

## 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.<sup>1</sup> Sinds 2006 baseert het CPB de sommen op een dynamisch algemeen evenwichtmodel voor de Nederlandse economie (GAMMA), waarin gedragseffecten op het arbeidsaanbod en besparingen zijn gemodelleerd.<sup>2</sup> Inmiddels wordt het GAMMA-model voor de beantwoording van tal van vergrijzingsgerelateerde vragen gebruikt, bijvoorbeeld voor de Studiegroep Begrotingsruimte<sup>3</sup> en bij de doorrekening van de

---

1 CPB (2000).

2 Zie CPB (2005; 2006a).

3 CPB (2006b).

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

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.<sup>6</sup> 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.<sup>7</sup> 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.<sup>8</sup> 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.<sup>9</sup> 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.

---

<sup>9</sup> Jacobs (2008).

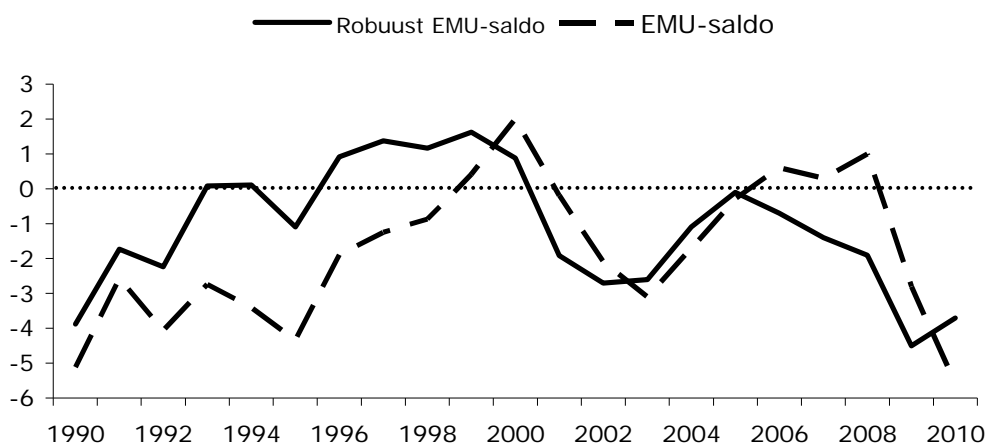
### Houdbaarheidstekort in 2011

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.<sup>10</sup> 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.<sup>11</sup> 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.<sup>12</sup> 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.<sup>13</sup> Dit betekent opnieuw niet dat extra onderwijsuitgaven in voorkomende gevallen niet zouden moeten worden gedaan. Daarover moet de kosten-batenregel uitsluitend 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.<sup>14</sup> 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.<sup>15</sup>

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.<sup>16</sup>

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.<sup>17</sup>

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

---

<sup>15</sup> Zie CPB (2005).

<sup>16</sup> Zie CPB (2005).

<sup>17</sup> 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.<sup>18</sup>

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 kapitaalmobilititeit 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 kapitaalmobiliteit 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.<sup>19</sup>

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 kapitaalmobiliteit, 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

---

<sup>19</sup> 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.<sup>20</sup> 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.<sup>21</sup> 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.<sup>22</sup> 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

---

<sup>22</sup> 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.<sup>23</sup> 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.

---

<sup>23</sup> 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.<sup>24</sup> 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 vergrijzingsommen van het CPB hebben onmiskenbaar bijgedragen aan de verdieping van de maatschappelijke discussie over de gevolgen van de vergrijzing voor

---

<sup>24</sup> 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 langetermijnevolgen 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](http://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.