

# 18

## Welke generatie heeft het meeste profijt van de overheid?

Albert van der Horst, Leon Bettendorf, Nick Draper, Casper van Ewijk, Ruud de Mooij en Harry ter Rele (Centraal Planbureau)

18.1	Inleiding	413
18.2	De collectieve sector in het verleden	414
18.3	Verdeling van de overheidsfinanciën over leeftijdsgroepen	415
18.4	Ontgroening en vergrijzing	418
18.5	Vergrijzing zorgt voor stijgende overheidsuitgaven	420
18.6	Verdeling tussen generaties	424
18.7	Verdeling van levensloopprijften over de gehele levensloop	426
18.8	Overwegingen bij generatiebewust beleid	427
	Noten	428
	Literatuur	429

## Samenvatting

Dit hoofdstuk laat zien welke generaties profijt hebben van het overheidsbeleid. We beginnen met een dwarsdoorsnede van de bevolking in 2010 en laten zien dat vooral jongeren en ouderen profiteren. Daarna volgen we mensen gedurende hun hele levensloop, van de wieg tot het graf, of beter gezegd van onderwijs tot AWBZ. Dan blijkt dat de naoorlogse generatie minder heeft geprofiteerd van de overheid dan latere cohorten. Een scheve verdeling dus, maar totaal anders dan de dwarsdoorsnede van 2010.

De ongelijke verdeling tussen cohorten heeft zowel beleidsmatige als economische oorzaken. De opbouw en versobering van de welvaartstaat en de verhoging van de onderwijsuitgaven (in de jaren vijftig en zestig) zijn belangrijke beleidsmatige redenen voor het hoge profijt van huidige dertigers tot vijftigers. Een groot nettoprofijt kan echter het spiegelbeeld vormen van slechte economische omstandigheden. Immers, het is een functie van de welvaartsstaat om deze schokken te verdelen over generaties.

De cijfers uit verleden en toekomst moeten wel met grote voorzichtigheid worden geïnterpreteerd. Allereerst zijn de berekeningen over de hele levensloop indicatief, en afhankelijk van zowel de beperkte beschikbaarheid van gegevens over het verleden als van veronderstellingen over toekomstige ontwikkelingen. Bovendien zegt een ongelijke verdeling van het nettoprofijt wel iets, maar zeker niet alles over de verdeling van welvaart tussen generaties. Ook op financieel gebied reikt de invloed van de overheid verder dan wat gemeten wordt door het nettoprofijt.

Een belangrijke vraag is wat de betekenis van het verleden is voor verdelingsvraagstukken in de toekomst. Het is de vraag naar rechtvaardigheid, die niet eenvoudig aan de hand van cijfers over het verleden beantwoord kan worden. De verdeling van het nettoprofijt tussen generaties is informatief, maar zeker niet imperatief voor hervormingen van het overheidsbeleid.

## 18 Welke generatie heeft het meeste profijt van de overheid?

### 18.1 Inleiding

Het stelsel van collectieve regelingen brengt op jaarbasis financiële overdrachten tussen leeftijdsgroepen met zich mee. Jongeren profiteren anno 2010 van overheidsvoorzieningen, vooral van onderwijs, zonder daar in de regel een grote bijdrage aan te hoeven leveren, en ouderen kunnen profiteren van de AOW en de zorgvoorzieningen en hebben daardoor doorgaans een groter profijt van de overheid dan ze aan de overheid bijdragen in de vorm van belastingen en sociale premies. Op jaarbasis profiteren jongeren en ouderen dus per saldo van de overheid terwijl personen in de middenleeftijden, de leeftijden waarin gewerkt wordt, dit mogelijk maken door per saldo bij te dragen aan de overheidskas. Deze scheve verdeling tussen leeftijdsgroepen van het nettoprofijs van de overheid is een logisch gevolg van behoeften (vraag naar zorg en onderwijs) en verdien capaciteit. Deze is beoogd door beleidsmakers en politici en in het stelsel van collectieve regelingen ingebakken.

Als alle profijten en contributies gedurende de levensloop worden gesaldeerd en contant gemaakt, kunnen er financiële overdrachten tussen generaties plaatsvinden. Zo laten we in dit hoofdstuk zien dat de cohorten die zijn geboren tussen 1960 en 1990 gedurende hun leven het meest ontvangen van de overheid. Het nettoprofijs is dus ongelijk verdeeld tussen generaties. Voor die scheve verdeling is een aantal oorzaken aan te wijzen.

Het gaat bij deze vergelijking tussen generaties om een zeer lange periode, we moeten immers verschillende geboortecohorten gedurende hun hele leven volgen. In zo'n lange periode zullen de omstandigheden wijzigen, zodat aanpassingen van overheidsbeleid nodig zijn die ongelijk uitpakken. Een voorbeeld hiervan is de vondst van de gasbel bij Slochteren, die zorgde voor een forse stijging van de overheidsinkomsten en -bestedingen. Een actueel voorbeeld is de naderende vergrijzing van de bevolking die de kosten van de overheid aan de AOW en de zorg zal doen oplopen en noopt tot een versobering van het stelsel van collectieve regelingen. Overigens is een gelijke verdeling tussen generaties nooit een expliciete doelstelling van de overheid geweest.

Deze bijdrage gaat vooral over de herverdeling tussen generaties. We geven eerst een beeld van de veranderingen in de omvang en samenstelling van de collectieve sector in het verleden. Daarna richten we de blik op het heden en laten we zien welke leeftijdsgroepen anno 2010 profiteren van en bijdragen aan de overheidsfinanciën. Vervolgens kijken we naar de toekomst en komen ontgroening en vergrijzing in beeld: door ontgroening krimpt het aandeel van de bevolking dat betaalt en door vergrijzing stijgt het aandeel van ouderen dat AOW en zorg ontvangt. Dit levert een onhoudbare situatie voor de overheidsbegroting op, zodat bezuinigingen en/of lastenverzwaring onvermijdelijk zijn. We laten zien hoe alternatieve hervormingen invloed hebben op de verdeling van lusten en lasten tussen generaties. We sluiten ons betoog af met een overzicht van het nettoprofijs dat vroege (naoorlogse), recente en toekomstige generaties van de overheid genieten.

Deze bijdrage is voor een groot deel gebaseerd op de in juni 2010 verschenen studie *Vergrijzing verdeeld*, waarin ook de verdeling van de lasten van de vergrijzing over generaties centraal stond (Horst et al. 2010).

## 18.2 De collectieve sector in het verleden

In tabel 18.1 staat een overzicht van de collectieve uitgaven en inkomsten in de periode 1950-2007.<sup>1</sup> Daaruit blijkt dat er in deze periode grote verschuivingen hebben plaatsgevonden, zowel in de omvang als in de samenstelling. De totale uitgaven zijn in de eerste decennia van deze periode fors gestegen: tussen 1950 en 1980 namen de collectieve uitgaven toe met ruim 27 procentpunten van het nationale inkomen.<sup>2</sup> Vooral zorg, onderwijs, de sociale zekerheid en de overige uitgaven exclusief rente (vooral subsidies en overdrachten aan het buitenland) droegen bij aan deze stijging.

In de periode 1980-2007 zijn de uitgaven weer gedaald, met 10% van het nationale inkomen. Deze daling was het grootst bij de overige uitgaven en de sociale zekerheid. Na het akkoord van Wassenaar<sup>3</sup> heeft de overheid fors bezuinigd op subsidies en uitkeringen. Ook de onderwijsuitgaven namen in deze periode af (als aandeel in het nationale inkomen), mede door de ontgroening. Tegen deze trend in liet echter de zorg een voortgaande forse stijging zien.

De totale inkomsten van de overheid liepen deels parallel aan de uitgaven, met een piek rond 1980. Dit patroon is zichtbaar bij de inkomstenbelasting en sociale premies, de overige inkomsten<sup>4</sup> (vooral vermogensinkomsten, verkopen door de overheid en ontvangen EU-subsidies) en de aardgasbaten. De vennootschaps- en dividendbelasting daarentegen volgden een tegenovergestelde ontwikkeling. Ook de indirecte belastingen hebben zich afwijkend ontwikkeld. Na een daling in de jaren vijftig liep het belang van deze groep belastingen langzaam maar gestaag op.

Tabel 18.1

Ontwikkeling van collectieve uitgaven en inkomsten, 1950-2007 (in procenten van het bbp)

	1950	1960	1970	1980	1990	2000	2007
defensie	3,9	3,3	2,7	2,7	2,4	1,3	1,2
openbaar bestuur en veiligheid	8,3	9,6	10,6	11,9	11,7	11,6	11,9
infrastructuur	2,4	2,5	2,6	1,7	1,5	1,6	1,6
zorg	0,9	1,3	2,7	4,6	5,3	6,0	8,8
onderwijs	2,9	4,8	6,3	6,8	5,6	4,8	5,0
sociale zekerheid							
AOW/AWW <sup>a</sup>	0,9	3,1	4,7	6,0	6,3	4,9	4,7
overige sociale zekerheid	4,5	4,7	6,7	11,6	11,1	6,3	6,1
overige uitgaven exclusief rentelasten	1,3	1,5	5,0	6,9	6,5	4,8	3,9
rentelasten	3,6	2,6	2,9	3,7	5,8	3,7	2,2
totaal uitgaven	28,6	33,4	44,3	55,9	56,1	45,0	45,4
inkomstenbelasting en sociale premies <sup>b</sup>	16,0	18,8	22,3	27,7	26,3	22,2	21,4
indirecte belastingen	10,8	8,0	11,1	11,6	12,1	13,3	13,8
vennootschapsbelasting + dividendbelasting	4,3	3,6	2,6	2,2	3,3	4,4	3,7
aardgasbaten	0	0	0,2	2,6	1,1	0,7	1,4
overige inkomsten	10,6	1,4	7,5	7,8	8,0	6,4	5,5
totaal inkomsten	41,7	31,9	43,6	52,0	50,8	47,0	45,8
saldo inkomsten en uitgaven	13,0	-1,6	-0,7	-3,9	-5,3	2,0	0,4
overheidsschuld	154	75	49	45	77	54	46

a Het cijfer voor 1950 betreft een voorloper van de AOW, namelijk de Noodwet Ouderdomsvoorziening.

b De cijfers geven de feitelijke belastinginkomsten weer, na aftrek van de hypotheekrente. In 2007 bedroeg de hypotheekrenteaftrek circa 2% van het bbp, zodat het cijfer voor 'inkomstenbelasting en sociale premies' zonder deze aftrek in 2007 ongeveer 23,5 zou zijn.

Bron: Van der Horst et al. (2010)

### 18.3 Verdeling van de overheidsfinanciën over leeftijdsgroepen

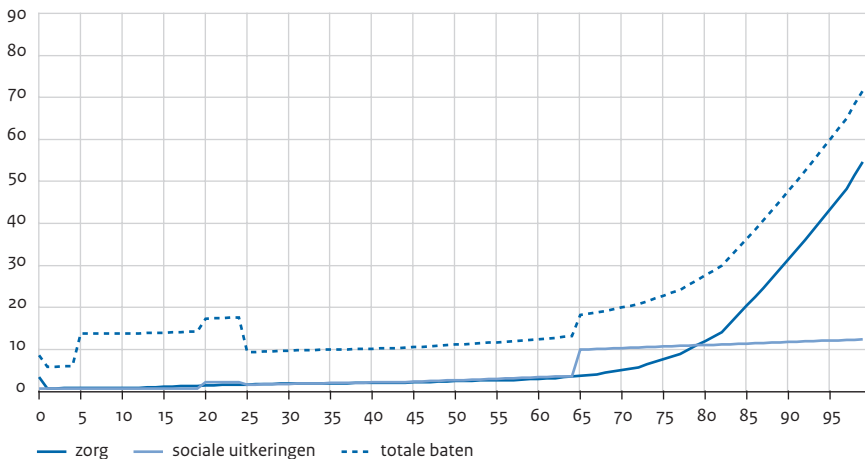
Welke leeftijdsgroepen betalen anno 2010 de meeste belasting, en welke groepen profiteren het meest van de collectieve uitgaven? Om deze vraag te beantwoorden brengen wij de leeftijdsprofielen van de gemiddelde jaarlijkse baten en lasten van de overheid per persoon in kaart. Voor zover mogelijk worden de overheidsuitgaven en -inkomsten toebedeeld aan de verschillende leeftijdsgroepen. Hiertoe wordt voor elke leeftijdsgroep (van 0 t/m 99 jaar) een representatief individu genomen.<sup>5</sup> Dat gebeurt voor uitkeringen en subsidies alsook voor profijt in natura in de vorm van zorg en onderwijs. In totaal kan circa 60% van alle overheidsuitgaven worden toegerekend aan verschillende leeftijdsgroepen. Bij de belastingen worden de indirecte belastingen toegerekend, evenals de inkomstenbelasting en sociale premies. Baten en lasten van overheidsuitgaven en

belastingen die niet kunnen worden toegerekend aan individuen, zoals die van openbaar bestuur, defensie en infrastructuur, worden gelijk verdeeld over alle leeftijdsgroepen. Het leeftijdsprofiel van de vennootschapsbelasting is gebaseerd op gegevens over de vermogensverdeling over leeftijden.

Uitgaven zijn sterk gekoppeld aan de leeftijd (figuur 18.1). Met het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd nemen de uitkeringen sterk toe. Vanaf 80-jarige leeftijd vormen de collectieve zorguitgaven de grootste bron van baten van de overheid (grotendeels in natura). De uitgaven aan onderwijs zijn hoog voor cohorten tot 25 jaar.

Figuur 18.1

Leeftijdsprofiel van de baten per persoon die burgers gemiddeld ontvangen van de overheid in 2010 (x 1000 euro)

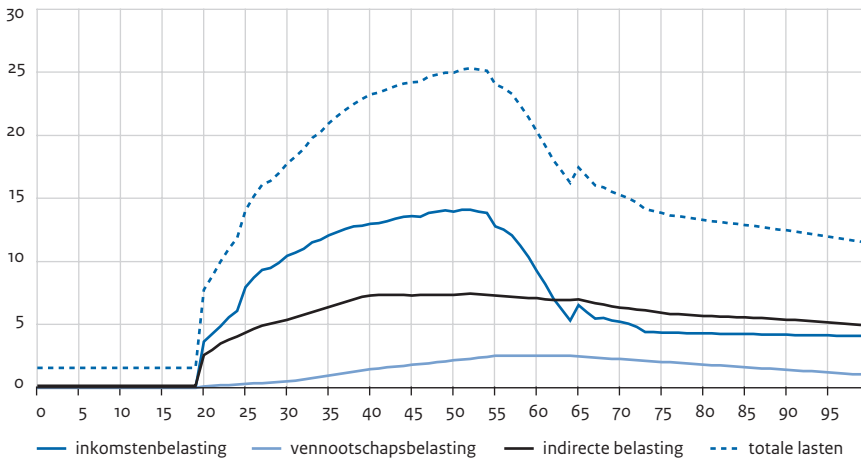


Bron: Van der Horst et al. (2010)

Bij de inkomsten van de overheid is het sterkste profiel zichtbaar in de inkomstenbelasting, die sterk toeneemt tussen het 20e en 40e levensjaar en die na pensionering ongeveer halveert (figuur 18.2). De belangrijkste oorzaak van deze halvering is de afname van het jaarlijkse inkomen door dalende participatie. De tweede oorzaak is de lagere effectieve belastingdruk: gepensioneerden hoeven nauwelijks AOW-premie te betalen. Door de AOW-heffing, waarbij de tweede schijf geleidelijk verlengd wordt, zal deze belastingdruk in de komende decennia wel stijgen. Het profiel van de indirecte belasting (vooral btw) is veel vlakker, doordat huishoudens hun consumptie spreiden over hun levensloop, via pensioenen en vrijwillige besparingen. Het profiel van de vennootschapsbelasting loopt in lijn met het bezit van vermogen geleidelijk op tot 60-jarige leeftijd, om daarna weer te dalen.

Figuur 18.2

Leeftijdsprofiel van de gemiddelde lasten van de overheid per persoon in 2010 (x 1000 euro)

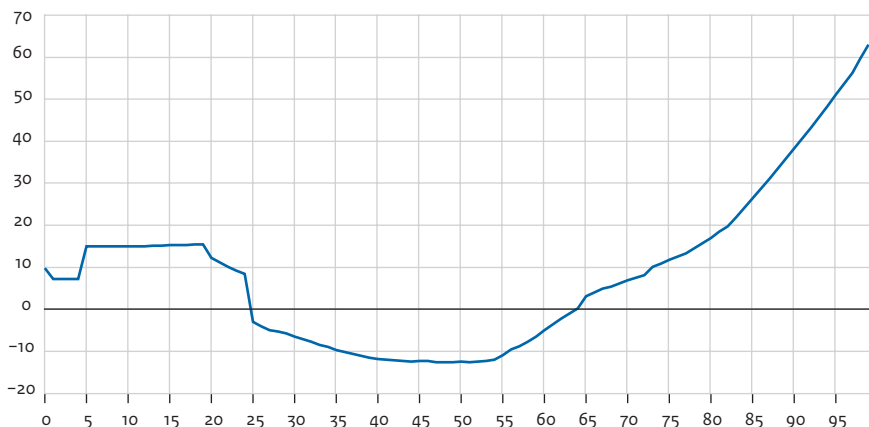


Bron: Van der Horst et al. (2010)

Mensen jonger dan 25 jaar en ouder dan 65 jaar ontvangen meer van de overheid dan ze betalen (figuur 18.3). Mensen jonger dan 25 jaar profiteren van uitgaven aan onderwijs, kinderbijslag, zorg en algemene publieke goederen, terwijl ze alleen belasting over consumptie betalen. Vanaf de leeftijd van 25 jaar dragen mensen netto bij aan de overheid. Via de inkomstenbelasting en sociale premies gaan zij meer betalen aan de overheid terwijl ze minder profijt ontvangen. Vanaf 65 jaar is het nettoprofiel weer positief, omdat mensen boven de 65 jaar minder belasting betalen en tevens profiteren van de AOW en de collectieve uitgaven aan gezondheidszorg.<sup>6</sup>

Figuur 18.3

Nettoprofiel van de overheid naar leeftijd in 2010 (x 1000 euro)



Bron: Van der Horst et al. (2010)

#### 18.4 Ontgroening en vergrijzing

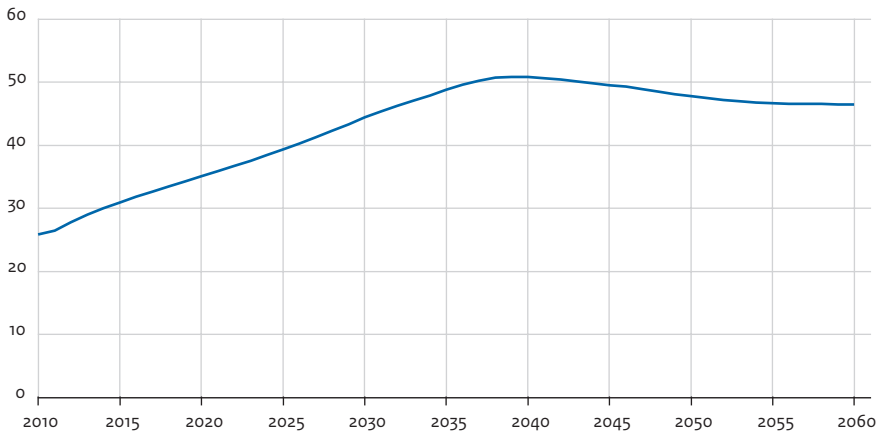
Door ontgroening krimpt het aandeel van de werkende bevolking en door vergrijzing neemt het aantal ouderen toe. Voor de overheidsbegroting is dus de afhankelijkheidsratio van groot belang: de verhouding tussen het aantal mensen boven de pensioenleeftijd van 65 jaar en de bevolking in de werkzame leeftijd (20-64 jaar). Deze ratio is van belang omdat ouderen per saldo profiteren van de overheid, terwijl de werkzame bevolking juist meer belasting betaalt dan ze via voorzieningen en uitkeringen ontvangt. Zijn er in 2010 voor elke oudere vier mensen in de werkzame leeftijd, in 2040 zal dit gehalveerd zijn tot twee (figuur 18.4).

De toename van de afhankelijkheidsratio heeft twee belangrijke oorzaken. De eerste oorzaak ligt in het verleden, en is de afname van het gemiddelde kindertal per vrouw van ruim 3 in de jaren zestig van de vorige eeuw naar 1,75 sinds 1970 (figuur 18.5).



Figuur 18.4

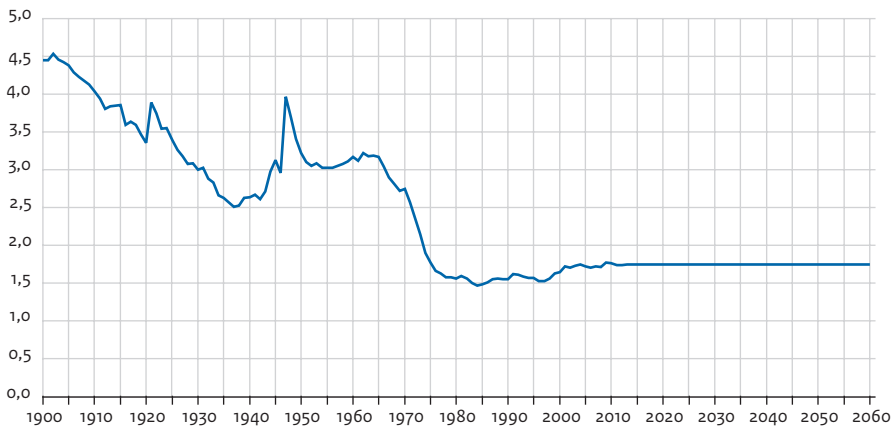
Afhankelijkheidsratio, 2010-2060 (aantal ouderen per 100 werkzame personen)



Bron: Van der Horst et al. (2010)

Figuur 18.5

Gemiddeld kindertal per vrouw, 1900-2060



Bron: Van der Horst et al. (2010)

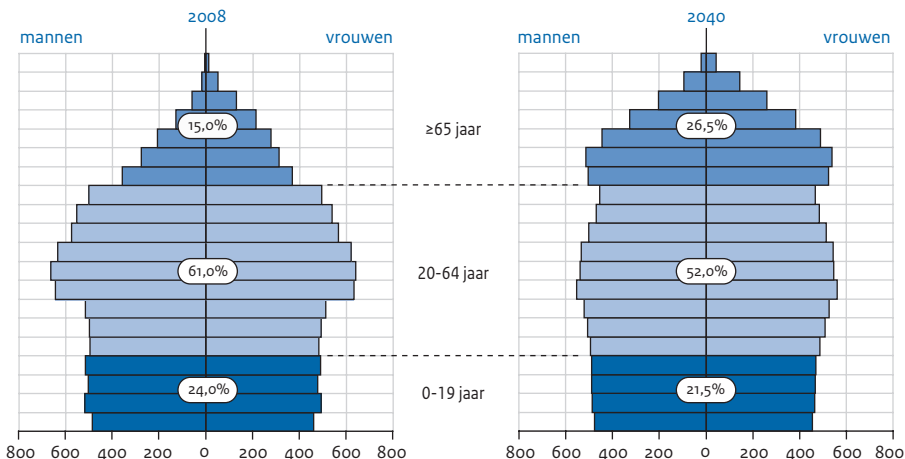
De tweede oorzaak is de sterke stijging van de levensverwachting in de periode 2010-2060. Het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) verwacht dat Nederlanders in de komende decennia steeds ouder zullen worden (Poelman en Van Duin 2010). De levensverwachting op het moment van geboorte zal toenemen met ongeveer vierenhalf jaar, van ruim 80 jaar in 2009 naar 85 jaar in 2060. Voor een deel wordt deze hogere levensverwachting veroorzaakt door lagere kindersterfte en een kleinere sterftkans tijdens

het werkzame leven. Maar de stijging zit vooral in de levensverwachting voor 65-jarigen, die met ongeveer drieënhalf jaar toeneemt tot 87,5 jaar in 2060.

Door ontgroening en vergrijzing zal zowel de omvang als de samenstelling van de bevolking veranderen. Het CBS verwacht dat de bevolking in Nederland zal groeien van 16,5 miljoen in 2008 tot 17,5 miljoen in 2040, om vervolgens licht te dalen. De combinatie van een al afgenomen fertiliteit (ontgroening) en een stijgende levensverwachting (vergrijzing) impliceert dat de bevolkingssamenstelling verschuift: het aandeel 65-plusers neemt toe, terwijl het aandeel kinderen en mensen in de werkzame leeftijd afneemt. De bevolkingsoopbouw krijgt steeds meer de vorm van een huis met een stevig dak, in plaats van een piramide (figuur 18.6).

Figuur 18.6

Bevolkingspiramide 2008 (links) en 2040 (rechts) (in procenten van de totale bevolking)



Bron: Van der Horst et al. (2010)

### 18.5 Vergrijzing zorgt voor stijgende overheidsuitgaven

De stijging van de afhankelijkheidsratio heeft grote gevolgen voor de inkomsten en uitgaven van de overheid. Uit de ontwikkeling van de afhankelijkheidsratio komt duidelijk naar voren dat het aantal ouderen stijgt in verhouding tot de beroepsbevolking. Er komen meer mensen in de leeftijdsgroepen boven de 65 jaar, waarin men per saldo profiteert van de overheid (zie figuur 18.3). Het aantal personen in de leeftijden waarin men per saldo gemiddeld bijdraagt aan de overheid neemt juist iets af. Hieruit volgt dat het jaarlijkse nettoprofijs voor de Nederlandse bevolking zal toenemen en, als spiegelbeeld hiervan, het begrotingssaldo van de overheid zal verslechteren.

Tabel 18.2 bevat een overzicht van de overheidsuitgaven en -inkomsten tot 2060 bij constante arrangementen, dat wil zeggen als het huidige profiel van nettoprofijs naar leeftijdsgroep (zie figuur 18.3) niet verandert.<sup>7</sup> De overheidsuitgaven zullen exclusief rente

in de komende decennia met 6% bbp toenemen ten opzichte van 2015 (bovenste deel van tabel 18.2). Met name de vergrijzingsgevoelige uitgaven (Aow en zorg) zullen sterk stijgen.

Tabel 18.2

Ontwikkeling van collectieve uitgaven en inkomsten bij constante arrangementen, 2015-2060 (in procenten van het bbp)

	2015	2020	2040	2060
defensie	1,1	1,1	1,0	1,0
openbaar bestuur	11,7	11,6	11,6	11,6
infrastructuur	1,6	1,6	1,6	1,6
zorg	10,3	10,8	14,3	14,2
onderwijs	5,3	5,2	5,5	5,3
sociale zekerheid	12,3	12,8	15,3	14,7
Aow	5,4	6,0	8,5	7,9
overige sociale zaken	7,0	6,8	6,8	6,8
overige uitgaven exclusief rentelasten	4,0	4,0	4,0	4,0
<b>totaal uitgaven exclusief rentelasten</b>	<b>46,3</b>	<b>47,2</b>	<b>53,3</b>	<b>52,4</b>
rentelasten	3,1	2,9	4,4	7,3
<b>totaal uitgaven</b>	<b>49,4</b>	<b>50,1</b>	<b>57,7</b>	<b>59,6</b>
inkomstenbelasting en sociale premies	23,0	23,3	24,7	24,8
over pensioeninkomen	1,9	2,1	2,8	2,8
indirecte belastingen	13,3	13,8	15,4	15,2
Op consumptie door 65-plussers	2,3	2,7	4,3	4,0
overige inkomsten	10,3	10,3	8,6	8,4
vennootschapsbelasting	3,1	3,4	3,3	3,4
aardgasbaten	1,6	1,4	0,1	0,0
<b>totaal inkomsten</b>	<b>46,6</b>	<b>47,4</b>	<b>48,8</b>	<b>48,3</b>
saldo inkomsten en uitgaven	-2,9	-2,7	-8,9	-11,3
overheidsschuld	74	75	132	217

Bron: Van der Horst et al. (2010)

Vergrijzing leidt ook tot een stijging van de belastinginkomsten als percentage van het bbp (onderste deel van tabel 18.2). De groei van het aantal ouderen gaat immers gepaard met hogere inkomstenbelastingen op hun pensioen- en uitkeringsinkomen en met een toename van de btw-ontvangsten, maar niet met hogere economische groei. Deze groei is immers sterk gerelateerd aan de ontwikkeling van de beroepsbevolking en dus aan het aantal mensen in de leeftijdsgroep tussen 20 en 64 jaar. Anders gezegd, door de vergrijzing zal de uitbetaling van pensioenen en de betaalde belasting erover sterker toenemen dan de economie en dit komt in tabel 18.2 tot uitdrukking in stijgende

belastinginkomsten als aandeel van het bbp. De opbrengsten van de directe en indirecte belastingen zullen in de periode tot 2040 stijgen en daarna stabiliseren.<sup>8</sup> Het totaal aan overige opbrengsten daarentegen neemt af, doordat de opbrengsten uit aardgas zullen opdrogen. Per saldo stijgen de inkomsten na 2015 met een kleine 2% bbp.

Omdat de uitgaven van de overheid veel sterker stijgen dan de inkomsten zal het tekort van de overheid en daarmee de staatsschuld eveneens sterk oplopen. De laatste regels van tabel 18.2 laten zien dat bij ongewijzigd beleid een tekort van meer dan 10% bbp zal ontstaan in het saldo van inkomsten en uitgaven. De overheidsschuld zal verdrievoudigen tot meer dan 200% bbp in 2060.

Dit maakt duidelijk dat er aanpassingen nodig zijn in het stelsel van collectieve regelingen. Dit geldt dus ook voor de huidige leeftijdsspecifieke nettoprofiten van de overheid zoals weergegeven in figuur 18.3. De overheid zal moeten hervormen zodat jongeren en ouderen minder zullen profiteren of zodat de actieve leeftijdsgroepen meer gaan bijdragen. Op enig moment zullen uitgaven moeten worden verlaagd en/of belastingen moeten worden verhoogd om een ontsporing van de overheidsfinanciën te voorkomen.

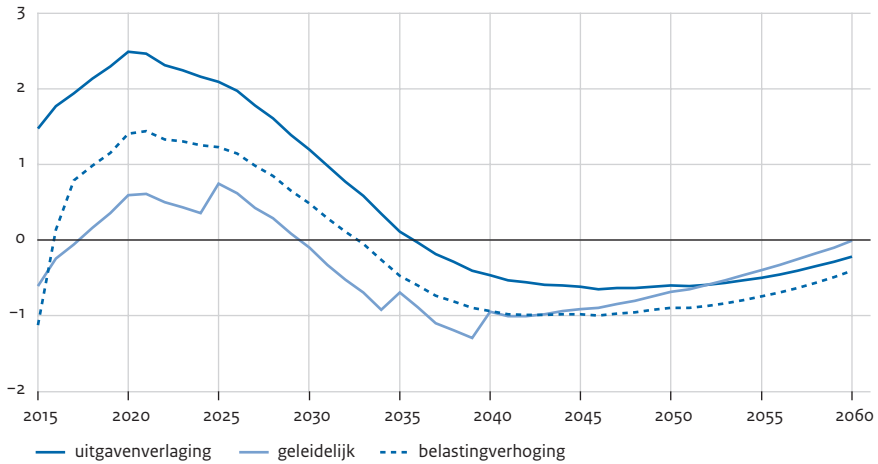
In *Vergrijzing verdeeld* (Van der Horst et al. 2010) is berekend dat voor het houdbaar maken van de overheidsfinanciën forse maatregelen nodig zijn. Hiervoor zijn duizend-en-een mogelijkheden. We presenteren hier drie voorbeelden van manieren waarop dit kan gebeuren.<sup>9</sup> Deze zijn:

- 1 Een belastingverhoging. In deze variant worden de indirecte belastingen in 2015 met ruim een derde verhoogd. Hierdoor komen de lage en hoge btw-tarieven uit op 8% en 25%.
- 2 Een uitgavenverlaging. In deze variant worden alle uitgaven in 2011 met 9,2% verlaagd.
- 3 Een geleidelijke variant. In deze variant wordt een pakket maatregelen genomen dat bestaat uit een verhoging van de AOW-leeftijd in vier stappen naar 69 jaar in 2040, fiscalisering van de AOW, verkorting van de ww-duur tot anderhalf jaar, forse beperking van de instroom in de Wajong en een verhoging van de indirecte belastingen met een kwart.

In figuur 18.7 is gevisualiseerd wat deze hervormingen betekenen voor het saldo van inkomsten en uitgaven (het EMU-saldo<sup>10</sup>). Zonder deze maatregelen zal het saldo verslechteren van een tekort van 3% in 2015 naar een tekort van 9% in 2040 en 11% in 2060 (zie tabel 18.2). Door de forse maatregelen in alle drie pakketten ontstaat een overschot op de begroting in de eerste jaren. Door de vergrijzing zal het saldo rond 2040 negatief uitkomen, op een bescheiden tekort van 1% à 1,5%. Door deze structurele hervormingen zal de staatsschuld dalen (figuur 18.8).

Figuur 18.7

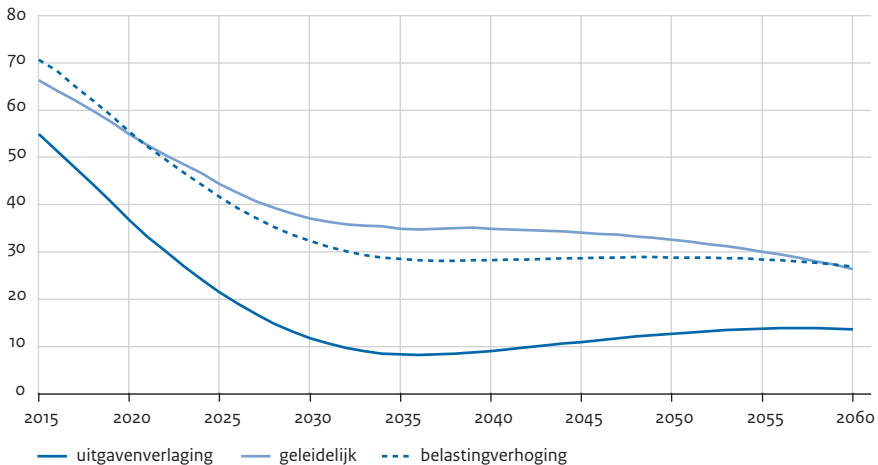
Ontwikkeling saldo in drie houdbare varianten, 2015-2060 (in procenten van het bbp)



Bron: Van der Horst et al. (2010)

Figuur 18.8

Ontwikkeling van de staatsschuld in drie houdbare varianten, 2015-2060 (in procenten van het bbp)



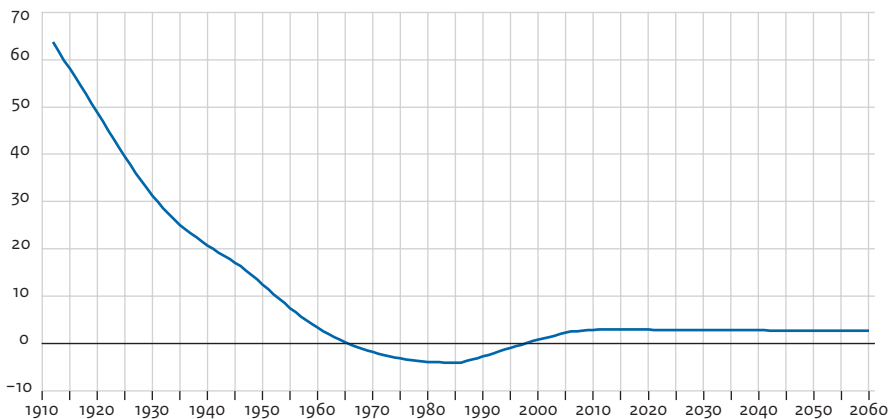
Bron: Van der Horst et al. (2010)

## 18.6 Verdeling tussen generaties

Wat betekenen deze hervormingen voor de verdeling van lusten en lasten tussen generaties? Voordat we deze vraag beantwoorden laten we zien hoe de verdeling van nettoprofit is bij ongewijzigd beleid (figuur 18.9). Voor mensen geboren in 1910 volgt dit onmiddellijk uit figuur 18.3: zij hebben nog één jaar te leven waarin zij 65.000 euro meer ontvangen (via zorg en AOW) dan zij betalen. Iemand die in 2010 is geboren, heeft nog een heel leven voor de boeg, waarin hij/zij de eerste 25 jaar netto profiteert, vervolgens 40 jaar lang vooral betaalt en vanaf het 65e levensjaar opnieuw profiteert. Per saldo zijn de lusten groter dan de lasten en is het nettoprofit over het hele leven positief. Hetzelfde geldt ook voor toekomstige generaties. Kijken we tenslotte naar het cohort 1980: voor hen geldt dat een deel van de baten (vooral onderwijs) in het verleden ligt en dat zij een groot deel van de betalingen nog voor de boeg hebben. In hun resterende leven dragen zij dus netto bij aan de overheid.

Figuur 18.9

Nettoprofitniveaus bij ongewijzigd beleid, naar geboortjaar (x 1000 euro per resterend levensjaar)



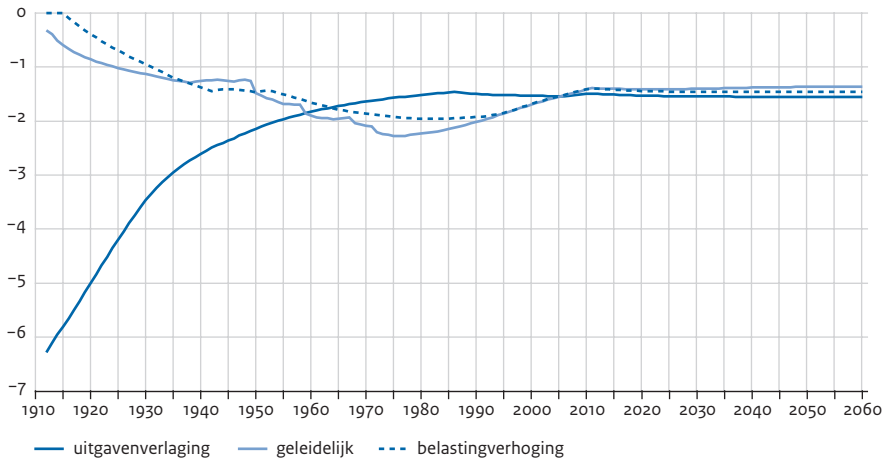
Bron: Van der Horst et al. (2010)

Wat is het effect van de hervormingen op het nettoprofit van generaties? We kijken naar de gemiddelde verandering van het nettoprofit per resterend levensjaar, uitgedrukt in euro's.<sup>11</sup>

Bij de verhoging van de belastingen worden alle generaties in redelijk gelijke mate getroffen (figuur 18.10). De ouderen worden enigszins ontzien, omdat zij relatief weinig consumeren en dus weinig btw betalen. Het nettoprofit daalt meer voor cohorten uit de jaren 1960-1990, omdat zij in een groot deel van hun resterende leven te maken hebben met hoge bestedingen en daarom veel last hebben van een verzwaring van de druk van de indirecte belastingen.

Figuur 18.10

Effect van hervormingen op het nettoprofijs van generaties, naar geboortjaar (x 1000 euro per resterend levensjaar)



Bron: Van der Horst et al. (2010)

In het pakket met de (onmiddellijke) uitgavenverlaging worden de ouderen verreweg het zwaarst getroffen. Ouderen profiteren het meest van overheidsuitgaven (zie figuur 18.9), en daardoor zal een verlaging ervan bij hen het grootste gemiddelde effect over het resterende leven hebben. Bij jongeren en nog ongeborenen zal de aanpassing immers ook effect hebben in jaren van de levenscyclus waarin men weinig profiteert van de overheidsuitgaven.

In de geleidelijke variant worden de ouderen ontzien. In deze optie worden de cohorten geboren voor 1950 ontzien doordat ze geen last hebben van de verhoging van de AOW-leeftijd en slechts weinig worden getroffen door de maatregelen bij de Wajong en de w.w. Bovendien wordt de fiscalisering van de AOW geleidelijk ingevoerd. Evenals in de vorige optie worden de cohorten die zijn geboren tussen 1960 en 1990 het zwaarst getroffen, in dit geval zelfs meer. Later geboren cohorten hebben ook een aantal jaren voor de boeg waarin ze geen last hebben van dit pakket maatregelen, zodat de gemiddelde jaarlijkse last lager uitvalt.

De invulling van het ombuigingspakket heeft grote gevolgen voor de verdeling tussen huidige ouderen en jongeren. Voor toekomstige generaties valt op dat zij in alle gevallen ongeveer evenveel moeten bijdragen, rond 1500 euro per jaar. De reden hiervoor is dat zij alles nog te goed hebben, en dus door alle bezuinigingen en belastingverhogingen worden getroffen. Alleen als bezuinigingen worden uitgesteld tot na 2040 worden zij geconfronteerd met een grotere rekening van meer dan 2000 euro per jaar.

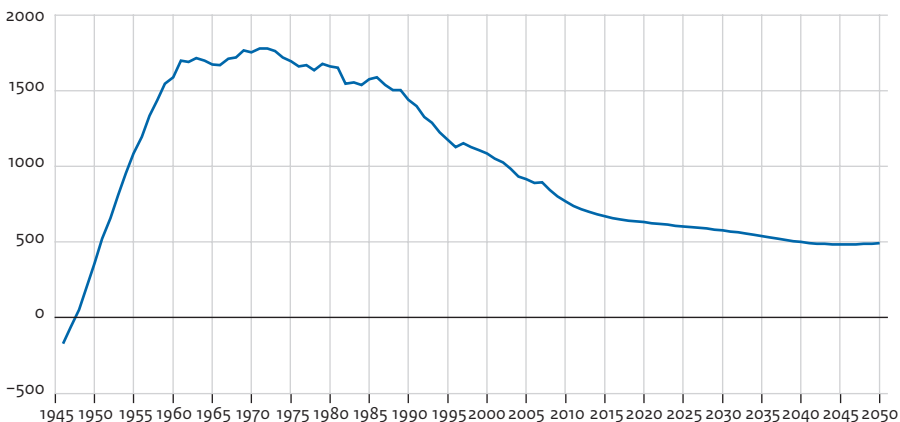
## 18.7 Verdeling van levensloopprofijten over de gehele levensloop

We zijn deze bijdrage begonnen in 1950, toen de uitgaven van de overheid nog minder dan 30% van het nationale inkomen vormden. Via het heden zijn we uitgekomen bij de verdeling tussen generaties in de toekomst. Dit levert het beeld op dat vooral ouderen profiteren van de overheid. Een rijker beeld ontstaat als we het nettoprofijs uit het verleden en dat van de toekomst bij elkaar optellen. Benadrukt moet echter worden dat het hier om indicatieve resultaten gaat, mede doordat de collectieve lasten en uitgaven in de jaren vijftig en zestig van deze eeuw moeilijk toe te rekenen zijn aan afzonderlijke leeftijdsgroepen.

Figuur 18.11 laat voor de cohorten geboren tussen 1946 en 2060 zien wat het nettoprofijs van de overheid is over hun hele levensloop. In deze figuur is de verhoging van de indirecte belastingen uit figuur 18.10 verwerkt.<sup>12</sup>

Figuur 18.11

Nettoprofijs van overheid over de hele levensloop (in gemiddeld aantal euro's per jaar)



Bron: Van der Horst et al. (2010)

Het eerste wat opvalt is dat de eerste naoorlogse generaties niet of nauwelijks profiteren van de overheid. Voor deze cohorten geldt dat ze minder profiteren naarmate ze eerder zijn geboren. Dit komt vooral doordat na de oorlog sprake is geweest van een lange periode van sterk oplopende uitgaven aan onderwijs, openbaar bestuur en zorg. Vlak na de oorlog waren deze uitgaven laag. De echte babyboomers (1946-1955) hebben dus een tijd meegemaakt met gemiddeld lagere profijten van deze voorzieningen dan de cohorten die later zijn geboren.

Het grootste profijt genieten de cohorten die zijn geboren tussen ruwweg 1960 en 1990, de generaties dus die op dit moment jaarlijks een grote bijdrage leveren. Deze generaties hebben geprofiteerd van ruime onderwijsuitgaven (denk bijvoorbeeld aan de ruime studiefinanciering). Bovendien worden zij minder dan toekomstige generaties getroffen



door de verhoging van de indirecte belasting die ingezet wordt om de overheidsbegroting houdbaar te maken.

Verder valt op dat het netto levensprofijt voor nagenoeg alle generaties positief is.<sup>13</sup> Dit is allereerst mogelijk gemaakt door de gasbaten. Er zijn echter indicaties dat de cohorten van voor 1946 een negatief nettoprofijt hebben gehad en dus per saldo meer hebben bijgedragen aan de overheid dan zij ontvingen. Immers, deze 'stille' generaties hebben de hoge naoorlogse overheidsschuld afgebouwd en hebben ook, door de sterke stijging van de onderwijsuitgaven in de jaren zestig en zeventig te financieren, de opbouw van het menselijk kapitaal van de latere generaties mogelijk gemaakt. Hetzelfde geldt voor de opbouw van het publieke kapitaal zoals infrastructuur.

### 18.8 Overwegingen bij generatiebewust beleid

Deze bijdrage brengt de generatiedimensie van overheidsbeleid in beeld. We zijn begonnen met een dwarsdoorsnede van de bevolking in 2010 en hebben laten zien dat vooral jongeren en ouderen profiteren. Daarna zijn we mensen gedurende hun hele levensloop gaan volgen, van de wieg tot het graf, of beter gezegd van onderwijs tot AWBZ. Dan blijkt dat de naoorlogse generatie minder heeft geprofiteerd van de overheid dan latere cohorten. Een scheve verdeling dus, maar totaal anders dan de dwarsdoorsnede van 2010.

In hoeverre moet deze verdeling van nettoprofijt over de levensloop leidend zijn voor het beleid? Laten we vooropstellen dat dit eerst en vooral een politieke afweging is. De mate waarin al dan niet vermeende bevoorrechtting of benadeling in het verleden zou moeten meewegen in de besluitvorming over beleidsaanpassingen is een kwestie van politieke prioriteitenstelling.

Vervolgens moeten de cijfers uit verleden en toekomst met grote voorzichtigheid worden geïnterpreteerd. De berekeningen over de hele levensloop zijn weliswaar het meest omvattend en bieden daarom een goede maatstaf voor de vergelijking van profijten tussen generaties, maar het zijn en blijven indicatieve cijfers.

Ook is het de vraag wat de betekenis van het verleden is voor verdelingsvraagstukken in de toekomst. Allereerst is de ontwikkeling in het verleden de resultante van vele opeenvolgende schokken en het is, uit hoofde van het verzekerings- en verdelingsmotief, ook een functie van de overheid om deze schokken te verdelen over generaties. Een groot nettoprofijt van een bepaalde generatie kan daarom (deels) juist een gevolg zijn van ongunstige economische omstandigheden en dus niet alleen een uitdrukking van een bevoorrechte behandeling door de overheid. Immers, een generatie die op een ongunstig moment tot de arbeidsmarkt is toegetreden zal minder in de gelegenheid zijn geweest om belastingen en premies te betalen, en zal meer dan andere generaties een beroep hebben moeten doen op een uitkering. Zo vertoont de overheidsbegroting ook meestal tekorten wanneer het slecht gaat in de economie. Een groot nettoprofijt vormt dan het spiegelbeeld van slechte economische omstandigheden.

Dit raakt aan onze slotoverweging. Nettoprofijt is iets anders dan welvaart. Een ongelijke verdeling van het nettoprofijt zegt wel iets (zowel welvaart als nettoprofijt hangt positief samen met onderwijs), maar zeker niet alles over de verdeling van welvaart tussen

generaties. Ook op financieel gebied reikt de invloed van de overheid verder dan wat gemeten wordt door het nettoprofijs. Te denken valt aan de invloed van de overheid op de loonvorming of op de huizenprijzen. De verdeling van het nettoprofijs tussen generaties is dus informatief, maar zeker niet imperatief voor hervormingen van het overheidsbeleid.

## Noten

- 1 Deze tabel is gebaseerd op het CPB-databestand voor de overheidsfinanciën dat beschikbaar is op de CPB-website via de link [www.cpb.nl/nl/data/tijdreeksenoverheidsfinancien.xls](http://www.cpb.nl/nl/data/tijdreeksenoverheidsfinancien.xls). Voor een uitgebreide beschouwing van de ontwikkeling van de overheidsfinanciën in het verleden, zie Bos (2006).
- 2 Het nationale inkomen en het bruto binnenlands product (bbp) zijn beide maatstaven voor de omvang van de Nederlandse economie. De cijfers in tabel 18.1 zijn percentages van het bbp, in de tekst hanteren we het meer sprekende begrip nationaal inkomen.
- 3 Het akkoord van Wassenaar werd op 24 november 1982 gesloten tussen werkgevers, werknemers en overheid. In dit akkoord werd afgesproken de lonen te matigen in ruil voor arbeidsduurverkortung.
- 4 Het extreem hoge cijfer van deze post voor 1950 is een gevolg van de Marshallhulp, die met name in de jaren rond 1950 zijn beslag kreeg.
- 5 Het gaat hierbij om individuen, niet om huishoudens. Er wordt geen rekening gehouden met overdrachten van ouders aan kinderen. Ook schaalvoordelen van huishoudens met meerdere personen blijven buiten beschouwing.
- 6 Zie Ter Rele (1998) voor een nauwkeurige beschrijving van de inhoud van de begrippen baten, lasten en nettoprofijs van de overheid.
- 7 Dit is een intuïtieve beschrijving van het begrip 'constante arrangementen'. Voor de precieze definitie kunt u terecht in *Vergrijzing verdeeld* (Van der Horst et al. 2010) en dan met name in hoofdstuk 2 ervan. Een uitgebreide beschrijving van het model waarmee de berekeningen in deze bijdrage zijn uitgevoerd, kunt vinden in Draper en Armstrong (2007).
- 8 In deze periode van stijgende uitbetalingen van pensioenen zullen de huidige grote overschotten op de betalingsbalans verdwijnen en komt er een einde aan het proces van vermogensvorming dat voor een belangrijk deel vorm krijgt in oplopende pensioenvermogens.
- 9 Een nauwkeurige beschrijving en analyse van de drie varianten is te vinden in Van der Horst et al. (2010). Variant 1 wordt daar behandeld in paragraaf 6.2.2. De varianten 2 en 3 worden behandeld in paragraaf 6.2.3.
- 10 Dit is het saldo van inkomsten en uitgaven van de overheid, vastgesteld volgens de systematiek die is neergelegd in het Verdrag van Maastricht in 1992.
- 11 Bedacht moet worden dat deze manier van presenteren van de effecten een vlakke lijn oplevert als *per resterend levensjaar* de lasten gelijk zijn verdeeld over generaties. In figuur 18.9 is dus niet af te lezen hoe in de totale lasten zijn verdeeld. Bij een vlakke lijn zijn deze juist ongelijk omdat de levensverwachtingen verschillen. Dit zou als een bezwaar gezien kunnen worden als een gelijke verdeling van de totale lasten zou worden nagestreefd. In dit geval zou de verdeling van (de contante waarde van) de totale last moeten worden gepresenteerd. Deze vorm van beleid zou echter, zeker bij de huidige grote houdbaarheidstekorten, met zeer ingrijpende maatregelen in de richting van de ouderen gepaard gaan, die waarschijnlijk weinig politieke steun zouden krijgen. De keuze voor de verdeling van de lasten blijft uiteindelijk een politieke afweging.

- 12 Een uitgewerkte analyse van deze uitkomsten kunt u vinden in Ter Rele en Labanca (2010); wij volstaan hier met een korte toelichting.
- 13 Bij deze berekening van het netto levensprofijt worden de jaarlijkse nettoprofiten gedurende de levensloop contant gemaakt naar het begin van het leven. Ook worden de uitkomsten vergelijkbaar gemaakt (geschaald), door ze te corrigeren voor het verschil in productiviteit tussen de cohorten. Geschaald is naar het productiviteitsniveau van 2008.

## Literatuur

- Bos, F. (2006). *De Nederlandse collectieve uitgaven in historisch perspectief*. Den Haag: Centraal Planbureau (Document 109).
- Draper, D.A.G. en A. Armstrong (2007). *Gamma, a Simulation Model for Ageing, Pensions, and Public Finances*. Den Haag: Centraal Planbureau (Document 147).
- Horst, A. van der, L. Bettendorf, N. Draper, C. van Ewijk, R. de Mooij en H. ter Rele (2010). *Vergrijzing verdeeld. Toekomst van de Nederlandse Overheidsfinanciën*. Den Haag: Centraal Planbureau (Speciale Publicatie 86).
- Poelman B. en C. van Duin (2010). *Bevolkingsprognose 2009-2060*. Geraadpleegd 12 maart 2010 via statline.cbs.nl.
- Rele, H.J.M. ter (1998). Generational Accounts for the Netherlands. In: *De Economist*, jg. 146, nr. 4, p. 555-584.
- Rele, H.J.M. ter, en C. Labanca (2010). *Retrospective Generational Accounting for the Netherlands*. Den Haag: Centraal Planbureau.