

Tijdschrift voor **Openbare Financiën**

Editie jaargang 41, 2009, nr. 4

ISSN 1875-8401

Inhoudsopgave

1 Van de redactie; Van Houdbaarheid naar Duurzaamheid <i>C.A. de Kam</i>	183
2 Van Houdbaarheid naar Duurzaamheid <i>W.J. Bos</i>	186
3 Het houdbaarheidstekort: een omlijning <i>R.A. de Mooij</i>	189
4 Politieke economie en methodologie van vergrijzingssommen <i>B. Jacobs</i>	199
5 Op weg naar Ageing III. Enkele kanttekeningen. <i>C.A. de Kam</i>	219

Colofon

Het Tijdschrift voor Openbare Financiën streeft ernaar het inzicht in de financiële, bestuurlijke en sociaal-economische aspecten van het overheidsbeleid te vergroten en de belangstelling daarvoor te stimuleren. Het TvOF verschijnt een aantal maal per jaar en wordt uitgegeven door de Wim Drees Stichting voor Openbare Financiën. De stichting is een non-profit instelling die grotendeels afhankelijk is van donaties en sponsorbijdragen. Het bestuur hoopt dan ook dat zoveel mogelijk belangstellenden willen toetreden tot de kring van donateurs of van vrienden van de stichting. Van donateurs en vrienden wordt een jaarlijkse bijdrage verwacht van respectievelijk € 35,- en € 75,-.

Onderwerpen

De doelstelling van het TvOF is ruim: het gaat om de (financieel-) economische aspecten van het overheidsbeleid; de wijze waarop dat gebeurt ligt niet op voorhand vast. De doelgroep is die van *geïnteresseerden* in dit vakgebied, kennelijk bedoeld als de groep van wetenschappers, beleidsambtenaren en overige geïnteresseerden. Zonder uitpuddend te willen zijn mag het in het TvOF gaan over de uitgaven, ontvangsten, saldi, schulden en bezittingen van de overheid, over elke vorm van beleid die financieel-economische consequenties heeft, over de organisatie en de besturing van de overheid, en over alle vormen van overheid (Rijk, lagere overheden, ZBO's en dergelijke, EU en andere supranationale organisaties).

Redactieadres

redactieTvOF@wimdreesstichting.nl
Wim Drees Stichting voor Openbare
Financiën
Postbus 95328
2509 CH 's Gravenhage
Telefoonnummer 070 – 3427359
/ faxnummer 3427925

Redactie

drs. P.J.C.M. van den Berg, Peter
prof. dr. F.A.G. den Butter, Frank
prof. dr. C.L.J. Caminada, Koen
drs. R. Goudriaan, René
prof. dr. K.P. Goudswaard, Kees
prof. dr. C.A. de Kam, Flip
drs. H.M. van de Kar, Hans
prof. dr. J.G. A. van Mierlo, Hans
prof. dr. N.P. Mol, Nico
prof. dr. C.W.A.M. van Paridon, Cees
drs. A.P. Ros, Arie
prof. dr. C.G.M. Sterks, Cees

Eindredactie

drs. L. Hoffman, Leen

Abonnement

Gratis. De bevordering van kennis op het terrein van de openbare financiën vindt zijn weerslag in de laagdrempelige toegang tot artikelen via de www.tvof.nl

Uitgever

Wim Drees Stichting voor Openbare
Financiën
Postbus 95328
2509 CH 's Gravenhage
Website: www.wimdreesstichting.nl

ISSN 1875-8401

Van de redactie

Van Houdbaarheid naar Duurzaamheid

In de jaren negentig raakte economisch onderzoek naar gevolgen van de vergrijzing van de bevolking voor de overheidsfinanciën in een stroomversnelling. Via twee studies van het Centraal Planbureau – hierna: *Ageing I* (2000) en *Ageing II* (2006) – werden beleidsmakers in Nederland met de neus op de feiten gedrukt. Aanpassingen – bezuinigingen op de collectieve uitgaven en/of verzwaring van de collectieve lasten – zijn op den duur onvermijdelijk om de overheidsfinanciën houdbaar te maken. Zowel bezuinigingen als lastenverzwaringen hebben gevolgen voor het nettoprofiel dat opeenvolgende leeftijdscohorten aan het overheidsoptreden ontleen. Beide studies van het Centraal Planbureau (CPB) gaven een beeld van de gevolgen van mogelijke beleidsaanpassingen voor de inkomensverdeling tussen generaties.

Veranderingen in de leefomgeving – denk aan gevolgen van de opwarming van de aarde – kunnen nopen tot hogere overheidsuitgaven, bijvoorbeeld voor waterkeringen.

Sommige bezuinigingen op de overheidsuitgaven kunnen kwaliteit en duurzaamheid van de toekomstige economische ontwikkeling schaden. Lastenverzwaringen kunnen een duurzame ontwikkeling bevorderen, bijvoorbeeld via verdere vergroening van het fiscale stelsel door het aandeel van ecotaksen in de belastingmix te vergroten. Regering en volksvertegenwoordiging hebben meer oog gekregen voor zulke dwarsverbanden tussen de houdbaarheid van de overheidsfinanciën en de duurzaamheid van productie en consumptie.

Tijdens de Algemene Financiële Beschouwing over de rijksbegroting voor 2008 deed de minister van Financiën aan de Tweede Kamer de toezegging dat hij een nota zou laten opstellen over het brede welvaartsbegrip, de houdbaarheid van de overheidsfinanciën, de vergrijzingsommen van het CPB en het effect van klimaatverandering op de financiële houdbaarheid. Deze nota – getiteld *Verantwoord generatiebewust beleid* – is op 1 juli 2008 aan de Tweede Kamer aangeboden. In zijn aanbiedingsbrief vat de bewindsman de vier hoofdpunten uit de nota samen.¹

Ten eerste betogen de opstellers van de nota dat houdbare overheidsfinanciën een harde randvoorwaarde zijn voor generatiebewust beleid. Bij het voeren van zulk beleid is evenwel meer in het geding dan de financiële houdbaarheid. Zo mag niet onverantwoord worden ingeteerd op ecologisch, menselijk, sociaal en cultureel kapitaal.

Ten tweede staan de notaschrijvers stil bij de verdiensten en de beperkingen van de vergrijzingsommen van het CPB. Deze sommen geven een beeld van de herverdeling tussen generaties via het nettoprofiel van de overheid, maar daarbij wordt geen rekening gehouden met andere factoren die de welvaart van opeenvolgende generaties beïnvloeden. Het kabinet acht het – gehoord de planbureaus – evenwel niet haalbaar de houdbaarheidssommen te verbreden tot een alomvattende intergenerationele welvaartsanalyse. Het is moeilijk om uiteenlopende waarden en belangen van

1 Tweede Kamer (2007–2008), 1-2.

bijvoorbeeld biodiversiteit, de mate van inkomensongelijkheid of de omvang van de materiële welvaart op één noemer te brengen.

Ten derde gaat de nota in op de gevolgen van verwachte klimaatveranderingen op de houdbaarheid van de overheidsfinanciën door na te gaan wat het kost om de waterveiligheid in Nederland voor toekomstige generaties op het huidige peil te houden. Op basis van de nu beschikbare kwantitatieve informatie lijkt dit effect beperkt te zijn. Het heeft daarom vooralsnog weinig zin om klimaatverandering als afzonderlijke factor in vergrijzingsommen te betrekken.

Ten slotte geeft de nota aan hoe het kabinet met steun van de planbureaus werkt aan betere informatie voor generatiebewust beleid, die steun biedt bij het maken van relevante politieke afwegingen en keuzes. Hierbij hoorde de aankondiging dat het CPB een nieuwe vergrijzingsstudie zou uitbrengen met een actualisering van de houdbaarheidssommen.

In vervolg op de brief aan de kamer en in het verlengde van de beschouwingen in de nota *Verantwoord generatiebewust beleid* organiseerde het ministerie van Financiën op 4 juni 2009 een seminar over het thema Van Houdbaarheid naar Duurzaamheid. Aanleiding was meer in het bijzonder dat het CPB een begin heeft gemaakt met zijn derde vergrijzingsstudie (*Ageing III*) en dat de Studiegroep Begrotingsruimte is begonnen met de voorbereidingen voor zijn Dertiende rapport.² Dit themanummer van het Tijdschrift bevat de schriftelijke weergave van vier tijdens het seminar gepresenteerde beschouwingen.

In zijn inleiding signaleert minister van Financiën *Bos* als grote waarde van de berekeningen van het houdbaarheidssaldo van de overheidsfinanciën dat ze inzicht geven in de omvang van de financiële opgave voor de toekomst. Resultaten van becijferingen met hulp van economische modellen moeten evenwel met gepaste distantie worden geïnterpreteerd, omdat die modellen slechts een deel van de werkelijkheid verbeelden en veel gebruikers de beperkingen van de modelexercities onvoldoende doorgronden. Zo worden bijvoorbeeld wel de negatieve gedragseffecten van hogere lasten door extra onderwijsuitgaven meegenomen, maar niet de eventuele positieve welvaartseffecten van die uitgaven. Uitgaven en lasten worden in die zin niet symmetrisch behandeld. Door uit te gaan van een breed welvaartsbegrip krijgen beleidsmakers oog voor de herverdeling tussen generaties langs andere wegen dan alleen via (het nettoprofiel van) de overheidsfinanciën. De uitdaging voor modellenmakers is te proberen de productieve effecten van overheidsbeleid beter in beeld te brengen.

De Mooij (CPB) laat zien dat de vergrijzing van de bevolking inderdaad belangrijke gevolgen voor de overheidsfinanciën heeft. Dankzij generatierekeningen is het CPB – uitgaande van een groot aantal veronderstellingen – in staat het houdbaarheidstekort te kwantificeren. Ook kan het CPB generatieplaatjes maken van de verdelingseffecten van maatregelen die zijn bedoeld om dat tekort weg te werken. Zodoende krijgen beleidsmakers informatie die behulpzaam is bij de besluitvorming over de overheidsfinanciën. In 2010 zal het CPB, na eerdere exercities uit 2000 en 2006, voor de derde maal een studie publiceren die gevolgen van de vergrijzing voor de schatkist in kaart brengt. Meer dan in 2006 zal de nadruk liggen op de gevolgen van

2 De Studiegroep rapporteert traditiegetrouw geruime tijd voor een reguliere kabinetsformatie over het te voeren begrotingsbeleid in de volgende kabinetsperiode. Het Twaalfde rapport verscheen in 2006.

beleidsmaatregelen voor de verdeling tussen opeenvolgende generaties. Sommigen koesteren hogere verwachtingen, waarbij de analyse van houdbaarheid zou moeten worden verbreed naar duurzaamheid, gebaseerd op een breder welvaartsconcept. Een dergelijke alomvattende analyse is evenwel onmogelijk en onwenselijk.

Het kabinet zegt zich sterk te maken voor duurzame economische ontwikkeling en houdbare overheidsfinanciën. De maatschappelijke discussie over deze thema's wordt gekenmerkt door begripsverwarring, stelt *Jacobs* in zijn bijdrage. De kredietcrisis en de diepe recessie van 2008–2010 hebben tot gevolg dat de houdbaarheid van de overheidsfinanciën fors verslechtert. Met een slag om de arm loopt het houdbaarheidstekort op tot boven 5 procent van het bruto binnenlands product. Dat is een verdubbeling ten opzichte van het houdbaarheidstekort dat het Centraal Planbureau (CPB) in *Ageing II* heeft becijferd. De vergrijzingssommen, waarvan het CPB in ons land hofleverancier is, kunnen in verschillende opzichten worden verbeterd. Hiervoor formuleert *Jacobs* een aantal suggesties.

In zijn bijdrage bevestigt *De Kam* (RUG) dat de derde vergrijzingstudie van het CPB ongetwijfeld een omvangrijk houdbaarheidstekort zal tonen, omvangrijker dan het deficit dat in *Ageing II* werd geëcarteerd. Politici zullen ongetwijfeld proberen de uitkomsten van de exercitie zo rooskleurig mogelijk voor te stellen. Het CPB doet er goed aan zich tegen politieke druk te weren en daarenboven uit te gaan van een lagere groei van de productiviteit dan in *Ageing II*. In *Ageing III* dient het CPB bovendien uitdrukkelijker te laten zien welke belangrijke maatschappelijke trends, zoals de groeiende betekenis van de hypotheekrenteaftrek, bij de exercitie buiten beschouwing zijn gelaten. Het uitgangspunt bij de besommingen – 'constante arrangementen van de verzorgingsstaat' – kan consistentere vorm krijgen.

C.A. de Kam

Van Houdbaarheid naar Duurzaamheid

W.J. Bos*

Trefwoorden: duurzaamheid, modellenbouw

1 Modellen verbeelden een deel van de werkelijkheid

Nederland heeft een prachtige traditie op het terrein van economische modelbouw. Met Nobelprijswinnaar Jan Tinbergen als grondlegger en het Centraal Planbureau (CPB) als zijn voornaamste erfgenaam zijn we internationaal toonaangevend in het planmatig benaderen van allerlei financieel-economische vraagstukken. Maar wie geen rekening houdt met de beperkingen van economische modellen loopt het gevaar in vele sloten tegelijkertijd te lopen. Modellen verbeelden immers per definitie maar een deel van de werkelijkheid. Het gevaar ontstaat dan al snel dat de discussie wordt gedomineerd door onderwerpen die in modellen te gieten zijn. Dat zijn niet noodzakelijkerwijs de onderwerpen die maatschappelijk het meest relevant zijn.

2 Beperkte kennis bij gebruikers

Zo dreigt het ook te gaan in de discussies over financieel-economisch beleid, met name als het gaat om de houdbaarheid van de overheidsfinanciën. Deze discussies worden veelal gevoerd aan de hand van modelberekeningen van het CPB, zonder dat de daarmee verbonden beperkingen in ogenschouw worden genomen. Dit ligt niet aan het CPB zelf, dat zich uitermate goed bewust is van de eigenschappen van modellen en deze ook zo neutraal en helder mogelijk beschrijft. Bij de gebruikers is echter vaak sprake van onbegrip en onbekwaamheid, omdat zij onvoldoende zicht hebben op de eigenschappen van de ingewikkelde modellen van het CPB en de gevolgen van de modelspecificaties voor de gerapporteerde resultaten, de interpretatie en het gebruik ervan. Daarnaast is er sprake van grote variatie in de uitkomsten van de verschillende opeenvolgende houdbaarheidsberekeningen van het CPB, die voor politici en beleidsmakers niet altijd even goed te begrijpen zijn.

3 Het gevaar van verabsolutering

De houdbaarheidssommen van het CPB zijn een prima middel om de omvang van de lange termijn budgettaire uitdaging als gevolg van de vergrijzing te kwantificeren. Het gevaar van verabsolutering van de modeluitkomsten door gebruikers ligt echter al snel op de loer. Als voorbeeld: het investeren in onderwijs leidt in de systematiek van de houdbaarheidssommen tot een hoger houdbaarheidstekort, ten eerste doordat de hogere uitgaven ten laste komen van de overheidsfinanciën en ten tweede omdat de resulterende hogere productiviteitsgroei het houdbaarheidsprobleem verder vergroot. Dit neemt uiteraard niet weg dat elke maatschappelijk renderende investering in onderwijs direct moet worden gedaan. Investerings moeten worden beoordeeld op basis van hun maatschappelijk rendement, niet op basis van hun effect op de financiële houdbaarheid. Toekomstige generaties hebben er geen belang bij als we bezuinigen op hun onderwijs en daarmee hun welvaart verkleinen.

4 Verkiezingsprogramma's

Ook de manier waarop het CPB verkiezingsprogramma's doorrekent is technisch modelmatig te verklaren, maar leidt in de praktijk tot problemen. Ook hier geldt dat de modelmakers zelf de eersten zijn om de beperkingen van hun modellen te benoemen. Toch sneuvelt de aandacht voor die beperkingen al snel in het politieke en publieke debat. Ook hier lijkt onderwijs 'slachtoffer'. Partijen die veel aan onderwijsbeleid uitgeven krijgen de negatieve welvaartseffecten van een hogere lastendruk als effect toegerekend, maar niet de eventuele positieve welvaartseffecten. Dat geldt overigens ook voor alle collectieve uitgaven. Het brede welvaartsbegrip sneuvelt dus in het licht van modelbeperkingen. Ook het gebruik van de term 'basispad' voor een scenario waarin de politieke keus is af te storten op de staatsschuld in plaats van de collectieve uitgaven te verhogen of de collectieve lasten te verlichten, werkt niet neutraal uit bij het gebruik van de modelresultaten.

5 Houdbaarheid als verdelingsvraagstuk

In de politieke en publieke discussie over de lange termijn staat de berekening van het zogenaamde houdbaarheidstekort van het CPB vaak centraal. Deze indicator geeft aan hoeveel de overheid vanaf nu jaarlijks extra nodig heeft om aan huidige verplichtingen (staatsschuld) en toekomstige verplichtingen (AOW en zorg) te voldoen. Het verhaal wordt dan al snel hoeveel er bezuinigd moet worden vanwege de vergrijzing. Maar de essentie van de vergrijzing is niet een betalingsprobleem, maar een verdelingsprobleem. De vraag is welke generatie in welke mate bijdraagt aan de kosten van de vergrijzing. Het doel is te komen tot een eerlijke verdeling tussen generaties. Bezuinigen op investeringen in bijvoorbeeld onderwijs kan er echter juist toe leiden dat volgende generaties slechter af zijn.

6 Welvaart als breed begrip

Het financiële houdbaarheidsprobleem moet dus bekeken worden vanuit het bredere perspectief van intergenerationale verdeling op basis van een breed welvaartsbegrip, wat meer omvat dan alleen de positie van de overheidsfinanciën. De laatste jaren wordt internationaal en nationaal in toenemende mate gepoogd de verschillende componenten van het brede welvaartsbegrip meetbaar te maken. Dit gebeurt veelal op basis van een kapitaalbenadering. In deze aanpak worden verschillende vormen van kapitaal onderscheiden (economisch, menselijk, natuurlijk en sociaal). De kapitaalvormen zijn de verschillende activa (*assets*) die de maatschappij tot haar beschikking heeft. Het zijn voorraden (*stocks*) die door middel van stroomgrootheden, zoals investeringen en afschrijvingen, groter of kleiner kunnen worden.

7 Wat is een eerlijke verdeling?

Maar welke intergenerationale verdeling is eerlijk? Het antwoord op deze vraag is niet eenduidig; vele benaderingen zijn mogelijk. Het CPB neemt alleen mee in hoeverre generaties financieel gezien netto profiteren van de overheid, zonder te redeneren vanuit een breed welvaartsbegrip en zonder rekening te houden met het effect van de investeringen van de ene generatie op het welzijn van de andere generatie. Daar zijn de sommen niet op ingericht, en dat is geen probleem, maar het is wel goed te beseffen dat de sommen zich alleen richten op de gevolgen voor de overheidsfinanciën. Daarnaast

wordt geen rekening gehouden met het feit dat toekomstige generaties rijker zullen zijn dan wij, wat ook een rol zou kunnen spelen in het vraagstuk van intergenerationale verdeling. Hieruit blijkt dat ook in modellen soms keuzes worden gemaakt die een invulling geven aan een opvatting wat eerlijk en fair is.

8 Brede welvaartseffecten van beleid

Een eerlijke afweging van beleid in het licht van de vergrijzing vraagt om goede informatie over de lasten en lusten voor verschillende generaties. In de Ageing-studies rekent het CPB de effecten van verschillende maatregelen door die de financiële houdbaarheid verbeteren. Hierbij wordt rekening gehouden met gedragseffecten als gevolg van hogere belastingen. Hogere belastingen op arbeid maken het voor mensen minder aantrekkelijk te werken, wat leidt tot lagere arbeidsparticipatie en minder belastinginkomsten. De positieve welvaarts- en welzijnseffecten van hogere uitgaven worden echter niet meegenomen in de sommen. Er wordt dus geen waarde toegekend aan bijvoorbeeld toegenomen waterzekerheid door dijkenbouw, maar wel aan de belastingen waarmee dit gefinancierd moet worden. Uitgaven en lasten worden in die zin niet symmetrisch behandeld. Symmetrie en neutraliteit bij de modelaanpak zijn overigens ook belangrijk voor de middellange-termijnramingen, waar de vrije ruimte in het basispad nu automatisch wordt ingevuld als schuldaflossing.

9 Conclusie

De houdbaarheidsberekeningen van het CPB hebben als grote waarde dat ze inzicht geven in de omvang van de lange-termijn financiële opgave voor de toekomst. Dat is voor elke beleidsmaker relevante informatie, zeker in een periode waarin we als gevolg van de economische crisis voor aanzienlijke financieringsopgaven staan. Het is niet mogelijk of vruchtbaar het CPB-model uit te breiden tot een supermodel waarin uitgegaan wordt van het brede welvaartsbegrip. Het is wel van belang de discussie over de financiële houdbaarheid van de overheidsfinanciën goed in te kaderen in de bredere discussie over generatiebewust beleid, waar niet alleen vergrijzing, maar bijvoorbeeld ook klimaatverandering een rol speelt. De essentie is: beleidsmakers moeten op basis van optimale kennis van de maatschappelijke kosten en baten de juiste beslissingen kunnen nemen over overheidsuitgaven en investeringen. De houdbaarheidssommen schetsen de lange-termijn harde financiële randvoorwaarden voor dit beleid. Daarom presenteer ik een uitdaging. Aan de modellenmakers om te proberen de productieve effecten van overheidsbeleid beter in beeld te brengen. En aan politici om modelwijsheden te gebruiken, maar niet slaafs te volgen. De schijnnaauwkeurigheid van een modelwerkelijkheid met veel cijfers achter de komma mag nooit een reden zijn om het gezond verstand uit te schakelen. *Better roughly right than exactly wrong.*

W.J. Bos

* Drs. W.J. Bos is minister van Financiën.

Het houdbaarheidstekort: een omlijning

R.A Mooij*

Samenvatting

De vergrijzing van de bevolking heeft belangrijke consequenties voor de overheidsfinanciën. Dankzij generatierekeningen is het Centraal Planbureau (CPB) in staat het houdbaarheidstekort te kwantificeren. Ook kan het CPB generatieplaatjes maken van de verdelingseffecten van maatregelen om dat tekort weg te werken. Zodoende krijgen beleidsmakers informatie die behulpzaam is bij de besluitvorming over de overheidsfinanciën. In 2010 zal het CPB, na eerdere exercities uit 2000 en 2006, voor de derde maal een studie publiceren die gevolgen van de vergrijzing voor de schatkist in kaart brengt. Meer dan in 2006 zal de nadruk liggen op de gevolgen van beleid voor de verdeling tussen generaties. Sommigen koesteren hogere verwachtingen, waarbij de analyse van houdbaarheid zou moeten worden verbreed naar duurzaamheid, gebaseerd op een breder welvaartsconcept. Een dergelijke alomvattende analyse is onmogelijk en onwenselijk.

Trefwoorden: houdbaarheidstekort, vergrijzing, duurzaamheid

1 Inleiding

De verzorgingsstaat biedt burgers bescherming tegen een groot aantal risico's van het leven, zoals inkomensverlies door werkloosheid of arbeidsongeschiktheid. Vanaf de leeftijd van 65 bestaat recht op een volledig 'staatspensioen' – de uitkering ingevolge de Algemene Ouderdomswet (AOW) – mits iemand tussen zijn 15^e en 65^e jaar onafgebroken in Nederland heeft gewoond. Verder slecht de verzorgingsstaat voor mensen uit lage inkomensgroepen financiële barrières bij de toegang tot basisvoorzieningen, zoals onderwijs en gezondheidszorg. Om de vele sinds de Tweede Wereldoorlog stapsgewijs aan de bevolking toegekende aanspraken te kunnen financieren is het peil van de collectieve lasten tot in de jaren negentig fors opgeschroefd. Desondanks toonde de overheidsbegroting in de afgelopen decennia doorgaans een – soms aanzienlijk – tekort, omdat de collectieve uitgaven de collectieve lasten – soms ver – te boven gingen.

Het saldo van individueel aanwijsbare collectieve uitgaven en collectieve lasten verschilt sterk per leeftijdsgroep. Waar generaties tussen 25 en 62 jaar gemiddeld netto bijdragen aan de overheidskas, kosten jongeren onder de 25 en ouderen boven de 62 de staat gemiddeld geld. Naarmate de bevolking vergrijst, groeit daardoor bij ongewijzigde voortzetting van het beleid de kloof tussen uitgaven en ontvangsten van de collectieve sector. Anders gezegd, beleidsmakers hebben ten behoeve van huidige en toekomstige deelhebbers aan de verzorgingsstaat een vooralsnog deels ongedekte cheque uitgeschreven. De vraag is niet zozeer of de overheid deze rekening zal voldoen, zolang ze tenminste haar intertemporele budgetrestrictie respecteert. Het gaat er vooral om wanneer en door wie die cheque wordt betaald. Vergrijzing leidt, met andere woorden, tot een verdelingsvraagstuk tussen generaties.

Deze vraag staat centraal bij onderzoek in welke mate de overheidsfinanciën 'houdbaar' zijn. Om de houdbaarheid te kunnen beoordelen, zijn verschillende benaderingen

denkbaar. Een veel gebruikte benadering acht de overheidsfinanciën houdbaar, wanneer de op dit moment collectief gefinancierde voorzieningen in de toekomst kunnen meegroeien met de algemene welvaart, zonder dat de collectieve lasten daarvoor hoeven te worden verhoogd. Latere generaties beschikken dan over dezelfde collectieve arrangementen als waarover de huidige generaties kunnen beschikken. Bovendien betalen ze dezelfde prijs voor die arrangementen in de vorm van een gelijkblijvende druk van belastingen en sociale premies. Bij een analyse van de vooruitzichten voor de overheidsfinanciën spreekt deze benadering intuïtief aan. Zij wordt onder meer gevolgd in rapportages van de Europese Unie¹ en analyses van het Centraal Planbureau (CPB).

2 Nederlandse overheidsfinanciën: houdbaarheidstekort

In Nederland heeft het CPB twee studies verricht naar de gevolgen van de vergrijzing van de bevolking voor de houdbaarheid van de overheidsfinanciën.² Centraal concept in deze studies is het houdbaarheidssaldo (H), dat als volgt wordt berekend:

$$H = (r - g) (D - V) \quad (1)$$

met

D = overheidsschuld vandaag;

V = contante waarde van toekomstige primaire saldi op de overheidsbegroting;

$(r - g)$ = reële rentevoet (r) minus jaarlijkse procentuele groei van het bruto binnenlands product (g).

De totale schuld van de overheid ($D - V$) in vergelijking (1) bestaat uit de som van de huidige overheidsschuld (D) en de impliciete schuld die verscholen zit in toekomstige begrotingen ($-V$). In evenwicht wegen toekomstige overschotten (V) op tegen de huidige schuld (D); dan is het houdbaarheidstekort (H) nul. Als zij dat niet doen, dan is er een houdbaarheidstekort. Bij de berekening van toekomstige saldi van begrotingen zijn de uitgaven aan rentebetalingen over de overheidsschuld buiten beschouwing gelaten. Anders gezegd: het gaat om de primaire saldi van de overheidsbegrotingen. Deze worden contant gemaakt tegen een nader te kiezen rentevoet. De totale schuld geeft een indruk van de ongedekte cheque van de verzorgingsstaat. Die zal ooit moeten worden afgelost om ervoor te zorgen dat de intertemporele budgetrestrictie van de overheid sluit. In *Ageing II* is voor ($D - V$) een waarde gerapporteerd van omstreeks 200 procent van het bruto binnenlands product (bbp). De toekomstige impliciete schuld is daarbij ongeveer drie keer zo groot als de staatsschuld in 2006.

De totale schuld in vergelijking (1) wordt vermenigvuldigd met de term $(r - g)$ om zodoende het getal uit te drukken als jaarlijkse annuïteit.³ Daarbij is r de reële rentevoet en g het veronderstelde groeipercentage van het bbp. Het houdbaarheidstekort H is aldus te interpreteren als de jaarlijks benodigde (relatief – ten opzichte van het bbp) inspanning om vanaf vandaag de intertemporele budgetrestrictie te sluiten. Voor H

¹ Economic Policy Committee (2005).

² De eerste studie, *Ageing I*, werd rond de eeuwwisseling gepubliceerd (Van Ewijk *et al.*, 2000); *Ageing II* is drie jaar geleden verschenen (Van Ewijk *et al.*, 2006).

³ Het houdbaarheidssaldo wordt uitgedrukt als een constant percentage van het bbp. Daarom wordt H (in feite een annuïteit) berekend door $(D - V)$ niet met r te vermenigvuldigen maar met $(r - g)$. Zie: Van Ewijk *et al.* (2006), 44.

bedroeg de uitkomst in *Ageing II* – gegeven de gekozen waarden voor r (3 procent) en g (1,7 procent) – circa 2½ procent bbp.

De overheidsfinanciën in Nederland blijken uiteindelijk niet houdbaar te zijn, omdat aanspraken op bestaande arrangementen van de verzorgingsstaat bij een gelijkblijvende lastendruk leiden tot oplopende tekorten en een scherp stijgende overheidsschuld. Dit zet de overheidsfinanciën op den duur onder onhoudbare druk: er wordt niet voldaan aan de intertemporele budgetrestrictie. Bij een basispad met constante arrangementen barst de kruik. Om de overheidsbegroting houdbaar te maken zullen beleidsmakers moeten ingrijpen door een combinatie van bezuinigingen op de overheidsuitgaven en/of verzwaring van de collectieve lasten. In prijzen van 2006 zouden maatregelen moeten optellen tot ruim 13 miljard euro.

Ook een sterkere groei van de arbeidsparticipatie dan ligt besloten in het basispad voor de economie biedt overigens enig soelaas bij de aanpak van het houdbaarheidstekort. Dit komt, doordat bij een groter aantal werkenden de belastinginkomsten sterker toenemen dan de uitgaven. Tegelijkertijd groeit een deel van de uitgaven, onder andere de sociale uitkeringen, niet mee, omdat de bedoelde uitgaven louter zijn gekoppeld aan de (contract)lonen en onafhankelijk zijn van het beloop van de werkgelegenheid. Hierbij past de kanttekening dat het CPB in het basispad al met een behoorlijk oplopende arbeidsparticipatie rekent.

3 Juiste interpretatie van houdbaarheid

Het door het CPB berekende houdbaarheidstekort zegt iets over de overheidsfinanciën bij een gegeven set aan veronderstelde toekomstige ontwikkelingen. Dit basispad moet worden opgevat als een intuïtieve benchmark met veronderstellingen over de ontwikkeling van (i) exogenen en (ii) beleidsvariabelen. Andere veronderstellingen over exogenen en beleidsvariabelen zouden een ander cijfer voor het houdbaarheidstekort opleveren. Het is daarom belangrijk om goed te markeren wat het door het CPB uitgestippelde basispad wél en vooral ook wat het *niet* is.

Ten aanzien van exogenen, zoals de rente, economische groei en leeftijdsverwachting gelden grote onzekerheden. Er laten zich daarom gemakkelijk duizend en één alternatieve toekomstscenario's uittekenen, elk met een specifiek eigen houdbaarheidssaldo. Onder de door het CPB in *Ageing II* gehanteerde veronderstellingen resulteert een houdbaarheidstekort van circa 2½ procent bbp. Bij een 1 procent-punt hogere rentevoet zal het houdbaarheidssaldo met ruim 1½ procent dalen, omdat de contante waarde van toekomstige tekorten lager uitvalt en doordat de pensioenpremies dan aanzienlijk kunnen dalen en de belastingbasis minder uithollen. Daarentegen zal een hogere gemiddelde leeftijdsverwachting met 3,4 jaar leiden tot een verdubbeling van het houdbaarheidstekort.

Ten aanzien van beleidsvariabelen wordt door het CPB de veronderstelling van constante arrangementen gehanteerd. In het basispad krijgen toekomstige generaties dezelfde collectieve regelingen als de huidige generaties en wel tegen precies dezelfde prijs. Zo wordt bijvoorbeeld verondersteld dat de collectieve uitgaven meegroeien met het bbp en dat de tarieven van belastingen en sociale premies constant blijven in de tijd. Vanuit dit basispad kan op een heldere manier in beeld worden gebracht hoe beleidsaanpassingen de verdeling van nettoprofijs van de overheid over generaties beïnvloeden. Immers, het draait uiteindelijk om de verdelingsvraag: wie draait op voor de onbetaalde rekening.

Het door het CPB berekende houdbaarheidstekort berust op een modelberekening op basis van gestileerde aannames. Maar het vergrijzingsprobleem kan met deze constatering niet worden ontkend. Door andere aannames te hanteren, veranderen de uitkomsten van de sommen, maar het probleem verdwijnt niet. Een oplossing is alleen te vinden door aanpassingen van het beleid.

Het basispad met constante arrangementen uit *Ageing II* is niet in de eerste plaats ingegeven door een realistische inschatting van toekomstige beleidsontwikkelingen. Drie voorbeelden verduidelijken dit:

1. zorguitgaven en premies van sociale verzekeringen tegen ziektekosten (AWBZ en Zvw);⁴
2. de uitgaven voor de Algemene Ouderdomswet;
3. de opbrengst van de inkomensheffing.

Ad 1 Zorguitgaven

In het basispad groeien de zorguitgaven mee met het bbp en wordt daarenboven rekening gehouden met de opwaartse invloed van de vergrijzing van de bevolking op het zorgvolume.⁵ Maar bij een luxegoed zoals gezondheidszorg is de inkomenselasticiteit allicht groter dan één. In dit geval leggen de zorguitgaven een toenemend beslag op het bbp. Bovendien staan de zorguitgaven ook door andere oorzaken onder opwaartse druk: de introductie van nieuwe en dure medische technieken en medicijnen en de achterblijvende productiviteit (Baumoleffect). Deze kostendrijvers hebben het zorgbudget in het verleden flink opgestuwd, in eerste aanleg door een ruime bemeting van het Budgettair Kader Zorg (BKZ) en in tweede aanleg doordat achtereenvolgende kabinetten overschrijdingen van het BKZ in strijd met de begrotingsregels hebben geaccepteerd.⁶ *Ageing II* presenteert in aanvulling op het basispad een variant waarin de collectief gefinancierde zorguitgaven veertig jaar lang door de hierboven genoemde oorzaken 0,5 procent sterker stijgen dan in het basispad is verondersteld. Bij deze variant verdubbelt het houdbaarheidstekort bijna tot nagenoeg 5 procent van het bbp.⁷

Echter, net zo onrealistisch als het laten groeien van de zorguitgaven met het bbp is de veronderstelling dat de zorgpremies constant blijven. Als we zouden veronderstellen dat hogere zorgpremies de stijgende zorguitgaven dekken, wordt het houdbaarheidsprobleem juist kleiner dan in de CPB-studie in plaats van groter, ook bij sneller stijgende zorgkosten. De oplopende zorgkosten zouden dan echter leiden tot een ander probleem, namelijk een sterk stijgende microlastendruk. Bovendien zou dan, uitgaande van uniforme premies, in het basispad reeds besloten liggen dat de rekening van de oplopende zorgkosten wordt doorgeschoven naar toekomstige generaties, wat het zicht op de verdelingsvraag zou vertroebelen.

4 AWBZ = Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten; Zvw = Zorgverzekeringswet.

5 Van Ewijk *et al.* (2006), 67-68.

6 Zie: De Kam (2009).

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

Ad 2 AOW-uitgaven

De hoogte van de AOW-uitkering is – met een half jaar vertraging, via de mutatie van het (netto)minimumloon – gekoppeld aan de gemiddelde ontwikkeling van de contractlonen. De werkelijk verdiende lonen stegen de afgelopen perioden jaarlijks $\frac{1}{2}$ tot $\frac{3}{4}$ procent sterker dan de contractlonen. Het verschil is het 'incidenteel', en is vooral een gevolg van het stijgende scholingsniveau en de leeftijdsopbouw van de beroepsbevolking. Volgens de geldende wetgeving profiteren uitkeringsontvangers niet van dit incidenteel. De koopkracht van hun uitkering blijft dus achter bij de algemene welvaart. Het basispad in *Ageing II* gaat er daarentegen vanuit dat de AOW-uitkeringen de werkelijk verdiende lonen volgen. Hierdoor vallen de AOW-uitgaven hoger uit dan bij toepassing van de geldende wetgeving. Het gepresenteerde houdbaarheidstekort wordt kleiner, wanneer koppeling aan de cao-lonen het uitgangspunt zou zijn.

De veronderstelling van het CPB in haar basispad is echter op drie gronden verdedigbaar. Allereerst zou – uitgaande van de geldende wetgeving – de koopkracht van de AOW-uitkering op den duur ver achterblijven bij de ontwikkeling van de algemene welvaart. Dit is weinig realistisch. Zo is weliswaar de ontwikkeling van de bruto AOW-uitkering in de afgelopen jaren iets achtergebleven bij de ontwikkeling van de gemiddelde lonen, maar heeft de netto AOW-uitkering wel gelijke tred gehouden met de gemiddelde lonen. Het CPB (2009) rapporteert dat in de periode 1996–2009 de netto AOW met 61 procent is gestegen, terwijl het gemiddelde netto marktloon daar zelfs iets bij achter is gebleven; dit steeg met 56 procent. Dit komt onder meer door de invoering van de AOW-toeslag en de ouderenkorting. Voor het effect van de vergrijzing op het EMU-saldo is niet alleen de stijging van de AOW-uitgaven van belang, maar ook de daling van de overheidsinkomsten door beleidsmatige aanpassing van heffingskortingen. Ten tweede is het de vraag of het incidentele loon in de toekomst nog wel positief is. Door de afname van het aantal ouderen in de beroepsbevolking en de afvlakking van de groei van het aantal hoogopgeleiden, is het onzeker geworden of de incidentele looncomponent in de toekomst nog van enige betekenis zal zijn. Ten slotte past koppeling van de AOW aan de gemiddelde lonen bij de filosofie van constante arrangementen, waartegen de verdelingsconsequenties van alternatieven kunnen worden afgezet. Mochten beleidsmakers ervoor kiezen de AOW-uitkering te laten achterlopen bij de welvaartsontwikkeling, dan is het belangrijk dat het CPB de effecten van die ingreep op de intergenerationele verdeling in kaart brengt.

Ad 3 Inkomensheffing

De lengte van de tariefschijven van de inkomensheffing⁸ wordt volgens wettelijk voorschrift jaarlijks geïndexeerd met de prijsstijging van de gezinsconsumptie. Gegeven de groei van de economie en de inkomens verzeilen belastingbetalers ondanks deze automatische inflatiecorrectie geleidelijk in zwaarder belaste tariefschijven. *In extremis* krijgt uiteindelijk de gehele bevolking met het toptarief van 52 procent te maken. Het CPB neemt in plaats hiervan aan dat de schijflengten van de inkomensheffing meeliften met de welvaarts groei. Het houdbaarheidstekort pakt kleiner uit wanneer de schijflengten jaarlijks worden verlengd in overeenstemming met de geldende wettelijke bepalingen. Dit uitgangspunt is voor de langere termijn echter weinig realistisch en

⁸ De inkomensheffing omvat de inkomstenbelasting en de premies voor drie volksverzekeringen (AOW, Anw en AWBZ). De loonheffing is de voorheffing van de inkomensheffing.

tevens strijdig met het uitgangspunt in het basispad dat relatieve posities gelijk blijven. Kiest de overheid voor het verhogen van de lastendruk op lange termijn door de schrijfgrenzen niet met de welvaart te laten meegroeien, dan mag van het CPB worden verwacht dat het de effecten toont van deze maatregel voor de intergenerationele verdeling. Dit rechtvaardigt de door haar gehanteerde aannames.

4 Welke generaties draaien op voor de ongedekte cheque?

Een houdbaarheidstekort moet ooit worden weggewerkt. De vraag is: hoe en wanneer? Het antwoord op die vraag bepaalt welke generatie opdraait voor de onbetaalde rekening. In *Ageing II* wordt de ongedekte cheque gepresenteerd in termen van een rekening die jaarlijks even hoog is in procenten van het bbp dat toevallt aan huidige en toekomstige generaties. Zoals gezegd voert het basispad naar een onbetaalde rekening van circa 2½ procent van het bbp. Deze kloof (*sustainability gap*) kan ook op tal van alternatieve manieren worden overbrugd. Elke 'brug' verdeelt de lasten op een kenmerkende manier over huidige en toekomstige generaties.

Het houdbaarheidstekort wordt vaak ten onrechte gezien als de rekening die wij doorschuiven naar toekomstige generaties. Verkleining van het tekort zou in die zienswijze gelijk worden geschaard met het beperken van de lasten voor toekomstige generaties. Echter, dit is een misvatting. Ingrepen die de houdbaarheid van de overheidsfinanciën verbeteren zijn niet zonder meer gelijk te stellen aan het ontlasten van toekomstige generaties. Drie voorbeelden illustreren dit:

1. verhoging van de pensioenleeftijd;
2. bezuinigingen op de overheidsuitgaven voor de leefomgeving (klimaatbeleid);
3. verhoging van het eigenwoningforfait voor woningen met een nominale waarde van meer dan € 1 miljoen.

Ad 1 Verhoging pensioenleeftijd

Een verhoging van de AOW-gerechtigde leeftijd leidt tot een verkleining van het houdbaarheidstekort, vooral vanwege de besparing op de AOW-uitgaven. Deze maatregel treft echter niet de generaties die op dit moment gepensioneerd zijn. Naarmate de ophoging van de pensioenleeftijd meer geleidelijk over een langere periode haar beslag krijgt, komt een groter deel van de rekening terecht bij jonge en toekomstige generaties. De ongedekte cheque wordt dus betaald door generaties die in de (verre) toekomst met pensioen zullen gaan.

Ad 2 Bezuiniging op klimaatbeleid

Investerings die nu worden gedaan om het klimaatprobleem te verzachten hebben pas op lange termijn effect op de concentraties van broeikasgassen in de atmosfeer. Vooral toekomstige generaties profiteren daarvan. Bezuinigingen op dergelijke investeringen verbeteren de financiële houdbaarheid, maar komen ten laste van juist de toekomstige generaties.

Ad 3 Verhoging eigenwoningforfait

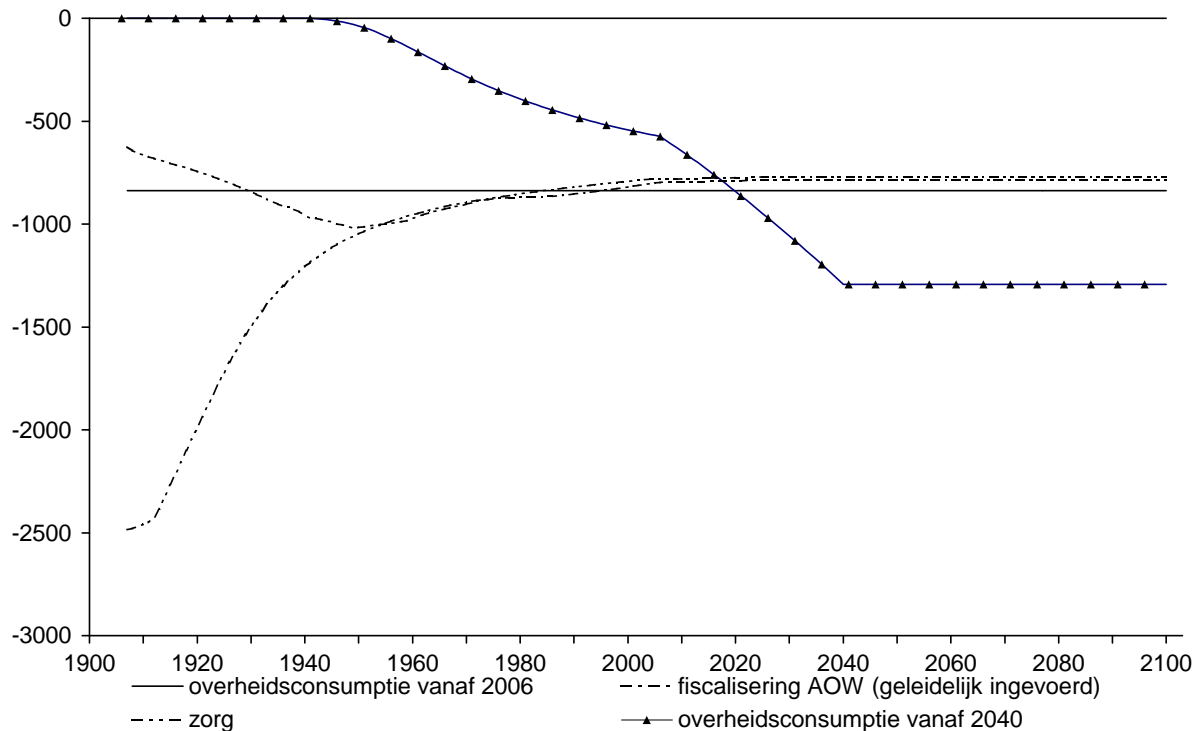
Het kabinet heeft besloten dat de bijtelling voor bezitters van een eigen woning (0,55 procent van de WOZ-waarde)⁹ tussen 2010 en 2016 stapsgewijs wordt opgetrokken tot 2,35 procent voor zover de waarde van de eigen woning 1 miljoen euro te boven gaat. Wanneer deze grens niet wordt aangepast voor geldontwaarding (en inkomensgroei), zal dit bij een stijging van de huizenprijzen steeds meer opbrengst genereren voor de overheid. De maatregel draagt zo bij aan het verkleinen van het houdbaarheidsprobleem. Echter, het zijn toekomstige generaties die van deze maatregel het meeste last hebben.

Deze drie voorbeelden laten zien dat beleidsmaatregelen die het houdbaarheidstekort verkleinen toch ten nadele kunnen komen van jonge en toekomstige geboortecohorten. Het verkleinen van het houdbaarheidstekort is dus niet hetzelfde als het ontzien van toekomstige generaties. Generatieplaatjes maken de verdelingseffecten van beleidsmaatregelen beter zichtbaar. Zulke plaatjes laten per leeftijdscohort het effect zien van genomen maatregelen op bijvoorbeeld de totale consumptie van huishoudens. Figuur 1 toont de verdelingseffecten van alternatieve beleidsopties om het houdbaarheidstekort weg te werken. De figuur toont het effect op de gemiddelde jaarlijkse consumptie per huishouden uit elk cohort, inclusief de toegerekende overheidsbestedingen aan huishoudens. Het effect is hier uitgedrukt in euro's. Daarbij zijn de effecten van vier beleidsvarianten in beeld gebracht. Het betreft:

- bezuinigingen op de overheidsconsumptie vanaf 2006;
- bezuinigingen op de overheidsconsumptie vanaf 2040;
- bezuinigingen op de collectief gefinancierde zorguitgaven met 0,5 procent van het bbp, aangevuld met bezuinigingen op de overheidsuitgaven vanaf 2006;
- fiscalisering van de AOW (65-plussers betalen voortaan AOW-premie), geleidelijk ingevoerd in 17 jaar tijd, aangevuld met bezuinigingen op de overheidsuitgaven vanaf 2006.

⁹ WOZ = Wet waardering onroerende zaken.

Figuur 1. Effect op de consumptie van huishoudens uit opeenvolgende leeftijdscohorten bij vier oplossingsrichtingen, bedrag per jaar (in euro's van 2006)



Een bezuiniging op de overheidsconsumptie ter grootte van 2,6 procent bbp met ingang van 2006 verlaagt de gemiddelde consumptie van elk individu dat sinds 1910 is geboren met ongeveer € 850 per jaar. De kosten van het houdbaar maken van de overheidsfinanciën worden dus gelijk verdeeld over huishoudens, uitgedrukt in euro's jaarlijkse consumptie.¹⁰ Als een bezuiniging voor een deel plaatsvindt op de collectief gefinancierde zorguitgaven, dan treft dit vooral cohorten die zijn geboren tussen 1910 en 1980. Deze cohorten doen in verhouding een groot beroep op zorgvoorzieningen en zullen door de bezuiniging zelf moeten opdraaien voor een deel van de kosten van verbruikte zorg. De fiscalisering van de AOW treft vooral de cohorten die het levenslicht zagen in de jaren 1930–1970. Jongere cohorten zullen minder getroffen worden, omdat het moment waarop ze zullen worden geconfronteerd met het hogere ouderentariaf voor hen ver in de toekomst ligt. Cohorten geboren voor 1930 profiteren van de geleidelijke invoering en worden maar deels met het effect ervan geconfronteerd. Beleidsmakers kunnen er ook voor kiezen niets te doen ten opzichte van het basispad en eerst maatregelen te treffen vanaf 2040. Daarna wordt voldoende bezuinigd op de overheidsconsumptie om het houdbaarheidstekort weg te werken. *Ageing II* geeft aan dat 34 jaar uitstel bij het treffen van op den duur onvermijdelijke maatregelen het houdbaarheidstekort doet oplopen tot 4 procent van het bbp in 2040. Wachten vergroot de ongedekte cheque met een factor 1,5.¹¹ De cohorten die zijn geboren vóór 1950

10 Hierbij is gecorrigeerd voor de productiviteitsgroei, zodat het consumptie-offer in de tijd toeneemt met de productiviteitsgroei. Het offer is derhalve constant als percentage van het inkomen over de tijd.

11 In de simulaties is geen rekening gehouden met eventuele repercussies van een hoge tussentijdse overheidsschuld op de rente op Nederlandse overheidsobligaties.

blijven nu in de luwte, omdat zij zijn uitgestorven voordat de bezuinigingen op de overheidsconsumptie van kracht zijn. Cohorten geboren na 1950 en toekomstige generaties betalen in dit scenario een aanzienlijk hogere prijs voor de aarzeling bij beleidsmakers om direct (in 2006) de tering naar de nering te zetten: de jaarlijkse consumptie voor huishoudens uit generaties vanaf 2040 daalt met ruim € 1300.

5 Duurzaamheid en houdbaarheid

Bij het analyseren van de bijdrage van de overheid aan een duurzame samenleving dienen beleidsmakers zich niet blind te staren op de houdbaarheid van de overheidsfinanciën. De huidige generaties laten immers aan hun nakomelingen meer na dan alleen een financiële rekening. De welvaart van toekomstige generaties is ook afhankelijk van het menselijk, fysiek en milieukapitaal dat we hen zullen nalaten. Voor een juiste afweging dient het brede welvaartsbegrip te worden gehanteerd, waarbij behalve naar financiële houdbaarheid ook wordt gekeken naar andere zaken die van belang zijn voor de welvaart.

Sommige beleidsmakers zijn van oordeel dat het CPB bij *Ageing II* onvoldoende rekening heeft gehouden met de positieve effecten van uitgaven voor onderwijs, infrastructuur en milieu. Deze effecten zouden expliciet moeten worden betrokken in de *Ageing III* studie, die het CPB in de loop van 2010 zal publiceren. Bij de bedoelde overheidsprogramma's rijst de vraag of de overheid beter kan investeren in het aflossen van de staatsschuld of beter kan investeren via het doen van productieve overheidsuitgaven.

Dit zijn interessante en relevante vragen. Toch mogen geen al te hoge verwachtingen worden gekoesterd over wat het CPB hier kan en wil doen in haar vergrijzingsstudie. Allereerst, overheidsinvesteringen in onderwijs of infrastructuur. Voor zover bestaande overheidsinvesteringen de productie verhogen, zit dit al impliciet in de aannames die worden gemaakt over de productiviteitsstijging in het door het CPB gehanteerde basispad. Extra overheidsmaatregelen, zoals bezuinigingen of extra investeringen, kunnen gevolgen hebben voor de intergenerationele verdeling van welvaart. De nieuwe vergrijzingsstudie zal zo goed mogelijk inzicht bieden in deze verdelingseffecten. Dat is belangrijk, vooral omdat deze effecten anders kunnen uitpakken dan op voorhand vaak wordt gedacht. Zo lijken investeringen in onderwijs vooral ten goede te komen aan jonge en toekomstige generaties, omdat zij er immers productiever door zullen worden. Echter, pensioenen zijn gekoppeld aan de lonen, en groeien daardoor mee. Ook ouderen profiteren op die manier van investeringen in onderwijs. In de vergrijzingsstudie zal het CPB niet expliciet ingaan op de vraag of de overheid meer moet investeren in onderwijs of infrastructuur. Dat vereist maatschappelijke kosten-batenanalyses, waarin de investeringen worden afgewogen tegen aflossing van de staatsschuld. Voor specifieke projecten voeren het CPB en andere kennisinstellingen dit soort analyses regelmatig uit. De nieuwe vergrijzingsstudie zal ook aandacht besteden aan milieu en klimaat. De ambitie is een schets te geven van de uitruil tussen schuldpolitiek en milieu-investeringen, voor zover het gaat om de intergenerationele verdeling van welvaart. Maar ook hier mogen de verwachtingen niet te hoog gespannen zijn. De vergrijzingsstudie zal geen integrale maatschappelijke kosten-batenafweging presenteren voor het klimaatbeleid waarin het CPB de milieubaten van overheidsbeleid afweegt tegen andere aspecten van maatschappelijke welvaart, zoals het vrij besteedbare inkomen. Dit

zou alleen kunnen door het specificeren van een brede sociale welvaartsfunctie. Een dergelijke exercitie vereist ten eerste een supermodel met alle dimensies van sociale welvaart, waarover het CPB niet beschikt en dat ook elders niet bestaat. Daarnaast zou zo'n exercitie onwenselijk zijn, omdat het CPB dan subjectieve keuzes zou maken over de gewichten in de sociale welvaartsfunctie. Het maken van die keuzes is niet aan het CPB, maar aan de politiek.

R.A. de Mooij

* Prof. dr. R.A. de Mooij is hoofd van de Sector Arbeidsmarkt en Welvaartsstaat van het Centraal Planbureau en Hoogleraar Openbare Financiën aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Met dank aan Flip de Kam voor een belangrijke bijdrage in de totstandkoming van dit artikel. Dank gaat ook uit naar Leon Bettendorf, Nick Draper, Casper van Ewijk, Albert van de Horst, Harry ter Rele en Mark Roscam-Abbing voor nuttig commentaar.

Literatuur

CPB (2009), Houdbaarheidseffect verhoging AOW-leeftijd, notitie van 19 juni 2009.

Economic Policy Committee (2005), The 2005 EPC Projections of Age-Related Expenditure (2004–2005) for the EU-25 Member States, *European Economy*, Special report No 4/2005.

Ewijk, C. van, B. Kuipers, H. ter Rele, M. van de Ven en E. Westerhout (2000), *Ageing in the Netherlands*, Den Haag: Centraal Planbureau.

Ewijk, C. van, N. Draper, H. ter Rele en E. Westerhout (2006), *Ageing and the Sustainability of Dutch Public Finances*, Den Haag: Centraal Planbureau.

Kam, C.A. (2009), Zorguitgaven verdrücken overige collectieve uitgaven, 94 *Economisch Statistische Berichten* 4561, 326-329.

Politieke economie en methodologie van vergrijzingsommen

*Bas Jacobs**

Samenvatting

De maatschappelijke discussie over generatiebewust begrotingsbeleid wordt gekenmerkt door wijdverbreide begripsverwarring. Het houdbaarheidstekort geeft alleen uitsluitel over de ongedekte rekening die in de overheidsfinanciën ligt besloten, maar is onbruikbaar om te beoordelen welke beleidsmaatregelen maatschappelijk gezien wenselijk zijn in het licht van de intergenerationele welvaartsverdeling. Daarnaast moeten de discussies over de gewenste verdeling tussen generaties en die over de wenselijkheid van overheidsinvesteringen niet worden vermengd. De vergrijzingsommen van het Centraal Planbureau (CPB) kunnen in veel opzichten worden verbeterd, met name om de intergenerationele verdelingseffecten van de vergrijzing beter in kaart te brengen. Verder moeten die sommen worden gebaseerd op realistische beleidsregels en niet een onrealistisch, technisch basispad. Bij de doorrekening van de houdbaarheidseffecten dienen in beginsel politieke partijen te bepalen wat die beleidsregels voor toekomstige uitgaven en belastingen zouden moeten zijn. Het CPB moet doorgeschoven rekeningen in kaart brengen door een sluitingsregel op te leggen aan de overheidsfinanciën.

Trefwoorden: houdbaarheidstekort, vergrijzing.

1 Inleiding

De vergrijzing heeft grote consequenties voor de overheidsfinanciën en de aanvullende pensioenen, maar ook voor de economische ontwikkeling en de welvaart. Bovendien ontstaan aanzienlijke inkomensstromen tussen opeenvolgende geboortecohorten door omslagelementen bij de financiering van de uitkeringen krachtens de Algemene Ouderdomswet (AOW) en de collectieve zorg, de uitputting van de gasvoorraden, en de intergenerationele risicodeling bij de pensioenfondsen. De grote herverdeling tussen leeftijdscohorten kan de solidariteit tussen de generaties onder zware druk zetten. Sinds 2000 brengt het CPB de economische gevolgen van de vergrijzing in kaart. In 2000 waren de zogenaamde 'vergrijzingsommen' nog de uitkomst van zuiver boekhoudkundige exercities – generatierekeningen – die de gedragseffecten en de doorwerking van de vergrijzing en eventuele beleidsmaatregelen naar de economie negeren.¹ Sinds 2006 baseert het CPB de sommen op een dynamisch algemeen evenwichtsmodel voor de Nederlandse economie (GAMMA), waarin gedragseffecten op het arbeidsaanbod en besparingen zijn gemodelleerd.² Inmiddels wordt het GAMMA-model voor de beantwoording van tal van vergrijzingsgerelateerde vragen gebruikt, bijvoorbeeld voor de Studiegroep Begrotingsruimte³ en bij de doorrekening van de

1 CPB (2000).

2 Zie CPB (2005; 2006a).

3 CPB (2006b).

voorstellen van de Commissie Arbeidsparticipatie.⁴ Bij de laatste verkiezingen zijn de programma's van de politieke partijen bovendien voor het eerst getoetst op hun houdbaarheidseffecten.⁵

Met de doorrekening van de langetermijneffecten van beleidsplannen levert het CPB een belangrijke disciplinerende bijdrage aan het maatschappelijke debat. Vele beleidsballonnetjes die misschien vanuit een kortetermijnperspectief aardig lijken, maar op lange termijn schade berokkenen aan de overheidsfinanciën, worden zo effectief doorgeprikt. Bovendien wordt de aandacht van veelal kortademige politici wat meer op de lange termijn gericht.

Toch zijn de vergrijzingssommen onder de Haagsche kaasstolp een geheel eigen leven gaan leiden. Met een aantal minder positieve gevolgen. Politici namen elkaar bij de laatste verkiezingen de maat hoe goed ze scoorden op het houdbaarheidstekort. Partijen met een hoger houdbaarheidstekort zouden een grotere rekening doorschuiven naar de toekomst en daarom minder solide zijn. Maar door de nadruk eenzijdig op de omvang van het houdbaarheidstekort te leggen wordt het verdelingsprobleem tussen de generaties weggemoffeld. Politieke partijen kunnen volgens de CPB-beoordeling het houdbaarheidstekort verkleinen en toch de rekening naar toekomstige generaties doorschuiven. Bijvoorbeeld door aan te kondigen dat jongere generaties langer gaan werken (door de AOW-leeftijd naar 67 jaar te verhogen), dat ze meer belasting gaan betalen via afschaffing van de 'aanrechtssubsidie', of minder zullen profiteren van de overheidsuitgaven door ontkoppeling van de sociale uitkeringen. Door de genoemde ingrepen verbetert de houdbaarheid van de overheidsfinanciën, maar de rekening wordt hoofdzakelijk op het bordje van jongere en nog ongebooren jaargangen gelegd. Het houdbaarheidstekort is een nuttige maatstaf die aangeeft hoe groot de ongedekte rekening is die in de huidige publieke arrangementen ligt besloten, maar is onbruikbaar om de effecten van overheidsbeleid op de welvaartsverdeling tussen generaties te beoordelen.

De huidige minister van Financiën, Wouter Bos, laat in de kabinetsnotitie *Generatiebewust beleid* uitstekend zien wat de kracht en de tekortkomingen van de CPB-analyses zijn.⁶ Die worden in dit themanummer van *TvOF* nog eens uitvoerig over het voetlicht gebracht. Eerder heeft de minister in de *Miljoenennota 2008* opmerkingen van vergelijkbare strekking gemaakt. Ik wil het betoog van Bos onderschrijven dat alle economische analyses dienen uit te gaan van een breed welvaartsbegrip. En dat aan in de economische wetenschap gebruikte modellen belangrijke beperkingen kleven staat buiten kijf. Helaas mist het betoog van de minister op twee cruciale punten doel:

- 'Verantwoord generatiebewust beleid voldoet per definitie aan de eis van financiële houdbaarheid (Ministerie van Financiën, 2008, 5).'
- 'Verstandig generatiebewust beleid omvat dus ook beleidsmaatregelen die vanuit een (smal) economisch perspectief niet te rechtvaardigen zijn, maar niettemin een positief maatschappelijk rendement kennen (Ministerie van Financiën, 2008, 3).'

4 CPB (2008).

5 CPB (2006c).

6 Ministerie van Financiën (2008).

Deze bijdrage zal laten zien dat deze uitspraken economisch niet goed zijn onderbouwd. Tevens wordt een aantal aanbevelingen geformuleerd die uitmonden in een solide, maar niet eenzijdig financieel perspectief op de welvaartsverdeling tussen generaties, de te voeren schuldpolitiek en de wenselijkheid van overheidsinvesteringen in immateriële activa.

Tot slot, de vergrijzingssommen worden door meniggen, denk aan Marcel van Dam, bekritiseerd. Overwegend om de verkeerde redenen, soms om goede redenen. In 2010 brengt het CPB een nieuwe analyse naar buiten van de gevolgen van de vergrijzing voor de overheidsfinanciën. Een aantal belangrijke aannames in het daarbij gebruikte GAMMA-model zullen daarom worden besproken en van kritisch commentaar voorzien. In dit stuk zal ook een aantal methodologische bezwaren worden aangevoerd bij de CPB-analyses. Ik doe suggesties voor verbeteringen. Voor een deel wordt daarbij gebruik gemaakt van inzichten uit een artikel dat in 2006 met Bovenberg is geschreven.⁷ Om toekomstige verwarring rond de betekenis en interpretatie van de sommen te voorkomen, doe ik verder diverse voorstellen voor verbetering voor de presentatie en interpretatie van de uitkomsten van de vergrijzingssommen.

2 Generatiebewust beleid en houdbaarheid

Het kernprobleem in het maatschappelijke debat is dat de vergrijzing ten onrechte wordt voorgesteld als de oorzaak van een betaalbaarheidsprobleem, terwijl het gaat om een intergenerationeel verdelingsprobleem. Het CPB is zelf debet aan deze maatschappelijke blikvernauwing. Het presenteert tot nu toe vrijwel uitsluitend de houdbaarheidseffecten van beleidsmaatregelen, zonder de koopkrachteffecten per generatie te berekenen. Het houdbaarheidstekort berekent het verschil tussen de verdisconteerde waarde van de toekomstige overheidsuitgaven en belastingen en drukt dat verschil uit in een annuïteit als percentage van het bruto binnenlands product.⁸ Bij de projectie van de uitgaven en belastingen worden bestaande beleidsregels naar de toekomst doorgetrokken. Het houdbaarheidstekort geeft daarmee feitelijk aan hoe groot de 'ongedekte rekening' is die in de huidige beleidsarrangementen ligt besloten, als die beleidsarrangementen ongewijzigd worden gecontinueerd; over dat zogenaamde 'beleidsneutrale' scenario volgt hierna meer. Het CPB heeft sinds de crisis uitbrak geen nieuwe berekeningen meer gemaakt van het houdbaarheidstekort. Maar mijn inschatting is dat dit thans ongeveer 6 procent van het bruto binnenlands product (bbp) bedraagt, na verwerking van de maatregelen van het Aanvullende Coalitieakkoord; zie het tekstkader met meer uitleg. De essentie van het vergrijzingsvraagstuk is niet dat de overheidsvoorzieningen 'onbetaalbaar' zouden zijn. De overheid zal immers altijd aan haar budgetrestrictie moeten voldoen. Er zijn daarvoor maar twee manieren: bezuinigingen of lastenverzwaringen. Hoe de overheidsbegroting zal worden gesloten is een politieke afweging, waar economen niet over gaan.

In beginsel kunnen de door de vergrijzing oplopende uitgaven prima worden gedekt door de belastingen te laten oplopen met de uitgaven. Natuurlijk bestaat er wel een grens aan de omvang van de overheid, omdat de belastingtarieven niet ongelimiteerd kunnen

7 Jacobs en Bovenberg (2006).

8 Zie ook de bijdrage van De Mooij in dit nummer.

worden opgeschroefd. Door hogere belastingen verminderen de economische prikkels om arbeid aan te bieden, maar ook om zich te scholen, te gaan ondernemen of te sparen. Schattingen laten zien dat effectieve marginale tarieven op arbeid hoger dan zo'n 70 procent (gezamenlijk tarief van inkomstenbelasting plus omzetbelasting btw) vrijwel geen extra opbrengsten meer genereren, omdat dan de krimp van de belastinggrondslag door gedragsreacties hun potentiële opbrengst teniet doet. Voor Nederland impliceert dit dat bij de lage- en middeninkomensgroepen de lasten nog wel kunnen worden verzwaaard, maar dat de ruimte voor tariefsverhogingen voor de hoge inkomensgroepen zeer beperkt is.⁹ Er zijn ook lastenverzwaringen denkbaar die niet gepaard gaan met een stijging van de marginale tarieven, zoals het verlagen van de heffingskortingen. De onvermijdelijke prijs is ook dan dat het belastingstelsel minder progressief wordt. De hogere uitgaven voor AOW-uitkeringen en collectief gefinancierde zorguitgaven beperken daarmee de mogelijkheden om in de toekomst naar draagkracht belasting te heffen en inkomen te herverdelen.

⁹ Jacobs (2008).

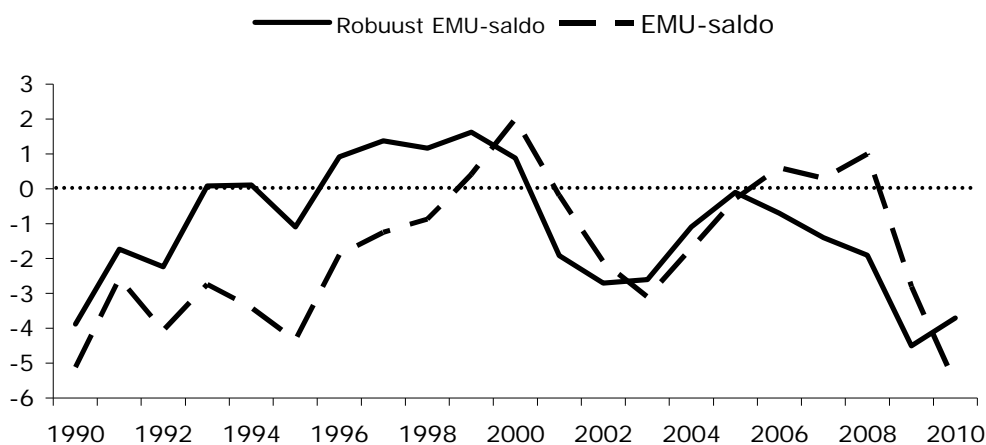
Houdbaarheidstekort in 2011

Het houdbaarheidstekort is gelijk aan het verschil tussen het feitelijke robuuste EMU-saldo en het houdbare robuuste EMU-saldo. Het robuuste EMU-saldo corrigeert het normale EMU-saldo voor de stand van de conjunctuur, de gasbaten en de netto rentelasten van de overheid. Het houdbare robuuste saldo was 3 procent bbp na verwerking van de maatregelen van Balkenende-IV (CPB, 2007). Het houdbare robuuste saldo stijgt met circa 0,5-1,5 procent door verslechtingen na 2011, onder meer door dalende pensioenvermogens en daarmee afnemende belastingopbrengsten over uitgekeerde pensioenen, hogere rentelasten op de staatsschuld, hogere uitgaven aan werkloosheidsuitkeringen, en de lagere opbrengst van de inkomstenbelasting over inkomsten in box 3 (Van Ewijk en Teulings, 2009, 89). Het benodigde robuuste saldo voor houdbaarheid is daarmee in 2011 ongeveer gelijk aan 3,5-4,5 procent bbp.

Het feitelijke robuuste saldo verslechtert fors vóór 2011. De cijfers uit het CEP 2009 laten zien dat het robuuste saldo voor 2010 geraamd wordt op -3,7 procent bbp, zie ook figuur 1. Dit is mede het gevolg van het handhaven van de uitgavenkaders, terwijl de belastingopbrengsten fors teruglopen. Daardoor kan de uitgavenquote van de overheid in het nationaal inkomen met zo'n 5 procent bbp oplopen tussen 2008 en 2010 (CPB, 2009). In de berekening wordt verondersteld dat ongeveer de helft van de verslechtering van het EMU-saldo structureel is en de helft tijdelijk maar daarover bestaan grote onzekerheden, omdat nu moeilijk is vast te stellen hoeveel de feitelijke productie beneden de potentiële productie is gedaald (de zogeheten *output gap*). Het robuuste saldo zal in 2011 vermoedelijk niet veel beter zijn, doordat de economische klap met aanzienlijke vertraging door blijft werken in de overheidsbegroting, maar ook omdat de ramingen sindsdien nog neerwaarts zijn bijgesteld. Netto resulteert zo een houdbaarheidstekort voor 2011 van circa 7,2-8,2 procent bbp.

De regering heeft met het Aanvullende Coalitieakkoord voor 1,8% bbp aan maatregelen in de steigers gezet, waaronder de voorgenomen verhoging van de AOW-leeftijd naar 67 jaar en het met ingang van 2011 wegwerken van het begrotingstekort in stapjes van 0,5 procent bbp per jaar. De door het kabinet aangekondigde houdbaarheidsmaatregelen dekken amper een kwart van het recent geëscaleerde houdbaarheidstekort. Ook wanneer dit gehele pakket ongeschonden door de volksvertegenwoordiging wordt gelooft, resteert dus een houdbaarheidstekort ter grootte van 5,4%-6,4 procent bbp. Dat is meer dan een verdubbeling van het houdbaarheidstekort (van 2,2 procent bbp) waarmee het kabinet Balkenende-IV van start ging (CPB, 2007).

EMU-saldi, 1990 - 2010



Bron: Centraal Planbureau (2009)

Bij de vergrijzing en de daaruit voortvloeiende financieringsproblemen bij omslaggefinancierde voorzieningen draait het dus uiteindelijk om een verdelingsprobleem tussen generaties, niet in eerste instantie om een betaalbaarheidsvraagstuk. De cruciale vraag is niet of maar hoe de ongedekte rekening zal worden betaald, wanneer dat gebeurt, en wie voor de rekening opdraaien. Zoals Ruud de Mooij in zijn bijdrage aangeeft, is er een oneindig aantal manieren om aan de intertemporele budgetrestrictie van de overheid te voldoen. Welke lastenverzwaringen of bezuinigingen doorgevoerd moeten worden, vloeit voort uit politieke voorkeuren inzake de omvang van de overheid en de vraag naar herverdeling van welvaart, niet alleen binnen, maar ook tussen de generaties.

Vreemd genoeg spelen de verdelingseffecten tussen generaties echter niet de hoofdrol in het vergrijzingsdebat. Normaal gesproken maken politici veel heisa over inkomensplaatjes, maar nog geen politicus heeft zich tot nu toe sterk gemaakt voor intergenerationele koopkrachtplaatjes. Dat kan komen, omdat de jongeren en niet-geborenen politiek niet of nauwelijks zijn vertegenwoordigd. Daardoor zouden de huidige generaties geneigd kunnen zijn een groter deel van de onbetaalde rekening door te schuiven, zonder dat toekomstige generaties hun stem kunnen laten horen. Intergenerationele koopkrachtplaatjes zouden perfect zichtbaar maken hoe de ongedekte rekening wordt doorgeschoven.

Zoals in 2006 bij de doorrekening van de verkiezingsprogramma's bleek, valt de houdbaarheid van de overheidsfinanciën prima te vergroten door de rekening exclusief bij jongere of nog ongeboorte leeftijdscohorten neer te leggen.¹⁰ Zoals eerder opgemerkt is dit bijvoorbeeld het geval bij een geleidelijke verhoging van de AOW-leeftijd, de stapsgewijze afbraak van de 'aanrechtssubsidie' of van de hypotheekrenteaftrek. Maar dat maakt dergelijk beleid nog niet tot een verantwoord generatiebewust beleid. Immers, het verdelingsprobleem tussen de generaties wordt alleen maar groter en niet kleiner, omdat bij zulke maatregelen de jongere en toekomstige generaties opdraaien voor de lasten. Het is lood om oud ijzer of de vergrijzingsrekening wordt doorgeschoven met struisvogelpolitiek of via maatregelen die uitsluitend de jongere generaties raken. Het CPB-voornemen om in *Ageing-III* de nadruk te leggen op de intergenerationele verdelingseffecten van de vergrijzing en van uiteenlopende beleidsmaatregelen verdient daarom alle bijval.

De stelling van Bos dat verantwoord generatiebewust beleid per definitie voldoet aan de eis van financiële houdbaarheid berust op een ernstige misvatting. Het houdbaarheidstekort is weliswaar nuttig om aan te geven hoe groot de ongedekte rekening is, maar is ongeschikt om te beoordelen of beleidsmaatregelen wenselijk zijn in termen van de verdeling tussen generaties.

3 Verstandig generatiebewust beleid en overheidsinvesteringen

De minister stelt dat verstandig generatiebewust beleid zich ook uitstrekt tot maatregelen die vanuit een (smal) economisch perspectief niet te rechtvaardigen zijn, maar die niettemin een positief maatschappelijk rendement kennen. De notitie van Financiën (2008) wekt ten onrechte de suggestie dat het bij maatschappelijke kosten-

10 CPB (2006c).

batenanalyses (MKBA's) om een zuiver financiële exercitie gaat, die is gebaseerd op een eng welvaartsbegrip waarin immateriële baten geen rol spelen. Dat is onjuist, want ook MKBA's gaan uit van een breed welvaartsbegrip, maar dat terzijde. Met de stelling van Bos worden twee zaken – de verdeling van lusten en lasten tussen generaties en de wenselijkheid van publieke projecten – op een oneigenlijke manier vermengd.

De minister heeft gelijk dat niet alleen materiële activa (infrastructuur) en financiële claims (staatsschuld) aan jonge en nog ongeboorte leeftijdscohorten worden nagelaten, maar ook (immateriële) activa, zoals menselijk kapitaal, milieukapitaal en sociaal kapitaal. De overheid moet niet alleen financiële activa (lagere staatsschuld) achterlaten, maar dient ook haar andere activa goed te beheren. Echter, de stelling van Bos verwacht het niveau van de kapitaaloverdrachten aan toekomstige generaties met de samenstelling van die overdrachten.

Nergens maakt hij expliciet hoeveel herverdeling tussen generaties moet plaatsvinden, oftewel hoe hoog het *niveau* van overdrachten naar toekomstige generaties moet zijn. Mede door de gaten die de crisis in de begroting slaat, maar ook door laks budgettair beleid in de eerste twee jaren van het kabinet Balkenende-IV, zullen toekomstige generaties opdraaien voor een forse verslechtering van de nettovermogenspositie van de overheid.

Een verandering in de *samenstelling* van overdrachten aan toekomstige generaties kan tot een hoger profijt voor toekomstige generaties leiden als het voor risico gecorrigeerde rendement op overheidsinvesteringen groter zou zijn dan de risicovrije rente op de staatsschuld. Dat wordt in de notitie van Financiën echter nergens aannemelijk gemaakt. Stel dat die investeringen inderdaad financieel renderen, dan maakt het voor het totale nagelaten vermogen niets uit of de overheid een procentje minder schuld aflost en meer investeert in andere zaken. Wat toekomstige generaties meer toucheren in de vorm van sociaal-, milieu- of menselijk kapitaal, krijgen ze minder in de vorm van financieel kapitaal. De overheid bouwt geen nettovermogen op als ze het begrotingstekort wat laat oplopen om rendabele investeringen in onderwijs, milieu of sociale cohesie te financieren. Alleen de samenstelling van het nagelaten vermogen verandert.

Echter, veel van de door Bos gesuggereerde investeringen hebben een immaterieel karakter, waardoor tegenover de hogere uitgaven nu geen hogere inkomsten staan in de toekomst. Denk aan hogere overheidsuitgaven voor bijvoorbeeld veiligheid, milieukwaliteit of sociale cohesie. Het financiële rendement is in deze gevallen negatief. Dit betekent niet dat deze uitgaven niet moeten worden gedaan – dat hangt opnieuw af van subjectieve oordelen over de veronderstelde toekomstige baten van zulke projecten. Het betekent wel dat dergelijke investeringen de financiële vermogenspositie van de overheid eroderen, zolang ze worden gefinancierd door de staatsschuld te laten oplopen. Helaas moet worden gevreesd dat de investeringsagenda van het kabinet Balkenende-IV wankel is, aangezien vrijwel geen van de voorgestelde regeringsplannen de MKBA met een positief resultaat is gepasseerd. Bos ruilt aldus economisch onvoldoende onderbouwde investeringsplannen uit tegen een geringere reductie van de staatsschuld, waardoor toekomstige generaties uiteindelijk slechter af zijn, niet beter.

De beslissing om publieke projecten te doen, moet uitsluitend afhangen van de uitkomst van de MKBA. Als de baten van een overheidsinvestering groter zijn dan de kosten, ook al zijn de baten van de investering immaterieel van aard, dan moet de overheid die investering doen. Maar dat betekent nog niet dat de overheid die investering met schuld

moet financieren. Alleen investeringen met een financieel rendement groter dan de rente op staatsobligaties mogen door middel van schuld worden gefinancierd. Deze belasten het overheidsbudget namelijk niet. Tegenover de hogere rentelasten staan toekomstige baten waarmee de rentelasten kunnen worden betaald en de extra staatsschuld kan worden afgelost. Voor immateriële investeringen moeten de belastingen nu of morgen worden verhoogd, omdat de uitgaven hiervoor het overheidsbudget wel belasten. Tegenover huidige baten staan geen toekomstige inkomsten, waarmee rente en aflossing kunnen worden betaald als de immateriële investeringen met schuld worden gefinancierd.

Hoe het profijt van de overheid of van publieke projecten verdeeld moeten worden over de generaties, wordt bepaald door het vermogensbeheer van de overheid, met name het beheer van de overheidsschuld. Het bewerkstelligen van intergenerationele herverdeling en het aanbieden van collectief gefinancierde goederen zijn echter verschillende overheidstaken en die moeten daarom ook in de beleidsanalyse worden gescheiden.¹¹ Zolang de overheid de intergenerationele verdeling van welvaart optimaliseert, hebben *marginale* overheidsprojecten slechts tweede-orde-effecten op de welvaartsverdeling tussen generaties. De overheid kan dan bij benadering volstaan met een simpele kosten-batenregel voor publieke projecten, omdat die projecten marginale intergenerationele verdelingseffecten hebben.¹² Het is dan niet juist om intergenerationele verdelingseffecten in verband te brengen met publieke investeringsprojecten.

Echter, als de overheid intramarginale projecten doet, dan kunnen de intergenerationele verdelingseffecten niet zonder meer worden genegeerd. Dat geldt ook als de intergenerationele welvaartsverdeling in de aanvangssituatie niet optimaal is. In dat geval moet naast de kosten-batenregel ook een pad worden vastgelegd voor de financiering van het publieke project. De overheid kan via de paden van belastingen en staatsschuld in beginsel een perfecte intergenerationele profijtheffing nabootsen, waarmee de baten voor iedere generatie in lijn worden gebracht met de kosten ervan. In dat geval is het opnieuw onnodig om intergenerationele verdelingsvragen te vermengen met de beslissing om al dan niet publieke projecten uit te voeren. In de praktijk kan een zuivere intergenerationele profijtheffing echter niet goed worden ingevoerd. Er bestaan allerlei praktische beperkingen op het pad van mogelijke belastingen en staatsschuld, zoals de EMU-criteria uit het Pact voor Stabiliteit en Groei, waardoor het moeilijk is om een perfecte profijtheffing na te bootsen. Regeringen kunnen bovendien niet over hun graf heen regeren: toekomstige regeringen kunnen de effecten van intergenerationele profijtheffingen weer teniet doen.

Bovendien ontstaan door allerlei imperfecties in het politieke proces bindingsproblemen voor politici. De belofte om de belastingen in de toekomst te verhogen om toekomstige generaties bijvoorbeeld te laten betalen voor een schoner milieu is niet erg geloofwaardig. Tot slot zullen politici geneigd zijn om rekeningen door te schuiven naar toekomstige generaties omdat die nog niet politiek vertegenwoordigd zijn. In de praktijk moet de overheid voor investeringen met een zuiver immaterieel karakter daarom de tering naar de nering zetten en die investeringen uit hogere belastingen financieren. Tenslotte stelt Bos dat 'partijen die veel aan onderwijsbeleid uitgeven de negatieve welvaartseffecten van een hogere lastendruk als effect krijgen toegerekend, maar niet

11 Jacobs (2009a), Jacobs, *et al.* (2009).

12 Jacobs, *et al.* (2009).

eventuele positieve welvaartseffecten.' Ook dit is een grotendeels onterecht verwijt. Het GAMMA-model is niet het juiste vehikel om maatschappelijke kosten-batenanalyses van onderwijsinvesteringen te doen. De vergrijzingssommen zijn gezien de complexiteit en aard van het vraagstuk toegepast op het in kaart brengen van langetermijneffecten van de vergrijzing op de overheidsfinanciën en de pensioenfondsen. Daarbij zijn aannames gemaakt, bijvoorbeeld dat onderwijsinvesteringen niet direct bijdragen aan een hogere productiviteit of welzijn. Natuurlijk is dit onrealistisch. Er zijn onderwijsinvesteringen met een hoog rendement te bedenken, bijvoorbeeld hogere uitgaven voor jonge kinderen die met een achterstand aan hun onderwijsloopbaan beginnen. Maar opnieuw zal een MKBA uitwijzen of deze investeringen rendabel zijn en dus beleidsmakers informeren of zij de investering wel of niet zouden moeten doen.

Bovendien zullen productiviteitsverhogende investeringen in het CPB-model de houdbaarheidsproblematiek niet verkleinen, maar juist vergroten vanwege de veronderstelde koppelingen van de overheidsuitgaven, ambtenarensalarissen en (pensioen)uitkeringen aan de welvaartsstijging. Als onderwijs tot een hogere productiviteit in de private sector leidt, stijgen de lonen en vervolgens profiteren de collectieve sector, de uitkeringsontvangers en gepensioneerden daar recht evenredig van mee. Als er een gat zit tussen inkomsten en uitgaven, dan groeit dat gat dus mee met de hogere productiviteit. Bovendien groeit een deel van de inkomsten van de overheid, de gasbaten, niet mee met de productiviteit. Met andere woorden, de uitgaven stijgen door een hogere productiviteit in de marktsector harder dan de totale overheidsinkomsten. Bijgevolg verslechtert de houdbaarheid van de overheidsfinanciën.¹³ Dit betekent opnieuw niet dat extra onderwijsuitgaven in voorkomende gevallen niet zouden moeten worden gedaan. Daarover moet de kosten-batenregel uitsluitsel geven, niet het effect op de houdbaarheid van de overheidsfinanciën. Alleen bij afwezigheid van automatische koppelingen zal een rendabele onderwijsinvestering de houdbaarheid van de overheidsfinanciën niet verslechteren.

Verstandig generatiebewust beleid gaat over herverdeling tussen generaties, niet over de wenselijkheid van publieke investeringen. Het zou goed zijn als de minister zijn bezwaren tegen de gestileerde aannames van de vergrijzingssommen zou matigen en werk zou maken van serieuze MKBA's om aan te tonen dat eventuele investeringsplannen van het kabinet rendabel zijn. Als dat zo is, dan moet hij die plannen uitvoeren, ongeacht de effecten op de houdbaarheid van de overheidsfinanciën. Daarnaast zou het hem, en andere politici, sieren als hij duidelijk zou maken welke principes ten grondslag moeten liggen aan de welvaartsverdeling tussen generaties. Door de slechte economische omstandigheden, maar ook door het ingezette economische beleid is de vermogenspositie van de overheid de afgelopen jaren niet versterkt, maar verzwakt.

4 De vergrijzingssommen in *Ageing III*

Het CPB zal in 2010 nieuwe vergrijzingssommen presenteren. De ervaringen met *Ageing II* laten zien dat sommige van de gemaakte aannames in het GAMMA-model voor kritiek vatbaar zijn.¹⁴ Bovendien kan een aantal verbeteringen worden doorgevoerd in de interpretatie en presentatie van de uitkomsten van de analyses. Dit is echter alleen goed mogelijk als eerst duidelijk wordt gemaakt wat een vergrijzingsanalyse precies inhoudt.

13 CPB (2006a); Jacobs (2006).

14 Zie CPB (2005) voor een uitgebreide documentatie van het GAMMA-model.

Grofweg bestaat een vergrijzingsom uit drie elementen:

- exogenen;
- economische gedragsrelaties;
- beleidsregels.

Exogenen zijn variabelen die gegeven zijn voor een economie. Van deze variabelen is verondersteld dat die en niet door economische ontwikkelingen of het beleid kunnen worden beïnvloed. De cruciale exogenen in de vergrijzingsommen zijn de demografische variabelen, de productiviteitsgroei en de (lange) rente. Deze variabelen geven aan hoe hoog het rendement op menselijk en fysiek kapitaal in de economie zal zijn.

Demografische gegevens worden geprojecteerd door bijvoorbeeld het Centraal Bureau voor de Statistiek. De productiviteitsontwikkeling wordt meestal geëxtrapoleerd op basis van historische trends. De rentevoeten worden afgeleid uit de lange rentes zoals die op de financiële markten tot stand komen. Opgemerkt moet worden dat er aanzienlijke onzekerheden bestaan over deze cruciale variabelen, zeker als deze ver in de toekomst worden geprojecteerd.¹⁵

De economische gedragsrelaties in GAMMA beschrijven met name het arbeidsaanbod en spaargedrag van huishoudens, en de arbeidsvraag en de investeringsbereidheid van bedrijven. Deze gedragsrelaties worden ingevuld met geschatte gedragselasticiteiten uit de empirische literatuur en gekalibreerd op feitelijke Nederlandse data teneinde een goede fit te vinden van het model op de werkelijkheid.¹⁶

De beleidsregels geven aan hoe de huidige arrangementen zullen worden gecontinueerd in de toekomst. Bijvoorbeeld, de overheidsuitgaven en uitkeringen volgen de welvaartsontwikkeling. De gasbaten doen dat niet. De pensioenfondsen kennen bepaalde beleidsregels ten aanzien van de indexering van pensioenen en de koppeling van pensioenrechten aan de loon- of prijsontwikkeling.¹⁷

Het model levert een basispad op van de uitgaven en ontvangsten van de overheid. Daaruit worden begrotingssaldi voor een lange-tijdshorizon afgeleid. Als deze contant worden gemaakt en worden gesaldeerd met het vermogen van de overheid in de uitgangssituatie levert dit het houdbaarheidssaldo op. De annuïteit hiervan – uitgedrukt als percentage van het bbp – is vervolgens het houdbaarheidstekort.

Ook kan de intergenerationele verdeling van lusten en lasten van de overheidsvoorzieningen en het pensioenstelsel worden bepaald. Om de verdelingseffecten over de generaties in kaart te brengen is vereist dat een expliciete sluitingsregel wordt opgelegd voor het overheidsbudget. Het houdbaarheidstekort moet namelijk ooit worden gedekt. Een voorbeeld van een sluitingsregel is om in 2040 de belastingtarieven voor eens en voor altijd te verhogen om op een houdbaarheidstekort van nul te eindigen. Ook kunnen bijvoorbeeld in 2040 voor eens en voor altijd de overheidsuitgaven worden verlaagd. Zoals eerder opgemerkt zijn er veel manieren om het overheidsbudget op lange termijn te laten sluiten, maar altijd moeten op enig moment de belastingen worden verhoogd of de uitgaven worden verlaagd. Bij iedere

¹⁵ Zie CPB (2005).

¹⁶ Zie CPB (2005).

¹⁷ Zie CPB (2005).

sluitingsregel die tot houdbare overheidsfinanciën leidt, kunnen de intergenerationele verdelingseffecten via het netto profijt van de overheid en het pensioenstelsel tot in lengte van jaren worden doorgerekend. Dit is opnieuw niet hetzelfde als een integrale intergenerationele welvaartsanalyse waarin alle relevante intergenerationele aspecten een rol spelen, zoals het klimaatvraagstuk, technologieoverdrachten, of erfenissen. Het gaat alleen om de economische en verdelingseffecten van de overheidsfinanciën en het pensioenstelsel.

Iedere verandering in de exogenen, de gedragsrelaties of beleidsregels heeft in beginsel grote consequenties voor de modeluitkomsten. De gevoeligheidsanalyses in CPB (2006a) laten dat ook zien. Zo is regelmatig gesuggereerd dat het CPB de verkeerde rentevoeten zou hanteren. Marktprijzen geven de enige neutrale inschatting voor de te gebruiken lange rente. Daarop richt de kritiek zich dus niet. Het GAMMA-model waarmee de vergrijzingsanalyses worden gemaakt is evenwel op een aantal punten voor verbetering vatbaar wat betreft de modellering van de gedragsrelaties en van de toegepaste beleidsregels.

Het CPB zou er overigens wel goed aan doen de onzekerheid rondom de projecties duidelijker te onderstrepen. Dat kan door Asset-Liability-Management-studies te doen voor de overheidsfinanciën, waarbij voor belangrijke modelparameters (rentevoeten, demografie, productiviteit, zorgkosten, en zo verder) stochastische processen worden gespecificeerd om een groot aantal scenario's door te rekenen. Dit geeft beter zicht op de onzekerheid waarmee de projecties zijn behept dan de nu gebruikte gevoeligheidsanalyses.

5 Verbetering gedragsrelaties GAMMA-model

De veronderstelde economische gedragsrelaties bepalen in hoge mate de uitkomst van vergrijzingsommen. De vergrijzing betekent de transitie naar een samenleving met een groter aantal ouderen ten opzichte van het aantal jongeren. Dat komt door een stijging van de levensverwachting en de daling van de vruchtbaarheid in de laatste decennia. Deze effecten zijn structureel. Voor de komende jaren versterkt de demografische bubbel van de babyboomers nog eens deze effecten.¹⁸

In *Ageing-II* worden de gevolgen in kaart gebracht van de demografische schaarbeweging van een groter aantal inactieve ouderen tegenover een kleiner aantal actieve jongeren. Allereerst via een groter beroep op de collectieve voorzieningen voor zorg en AOW. Maar ook via de vergrijzende pensioenfondsen. Toch negeert *Ageing-II* belangrijke transitie-effecten door een aantal belangrijke aannames inzake de werking van kapitaalmarkten, arbeidsmarkten en goederenmarkten.

Ten eerste wordt perfecte kapitaalmobiliteit verondersteld. De kapitaalgoederenvoorraad kan zonder kosten worden aangepast aan een economie met een kleinere beroepsbevolking. Feitelijk wordt aangenomen dat als de beroepsbevolking krimpt en de loonkosten dreigen op te lopen, bedrijven automatisch vertrekken naar het buitenland om daar nog voldoende rendement op het geïnvesteerde kapitaal te realiseren. Ook als Nederlandse spaarders en pensioenfondsen zien dat ze minder rendement gaan maken op beleggingen in Nederlandse bedrijven, omdat de loonkosten stijgen, zullen ze

18 CPB (2006a).

onmiddellijk in het buitenland gaan beleggen. Tegelijkertijd kan aan de consumptievraag zonder meer worden voldaan door hogere import uit het buitenland die het Nederlandse productieverlies perfect compenseert. Dit kan een redelijke aanname zijn voor de hele lange termijn, waarin de overgang naar een vergrijsde beroepsbevolking niet belangrijk is, maar dit is vermoedelijk niet een goede aanname om de gevolgen van de transitie in kaart te brengen. Zowel financieel als fysiek kapitaal is niet perfect mobiel. Bovendien is de vergrijzing een wereldwijd fenomeen. Ook in andere landen zal daarom naarstig worden gezocht naar rendabele investeringsmogelijkheden als door schaarste van arbeid beleggingen in eigen land minder aantrekkelijk worden.

Door de aanname van perfecte kapitaalmobilititeit en verwaarloosbare aanpassingskosten worden transitie-effecten op het rendement van kapitaal over het hoofd gezien. Dat kan belangrijke gevolgen hebben voor de houdbaarheid van de pensioenfondsen en de overheidsfinanciën. Pensioenfondsen komen door lagere beleggingsopbrengsten in de problemen. Bijgevolg verslechteren de overheidsfinanciën, omdat lagere pensioenrendementen linksom (via hogere aftrekbare premies) of rechtsom (via lagere belaste pensioenuitkeringen) gaten in de begroting slaat. Daarnaast kan een lagere rente tot lagere rentelasten op de staatsschuld leiden. Gezien de in recente jaren fors gestegen staatsschuld is dit effect weer belangrijker geworden.

Daarnaast wordt aangenomen dat alle huishoudens in het GAMMA-model perfecte toegang hebben tot kapitaalmarkten en geen liquiditeitsbeperkingen kennen. Feitelijk wordt verondersteld dat individuen kunnen lenen tegen bijvoorbeeld hun opgebouwde pensioenrechten. Ook dit is een weinig realistische aanname, vooral voor de jongere cohorten die conform de levenscyclushypothese wel zouden willen lenen, maar dat niet kunnen vanwege beperkingen van de kapitaalmarkt. De pensioensystematiek en de aanpassingen van pensioenregelingen zullen wezenlijk andere verdelingseffecten kennen als wel rekening wordt gehouden met liquiditeitsbeperkingen. Ook omdat de verplichte deelname aan de pensioenregelingen liquiditeitsbeperkingen voor de jongere 'spitsuurcohorten' kan verergeren.¹⁹

Ten tweede wordt verondersteld dat de arbeidsmarkt perfect werkt, zonder enige vorm van onvrijwillige werkloosheid of inactiviteit, zonder vakbonden, zonder enige fricties en zonder insider-outsider-problemen. Gecombineerd met de aanname van perfecte kapitaalmobilititeit, impliceert deze aanname dat de lonen niet zullen stijgen door de zich aftekenende arbeidsschaarste. Wederom zou deze aanname kunnen worden gerechtvaardigd met een beroep op het idee dat de arbeidsmarkt op lange termijn ruimt. Toch berust de aanname van een perfect functionerende arbeidsmarkt op een mijns inziens verkeerde inschatting van de werking van de Nederlandse arbeidsmarkt, die ook door de Commissie Arbeidsparticipatie (2008) wordt gehuldigd. Deze commissie suggereert namelijk dat er op de lange termijn door de schaarste op de arbeidsmarkt helemaal geen problemen meer zullen zijn met onvrijwillige inactiviteit van werknemers. In een perfect ruimende arbeidsmarkt is dat inderdaad het geval. Maar in een verstoorde arbeidsmarkt hoeft dan niet het geval te zijn.

Bij de Nederlandse arbeidsmarktinstuties zal arbeidsmarktschaarste zich vertalen in hogere looneisen. De reden is dat arbeidsschaarste en lagere werkloosheid de

¹⁹ Jacobs (2008).

alternatieve opties ('outside options') voor werknemers verbetert. Het is immers minder erg om een baan te verliezen als gemakkelijk een nieuwe baan wordt gevonden. Bijgevolg zullen looneisen toenemen. Daardoor daalt de arbeidsvraag en wordt het onbenutte arbeidspotentieel niet (volledig) aangeboord. Bovendien zullen loonstijgingen als gevolg van krapte op de arbeidsmarkt zich via de koppelingen onmiddellijk vertalen in hogere overheidsuitgaven en stijgende pensioenaanspraken, wat de houdbaarheid van zowel de overheidsfinanciën als de pensioenfondsen ondermijnt. De gevolgen van schaarste op de arbeidsmarkt (loonstijgingen) worden door het CPB feitelijk weg verondersteld. Daarmee worden belangrijke verdelingseffecten van de vergrijzingstransitie op de arbeidsmarkt genegeerd.

Daarnaast is het GAMMA-model in zijn huidige vorm ongeschikt om de gevolgen van arbeidsmarktbeleid op pensioenleeftijd en uittreding te beoordelen (zoals bij de doorrekening van de adviezen voor de Commissie Arbeidsparticipatie. De reden is dat het model te 'gedragsarm' is. Inkomens- en vermogenseffecten bij het arbeidsaanbod en de beslissing uit te treden worden om technische redenen genegeerd. Mensen gaan dus niet eerder met pensioen als ze een hoger vermogen hebben vergaard gedurende hun leven. Dit is niet conform de empirie.²⁰ Op basis van de puntschattingen van Blundell en MaCurdy (1999) destilleer ik een inkomenselasticiteit van het arbeidsaanbod van ongeveer 0,2. Dat is ongeveer even groot als de ongecompenseerde arbeidsaanbodelasticiteit uit Evers *et al.* (2008) en de helft van de gecompenseerde arbeidsaanbodelasticiteit (Jacobs, 2008).

Bovendien worden zowel het arbeidsaanbod- als het spaargedrag grotendeels opgelegd door de CPB-analisten, die de modelparameters vastprikken om zodoende een realistisch arbeidsaanbod- en consumptieprofiel over de levensloop te verkrijgen. Deze werkwijze is tautologisch. Inderdaad, ieder gewenst arbeids- en consumptieprofiel kan worden gegenereerd door op ieder moment de voorkeuren van mensen om te consumeren en te werken te variëren via zogenaamde 'taste shifters'. Het arbeidsaanbod- en consumptieprofiel wordt daarmee nauwelijks verklaard uit inkomens, prijzen, of beleidsvariabelen, maar vrijwel volledig door de modelaannames. Dit betekent dat geen waarde kan worden gehecht aan de uitkomsten van het GAMMA-model voor zover dat gebruikt wordt om de arbeidsmarkteffecten van overheidsbeleid door te rekenen.

De gevolgen van de vergrijzing laten zich met name op de arbeidsmarkt voelen. Het CPB zou dan ook zeer moeten worden aangemoedigd om het arbeidsmarktblok in GAMMA te verbeteren, voordat dit model voor *Ageing-III* wordt gebruikt. Daarbij zou het CPB haar ervaringen met het MIMIC-model kunnen inzetten om de rol van vakbonden, zoekfricties en insider-outsider kwesties te modelleren. Daarnaast zou de uittredingsbeslissing afzonderlijk kunnen worden gemodelleerd en niet als een nul-uren arbeidsaanbodbeslissing.²¹ Bovendien zou rekening moeten worden gehouden met inkomens- en vermogenseffecten in arbeidsaanbod en uittreding.

Tenslotte zou bij de modellering van de goederenmarkt onderscheid kunnen worden gemaakt tussen sectoren die wel en sectoren die niet zijn blootgesteld aan buitenlandse concurrentie (*traded* en *non-traded* sectoren). Ook dit is een reden waarom in het CPB-model arbeidsmarktschaarste geen effecten op de lonen genereert. Gecombineerd met perfecte kapitaalmobilititeit zal een grotere vraag naar goederen uit arbeidsintensieve,

20 Blundell en MaCurdy (1999); Euwals *et al.* (2005).

21 Zie Jacobs (2009b; 2009c).

niet-verhandelbare sectoren (zoals de zorg) zich vertalen in een perfecte en kosteloze relocatie van beschikbaar personeel van de verhandelbare naar de niet-verhandelbare sectoren. De vraag naar verhandelbare goederen zal volledig worden opgevangen door hogere import van die goederen uit het buitenland. Echter, als de aannames van perfecte kapitaalmobilititeit en de perfect werkende arbeidsmarkt worden verlaten, zullen zowel de omwenteling op de arbeidsmarkt als de omzetting van de consumptieve vraag richting arbeidsintensieve diensten tot hogere looninflatie leiden, met alle gevolgen die hierboven zijn geschetst voor overheidsfinanciën en pensioenen. Het CPB zou daarom in aanvulling op het incorporeren van imperfecties van arbeidsmarkten en onvolledige kapitaalmobilititeit ook onderscheid kunnen maken tussen de arbeidsintensieve niet-verhandelbare sectoren en kapitaalintensieve verhandelbare sectoren.

In de opzet van *Ageing-II* lag de nadruk op het houdbaarheidstekort. Voor zover alleen naar het houdbaarheidstekort wordt gekeken, is het redelijk verdedigbaar om te veronderstellen dat markten ruimen en transitie-effecten kunnen worden genegeerd. Het houdbaarheidstekort zal door deze aannames vermoedelijk niet veel veranderen, omdat dit tekort inderdaad de weerspiegeling is van het structurele gat in de overheidsbegroting. Echter, aan de berekende intergenerationele verdelingseffecten van de vergrijzing en overheidsbeleid mag niet veel waarde worden gehecht, als de hierboven besproken transitie-effecten niet goed zijn gemodelleerd. Rente-, loon- en relatieve prijsveranderingen zullen tot een andere intergenerationele verdeling leiden.

Kapitaaleigenaren (lees: ouderen) verliezen in het algemeen door een daling van de rente. Eigenaren van menselijk kapitaal (lees: jongeren) zullen winnen bij hogere lonen. Huishoudens die een groter deel van hun inkomen besteden aan arbeidsintensieve diensten verliezen eveneens, als die diensten duurder worden. Beleidsreacties van overheden en pensioenfondsen kunnen deze inkomensoverdrachten via de markt weer ongedaan maken via hogere overdrachten van jongeren aan ouderen. Dat hangt af van de relevante koppelingsmechanismen.²² Al deze effecten worden momenteel niet meegenomen in de CPB-analyse van de vergrijzing. Als de intergenerationele verdeling inderdaad de focus is van *Ageing-III*, is het juist inschatten van de transitie-effecten op arbeids-, kapitaal-, en goederenmarkten van groot belang om de intergenerationele verdelingseffecten van de vergrijzing op een adequate manier in kaart te brengen.

6 Verbetering beleidsregels

Naast verbetering van de modelaannames is ook verbetering mogelijk bij de veronderstelde beleidsregels. Deze specificeren hoe de overheidsuitgaven zich door de tijd zullen ontwikkelen. Het CPB hanteert een zogenaamd 'beleidsneutraal, technisch basispad' in de vergrijzingssommen. Feitelijk worden de bestaande collectieve arrangementen gekoppeld aan de algemene welvaartsstijging en tot ver in de toekomst doorgetrokken. Datzelfde geldt ook bijvoorbeeld voor de schijflengten van de belastingen. Zie ook de bijdragen van De Mooij en De Kam in dit nummer.

De door het CPB gehanteerde beleidsregels voor de overheid en de pensioenfondsen weerspiegelen grotendeels (bestaande) politieke voorkeuren. Die voorkeuren volgen impliciet uit subjectieve waardeoordelen van de huidige beleidsmakers welke arrangementen de welvaart maximaliseren. Maar met het doortrekken van de huidige

²² Jacobs (2006).

arrangementen naar de toekomst maakt het CPB feitelijk een aantal aannames die niet langer politiek neutraal zijn.

De veronderstelde constante koppeling van de overheidsuitgaven aan de welvaartsstijging impliceert dat de voorkeuren van huishoudens kennelijk zo zijn dat ze altijd een constant percentage van hun inkomen zouden willen betalen voor collectieve goederen. Dit is een sterke veronderstelling, want feitelijk wordt aangenomen dat inkomens- en substitutie-effecten in de vraag naar collectieve goederen elkaar opheffen. Dit zal in de praktijk zelden het geval zijn.

Door het Baumol-effect blijft bijvoorbeeld de arbeidsproductiviteit in de collectieve sector achter bij de arbeidsproductiviteit in de private sector, vooral in sectoren als onderwijs en gezondheidszorg. Bijgevolg stijgt de prijs van deze goederen. De maatschappelijke bereidheid om voor steeds duurdere goederen bij te dragen zal afnemen door het substitutie-effect; marktgoederen worden in verhouding steeds goedkoper. Daardoor zou de maatschappelijk gewenste omvang van het overheidsaanbod moeten afnemen. Tegelijkertijd stijgt de private welvaart – ook weer dankzij technologische ontwikkelingen. Het Wagner-effect zegt dat welvarender huishoudens een groter deel van hun inkomen willen besteden aan luxe goederen. Het is goed denkbaar dat de bereidheid om bijvoorbeeld voor betere gezondheidszorg of onderwijs te betalen stijgt als private inkomens toenemen (het inkomenseffect). In dat geval zou het aandeel van de overheid in het nationaal inkomen moeten groeien.

De voorbeelden van het Baumol-effect en het Wagner-effect tonen aan dat de aannames die het CPB maakt bij het extrapoleren van de bestaande collectieve arrangementen niet beleidsneutraal zijn. Aan deze aannames liggen veronderstellingen ten grondslag over de voorkeuren van huishoudens voor deze arrangementen. Alleen in uitzonderingsgevallen zal de bereidheid om voor publieke goederen te betalen in de loop van de tijd een constante fractie van het inkomen zijn.

Ook de koppeling van alle uitkeringen en de schijflengten van de inkomensheffing aan de welvaartsstijging is gebaseerd op een impliciete aanname inzake de maatschappelijk gewenste hoeveelheid herverdeling. Feitelijk wordt alleen voortzetting van de huidige relatieve inkomensverhoudingen gewaardeerd. Dat geldt evenzeer voor de verdeling binnen als die tussen generaties. Constante arrangementen zouden generationeel 'neutraal' zijn. Maar ook dit zogenaamde Musgrave-criterium is niet een politiek neutrale beleidsregel. Ook andere maatschappelijke voorkeuren voor herverdeling zijn denkbaar, binnen en tussen generaties. Rawlsianen willen het nut van de minstbedeelden zo hoog mogelijk maken, terwijl utilitaristen het gezamenlijke nut van alle huishoudens willen maximaliseren. Geen van deze sociale doelstellingsfuncties zal constante inkomensverhoudingen opleveren als maatschappelijk optimum, zowel binnen als tussen generaties.

Bovendien schendt het niet-Paretiaanse Musgrave-criterium het Pareto-principe.²³ Als beleid de inkomenspositie van de laagstbetaalden zou weten te verbeteren zonder dat de overige huishoudens hierdoor verliezen, dan veranderen de relatieve inkomensverhoudingen en die worden niet maatschappelijk gewaardeerd. Het zou niet juist zijn om zo'n beleidswijziging daarop af te wijzen, want op basis van ieder Paretiaans welvaarts criterium neemt de maatschappelijke welvaart toe.

²³ Zie ook Kaplow en Shavell (2001).

Een constant bestedingsaandeel impliceert bovendien niet dat de collectieve arrangementen onveranderd blijven. Bijvoorbeeld, als door de overheid aangeboden goederen relatief steeds duurder worden door het Baumol-effect, betekent dit dat toekomstige generaties minder van die goederen krijgen bij een gelijkblijvend bestedingsaandeel. Een constant bestedingsaandeel kan dus ook niet zonder meer worden gelijkgeschakeld met constante arrangementen als de prijs van die arrangementen door de tijd verandert.

Tot slot leiden onrealistische aannames in de beleidsregels tot onrealistische schattingen van het houdbaarheidstekort. De feitelijke zorgkosten groeien bijvoorbeeld veel harder dan het CPB aanneemt in de vergrijzingssommen, vanwege het Baumol-effect, het Wagner-effect en voortschrijdende technische ontwikkelingen. Als de huidige groei van de zorguitgaven wordt geëxtrapoleerd, dan geven we in 2050 ongeveer een derde van het nationale inkomen aan gezondheidszorg uit. Dat is meer dan het dubbele dan het CPB nu aan zorguitgaven in het basispad zet.

Een houdbaarheidstekort dat is berekend op basis van onrealistische aannames is niet informatief over de feitelijke impliciete schuld die in de continuering van de huidige collectieve arrangementen ligt besloten. Daarom zou het CPB er goed aan doen om zo realistisch mogelijke beleidsregels te hanteren in het basispad van de vergrijzingssommen, die zijn gebaseerd op voortzetting van de huidige beleidsarrangementen. Dit betekent dat de veel snellere stijging van de zorgkosten en zorgpremies in het basispad worden verwerkt, maar ook dat de AOW bijvoorbeeld wordt gekoppeld aan de contractuele loonstijging. Deze benadering ligt ook ten grondslag aan de middellange termijnverkenningen (MLT) van de economie, die het CPB gebruikt voor de ramingen van de budgettaire ruimte voor iedere regeerperiode. Een belangrijk voordeel van een realistisch basispad is dat de volgende MLT en *Ageing-III* op elkaar zullen aansluiten.

De Mooij (zie eerder dit nummer) verdedigt de CPB-beleidsregels als volgt: '.... deze benadering (spreekt) intuïtief aan. Zij wordt onder meer gevolgd in rapportages van de Europese Unie.' Dit is geen valide argumentatie, aangezien constante inkomensandelen niet op een 'intuïtieve' manier volgen uit de preferenties van huishoudens. Buitenlandse onderzoekers maken kennelijk dezelfde veronderstellingen. Daarnaast zouden de stijgende zorgpremies het houdbaarheidssaldo ontlasten en daarmee het zicht op de intergenerationele herverdeling 'vertroebelen'. Deze redenering snijdt geen hout. Alle verdelingseffecten komen tot uitdrukking in de intergenerationele inkomensplaatjes. Verder wordt in de CPB-methodiek ook de stijging van de microlastendruk ten onrechte buiten beschouwing gelaten. De Mooij focust in zijn discussie van de zorguitgaven bovendien op het houdbaarheidstekort om de verdelingseffecten van stijgende zorgkosten in kaart te brengen. Zoals eerder betoogd is dit niet correct. Ook de achterblijvende koppeling van de AOW-uitgaven zal kristalhelder worden weergegeven in de generatie-inkomensplaatjes. Daarnaast lijkt het geen probleem om conform te bestaande beleidspraktijk de belastingschijven te indexeren.

De veronderstelling van constante bestedingsandelen lijkt voornamelijk te zijn ingegeven door technische overwegingen. Door de lange tijdshorizon zal het GAMMA-model niet naar een stationaire toestand hoeven te convergeren als niet wordt

verondersteld dat de bestedingsaandelen constant zijn (of worden). Om dit technische probleem op te lossen zou besloten kunnen worden om bijvoorbeeld vanaf 2040 (het kan ook een ander jaar zijn) de uitgavenaandelen constant te houden op de niveaus die dan zijn bereikt. Voor de periode vóór 2040 kan dan een realistisch scenario voor het basispad worden gekozen, waarmee de belangrijkste verdelingseffecten van de vergrijzing in kaart kunnen worden gebracht.

Tot slot zou het CPB bij de doorrekening van beleidsvoorstellen en verkiezingsprogramma's met het GAMMA-model gebruik moeten maken van spoorboekjes. Aan beleidsmakers en politieke partijen wordt gevraagd om expliciet de beleidsregels te concretiseren, bijvoorbeeld ten aanzien van de automatische koppelingen bij uitkeringen, overheidsuitgaven, lengte van tariefschijven en pensioenregels tot aan 2040. Uiteindelijk bepaalt niet het CPB het toekomstige beloop van de overheidsvoorzieningen en het belastingpeil, maar de politiek. Politieke partijen zullen hier bijvoorbeeld duidelijk moeten maken of ze de AOW laten achterblijven bij de welvaartsontwikkelingen door koppeling aan prijzen of contractuele lonen, of alle stijgingen van de zorgkosten collectief gefinancierd worden en welke zorgpremies daarbij moeten horen, hoe hoog het belastingpeil zou moeten zijn, welke indexeringsregels voor de pensioenen zouden moeten gelden, enzovoorts. De spoorboekjes tonen dan diverse trajecten van de overheidsfinanciën met het daarbij behorende houdbaarheidssaldo, op basis van specifieke aannames voor de beleidsregels.

Voor de berekening van de intergenerationele welvaartseffecten dient het CPB het overheidsbudget te sluiten met een sluitingsregel, zodat het houdbaarheidstekort op nul uitkomt. Bijvoorbeeld door de belastingen per 2040 eenmalig en permanent te verhogen, waarmee houdbaarheid wordt bereikt. Op dat moment komen alle intergenerationele overdrachten in beeld en kunnen intergenerationele inkomensplaatjes perfect uitwijzen wie de rekening betaalt. Bovendien geeft de stijging van de belastingdruk die in 2040 nodig is om de overheidsfinanciën houdbaar te maken een beter beeld van de doorgeschoven rekening dan het huidige houdbaarheidstekort.²⁴ De sluitingsregel voorkomt dat politici onopgemerkt rekeningen kunnen doorschuiven naar toekomstige generaties, terwijl ze tegelijkertijd pronken met verbeteringen van het houdbaarheidssaldo.

Natuurlijk compliceren de hierboven bepleite aanpassingen de modellering van de beleidsregels en de interpretatie van de resultaten van de rekenexercities. Tegenover deze onmiskenbare kosten staan evenwel aanzienlijke baten. De consequenties van het bij elke variant behorende welvaarts criterium worden expliciet gemaakt, zonder dat het CPB een uitspraak hoeft te doen over de maatschappelijk gewenste omvang van de overheidsuitgaven, de hoogte van uitkeringen, de koppelingen of indexeringsystematiek bij de pensioenen. Feitelijk hanteert het CPB deze werkwijze al jaren bij de gebruikelijk geworden doorrekening van de verkiezingsprogramma's.

7 Conclusies en aanbevelingen

De vergrijzingssommen van het CPB hebben onmiskenbaar bijgedragen aan de verdieping van de maatschappelijke discussie over de gevolgen van de vergrijzing voor

²⁴ Zie ook Kotlikoff en Burns (2005).

economie, overheidsfinanciën en pensioenen. Bovendien speelt het CPB via de exercities met het GAMMA-model een belangrijke disciplinerende rol in het politieke debat, door de langetermijneffecten van beleidsmaatregelen voor de overheidsfinanciën en de pensioenvoorzieningen in kaart te brengen.

Helaas worden de vergrijzingssommen niet altijd goed geïnterpreteerd. Het houdbaarheidstekort speelt een centrale rol in de beleidsdiscussie, maar het is een eigen en onbegrepen leven gaan leiden. Het houdbaarheidstekort is een nuttig kengetal om uit te drukken hoe hoog de impliciete schuld is die in de collectieve arrangementen ligt besloten. Maar het houdbaarheidstekort is een nutteloos criterium om overheidsbeleid ten aanzien van de verdeling tussen generaties te beoordelen. En de vergrijzing betekent in essentie een verdelingsprobleem tussen generaties. Het gaat daarbij om de vraag hoe, wanneer en wie de ongedekte rekening gaat betalen. Het houdbaarheidstekort doet daar geen uitspraak over. Het houdbaarheidstekort kan bijvoorbeeld verbeteren door de ongedekte rekening te presenteren aan toekomstige generaties, zoals vrijwel alle politieke programma's en talloze beleidsanalyses de laatste jaren laten zien. Dat generatiebewust beleid houdbare overheidsfinanciën zou impliceren berust daarom op een misvatting.

De vergrijzingssommen mogen bovendien niet als surrogaat worden gebruikt voor maatschappelijke kosten-batenanalyses van overheidsprojecten. De vergrijzingssommen zijn uitsluitend geschikt om de langetermijneffecten op de economie en de intergenerationele verdeling via het begrotingsbeleid en het pensioenstelsel te analyseren. Voor investeringen met een immaterieel rendement, zoals in milieu- en klimaat of scholingsbeleid, dienen afzonderlijke MKBA's te worden gemaakt. Overigens belasten investeringen in immateriële activa in beginsel wel het houdbaarheidssaldo. Na de MKBA moet dus ook worden aangegeven hoe de investeringen worden gefinancierd. Als vuistregel dient te gelden dat investeringen met een immaterieel rendement worden gefinancierd uit de lopende uitgaven. Investeringen met een (hard) financieel rendement belasten de overheidsbegroting niet en kunnen via uitgifte van staatsobligaties worden gefinancierd.

Zowel het GAMMA-model als de uitleg van de uitkomsten zijn voor verbetering vatbaar. Het is terecht dat het CPB in Ageing-III meer nadruk zal leggen op de verdeling tussen generaties. Het houdbaarheidscriterium geeft immers geen goed inzicht in de intergenerationele verdeling. Echter, om de transitie van de vergrijzing en de verdelingseffecten tussen generaties correct in kaart te brengen dient het GAMMA-model te worden aangepast wat betreft de modellering van de kapitaalmarkt, de arbeidsmarkt en de goederenmarkt. De transitie-effecten van de vergrijzingsgolf zijn momenteel door diverse aannames wég verondersteld. Ten onrechte, want door de toenemende schaarste van arbeid en grotere vraag naar arbeidsintensieve diensten zullen de loon- en rentevoeten, en relatieve prijzen van arbeidsintensieve goederen veranderen, wat grote gevolgen kan hebben voor de verdeling tussen generaties.

De basispaden in de vergrijzingssommen zijn niet politiek neutraal. Een beleidsneutraal scenario sluit zoveel mogelijk aan bij de (uitgangspunten van de) feitelijke MLT-ramingen. De praktijk om een onrealistisch, technisch basispad te analyseren moet worden verlaten. Omdat onrealistische aannames voor de beleidsregels worden gehanteerd, is het resulterende houdbaarheidstekort eveneens onrealistisch en niet

langer informatief over de feitelijke impliciete schuld die in de bestaande collectieve arrangementen ligt besloten.

Het CPB zou politieke partijen moeten vragen om hun politieke voorkeuren ten aanzien van zorgkosten, koppelingen, pensioenregels, belastingpeil en zo meer kenbaar te maken en die vervolgens doorrekenen. Dit geeft diverse spoorboekjes voor het houdbaarheidssaldo, onder uiteenlopende aannames. Om een zuiver beeld te krijgen van de lasten- en lustenverdeling tussen de generaties, zou het CPB in *Ageing-III* (en andere vergrijzingsgerelateerde studies) een expliciete sluitingsregel voor het overheidsbudget kunnen hanteren, opdat het houdbaarheidstekort per definitie op nul eindigt. Dit kan bijvoorbeeld door een eenmalige en permanente verhoging van de belastingen in 2040 in te boeken. De beoordeling van de lasten-lusten van het houdbaar maken van de overheidsfinanciën kan vervolgens aan de hand van generatie-inkomensplaatjes geschieden.

B. Jacobs

* Prof. dr. B. Jacobs is hoogleraar openbare financiën en economisch beleid aan de Erasmus Universiteit Rotterdam, tevens lid van Tinbergen Instituut, Netspar en CESifo. Dit stuk is gebaseerd op een voordracht op het Ministerie van Financiën op 4 juni 2009. Ik dank de deelnemers voor hun commentaar en suggesties. Ik ben Flip de Kam zeer erkentelijk voor zijn commentaar en suggesties voor verbetering van dit artikel.

LITERATUUR

Blundell, Richard en Thomas MaCurdy (1999), *Labor Supply: A Review of Alternative Approaches*, in: Orley Ashenfelter and David Card (eds.), *Handbook of Labor Economics - Vol 3A*, Amsterdam: Elsevier-North Holland, 1559-1695.

Commissie Arbeidsparticipatie (2008), *Naar een Toekomst die Werkt*, Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

CPB (2000), *Ageing in the Netherlands*, CPB Bijzondere Publicatie 25, Den Haag: Centraal Planbureau.

CPB (2005), *Description Gamma Model; version pension study*, CPB Memorandum 115, Den Haag: Centraal Planbureau.

CPB (2006a), *Ageing and the Sustainability of Dutch Public Finances*, CPB Bijzondere Publicatie 61, Den Haag: Centraal Planbureau.

CPB (2006b), *Varianten voor de Studiegroep Begrotingsruimte: Effecten op Houdbare Overheidsfinanciën*, CPB Notitie 19 juni, Den Haag: Centraal Planbureau.

CPB (2006c), *Keuzes in Kaart 2008-2011: Economische Effecten van Acht Verkiezingsprogramma's*, Bijzondere Publicatie 65, Den Haag; Centraal Planbureau.

CPB (2007), *Actualisatie Economische Verkenning 2008-2011*, CPB Document 151, Den Haag: Centraal Planbureau.

CPB (2008), *Effecten van Participatiebeleid*, CPB Notitie 6 juni 2008, Den Haag: Centraal Planbureau.

- CPB (2009), *Centraal Economisch Plan 2009*, Den Haag: Sdu Uitgeverij.
- Euwals, Rob, Daniël van Vuuren en Ronald Wolthoff (2005), *Early Retirement Behaviour in the Netherlands: Evidence from a Policy Reform*, CPB Discussion Paper 52, Den Haag: Centraal Planbureau.
- Evers, Michiel, Ruud A. de Mooij, en Daniël van Vuuren (2008), The Wage Elasticity of Labour Supply: A Synthesis of Empirical Estimates, *De Economist*, 156 (1), 25-43.
- Ewijk, Casper van, en Coen Teulings (2009), *De Grote Recessie*, Amsterdam: Balans.
- Jacobs, Bas (2006), De Politieke Economie van de Vergrijzing en het Conflict tussen de Generaties, in: Dolf van den Brink en Frank Heemskerk (red.), *De Vergrijzing Leeft*, Amsterdam: Bert Bakker, 13-46.
- Jacobs, Bas (2008), *De Prijs van Gelijkheid*, Amsterdam: Bert Bakker.
- Jacobs (2009a), *The Marginal Cost of Public Funds and Optimal Second-Best Policy Rules*, mimeo: Erasmus Universiteit Rotterdam, www.xs4all.nl/~jacobs73.
- Jacobs, Bas (2009b), Is Prescott Right? Welfare State Policies and the Incentives to Work, Learn and Retire, *International Tax and Public Finance*, 16, 253-280.
- Jacobs, Bas (2009c), Human Capital, Retirement and Pension Saving, in: A. Lans Bovenberg and Arthur van Soest (eds.), *Ageing, Health and Pensions in Europe -- Forward Looks 2006 ESF*, Strassbourg: European Science Foundation.
- Jacobs, Bas, en A. Lans Bovenberg (2006), Voortschrijdend Inzicht in de Vergrijzing", *Tijdschrift voor Openbare Financiën*, 38, (2), 62-79.
- Jacobs, Bas, Ruud A. de Mooij, en Alex Armstrong (2009), *De Prijs van de Overheid*, CPB Document 189, Den Haag: Centraal Planbureau.
- Kaplow, Louis, en Steven Shavell (2001), Any Non-Welfarist Method Of Policy Assessment Violates The Pareto Principle, *Journal of Political Economy*, 109 (2), 281-286.
- Kotlikoff, Lawrence, and Scott Burns (2004), *The Upcoming Generational Storm*, Cambridge MA: MIT Press.
- Ministerie van Financiën (2008), *Generatiebewust Beleid*, Tweede Kamer (2007-2008), 31 200-IXB, nr. 33.

Op weg naar *Againg III*

C.A. de Kam*

Samenvatting

Het voorbeeld van de Algemene Ouderdomswet laat goed zien hoe overheidsmaatregelen de inkomensverdeling tussen generaties beïnvloeden. Het is belangrijk dat beleidsmakers over zulke informatie kunnen beschikken. Het Centraal Planbureau (CPB) vervult bij deze informatievoorziening een essentiële rol. De derde vergrijzingstudie van het CPB, verschijning gepland in 2010, zal voor de overheidsfinanciën een omvangrijk houdbaarheidstekort tonen. Politici zullen proberen de uitkomsten zo rooskleurig mogelijk voor te stellen. Het CPB doet er goed aan zich tegen politieke druk te weren en daarenboven uit te gaan van een lagere groei van de productiviteit dan in de vorige studie, die uit 2006. In de nieuwe studie dient het CPB uitdrukkelijker te laten zien welke belangrijke maatschappelijke trends bij de exercitie buiten beschouwing zijn gelaten. Het uitgangspunt bij de besommingen – ‘constante arrangementen van de verzorgingsstaat’ – kan consistentere vorm krijgen, waarbij in het bijzonder valt te denken aan de koppeling van de sociale uitkeringen aan de gemiddelde trend van de cao-lonen.

Trefwoorden: duurzaamheid, vergrijzing

1 Herverdeling tussen generaties: de AOW als casus

De in 1957 ingevoerde Algemene Ouderdomswet (AOW) gaf alle ingezetenen die op dat moment 65 jaar of ouder waren plotsklaps aanspraak op een uitkering, zonder dat zij ooit premie voor dit ‘staatspensioen’ hadden betaald. De invoering van de AOW vormt een aansprekend voorbeeld van door de overheid bewerkstelligde herverdeling tussen generaties. De rekening voor de AOW-uitkeringen werd destijds – gegeven de keuze voor het systeem van omslagfinanciering – gelegd bij alle leeftijdscohorten die in 1957 nog geen 65 jaar waren en bij nog ongeboorte generaties. Zij mochten erop rekenen dat – na hun pensionering – de dan levende jongere leeftijdsgroepen bereid zouden blijken op hun beurt de benodigde omslagpremie op te brengen. Neem als gedachte-experiment nu eens aan dat vanaf een bepaald moment in Nederland geen kinderen meer worden geboren, terwijl de landsgrenzen voor immigranten gesloten blijven. Dan zullen de laatst levende generaties, die hun gehele leven AOW-premie voor anderen hebben betaald, zélf geen AOW-uitkering meer ontvangen. Bereiken zij de leeftijd van 65 jaar, dan ontbreekt immers – gezien de premievrijstelling voor 64-plussers – het draagvlak voor de premieheffing.

Dit extreme voorbeeld laat zien hoe herverdeling tussen generaties werkt. De rekening van overheidsmaatregelen die burgers uit bepaalde jaargangen (per saldo) bevoordelen moet ooit worden vereffend, doordat andere/latere jaargangen inleveren. Anders is niet voldaan aan de ijzeren randvoorwaarde dat de overheidsbegroting intertemporeel sluit. Bijna twintig jaar geleden publiceerde Kotlikoff (1992) zijn baanbrekende studie, waarin hij aantoonde dat bij ongewijzigde voortzetting van het beleid toekomstige (ongeborene) generaties in de Verenigde Staten ten minste 20 procent meer belasting zouden moeten betalen om alle op dat moment bestaande aanspraken tot in lengte van dagen te kunnen honoreren. Dit onderzoek vond internationaal weerklank. Nog voor de eeuwwisseling hadden economen in een groot aantal landen vergelijkbaar onderzoek gedaan. Aan een

forse bundel met nationale rapportages droegen Bovenberg en Ter Rele (1999) voor Nederland hun steentje bij. Kort daarop verscheen de eerste Ageing-studie van het Centraal Planbureau (Van Ewijk *et al.*, 2000), nadien gevolgd door een tweede (Van Ewijk *et al.*, 2006).

De maatschappelijke en politieke relevantie van dit werk staat buiten kijf. Voor deelgenoten in de verzorgingsstaat en hun gekozen volksvertegenwoordigers is het van belang een zo accuraat mogelijk beeld te hebben wie de lusten en lasten hebben van door de overheid tot stand gebrachte en collectief gefinancierde voorzieningen. Het is mijn indruk dat het Centraal Planbureau bij dit type onderzoek internationaal meefietst in de kopgroep.

2 Ageing III: basispad onder politieke druk

Inmiddels loopt het CPB zich warm voor de derde Ageing-studie, die volgens plan in de loop van 2010 zal verschijnen. Zoals De Mooij in zijn bijdrage aan deze aflevering van het Tijdschrift helder maakt, vergt de kwantificering van het houdbaarheidssaldo van de overheidsfinanciën dat de betrokken cijfermakers een groot aantal veronderstellingen maken. Cruciaal zijn vooral de aannames over toekomstige omvang en samenstelling van de bevolking, de ontwikkeling van de arbeidsparticipatie en de verbetering van de productiviteit, maar bijvoorbeeld ook de rentevoet waartegen toekomstige begrotingssaldi bij de exercitie contant worden gemaakt. Naar mijn mening doet het CPB er goed aan in *Ageing III*, net als in hoofdstuk 5 van *Ageing II*, slechts één basispad te presenteren, uitgaande van zo goed mogelijk beredeneerde uitgangspunten en veronderstellingen. Tevens is het nuttig om via een gevoeligheidsanalyse te laten zien hoe de uitkomsten veranderen bij alternatieve veronderstellingen inzake deze cruciale veronderstellingen, zoals in hoofdstuk 6 van *Ageing II* is gedaan.

In *Ageing II* (hoofdstuk 7) is er mee volstaan slechts een beperkt aantal beleidsalternatieven te presenteren, waarmee het destijds berekende houdbaarheidstekort kon worden weggewerkt. Ik zou graag zien dat in *Ageing III* meer plaats wordt ingeruimd voor de bespreking van mogelijke beleidsalternatieven. De voornaamste ideeën uit de koker van politieke partijen kunnen hierbij worden betrokken. Zo wordt duidelijk welke herverdeling tussen en binnen generaties politieke groeperingen kennelijk aanvaardbaar vinden en welke welvaartsfunctie zij impliciet voor ogen hebben.¹

Politici tonen begrijpelijkerwijs een sterke voorkeur voor relatief pijnloze scenario's, zoals die waarin de arbeidsparticipatie (nog) sterker stijgt dan in het basispad ligt besloten. Het CPB is het aan zijn stand verplicht in dit geval kritisch aandacht te geven aan het werkelijkheidsgehalte van zulke scenario's. Het valt te verwachten dat het bureau – net als bij de inmiddels rituele doorrekening van de verkiezingsprogramma's – bloot zal staan aan druk van beleidsmakers om de uitkomsten van de vergrijzings-sommen te flatteren. Om tegendruk te geven, en als onderhandelingsstrategie, zou het planbureau in eerste aanleg vooral niet te florissante uitgangspunten moeten kiezen en al te rozige toekomstpaden moeten mijden. Als de feitelijke ontwikkelingen in de (verre) toekomst gunstiger verlopen dan volgens het uitgestippelde basispad en daaraan gekoppelde beleidsalternatieven, dan zal het immers niet moeilijk zijn voor de extra 'ruimte' als

¹ Zie de bijdrage van Jacobs in deze aflevering van TvOF.

gevolg van een meevallend houdbaarheidstekort een bestemming te vinden door minder te bezuinigen of door af te zien van een deel van de aanvankelijk ingezette lastenverzwaringen.

3 Ageing III: wat is nieuw?

Desgevraagd laat het CPB weten dat *Ageing III* in drie belangrijke opzichten afwijkt van *Ageing II*.² Het gaat om:

- de verheldering van het begrip houdbaarheid;
- verschuiving van de aandacht naar de lastenverdeling *tussen* generaties;
- verbreding, door meer aandacht te geven aan de rol van investeringen en de verdeling *binnen* generaties.

Dat de verdeling van lusten en lasten tussen generaties en die binnen generaties meer aandacht krijgen, valt zonder meer als een winstpunt te beschouwen. Hoewel beleidsmakers steevast grote interesse tonen voor de verdelingseffecten van overheidsmaatregelen³ – getuige de grote aandacht die de gebruikelijke koopkrachtoverzichten krijgen – blijven de niet altijd evidente generatie-effecten van die maatregelen doorgaans onderbelicht.

Van belang is welk investeringsbegrip het CPB gaat gebruiken. Vooral politici hebben dit begrip ver uitgerekt. Zo worden onderwijsuitgaven door sommigen bij voorkeur gepresenteerd als investeringsuitgaven, die de hoeveelheid menselijk kapitaal vergroten. Daarvoor zou de overheid in de ogen van sommigen van die sommigen zelfs mogen lenen, zonder dat de gulden financieringsregel (dus) wordt geschonden. Ik maak bezwaar tegen deze vorm van begripsvervuiling. Volgens deze redeneerlijn zijn zelfs consumptieve uitgaven voor levensonderhoud als investering in menselijk kapitaal aan te merken. Het planbureau doet er goed aan bij de komende analyse aansluiting te zoeken bij het begrip investeringen zoals dat is afgebakend in de systematiek van de *Nationale Rekeningen*. Voorstanders van een ruimer begrip investeringen zouden in ieder geval consistent moeten zijn. Wanneer 'kapitaal'vorming door onderwijsuitgaven relevant wordt geacht, zou daarop dan ook niet moeten worden afgeschreven, bijvoorbeeld wegens kapitaalvernietiging door de geringere arbeidsinspanning als gevolg van belastingheffing en het stelsel van sociale zekerheid?

4 Productiviteit

Ageing II gaat uit van structureel 1,7 procent productiviteitsverbetering per jaar. Voor *Ageing III* lijkt een wat behoedzamer uitgangspunt aan te bevelen. Ten eerste bestaat de indruk dat de kwaliteit van het onderwijs daalt, onder invloed van modieuze hervormingen en het toenemende aantal onbevoegde leerkrachten. Dit kwaliteitsverlies wordt gedeeltelijk versluierd door de optredende diploma-inflatie.⁴ Op termijn bedreigt deze ontwikkeling het productieve vermogen van Nederland. Ten tweede vergrijst het werknemersbestand (ook structureel), wat vermoedelijk de gemiddelde productiviteit

2 Mededeling van Ruud de Mooij.

3 Beleidsmakers hebben daarbij te weinig oog voor de (niet geringe) beperkingen die aan deze overzichten kleven. Zij zouden zich beter kunnen concentreren op de puntenwolken van koopkrachtmutaties die eveneens in het *Centraal Economisch Plan* en in de *Macro Economische Verkenning* zijn te vinden.

4 Voor een genuanceerde beschouwing, zie: Bronneman-Helmerts (2009).

drukt. Ten derde is het beleid erop gericht de arbeidsparticipatie te vergroten. Hierdoor stromen vooral minder productieve groepen in op de arbeidsmarkt. De meest productieve individuen zijn immers voor het overgrote deel al ingeschakeld. Ten vierde neemt in de toekomst vooral de werkgelegenheid in de dienstensector toe, waar de productiviteitsverbetering achterblijft bij die in de rest van de economie (Baumol-effecten). Ten slotte rijst het vermoeden dat naijleffecten van de sterk gedaalde investeringen tijdens de economische crisis van 2009–2010 de productiviteit voor lange tijd kunnen schaden.

Het Centraal Planbureau verzet momenteel het nodige werk op dit terrein en we moeten de resultaten daarvan afwachten. Mijn intuïtie zegt dat het CPB voor het basispad beter kan uitgaan van structureel 1,4 á 1,5 procent productiviteitsverbetering. Een pessimistischer variant past zeker in de te presenteren gevoeligheidsanalyse. Paradoxaal genoeg neemt de houdbaarheid van de overheidsfinanciën toe naarmate van een geringere productiviteitsstijging wordt uitgegaan, tenminste bij de veronderstelling dat de overheidsuitgaven meegroeien met het bruto binnenlands product en/of de lonen.⁵

5 Houdbaarheidstekort: omvang

Drie jaar geleden presenteerde *Ageing II* een houdbaarheidstekort van omstreeks 2½ procent van het bruto binnenlands product (bbp). Destijds bedroeg het robuuste EMU-saldo ongeveer 0 procent bbp. Thans rekent het CPB voor 2010 met een robuust EMU-tekort van 3,7 procent bbp.⁶ Nu is de conjuncturele component in het huidige negatieve EMU-saldo heel lastig te bepalen. Toch ligt – met de nodige slagen om de arm – de gevolgtrekking voor de hand dat het CPB straks een houdbaarheidstekort zal presenteren in de orde van 5 á 6 procent bbp.⁷

In dat geval zou uitstel van het treffen van maatregelen tot 2040 betekenen dat het houdbaarheidstekort toeneemt tot 7 á 8 procent bbp.

6 Houdbaarheidstekort: berekening

In de Ageing-studies gaat het CPB in beginsel uit van ‘constante arrangementen’ en een onveranderd (leeftijdsspecifiek) gebruik van die arrangementen. De invloed van een aantal belangrijke maatschappelijke trends wordt hierdoor gemist. Drie voorbeelden springen in het oog.

Ten eerste valt te verwachten dat het aandeel van de eigen woningen in de nationale huizenvoorraad verder zal toenemen. Het budgettaire beslag als gevolg van de hypotheekrenteaftrek kan hierdoor nog sterk toenemen. Daarmee houdt het planbureau geen rekening. Anderzijds zal de renteaftrek op de lange termijn ook aan betekenis verliezen door verschillende aanpassingen van de Wet op de inkomstenbelasting.⁸

Een tweede voorbeeld betreft de indexatie van de aanvullende pensioenen. Deze vindt – afhankelijk van het beloop van de dekkingsgraad van de pensioenfondsen – in de

5 Van Ewijk *et al.* (2006), 105-106.

6 Centraal Planbureau (2009), 87.

7 Zie ook de bijdrage van Jacobs in deze aflevering van TvOF.

8 Zo is de periode waarin rente kan worden afgetrokken beperkt tot dertig jaar (art. 3.120 lid 2 Wet IB 2001) en dient de winst bij verkoop van de oude eigen woning te worden ingezet als eigen vermogen bij de financiering van de nieuwe woning, op straffe van verlies van de renteaftrek over het bedrag van de verkoopwinst (art. 3.119a Wet IB 2001 Wet IB 2001).

toekomst mogelijk slechts voor een deel plaats. Zelfs het 'afstempelen' van bestaande aanspraken is niet ondenkbaar. In dat geval blijven de toekomstige belastingafdrachten van de senioren (inkomstenbelasting en verbruiksbelastingen) achter bij wat bij het basispad is verondersteld. Het gaat niet om pinda's: in *Ageing II* stijgen de belastingafdrachten van senioren voldoende om de gehele groei van de AOW-uitgaven te compenseren.

Een laatste voorbeeld betreft het gebruik van via de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) en de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) gefinancierde voorzieningen waarvan uitsluitend/hoofdzakelijk ouderen gebruik maken. Hogeropgeleide ouderen met een beter pensioeninkomen kiezen vaker voor eigen arrangementen (zoals bij huishoudelijke hulp en gezamenlijke woonvormen), omdat zij de kwaliteit van overheidsarrangementen beneden de maat vinden of worden afgeschrikt door de daarbij soms gevraagde hoge eigen, inkomensafhankelijke bijdragen. Deze spontane privatisering van een deel van de ouderenvoorzieningen remt de stijging van de collectieve uitgaven af. Anderzijds kan de opbrengst van eigen bijdragen trendmatig tegenvallen, wanneer de inkomenspositie van gebruikers van collectieve arrangementen in verhouding achterblijft.

Het verdient aanbeveling dat het CPB in *Ageing III* voldoende aandacht besteedt aan belangrijke maatschappelijke trends met gevolgen voor het (leeftijdsspecifieke) gebruik van arrangementen, die bij het uitstippelen van het basispad zijn verwaarloosd.

Zoals opgemerkt zijn *Ageing II* en *Ageing III* gebaseerd op de aanname van 'constante arrangementen'. De interpretatie van dit uitgangspunt is onzeker. Gaat het om projecties van uitgaven en ontvangsten van de overheid op basis van bestaande wetgeving en ongewijzigd voortgezet beleid, zoals bij de periodiek opgestelde Middellange Termijnverkenning (MLT)? Of gaat het om relatief constante uitgaven (als aandeel van het bbp) en om constante uitkomsten? Het CPB lijkt in zijn interpretatie niet helemaal consequent te zijn. Doorgaans zijn de bestaande wetgeving en ongewijzigde voortzetting van het huidige beleid het uitgangspunt. Maar de overheidsuitgaven groeien bij veronderstelling mee met het bbp (relatief *constante uitgaven*) en worden alleen aangepast voor de invloed van demografische veranderingen (minder arbeidsongeschikten, meer AOW-ontvangers en zo verder). Deze aanpak leidt waarschijnlijk tot een (ernstige) onderschatting van met name de toekomstige stijging van de zorguitgaven.⁹ Bij een meer realistische vooruitberekening van deze uitgaven verslechtert het houdbaarheidstekort met meer dan 2 procent bbp. Bij de koopkracht van de uitkeringen en de druk van de inkomensheffing wordt uitgegaan van *constante uitkomsten*. De koopkracht van de uitkeringen groeit mee met de verdiende lonen en druk van de inkomensheffing blijft gelijk. Om dit constante resultaat te bereiken, wordt uitgegaan van:

1. koppeling-plus van de uitkeringen; en
2. automatische inflatiecorrectie-plus van het tarief van de inkomensheffing.

⁹ Zie §3 van de bijdrage van De Mooij in deze aflevering van TvOF.

Ad 1 Aanpassing van de uitkeringen

Bijzondere omstandigheden daargelaten, wordt het bedrag van de sociale uitkeringen tweemaal per jaar aangepast aan de gemiddelde stijging van de contractlonen ('koppeling'). Zo is het bepaald in de Wet koppeling met afwijkingsmogelijkheid (WKA). De verdiende lonen stijgen sneller dan de contractlonen. Periodiek wordt daarom bezien of er aanleiding bestaat voor een extra verhoging van de uitkeringsbedragen, opdat deze meestijgen met de algemene welvaart. Sinds het begin van de jaren tachtig van de vorige eeuw heeft nimmer zo'n extra verhoging plaatsgevonden. Sterker nog, in een groot aantal jaren bleef met het oog op de ongunstige economische situatie de koppeling aan de contractlonen zelfs geheel of gedeeltelijk achterwege.¹⁰ Het CPB neemt aan – dit in afwijking van de wettelijke bepalingen – dat de uitkeringen welvaartsvast zijn, dat wil zeggen dat zij in de pas lopen met de verdiende lonen ('koppeling-plus'). Eén argument luidt dat uitkeringsontvangers anders steeds verder achterop zouden raken bij de loontrekkers. Overtuigend is dit argument niet. Het CPB meldt dat de koopkracht van een AOW-uitkering sinds 1996 wat sterker is toegenomen dan die van het loon van economisch actieven.¹¹ Wat daarvan zij, over een langere periode bezien – sinds het begin van de jaren tachtig – zijn de AOW-uitkeringen aanzienlijk achtergebleven bij de algemene welvaartsontwikkeling. Deze slotsom wordt toegelicht in het tekstkader.

AOW-uitkering allesbehalve welvaartsvast

De overheid kan besluiten de koppeling van de uitkeringen aan de cao-lonen achterwege te laten, wanneer tien economisch actieven meer dan zeven mensen met een uitkering moeten onderhouden, of in het geval van een 'bovenmatige' loonontwikkeling. Om deze redenen bleef het brutominimumloon na 1980 in twaalf van de sindsdien verstreken 28 jaren bevroren of werd het minder verhoogd dan overeenkwam met de stijging van de cao-lonen. Het verlies aan koopkracht dat uitkeringsontvangers hierdoor leden is voor een deel gerepareerd via lastenverlichting. Als gevolg van het gevoerde beleid is de hoogte van het brutominimumloon in de periode 1982–2008 cumulatief meer dan 25% bij de stijging van de cao-lonen achtergebleven. Tabel 1 laat zien dat de koopkracht van de AOW-uitkering (gehuwdenpensioen) pas na ruim een kwarteeuw terug was op het eerder in 1980 bereikte piekniveau van € 1270 per maand.

Tabel 1. *Koopkracht AOW-uitkering^a*

	1970	1980	1990	2000	2005	2008
Beschikbare AOW-uitkering ^b	860	1270	1165	1190	1230	1290
Index (1980 = 100)	68	100	92	94	97	102

^a In euro's met de koopkracht van 2008.

^b Na premie ziektekostenverzekering en inclusief effect zorgtoeslag (in 2008).

Bron: eigen berekeningen van de auteur; detailberekening op aanvraag beschikbaar.

10 Zie: De Kam, Koopmans en Wellink (2008), 158.

11 Zie §3 van de bijdrage van De Mooij in deze aflevering van TvOF.

Het verdient mijns inziens de voorkeur bij de vergrijzingssommen uit te gaan van volledige koppeling van de uitkeringsbedragen, conform de systematiek van de WKA, maar niet meer dan dat. Deze aanname maakt het houdbaarheidstekort ten opzichte van het basispad kleiner. De uitkeringsontvangers nemen deze bijdrage aan de verbetering van het houdbaarheidssaldo exclusief voor hun rekening.

Ad 2 Aanpassing van het tarief van de inkomensheffing

Bijzondere omstandigheden daargelaten, worden de bedragen uit het tarief van de inkomensheffing (lengte tariefschijven, heffingskortingen) jaarlijks aangepast aan de geldontwaarding, niet aan de gemiddeld verdiende inkomens ('automatische inflatiecorrectie').¹² Wanneer de reële inkomens toenemen, schuiven belastingbetalers op den duur door naar een zwaarder belaste tariefschijf en zien zij hun belastingdruk dus sluipenderwijs toenemen. Het CPB neemt aan dat de tariefbedragen meegroeien met de verdiende inkomens ('automatische inflatiecorrectie-plus').

Het verdient mijns inziens de voorkeur bij de vergrijzingssommen uit te gaan van de wettelijk voorgeschreven automatische inflatiecorrectie van het tarief van de inkomensheffing. Dit strookt met het uitgangspunt van ongewijzigd voortgezet beleid. Deze aanname maakt het houdbaarheidstekort ten opzichte van het basispad kleiner. De betalers van de inkomensheffing als groep nemen deze bijdrage naar draagkracht aan de verbetering van het houdbaarheidssaldo voor hun rekening.

C.A. de Kam

* Honorair hoogleraar Economie van de Publieke Sector, Rijksuniversiteit Groningen.

Literatuur

- Bovenberg, A. Lans, Harry ter Rele (1999), *Generational Accounts for the Netherlands*, in: Auerbach, Alan J., Laurence J. Kotlikoff, Willi Leibfritz (eds), *Generational Accounting Around the World*, Chicago: The University of Chicago Press, 325-345.
- Bronneman-Helmers, H.M. (2009), De kwaliteit van het onderwijs, in C.A. de Kam en A.P. Ros (red.), *Jaarboek Overheidsfinanciën 2009*, Den Haag: Sdu Uitgevers, 123-139.
- Centraal Planbureau (2009), *Centraal Economisch Plan 2009*, Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Ewijk, C. van, B. Kuipers, H. ter Rele, M. van de Ven en E. Westerhout (2000), *Ageing in the Netherlands*, Den Haag: Centraal Planbureau.
- Ewijk, C. van, N. Draper, H. ter Rele en E. Westerhout (2006), *Ageing and the Sustainability of Dutch Public Finances*, Den Haag: Centraal Planbureau.
- Kam, C.A. de, L. Koopmans, A.H.E.M. Wellink (2008), *Overheidsfinanciën*, Groningen: Wolters-Noordhoff.
- Kotlikoff, Laurence J. (1992), *Generational Accounting*, New York: The Free Press.

12 De inkomensheffing is de gecombineerde heffing van inkomstenbelasting en premies voor de volksverzekeringen.