

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 vergrijzingsstudie 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.