

## 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 vergrijzingssommen 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.<sup>1</sup>

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 vergrijzingssommen 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.<sup>2</sup> 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