

## 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<sup>e</sup> en 65<sup>e</sup> 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 Unie<sup>1</sup> 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.<sup>2</sup> 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.<sup>3</sup> 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  $H$

<sup>1</sup> Economic Policy Committee (2005).

<sup>2</sup> 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).

<sup>3</sup> 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);<sup>4</sup>
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.<sup>5</sup> 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.<sup>6</sup> *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.<sup>7</sup>

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 inkomensheffing<sup>8</sup> 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 welvaartsgroei. 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

---

<sup>8</sup> 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 toevalt 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)<sup>9</sup> 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.

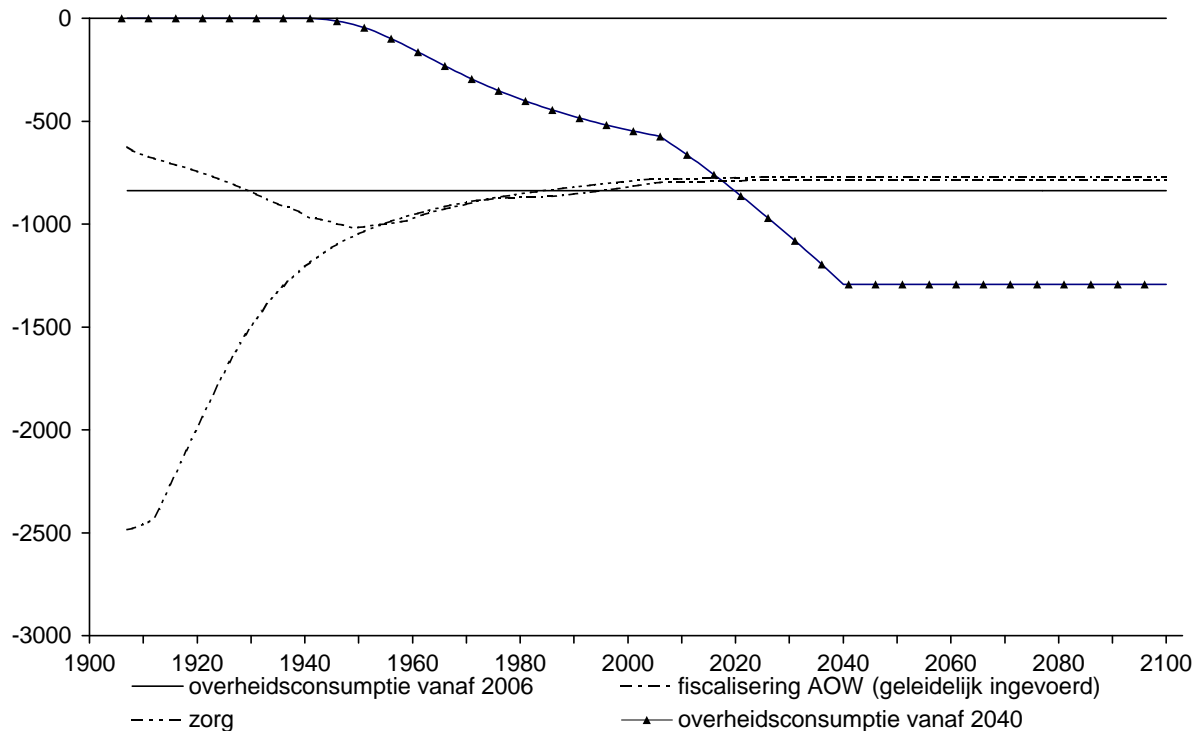
Deze drie voorbeelden laten zien dat beleidsmaatregelen die het houdbaarheidstekort verkleinen toch ten nadele kunnen komen van jonge en toekomstige geboortecohorten. Het verkleinen van het houdbaarheidstekort is dus niet hetzelfde als het ontzien van toekomstige generaties. Generatieplaatjes maken de 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.

---

<sup>9</sup> 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.<sup>10</sup> 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.<sup>11</sup> 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.