



Een minimum èn een maximum voor de AOW

Auteur(s):

Groezen, B.J.A.M. van
Leers, Th.
Vakgroep algemene economie en centER, KUB.

Verschenen in:

ESB, 83e jaargang, nr. 4177, pagina 883, 20 november 1998

Rubriek:

Uit de vakliteratuur

Trefwoord(en):

politiek, democratie, economie, pensioenen, vergrijzing

Er zijn verschillende redenen waarom regeringen een zekere mate van herverdeling in de samenleving nastreven. Politici zelf zullen zeggen dat inkomensoverdrachten de sociale rechtvaardigheid vergroten en zo het algemeen belang dienen. Het eigenbelang van politici of dat van hun achterban speelt echter vaak ook een rol. Aannemende dat een politicus uit is op stemmenmaximalisatie, zal het herverdelingsbeleid dan met name ten gunste komen van groepen met veel potentiële kiezers. Hoe beter zo'n groep georganiseerd is, hoe beter men er in kan slagen door lobby-activiteiten de politicus van het belang van de groep te overtuigen.

Een en ander kan worden toegespitst op herverdeling tussen generaties. De oudere generatie, in veel landen vertegenwoordigd door een sterke lobby of zelf actief in de politiek (denk aan ouderenpartijen), zal die politici verkiezen die ijveren voor het in stand houden of uitbreiden van regelingen als de AOW, zorg en medische voorzieningen. Een voorstel tot zwaardere belasting van kapitaal zal, gezien het relatief grote aandeel in het kapitaalbezit van ouderen, weinig ouderensteun genieten. Jongeren hebben daarentegen een groot belang bij het laag belasten van arbeidsinkomen, goed onderwijs, kinderopvang en de fiscale aftrekbaarheid van hypotheekrente. Via lobby-activiteiten in onder andere de vakbondssfeer trachten zij hun doeleinden te realiseren.

In een recente bijdrage in *The Economic Journal* analyseren Grossman en Helpman waar al dit gelobby toe leidt¹. De auteurs gebruiken een model met twee groepen (jongeren en ouderen) en twee perioden. De kiezers kunnen een voor hun belangen opkomende lobbygroep financieel ondersteunen. Dat spekt de verkiezingskas van politici die, eenmaal gekozen, deze belangen zullen dienen. Aan het begin van elke periode beslist de zittende regering over de mate van intergenerationale herverdeling. De politici in het model hebben een kortetermijnblik en willen boven alles regeren; daarom hechten zij veel waarde aan de welvaart van de dan levende kiesgerechtigden en worden zij in hun keuzes sterk beïnvloed door lobby-activiteiten.

Wat is nu het effect van lobbygroepen? Wanneer alleen ouderen lobbyen, wordt arbeid zwaar belast ten gunste van de ouderen. In het model leidt dit tot lagere besparingen, omdat Grossman en Helpman veronderstellen dat uitsluitend de jongeren sparen, en ouderen alles opmaken. Herverdeling naar ouderen leidt zodoende tot minder besparingen, minder investeringen en een lagere kapitaalgoederenvoorraad. In de werkelijkheid zal dit niet zo'n vaart lopen; ouderen sparen immers wel degelijk. Echter, de druk op arbeid zal groter worden, wat de productieve activiteiten ontmoedigt.

Als daarentegen alleen jongeren kunnen lobbyen, zijn verschillende uitkomsten mogelijk. Zij kunnen hun eigen korte-termijn belang najagen, door een lagere belasting op arbeid en geringe overdrachten naar de ouderen te bedingen. Dit leidt tot hogere besparingen en meer productie. Echter, de jongeren van nu worden oud in de volgende periode, en worden dan zelf geconfronteerd met lage overdrachten aan de oudere generatie. Daarom is het waarschijnlijk dat zij uit eigen belang een redelijk niveau van overdrachten in stand zullen laten.

In de meer realistische situatie waarin beide groepen lobbyen, treedt er een nieuw effect op: groeivermindering doordat de verspillende lobby-uitgaven zo hoog zijn. Dit komt omdat iets hogere lobby-uitgaven van de ene groep ertoe leiden dat de andere groep invloed 'verliest'. In reactie op elkaar geeft men zo steeds meer uit aan lobbyen. Dit proces zal doorgaan zolang voor één van beide groepen per saldo voordeel van lobbyen is te behalen². Ondertussen zijn de hoge, niet-productieve lobby-uitgaven wel nadelig voor de welvaart van de maatschappij als geheel.

Om een dergelijk hoog welvaartsverlies enigszins in te perken denken Grossman en Helpman aan het opwerpen van een constitutionele barrière tegen teveel herverdeling. Immers, als de herverdeling aan een maximum gebonden is, valt er met lobbyen minder te winnen. Met name de herverdeling naar ouderen komt voor zo'n begrenzing in aanmerking. Hun lobby is uitsluitend gericht op extra middelen voor de eigen groep (jongeren denken nog een beetje om de oudere generatie omdat zij zelf ooit ook oud worden), en de ouderen worden een steeds grotere groep kiezers. Met het oog op de toekomstige vergrijzing zou daarom niet alleen het recht op AOW grondwettelijk moeten worden vastgelegd, zoals door sommige politici wordt voorgestaan³. Naast een dergelijke 'constitutionele ondergrens' voor de AOW zou er een bovengrens moeten komen, zodat de AOW binnen een constitutionele bandbreedte blijft. Zo zouden de verspillende lobby-uitgaven beteugeld kunnen worden

1 G.M. Grossman and E. Helpman, Intergenerational redistribution with short-lived governments, *The Economic Journal*, 1998, blz. 1299-1329.

2 Dit is een duidelijk voorbeeld van het spelen van de niet-coöperatieve Nash strategie binnen het Prisoner's Dilemma.

3 Zie bijvoorbeeld de nota De AOW 50 jaar later. Een bijdrage aan de discussie over de AOW, Tweede Kamerfractie D66, maart 1996.