



De economische band tussen generaties

Auteur(s):

Butter, F.A.G., den
Schuyt, C.J.M.

Beide auteurs zijn lid van de WRR en respectievelijk lid en voorzitter van de projectgroep *Generatiebewust Beleid*.

Verschenen in:

ESB, 85e jaargang, nr. 4241, pagina 92, 4 februari 2000

Rubriek:

Discussie

Trefwoord(en):

vergrijzing

Generatiebewust beleid richt zich niet alleen op de welvaartsverdeling tussen de huidige en volgende generatie, maar zorgt ook voor de welvaart van de toekomstige generaties van onze kindskinderen.

Net als in het gewone leven zijn ook in het economisch leven generaties van elkaar afhankelijk. In de economie manifesteert deze afhankelijkheid zich in allerhande materiële en immateriële overdrachten. Daarbij valt te denken aan onderwijs en opvoeding (van oud naar jong) en aan pensioenbetalingen en bijdragen in de zorg voor ouderen (van jong naar oud). Er vinden ook overdrachten tussen generaties plaats die zich niet direct in geld laten waarderen en die een langere tijdshorizon bestrijken, zoals culturele waarden en normen en technologische kennis. Daar staat tegenover dat het gebruik van milieu- en natuurwaarden, dat de huidige generatie vanwege de bevolkingsomvang en het instandhouden van het hoge welvaartsniveau nodig heeft, een last kan vormen voor de toekomstige generaties. Dit betekent dat huidige generaties interen op de erfenis aan milieu- en natuurwaarden die door vorige generaties is nagelaten. In financiële zin is deze last voor de toekomstige generaties vergelijkbaar met het laten oplopen van de staatsschuld.

De relaties tussen generaties zijn zowel in de politieke als economische discussies altijd al onderwerp van gesprek geweest. Maar het lijkt alsof het generatiedebat zich de laatste tijd aan het verscherpen is. Dat kan te maken hebben met het manifest worden van demografische onevenwichtigheden, en met name met de vergrijzing van de zogenaamde geboortegolf. Deze groep ouderen heeft een grote economische en politieke macht en wil daaraan vasthouden. Kenmerkend voor dit generatiedebat is echter dat de verschillende aspecten van de band tussen generaties en de verschillende vormen van overdrachten tussen generaties slechts fragmentarisch en in afzondering van elkaar aan de orde worden gesteld. In het deze week gepubliceerde rapport 'Generatiebewust beleid' heeft de WRR deze betrekkingen tussen generaties en de daarmee samenhangende overdrachten in hun onderling verband gezien¹. Dit artikel bespreekt de aanbevelingen van de WRR vanuit een economisch perspectief.

Overdrachten

In de economische theorie is het gebruikelijk om de overdrachten tussen generaties en de gedragsmatige achtergrond van de omvang van die overdrachten te beschrijven in modellen voor overlappende generaties. Generaties worden daarbij opgevat als een diffuse verzameling geboorte-cohorten. In de meeste modellen voor overlappende generaties worden twee generaties onderscheiden: de oude en de jonge generatie. De jonge generatie werkt. De opbrengsten van hun productie worden deels geconsumeerd, deels bespaard en voor een deel aan de oude generatie overgedragen. De oude generatie werkt en produceert niet meer, maar consumeert uit ontsparingen en uit de overdrachten van de jonge generatie. In de volgende periode is de jonge generatie de oude generatie geworden en is een nieuwe jonge generatie ten tonele verschenen. Overigens is hier sprake van een verschil met veel sociologische en demografische literatuur waarin een generatie wordt opgevat als een clustering van cohorten, die bepaalde historische ervaringen gemeen heeft. Zo'n generatie houdt dezelfde naam, zoals de 'geboortegolfgeneratie' en de 'verloren generatie'.

In het rapport worden niet twee maar drie elkaar overlappende generaties beschouwd, namelijk de nog niet werkende, schoolgaande generatie, de werkende of draagvlakgeneratie en de niet meer werkende, gepensioneerde generatie. In deze situatie vinden met name overdrachten plaats van de werkende generatie naar de beide andere generaties. Een maatschappelijk probleem dat beleidsmatige consequenties heeft, is dat de periode waarbinnen de werkende generatie deze overdrachtsuitgaven dient op te brengen, steeds korter wordt. Aan de ene kant komt het moment van intreden op de arbeidsmarkt vanwege steeds hogere opleidingseisen en langere leerperioden later te liggen, terwijl aan de andere kant het arbeidsproces steeds vroeger verlaten wordt. Deze verschuivingen betekenen zelfs een dubbele verzwarende voor de werkende generatie: in een kortere werkzame periode dienen hogere onderwijs- en zorglasten te worden opgebracht. Een beleidsaanbeveling uit het rapport is dan ook dat deze werkzame periode niet verder verkort mag worden, maar juist weer dient te worden verlengd om de werkende generatie niet al te zeer met overdrachtsuitgaven te belasten. Het gevaar van een steeds hogere belasting dreigt immers toch al, zowel omdat de bevolking vanwege demografische onevenwichtigheden vergrijst alsook omdat de levensverwachting na het moment van pensionering steeds langer wordt.

De verschillende vormen van overdrachten zijn niet haarscherp af te bakenen. Men spreekt van *intergenerationele* overdrachten als een overdracht daadwerkelijk plaatsvindt van de ene naar de andere generatie. Duidelijke voorbeelden zijn de overdrachten van kennis, van sociaal-culturele en van milieu- en natuurwaarden. Vaak strekken deze overdrachten zich uit over een aantal generaties. Dat maakt de waardering van de omvang van deze overdrachten moeilijk. Zo zullen technologische kennis en milieugoederen door de ene generatie

heel anders kunnen worden gewaardeerd dan door een andere generatie.

Tegenover de intergenerationele overdrachten staan de intragenerationele overdrachten. Dit zijn de overdrachten die binnen dezelfde generatie plaatsvinden². Overdrachten tussen en binnen generaties kunnen zonder tussenkomst van de overheid tot stand komen, maar veelal zullen ze via de overheid verlopen. De gevolgen van deze tussenkomst van de overheid worden in de volgende paragraaf besproken.

Overheid en overdrachten

Het overheidsbeleid richt zich primair op de voorziening van publieke goederen en diensten en op het daaraan gerelateerde verdelingsvraagstuk. Het politieke discours over het verdelingsvraagstuk heeft betrekking op de verdeling en herverdeling van lasten en middelen over de nu levende landgenoten. Wanneer al deze landgenoten als één grote familie en generatie worden beschouwd, gaat het derhalve om *intragenerationele overdrachten* in de meest brede zin. Zo leidt de progressiviteit van het belastingstelsel er toe dat de secundaire inkomensverdeling minder ongelijk is dan de primaire inkomensverdeling. Bovendien draagt de publieke voorziening van het onderwijs er al aan bij dat die primaire inkomensverdeling meer gelijkmatig is dan ze geweest zou zijn zonder een op gelijke kansen gerichte bemoeienis van de overheid met het onderwijs.

Ook de invoering van de AOW moet in eerste aanleg worden gezien in het licht van het streven van de overheid om de welvaart onder haar burgers goed te verdelen. Immers, het oogmerk van deze beleidsingreep was om meer gelijkheid te bewerkstelligen tussen de ouderen, die vanuit hun laag welvaartsniveau voor de wederopbouw van ons land na de oorlog hadden gezorgd, en de jongeren, die volop van de welvaartsverhoging van de wederopbouw hadden geprofiteerd. Tegelijkertijd toont dit voorbeeld dat de intragenerationele verdelingsproblematiek van de overheid niet los staat van de *intergenerationele overdrachten*. Immers, invoering van de AOW betekende dat de overheid hiermee voor een lange periode overdrachten vastlegde van de werkende generatie naar de oudere generatie die de werkende levensfase heeft afgesloten. Anderzijds heeft ook het overheidsbeleid met betrekking tot de infrastructuur, het onderwijs, de technologie en het milieu impliciet tot overdrachten tussen generaties geleid.

Tot nu toe gaat het politieke discours over deze verdelingsvraagstukken binnen generaties vrijwel volledig voorbij aan de neveneffecten die dit beleid voor de intergenerationele overdrachten oproept. De politieke besluitvorming richt zich primair op momentane verdelingsvraagstukken en veel minder op problemen die zich pas over een lange termijn zullen manifesteren. Het pleidooi van de WRR voor een generatiebewust beleid heeft tot doel om de beleidsvoorbereiding en het politieke debat erop attent te maken dat de intragenerationele (her)verdeling van invloed is op intergenerationele overdrachten.

Van micro naar macro

Traditioneel worden de beslissingen over overdrachten tussen generaties op micro-niveau genomen en zijn deze buiten het domein van de overheid gebleven. Het gaat daarbij onder meer om beslissingen van ouders om hun kinderen te verzorgen en om de beslissing van de kinderen, wanneer deze eenmaal volwassen geworden zijn, om de verzorging van de ouders op zich te nemen. Deze beslissingen zijn gebaseerd op de preferenties in familieverband. Uit empirisch onderzoek blijkt dat de zorgplicht over en weer tussen de oudere en de jongere generatie op het microniveau redelijk hecht verankerd is, al wordt in dit verband gesproken van 'prescriptive altruïsme': de vanzelfsprekendheid dat de zorgplicht vooral door vrouwen wordt uitgeoefend. Door veranderingen in de levensloop (bijvoorbeeld verhoogde arbeidsparticipatie van vrouwen of het op een later tijdstip krijgen van kinderen) komen deze familiale solidariteit en zorgplicht echter onder druk te staan. Deze veranderingen in de micro-sfeer hebben belangrijke consequenties voor de overdrachten tussen generaties in de macro-sfeer. Het doorgeven van wederkerige zorg en steun over de verschillende generaties heen wordt soms wel aangeduid als het 'stille contract tussen de generaties'. Het kenmerk van een impliciet contract is dat het op vertrouwen berust en niet zeer gedetailleerde onderlinge rechten en plichten beschrijft. Het contract is bij wijze van spreken niet dichtgetimmerd.

Nu de overheid zich, zij het veelal indirect, met de intergenerationele overdrachten bemoeit, is het gevolg dat de contracten over overdrachten van zorg en onderwijs aan kinderen en over zorg en ondersteuning aan ouderen, veel dwingender en explicieter zijn geworden. Door deze regulering van de overdrachten op macro-niveau is het gedrag op micro-niveau veranderd, waarbij het vertrouwen tussen generaties is afgenomen en de egoïstische tendenties van 'rent seeking' en liftersgedrag zijn versterkt.

Beleidsaanbevelingen

De laatste observatie heeft een belangrijke consequentie voor generatiebewust beleid. Het betekent dat het beleid zich er niet toe moet laten verleiden een precies evenwicht van gedane en te ontvangen overdrachten per generatie te willen bewerkstelligen. De vervanging van het impliciete contract door een expliciet contract zou alleen maar een averechtse uitwerking hebben. Daarbij komt dat dergelijke contracten, die beogen voor iedere generatie een evenwicht te bereiken, uitsluitend mogelijk zijn binnen heel beperkte sectoren en op basis van specifieke veronderstellingen. Een belangrijk aandachtspunt van de WRR betreft juist het feit dat de intergenerationele overdrachten in de verschillende sectoren niet los van elkaar mogen worden beschouwd en dat kwantificering van de enorme overdrachten in de sfeer van milieu en technologie vanwege veranderende preferenties ondoenlijk is.

Naast de algemene aanbeveling om het impliciete of stilzwijgende contract tussen generaties zoveel mogelijk in stand te houden, heeft de WRR nog een aantal meer specifieke aanbevelingen voor een generatiebewust beleid. In de eerste plaats betreft dit het stelsel van collectieve voorzieningen. Daarbij is van belang dat het Nederlandse pensioenstelsel met drie pijlers, namelijk de collectieve, publieke en op omslagbasis gefinancierde AOW, de collectieve private en via kapitaaldekking gefinancierde aanvullingen op de AOW en de individuele besparingen om tegemoet te komen aan individuele wensen, gehandhaafd dienen te blijven. De mengvorm van omslag en kapitaaldekking dient op zichzelf een goede risicospreiding.

Ook in de zorgsector is een goede mengeling nodig van publieke voorzieningen en de voorzieningen waarbij men zelf, gewoonlijk via een particuliere verzekering, de kosten dient te dragen. Voorts is het voor de houdbaarheid van de voorzieningen op het gebied van de AOW en de zorg van belang te anticiperen op de toekomstige uitgavenstijgingen. Dit kan gebeuren door in de komende jaren de overheidsschuld nagenoeg af te lossen, waardoor de huidige rentebetalingen beschikbaar komen als financieringsbron voor de verwachte uitgavenstijgingen. Deze aanbeveling houdt in dat de overheidsbegroting vanuit dit perspectief geruime tijd - in een reekelijke

variant tot 2030 - een overschot dient te vertonen. Dit is een structureel overschot in verband met de demografische onevenwichtigheden en staat naast het argument dat een begrotingsoverschot wellicht vanwege het gunstige conjuncturele getij gewenst is. Met deze overschotten op de begroting kan de overheid de reputatie van houdbaarheid van de aow gestand doen. Bovendien is hiervoor slechts een relatief kleine herschikking van de overheidsuitgaven nodig, ongeveer 0,2 à 0,5 % bbp ³.

Een tweede verzameling algemene aanbevelingen betreft toekomstige generaties. Het probleem hierbij is dat de belangen en voorkeuren van deze generaties niet kenbaar zijn. Voor de milieubelangen van de toekomstige generaties betekent dit dat de huidige generaties zoveel mogelijk naar vormen van beleid moeten zoeken waarbij de risico's niet te groot worden. Beslissingen met onomkeerbare gevolgen dienen met grote zorgvuldigheid en voorzichtigheid genomen te worden. Daarnaast moet beleidsruimte worden gecreëerd door bepaalde vormen van zelfbinding (zoals Odysseus zich aan de mast liet binden om de lokroep van de Sirenen te kunnen weerstaan), opdat voor de toekomstige generaties een ruimere keuzemogelijkheid overblijft ⁴. Een dergelijke vorm van zelfbinding om rekening te houden met de belangen van toekomstige generaties is trouwens ook een vorm van tijdconsistent beleid. Tenslotte zijn ook investeringen in kennis en technologie van groot belang voor de band tussen generaties. De welvaart is immers voor een groot deel te danken aan technologische vooruitgang. Generatiebewust beleid houdt in dat men, ondanks de druk van de vergrijzing, blijft investeren in menselijk kapitaal.

Besluit

Ook al weet niemand of toekomstige generaties dankbaar zullen zijn voor nieuwe uitvindingen en investeringen die door de huidige generaties worden voortgebracht, het behoort tot onze verantwoordelijkheid om met vernieuwing door te gaan, zoals ook vroegere generaties door hun aandacht voor technologische vooruitgang de huidige welvaart mogelijk hebben gemaakt. Anderzijds dienen we voldoende natuur- en cultuurwaarden voor toekomstige generaties over te laten, ook al weten wij hier evenmin wat de toekomstige preferenties zullen zijn.

In vroeger tijden plantte men bij de geboorte van een kind een boom, opdat de nieuwgeborene vele decennia later de vruchten ervan zou kunnen plukken. Generatiebewust beleid betekent dat de huidige generatie, zij het in overdrachtelijke zin, bomen voor de nieuwe generatie dient te planten, en daarnaast de bestaande bomen niet allemaal mag verwaarlozen of kappen. Aldus kan de band tussen generaties bestendig blijven.

¹ Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, [Generatiebewust beleid](#), Rapporten aan de Regering, nr. 55, Sdu Uitgevers, Den Haag, december 1999.

² Daarnaast worden in het kader van een optimale verdeling van de bestedingsmogelijkheden over de levensloop ook nog de *intertemporele* overdrachten onderscheiden.

³ Zie het artikel [Generatiebewuste schuldpolitiek](#) van R.M.A. Jansweijer elders in deze *ESB* voor de achtergrond van deze beleidsaanbeveling.

⁴ Deze gedachte is nader uitgewerkt in de studie van R. Gerlagh en M.W. Hofkes, *Intergenerationele overdrachten van milieukapitaal*, nog te publiceren door de WRR.