

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.