werknemers. Bij (de veronderstellingen van) het GAMMA-model van het CPB worden kritische kanttekeningen geplaatst.

## Trefwoorden

vergrijzing, houdbaarheid overheidsfinanciën

## 1 Inleiding

De nieuwe studie van het Centraal Planbureau (CPB) over de vergrijzingsproblematiek is aanzienlijk somberder dan *Ageing in The Netherlands* uit 2000.<sup>1</sup> Betekent dat ook dat de houdbaarheid van de overheidsfinanciën daardoor onder grote druk komt te staan? Het is maar hoe je dat bekijkt. Als we het probleem voor eens en voor altijd willen oplossen moeten er bij de eerstkomende kabinetsformatie forse maatregelen worden getroffen. Maatregelen die een effect hebben dat correspondeert met een bezuiniging van 2,6 procent van het bbp op de materiële overheidsconsumptie of een verhoging van de druk van de indirecte belastingen met 2 procent van het bbp. Dat is best veel. Maar daar staat tegenover dat er bij ongewijzigd beleid de komende eeuw nooit meer zorgen zullen zijn over de financierbaarheid van de vergrijzing. In het licht van alles wat ons de komende eeuw nog te wachten staat gaat het om een minimale ingreep. Die lijkt alleen groot als we alle maatregelen samenballen op één moment. Het is de vraag of dat wel de beste reactie is.

### *Uitgangssituatie niet ongunstig*

Uit de nieuwe studie blijkt dat de financiële startsituatie tamelijk rooskleurig is. Om te beginnen is de vermogenspositie van de overheid veel gunstiger dan vaak wordt gedacht. Per saldo heeft de Nederlandse overheid geen schuld, maar een vermogenoverschot ter waarde van 60 procent van het bruto binnenlands product.

Ook als we kijken naar de lopende inkomsten en uitgaven is de startsituatie niet ongunstig. Het structurele EMU-tekort wordt door het CPB voor 2006 geraamd op 0,3 procent. Bij ongewijzigd beleid zal dat tot 2020 oplopen tot 1,1 procent. De staatsschuld loopt terug van 54,4 tot 41,0 procent van het bbp in 2020.

<sup>1</sup> Respectievelijk Van Ewijk *et al.* (2006) en Van Ewijk *et al.* (2000).

Alles met elkaar zouden we het ons dus kunnen veroorloven om de eerstkomende twintig jaar achterover te leunen. En het is maar een klein stapje verder om te concluderen dat dat te danken is aan de hervormingen van de afgelopen kwart eeuw.

Hoewel de vergrijzing al veel eerder doorzet worden de bedreigende effecten daarvan voor de houdbaarheid van de overheidsfinanciën pas na het jaar 2025 goed merkbaar. Maar ook dan is het nog allerm minst te laat om orde op zaken te stellen zonder dat er draconische maatregelen behoeven te worden genomen. Als pas in het jaar 2040 wordt besloten om de overheidsfinanciën houdbaar te maken moet er geen bezuinigingspakket ter waarde van 2,6, maar van 4 procent van het bbp worden getroffen. Dat is geen stijging om van je stoel te vallen.

Dit artikel plaatst een aantal kanttekeningen bij de CPB-studie. Paragraaf 2 gaat in op het begrip *houdbaarheid* van overheidsfinanciën, zoals dat door het CPB wordt gehanteerd. Paragraaf 3 stelt de gebruikte norm van gelijk profijt van de overheid voor alle generaties (het Musgravecriterium) ter discussie. Paragraaf 4 gaat in op de vraag hoe de overheid het beste op de budgettaire uitdagingen zou kunnen reageren. In paragraaf 5 wordt nader ingegaan op het CPB-model dat voor de vergrijzingsstudie wordt gebruikt. Paragraaf 6 tenslotte vergelijkt de door mij voorgestelde maatregelen met de beleidsreactie zoals die door het CPB wordt aangereikt.

## 2 Houdbaarheid

Als het CPB stelt dat er op basis van de nieuwe prognose een financieel *houdbaarheidsprobleem* is, betekent dat nog niet dat er een *betalbaarheidsprobleem* is. Van houdbaarheid is in de definitie van het CPB pas sprake als de belasting- en premietarieven de komende eeuw nooit verhoogd hoeven te worden om het huidige pakket van collectieve voorzieningen te kunnen blijven financieren, ook niet als het beroep daarop door de vergrijzing steeds groter wordt. Als achtergrond daarvan wordt verwezen naar het zogeheten *Musgravecriterium*, dat uitgaat van de norm dat alle toekomstige generaties in relatie tot hun *lifetime*-inkomen hetzelfde profijt van de overheid hebben.<sup>2</sup> Daarmee wordt in feite een nieuw politiek gelijkheidsideaal geïntroduceerd.

Het is niet aan dat ideaal waaraan de man in de straat het eerst aan denkt als hij hoort spreken over onhoudbare overheidsfinanciën. In de praktijk van het dagelijks leven functioneert dit criterium daardoor als een rijke bron van discussies die uitmunten door misverstanden.

Het zou daarom beter geweest zijn als het CPB in plaats van het begrip *houdbaarheid* het begrip *duurzaamheid* had gebruikt. Dat is niet alleen een begrip dat ook breder wordt gebruikt om duidelijk te maken dat er sprake is van een normatieve problematiek, maar sluit ook beter aan bij de engelstalige tekst waarin wel onderscheid wordt gemaakt tussen de begrippen *unsustainable* en *untenable*.

Praktisch impliceert het *houdbaarheids*criterium dat het beginsel van actuarieel kostendekken-de tarieven dat ten grondslag ligt aan het financieringssysteem van de aanvullende pensioenen ook tot norm wordt verheven voor de collectieve voorzieningen van de overheid. Net zoals bij pensioenfondsen die nog niet tot volledige rijpheid zijn gekomen, vereist deze norm dat er vermogen opgebouwd wordt om te zijner tijd aan alle verplichtingen te kunnen voldoen. In het houdbare scenario van het CPB zien we dan ook dat het vermogensoverschot van de overheid van 60 procent van het bbp in 2006 oploopt tot ruim 110 procent in het jaar 2040. En net zoals bij pensioenfondsen kan er aan het opbouwen van extra vermogen alleen maar worden ontkomen door het toekennen van minder aanspraken. Het laatste resulteert echter niet in meer intergenerationele solidariteit. De toekomstige generaties lijden niet minder pijn, maar alleen andere pijn.

<sup>2</sup> Van Ewijk *et al.* (2006), 50.

### 3 Verstandige norm?

Is het nieuwe gelijkheidsideaal van gelijk profijt voor alle toekomstige generaties de best denkbare norm voor de overheidsfinanciën? Dat staat nog te bezien. We hebben in de loop van de afgelopen vijftig jaar al heel wat budgettaire normen versleten. Ze bleken allemaal hun sterke en zwakke kanten te hebben. En dat geldt ook voor deze nieuwe norm.

Nog niet zo lang geleden waren we er trots op dat de financiering van het Nederlandse systeem van collectieve voorzieningen gebaseerd was op een mengvorm van omslag en kapitaaldekking. De reden daarvan was dat de geschiedenis geleerd heeft dat beide stelsels sterke en zwakke kanten hebben. Het voordeel van omslagfinanciering is dat dat systeem weinig kwetsbaar is voor veranderingen in de reële rentevoet. Daar staat als nadeel tegenover dat het in een vergrijzende samenleving resulteert in een ongelijke lastenverdeling tussen de generaties ten nadele van de jongeren.

Het voordeel van kapitaaldekking is dat de solidariteit tussen de generaties beter wordt gewaarborgd, maar daar staat als nadeel tegenover dat het systeem buitengewoon kwetsbaar is voor veranderingen in de reële rentevoet.

De voor- en nadelen van beide systemen vormen dus elkaars spiegelbeeld. En dat leek een overtuigend argument om te kiezen voor een mix van beide systemen. Eigenlijk wordt de wijsheid van dat standpunt door het nieuwe CPB-rapport alleen maar bevestigd. Daarin wordt namelijk niet onder stoelen of banken gestoken dat de allerbelangrijkste oorzaak van het verslechterde beeld is dat de verwachtingen omtrent de rente voor de langere termijn drastisch naar beneden zijn bijgesteld. Net zoals een lage rente rampzalig is voor pensioenfondsen blijkt dat nu ook het geval te zijn voor de overheidsfinanciën als uitgegaan wordt van de nieuwe houdbaarheidsnorm.

De afgelopen jaren heeft onze economie veel last gehad van het op kostendekkend niveau brengen van de pensioenpremies. Dit ondanks het feit dat pensioenfondsen van de toezichthouder vijftien jaar de tijd hebben gekregen om hun solvabiliteit weer op het normniveau te brengen. Als een nieuw kabinet zou besluiten om in vier jaar het begrotingsoverschot naar het structureel houdbare niveau van 3 procent te brengen, dan zal dat een vergelijkbaar bestedingsdrukkend effect hebben.

De rekentechnische oplossing van het CPB dat dit bestedingsremmende effect vanaf dag één wordt gecompenseerd door een uitvoerexplosie, waardoor een betalingsbalansoverschot van 9,4 procent van het bbp ontstaat, is niet van deze wereld en getuigt eerder van de impliciete verwachting dat het probleem niet met een eenmalige ingreep te lijf wordt gegaan.

Dat neemt niet weg dat een ongestoorde economische groei sterker afhankelijk wordt van een groeiend uitvoeroverschot naarmate ernaar gestreefd wordt om het karwei in een kortere periode te klaren. Dat roept de vraag op wat er met de internationale conjunctuur gebeurt als veel landen tegelijk voor zo'n strategie kiezen.

Onze eigen economie leunt voor de groei al vanaf het begin van de jaren tachtig op een groot uitvoeroverschot. Dat heeft zich niet vertaald in een zichtbare bijdrage aan het genereren van primaire inkomens uit het buitenland. Het CPB gaat daar vluchtigjes aan voorbij en veronderstelt gemakshalve dat dat vanaf nu allemaal heel anders zal worden. Die veronderstelling is tamelijk essentieel omdat een belangrijk deel van de oplossing die een snelle ingreep biedt ervan afhankelijk is.

Als Keynesiaan houd ik ook problemen met de verwachting dat het macro-economische probleem van een lage rente vanzelf wordt opgelost doordat er wereldwijd wel een nieuw evenwicht tussen sparen en investeren tot stand komt. Die redenering veronderstelt dat een dalende rente sparen ontmoedigt. Dat geldt in ieder geval niet voor overheden die zich laten leiden door het Musgravecriterium en ook niet voor pensioenfondsen. De veronderstelling dat dat allemaal wordt gecompenseerd door dalende vrije besparingen is mij te gemakkelijk. Maar dat komt wellicht doordat ik nog wordt gehinderd door herinneringen aan de spaarparadox van Keynes.



Overigens zijn ook bij het Musgravecriterium zelf best een paar vraagtekens te plaatsen. Het eerste is dat het criterium slechts vooruitkijkt. Voor de generatie die nu leeft betekent dit dat geen rekening wordt gehouden met het profijt van de overheid dat tot op heden is genoten. Dat betekent dus dat geen antwoord wordt gegeven op de vraag of nu levende generaties meer of minder profijt van de overheid genieten dan toekomstige generaties.

Het tweede is dat eenzelfde profijt als percentage van het *lifetime*-inkomen impliceert dat rijkere toekomstige generaties in euro's een groter voordeel zullen genieten dan de huidige. Voor mij is het niet vanzelfsprekend waarom de huidige generatie dat tot zijn plicht zou moeten rekenen.

Een volgende kanttekening is dat het criterium geen recht doet aan een wereld waarin myopie een relevante rol speelt. Er wordt geen rekening gehouden met het feit dat het incasservermogen van burgers die vijftientig jaar het zuur van bezuinigingen op overheidsvoorzieningen hebben moeten slikken al danig op de proef gesteld is. Zulke burgers hebben waarschijnlijk subjectief allerm minst het gevoel dat zij tot nu toe veel nettoprofijs van de overheid hebben gehad. Bij myopie moeten we overigens niet alleen denken aan burgers, maar ook aan politici. Zullen die kunnen omgaan met een situatie waarin de overheid de komende decennia almaar rijker wordt? Of zullen zij bezwijken voor de verleiding om een deel van het geld te gebruiken voor andere doelen? Het verleden geeft weinig reden om hier gerust op te zijn. Zo gebruikte het tweede Paarse kabinet bijna de helft van zijn – deels conjuncturele – meevallers als smeermiddel voor een grote belastinghervorming en voor het structureel verhogen van uitgaven voor zorg en onderwijs.

Ook het huidige kabinet staat aan die verleiding bloot. Al in het nieuwjaarsartikel in ESB van januari 2005 werd door de secretaris-generaal van Economische Zaken gepleit voor lastenverlichting als de boter die bij de vis van het hervormingsbeleid van dit kabinet geleverd moest worden om de kiezers te kunnen overtuigen.<sup>3</sup> En de inmiddels ex-kandidaat-lijsttrekker van de VVD, Rita Verdonk, beloofde al in haar eerste optreden dat zij zich in de volgende kabinetsperiode sterk zal maken voor lastenverlichting. Met de verkiezingen van volgend jaar in het vooruitzicht zal het tenslotte weinigen verbazen als het huidige kabinet nog het nodige aan zoet gaat uitdelen.

Met dit alles wil ik overigens niet beweren dat ik het Musgravecriterium volstrekt irrelevant vind. Het relativeren ervan is wat anders dan het van nul en generlei waarde verklaren ervan. Bij het nadenken over evenwichtige beleidsreacties op het verslechterde toekomstbeeld vind ook ik het verstandig om minstens met een schuin oog naar dit criterium te kijken.

Wat ik wel stortend vind is dat bij de presentatie van de nieuwe norm volstrekt voorbij wordt gegaan aan de uitwerking van oude normen. Dat leidt er onder meer toe dat zonder enige reserve wordt gesteld dat de overheid op elke euro aan pensioenpremies 40-50 centen subsidie verleent.<sup>4</sup> Daarmee wordt miskend dat erosie van belastinggrondslagen in het verleden nooit een argument opleverde om een groter begrotingstekort te accepteren. Voor de belastingderving die daarvan het gevolg was moest compensatie geleverd worden of door extra te bezuinigen of door elders lasten te verhogen. Per saldo leverde dat dus voor de generatie die van de aftrek profiteerde geen voordeel op.

Een ander twijfelachtig punt vind ik dat vrijwel alle grootheden in de studie als relatieve grootheden worden gepresenteerd met uitzondering van de effecten op het *lifetime*-inkomen van maatregelen om de overheidsfinanciën houdbaar te maken. Die worden gepresenteerd in duizenden euro's in plaats van als percentage van het resterende *lifetime*-inkomen. Daartegenover wordt de nettobijdrage van de overheid aan het *lifetime*-inkomen bij houdbare overheidsfinanciën wel weer als percentage van het inkomen uitgedrukt. Niet vermeld wordt daarbij overigens hoe dat beeld eruit ziet in de basispro-

3 Oosterwijk (2005).

4 Van Ewijk *et al.* (2006), 22.

jectie. Nergens in de studie wordt uitgelegd waarom voor die afwijkende presentatie is gekozen. Toch vermoed ik dat de tot de verbeelding sprekende plaatjes in het laatste hoofdstuk er heel anders zouden uitzien als ook de effecten van maatregelen waren uitgedrukt als percentage van het resterende *life-time*-inkomen. Een zelfde jaarlijkse inkomensachteruitgang in euro's betekent immers als percentage van het inkomen heel iets anders voor iemand die in 1940 geboren is dan voor iemand die in 2040 geboren wordt. Het feit dat iemand die in 1940 geboren is daar korter onder lijdt dan iemand die in 2040 geboren wordt is dan wel een schrale troost. De presentatie die nu is gekozen lijkt er vooral op gericht te zijn om de pijn van huidige generaties perspectivisch te minimaliseren en die van toekomstige te maximaliseren.

#### 4 Een verstandige beleidsreactie

Na al deze relativerende kanttekeningen blijft de hamvraag natuurlijk hoe de overheid op de nieuwe inzichten moet reageren. Voor het beantwoorden van die vraag is het nuttig dat we eerst nog eens goed kijken naar het trendmatige beeld van de basisprojectie. Daaruit blijkt dat het primaire EMU-saldo in de definitie van ongewijzigd beleid van het CPB per kabinetsperiode met ongeveer 0,5 procentpunt verslechtert. Ik zie niet in waarom die problematiek niet met behulp van traditionele begrotingsnormen zou kunnen worden opgevangen. Zo'n norm kan er voor zorgen dat toekomstige kabinetten er naar streven om het structurele begrotingstekort te handhaven op het niveau van 2007. Dat betekent dat elk toekomstig kabinet in beginsel geconfronteerd wordt met een structurele budgettaire taakstelling van ca. 0,5 procent van het bbp. Historisch gezien lijkt dat een zeer bescheiden opgave.

Die schijn bedriegt in zoverre dat de maatregelen alleen duurzaam effectief zijn als zij ingrijpen op de mechanismen die verantwoordelijk zijn voor de trendmatige verslechtering van het beeld. Concreet betekent dat dus dat de maatregelen tegenwicht moeten bieden aan de gevolgen van de vergrijzing en van de uitputting van de inkomsten uit aardgas. Tegenwicht bieden tegen de effecten van vergrijzing vergt maatregelen waarvan het effect groter wordt naarmate de vergrijzing doorzet.

Als eerste benadering zou ik me kunnen voorstellen dat de helft van de problematiek wordt opgelost door lastenverzwaring. Om effectief tegenwicht te bieden aan de effecten van vergrijzing dient de lastenverzwaring bij voorkeur betrekking te hebben op grondslagen die sneller stijgen dan het bbp. Dan moeten we dus blijkens de studie van het CPB vooral denken aan de BTW en inkomens uit pensioenen.

Een zinnige optie daarbij is om geleidelijk de AOW verder te fiscaliseren. Dat kan door de AOW-premie geleidelijk te verlagen en het belastingtarief in de eerste schijf te verhogen. Materieel betekent dat dat alleen het tarief van 65-plussers geleidelijk wat oploopt. Voor het AOW-deel van het pensioen zou dit gecompenseerd moeten worden door een brutoverhoging. Het effect daarvan is dat mensen met een fors aanvullend pensioen daardoor ook eerder in een hogere belastingschijf vallen. Optisch resulteert dat wel in een stijging van de AOW-uitgaven als percentage van het bbp. Dat is riskant als politici en econometristen kort van geheugen zijn en zo'n brutering na enige tijd gaan interpreteren als een reële verhoging. Dat is bijvoorbeeld gebeurd toen ter gelegenheid van de operatie-Oort de bruto-AOW-uitkeringen werden verhoogd omdat vanaf dat moment gepensioneerden ook AAW- en AWBZ-premies moesten gaan betalen, waardoor de bruto-AOW-uitkeringen in één klap met 4,3 mld gulden stegen.<sup>5</sup> Dat effect was net iets groter dan de opbrengst van alle bevroeringsmaatregelen in de daaraan voorafgaande jaren.

Voor de compensatie van teruglopende aardgasinkomsten is het voldoende om een grondslag te kiezen die even snel groeit als het bbp. Uit het rapport blijkt dat ongeveer een kwart van de trend-

<sup>5</sup> Zie hierover Sociale Verzekeringsbank (1996), 12-14.

matige verslechtering van het begrotingstekort de komende decennia het gevolg is van teruglopende aardgasinkomsten. Dat is dus niet te verwaarlozen.

Bij de invulling van dit deel van de taakstelling kan onder andere gedacht worden aan de maatregelen met betrekking tot de aftrekbaarheid van de hypotheekrente, waarover in de nieuwe CPB-studie min of meer terloops wordt gesproken. Beperking van die aftrek zal een neerwaarts effect hebben op de huizenprijzen, waarvan met name de jongere generaties profiteren. Er kan bovendien door worden voorkomen dat de fiscus onnodig veel belastinginkomsten mist doordat vermogende burgers om puur fiscale redenen hoge hypotheekschulden aanhouden. Overigens ligt het wel voor de hand om de opbrengst van maatregelen die de hypotheekrenteaftrek beperken tenminste voor een deel aan te wenden voor de verlaging van de mobiliteitsremmende overdrachtsbelasting.

De tweede helft van het probleem zou in deze benadering opgelost moeten worden door maatregelen die erop gericht zijn de onderliggende uitgaventrend om te buigen of de inkomsten van de overheid op een andere manier te vergroten.

Daarbij valt in de eerste plaats te denken aan verhoging van de arbeidsparticipatie van ouderen, met een nadrukkelijk accent op de leeftijdsgroep tussen 55 en 65 jaar. Op dit punt vind ik de basisprojectie nogal somber. Zelf verwacht ik dat met name de ombouw van het pensioensysteem van eindloon naar middelloon met rendementsafhankelijke indexering en de integratie van de aanspraken op vroegpensioen met die van ouderdomspensioen op langere termijn veel grotere effecten heeft op de arbeidsparticipatie van ouderen dan het CPB veronderstelt.

Dat het uitzicht op een hoger pensioen op dit moment nog voor weinig mensen een argument is om langer door te werken verklaar ik uit het feit dat voor de huidige generatie ouderen nog vaak uittredingsregelingen gelden die voor het overgrote deel uit omslagpremies worden gefinancierd. Naarmate de ombouw vordert zal echter een steeds groter deel van de uitkering gebaseerd zijn op de opbouwcomponent. Pas dan zullen veel werknemers zich ervan bewust worden hoe groot het effect op hun pensioen is van een actuarieel neutrale beslissing om een jaartje langer door te werken. Tegen die tijd – dat wil zeggen als we een jaar of tien verder zijn – valt te verwachten dat ook werkgevers zich veel sterker bewust zijn van het belang om oudere werknemers zolang mogelijk in dienst te houden. Dat levert een combinatie op die uitzicht biedt op een aanzienlijk sterkere stijging van de arbeidsparticipatie van oudere werknemers dan het CPB nu in zijn ramingen heeft verwerkt.

Voorwaarde daarvoor is wel dat de nieuwe levensloopregeling door vijftigplussers met een royale spaarcapaciteit niet massaal wordt gebruikt om pensioenschade te repareren die ontstaat als pensioenfondsen – zoals het CPB verwacht – nog geruime tijd niet in staat zullen zijn om opgebouwde aanspraken volledig te indexeren. Dat zou een goede reden kunnen zijn om de faciliteiten die de levensloopregeling aan oudere werknemers biedt drastisch te beknotten. Daarmee wordt tevens een verdere erosie van belastinggrondslagen tegengegaan.

Zulke mechanismen die erop gericht zijn om 65-minners te stimuleren om langer te blijven werken zijn naar mijn verwachting voorlopig effectiever dan het optrekken van de leeftijdsgrens van de AOW. Dat neemt niet weg dat het zinnig kan zijn om nu reeds aan te kondigen dat die leeftijdsgrens bijvoorbeeld vanaf 2015 jaarlijks met een maand zal worden opgetrokken tot 67 jaar in 2039.

Een tweede categorie maatregelen om de arbeidsparticipatie te verhogen heeft betrekking op het bieden van meer faciliteiten voor het combineren van arbeid en zorg. Ook hier is er weer een relatie met de levensloopregeling. Eén optie is om die veel sterker toe te spitsen op het spitsuur van het leven. Veel mogelijkheden daartoe zie ik niet, omdat het spitsuur voor de meeste mensen optreedt in een levensfase waarin nog niet veel gespaard is of alle besparingen al zijn gestoken in de aanschaf van een eigen huis met alles wat daarbij hoort. Zinniger lijken mij daarom gerichte maatregelen die de kosten van kinderen verlagen en de opvang ervan goedkoper maken.



In de categorie maatregelen om de uitgaventrend om te buigen dient met name aandacht te worden besteed aan de vraag of niet een groter deel van de kosten van de *care* in de toekomst door draagkrachtige ouderen zelf betaald kan worden. Als er verstandig wordt ingespeeld op de groeiende behoefte van ouderen om zo lang mogelijk zelfstandig te blijven wonen moet ook op dit terrein nog heel wat gewonnen kunnen worden.

## 5 De toegevoegde waarde van het GAMMA-model

Eén van de vernieuwingen in het nieuwe CPB-rapport is de rol die aan het GAMMA-model wordt toegekend om de gedragseffecten van verschillende beleidsalternatieven in beeld te brengen. Dat geschiedt op basis van de pretentie dat het mogelijk is om gedragsreacties die het gevolg zijn van kleine veranderingen in de waarde van bepaalde economische grootheden, zoals belastingtarieven, te isoleren van gedragsreacties die samenhangen met institutionele ontwikkelingen en sociaal-culturele trends. Ik vind die pretentie te heroïsch om er veel betekenis aan toe te kennen.

De achtergrond daarvan is dat ik de hele set van veronderstellingen omtrent het micro-economisch gedrag dat aan deze modellen ten grondslag ligt niet realistisch acht en dat de beschikbare data zodanig vervuild zijn, dat zij mij eenvoudigweg ongeschikt lijken om zulke finzinnige hypothesen te toetsen.

Het verweer dat de hele exercitie slechts bedoeld is om plausibele voorspellingen te kunnen doen omtrent de rationaliteit op macroniveau vind ik niet sterk.<sup>6</sup> Die macro-rationaliteit blijkt van land tot land heel verschillende uitkomsten te kunnen opleveren. Voor de verklaring daarvan biedt inzicht in institutionele, politieke en sociaal-culturele omstandigheden aanzienlijk meer houvast dan de traditionele set veronderstellingen van de micro-economie.

Daarbij komt dat de benadering niet uitblinkt door consistentie. Het duidelijkst komt dat tot uitdrukking bij de veronderstelde reacties van het arbeidsaanbod op veranderingen in de nettobelonningsvoet. Die reacties doen zich alleen voor wanneer de nettobelonningsvoet verandert onder invloed van wijzigingen in belastingtarieven. Als de nettobelonningsvoet stijgt onder invloed van de jaarlijkse contractloonstijgingen wordt echter verondersteld dat de gedragsreacties daarop geneutraliseerd worden door een groeiende voorkeur voor vrije tijd.<sup>7</sup> Het weinig verrassende gevolg is dat het model vooral neoliberale beleidsrecepten ondersteunt. Ik proef daar vooral ideologische voorkeuren achter. Wat mij betreft is deze vernieuwing dus geen verbetering.

Enigszins genant in dit verband is de klaarblijkelijke moeite die de auteurs hebben ondervonden met de ijzeren logica dat productiviteitsstijging het houdbaarheidsprobleem niet kleiner maar groter maakt. Die constatering sluit niet naadloos aan bij neoliberale beleidsvoorkeuren. Het gevolg is dat er een pagina lang in en uitgepraat wordt om dat inzicht boven tafel te houden.<sup>8</sup> Het zou mij niet verbazen als dat de weerslag is van moeizame discussies met de vele partijen waarmee de tekst kennelijk in voorrondes is besproken.

## 6 Vergelijking met de beleidsrecepten van het CPB

Ondanks alle kritische kanttekeningen passen de door mij voorgestelde maatregelen goed in de lijn van het CPB-rapport. Zelfs de keuze voor een over de komende decennia gelijkmatig gespreide beleidsreactie staat daar niet haaks op. Feitelijk worden in het rapport namelijk twee benchmarks gepresenteerd waartegenover realistische beleidsalternatieven kunnen worden afgezet. De eerste is dat

6 Van Ewijk *et al.* (2006), 67.

7 Van Ewijk *et al.* (2006), 67.

8 Van Ewijk *et al.* (2006), 106.



duurzame houdbaarheid reeds in de volgende kabinetsperiode tot stand wordt gebracht door middel van een eenmalige ingreep. De tweede is dat dat pas in 2040 gedaan wordt en dat de politiek tot dat moment passief blijft. De in het laatste hoofdstuk van het rapport besproken beleidsalternatieven liggen daar ergens tussenin. Dat geldt ook voor de door mij voorgestelde aanpak.

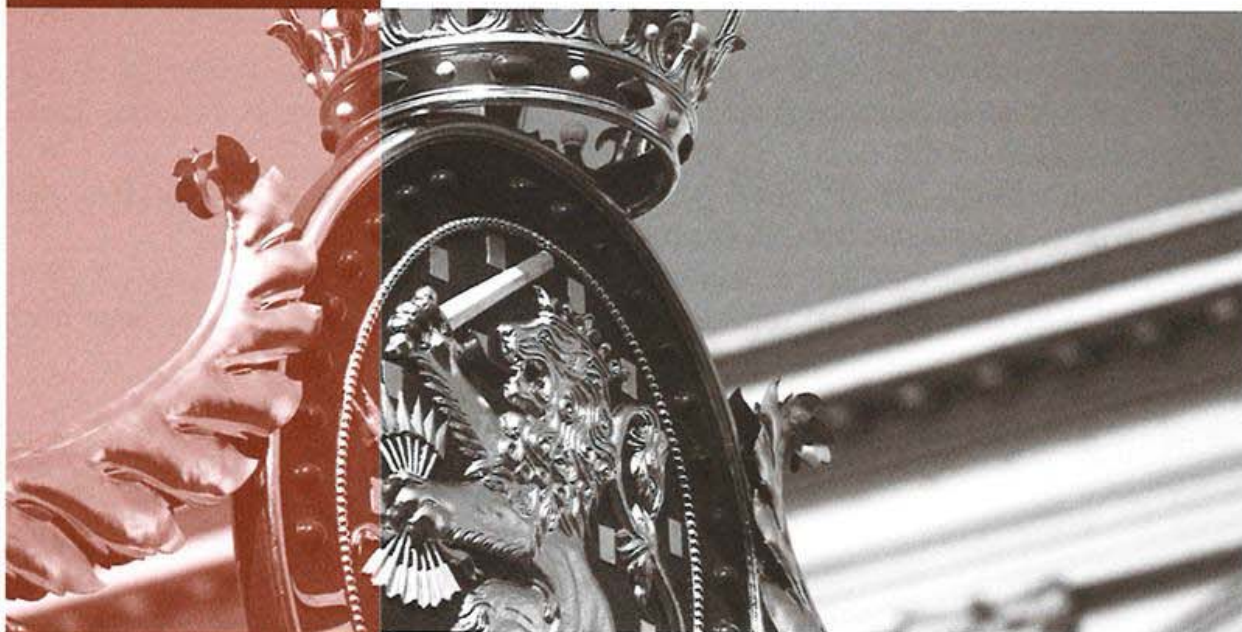
Alles afwegend leidt mij dat tot twee conclusies. De eerste is dat het niet noodzakelijk is om het vergrijzingsprobleem tot dramatische proporties op te blazen om er toch serieus mee om te gaan. De tweede is dat het daarvoor geen noodzakelijke voorwaarde is om een nieuwe norm voor het begrotingsbeleid te introduceren die de overheidsfinanciën net zo gevoelig maakt voor veranderingen in de reële rentevoet als pensioenfondsen.

### Literatuur

- Ewijk, C. van, D.A.G. Draper, H.J.M. ter Rele, E.W.M.T. Westerhout, and J.H.M. Donders (2006), *Ageing and the Sustainability of Dutch Public Finances*, Special Publication No. 61, Den Haag: Centraal Planbureau
- Ewijk, C. van, B.J. Kuipers, H.J.M. ter Rele, M.E.A.J. van de Ven and E.W.M.T. Westerhout (2000), *Ageing in the Netherlands*, Special Publication No. 25, Den Haag: Centraal Planbureau
- Oosterwijk, J.W. (2005), Veerkracht en vertrouwen, *Economisch Statistische Berichten*, 90(4450), 4-7
- Sociale Verzekeringsbank (1996), *Discussienota Financiering Oudedagsvoorziening op lange termijn*, Amstelveen: SVB

# Prinsjesdag

*De Rijksbegroting besproken*



## ***Speciale bijlage Staatscourant***

- ***19 september 2006\****
- ***Magazine***
- ***Bereik 50.000 professionals***
- ***10.000 extra oplage***

### ***Wilt u adverteren?***

Neem dan contact op met onze accountmanager  
Dhr. Boyke Rajbalsing: 070-378 07 03 of  
[b.rajbalsing@sdu.nl](mailto:b.rajbalsing@sdu.nl).

Sluitingsdatum 8 september 2006

\* datum: mits embargoregeling gehandhaafd blijft

STAATS  COURANT

## Bent u klaar voor de nieuwe spelling?

### Volg de workshop *Alles over de spelling*

Op 1 augustus aanstaande wordt de nieuwe spelling officieel.

Sdu Uitgevers en het Taalcentrum-VU bieden u een praktische workshop aan. *Alles over de spelling* is een eendaagse training waarin:

- u snel inzicht krijgt in alle belangrijke veranderingen (Wat verandert er aan het gebruik van hoofdletters en afkortingen?)
- u uw spellingkennis opfrist en er wordt ingegaan op spellingstruikelblokken die niet veranderen (*langetermijnvisie* of *lange termijn visie*: aan elkaar of los?)

In één dag bent u weer helemaal bij!

Normale prijs: € 395,- per persoon

Nu met € 45,- zomerkorting:  
u betaalt slechts € 350,-



Ga naar  
[www.taalcentrum-vu.nl/spelling](http://www.taalcentrum-vu.nl/spelling)  
of bel Marja van den Hoorn: 020-598 64 20



Taalcentrum-VU

**Sdu**

UITGEVERS



# Jaarboek Overheidsfinanciën 2006



ISBN: 90 12 11162 5

Prijs: € 32,50  
(inclusief BTW,  
exclusief verzend- en  
administratiekosten)

Onze uitgaven zijn ook  
verkrijgbaar via de boekhandel

De vierde editie van het *Jaarboek Overheidsfinanciën* is verschenen. Zoals gebruikelijk bevat het een schat aan cijfers. Verder wordt in het Jaarboek het overheidsbeleid kritisch onderzocht en wordt er dieper ingegaan op het financieel-economische beleid van het Rijk, waaronder de sociale zekerheid en de gezondheidszorg. De financiën van de decentrale overheden en de Europese Unie krijgen afzonderlijk aandacht.

De sectorhoofdstukken analyseren dit maal de Wet Maatschappelijke Ondersteuning, het mobiliteitsbeleid, het gebruik van belastinguitgaven, de prestaties van de publieke sector, de financieel-economische organisatie van de overheid en opvattingen over het functioneren van de publieke sector in de publieke opinie.

Het *Jaarboek Overheidsfinanciën* wordt gemaakt onder eindredactie van prof.dr. C.A. de Kam en drs. A.P. Ros.

Bestellen of meer informatie?  
Ga naar  
**[www.sdu.nl/publiccontrolling](http://www.sdu.nl/publiccontrolling)**  
of bel (070) 789 98 80.

de snelste link naar uw vakgebied

**Sdu** UITGEVERS