



Generatiebewuste schuld-politiek

Auteur(s):

Jansweijer, R.M.A.

De auteur is werkzaam bij de WRR en lid van de projectgroep Generatie-bewust Beleid.

Verschenen in:

ESB, 85e jaargang, nr. 4241, pagina 88, 4 februari 2000

Rubriek:**Trefwoord(en):**

Door de vergrijzing zullen de overheidsuitgaven aan AOW en zorg toenemen. Bij handhaving van het huidige systeem zullen daardoor de collectieve lasten stijgen of andere overheids-uitgaven in het gedrang komen. Of de schuldquote zal oplopen. Door in de komende vijftig jaar de staatsschuld nagenoeg of geheel af te lossen, ontstaat ruimte voor de demografisch bepaalde uitgavenstijging. Aldus ontstaat generatiebewust beleid met betrekking tot de schuldpolitiek.

Het rapport 'Generatiebewust beleid', waarop dit artikel is gebaseerd, gaat uit van een brede analyse van de verhouding tussen generaties ¹. Naast AOW, zorgkosten en staatsschuld is ook gekeken naar onderwijs, milieukapitaal en technologie. Dit artikel gaat alleen in op de samenhang tussen de kosten van AOW en zorg en de ontwikkeling van de staatsschuld. In het onderstaande wordt eerst aandacht besteed aan de gehanteerde beoordelingscriteria, namelijk rechtvaardigheid en houdbaarheid. Vervolgens wordt aangegeven wat de hoofdlijnen zijn van generatiebewust beleid en hoe deze kunnen worden geconcretiseerd met betrekking tot de overheidsschuld.

Beoordelingscriteria

De WRR heeft de overdrachten tussen generaties bestudeerd aan de hand van twee criteria:

» de *houdbaarheidsvraag*: hoe kunnen aanspraken op overdrachten zodanig worden gewaarborgd dat het bestaande systeem niet wordt ontwricht?

» de *rechtvaardigheidsvraag*: hoe kunnen lusten en lasten zodanig tussen generaties worden verdeeld, dat velen, verspreid over de verschillende generaties, dit als rechtvaardig ervaren?

Van deze criteria biedt houdbaarheid de beste aanknopingspunten voor beleid. Het toepassen van rechtvaardigheidscriteria op de verhouding tussen generaties blijkt om drie redenen problematisch. De eerste reden waarom het rechtvaardigheids criterium problematisch is, zijn de voortdurend veranderende historische omstandigheden. Het rechtvaardigheidsprincipe van gelijke behandeling in gelijke omstandigheden is daardoor niet toepasbaar. Te denken valt aan dramatische omstandigheden zoals de Tweede Wereldoorlog, maar ook aan minder dramatische zoals een geleidelijke vergrijzing, de stijging van het welvaartsniveau en veranderingen in de levensloop. Voor de vergrijzing op zichzelf kunnen geen 'schuldigen' worden aangewezen. Iedereen heeft er mee te maken en bijgevolg kan niemand op voorhand worden vrijgesteld van een bijdrage aan de oplossing van de problemen die de vergrijzing met zich mee brengt.

Het tweede probleem bij de evaluatie van rechtvaardigheid is het ontbreken van een discussieforum. Alleen tijdgenoten kunnen in discussie gaan over een rechtvaardige verdeling tussen tijdgenoten. Bij een discussie over intergenerationele rechtvaardigheid moeten toekomstige generaties worden vertegenwoordigd door veelal zelfbenoemde zaakwaarnemers. Deze zaakwaarnemers kennen de voorkeuren van toekomstige generaties niet en projecteren nogal eens hun eigen voorkeuren daarvoor in de plaats.

Het derde probleem ligt bij de praktische onmogelijkheid om tot een totale afweging te komen van de erfenis die aan toekomstige generaties wordt nagelaten. We laten immers niet alleen een productiesysteem na, maar ook de daarmee samenhangende aantasting van het milieu. We laten niet alleen een staatsschuld na, maar ook onderwijs, opvoeding, kennis en technologie. In de praktijk is het niet mogelijk tot een totaalbalans te komen. Want vanuit het oogpunt van een rechtvaardige verdeling tussen generaties is het niet zo belangrijk of overdrachten naar toekomstige generaties nu lopen via de overheid of via de privé-sfeer. Als het houderschap van staatsobligaties bijvoorbeeld via vererving of schenking overgaat naar een latere generatie, is er niet zozeer sprake van een herverdeling

tussen generaties via de overheidsschuld, maar van een herverdeling binnen generaties, namelijk van belastingbetalers naar houders van staatsobligaties. Zelfs als een totale waardering mogelijk zou lijken, is er nog het probleem van veranderende waarderingen die hierboven werden genoemd. Als onze voorouders terwille van onze energievoorziening de turf in de grond hadden laten zitten, hadden we nu niet zulke fraaie plassegebieden gehad. Wat wij nu waardevol vinden, vinden volgende generaties wellicht van minder waarde en omgekeerd.

Behalve rechtvaardigheid ligt het doelmatigheids criterium voor de hand. Gebruik van dit criterium vereist echter naast het voor de hand liggende doel van welvaartsmaximalisatie ook doelen voor de intergenerationele verdeling van de welvaart. Als deze doelen niet aan het rechtvaardigheids criterium kunnen worden ontleend, wordt ook het doelmatigheids criterium onbruikbaar.

Het houdbaarheids criterium houdt in dat de huidige instituties, waarvan wordt aangenomen dat zij de huidige preferenties vertegenwoordigen, in stand kunnen worden gehouden - eventueel met wijzigingen in de toekomst. Hierbij speelt de rechtvaardigheid indirect toch mede een rol. Immers, door te zorgen voor houdbaarheid wordt het impliciete contract tussen de generaties in stand gehouden. Voorts zal een systeem dat niet rechtvaardig is op den duur vermoedelijk ook niet houdbaar zijn. Houdbaarheid laat zich veel beter evalueren dan rechtvaardigheid. Het is een minder waardegebonden criterium, dat wel degelijk aanknopingspunten levert voor generatiebewust beleid. Het houdbaarheids criterium maakt het ook mogelijk de positie van de overheid apart onder de loep te nemen.

Generatiebewust beleid

De analyse van de raad leidt tot een algemene conclusie: noodzakelijk is *generatiebewust beleid*. Dit wil zeggen dat nu al consequent rekening dient te worden gehouden met de belangen van toekomstige generaties, op basis van de preferenties van de huidige generaties en onder erkenning van de verschillende posities van de onderscheiden generaties. De politieke besluitvorming is traditioneel sterk gericht op hedendaagse verdeelproblemen en hedendaagse belangen. Bij de keuze tussen tegenwoordige verdelingsproblemen en het te verwachten verdelingsprobleem op langere termijn zullen politici zich in de toekomst meer moeten laten leiden door de laatste problematiek. Er kunnen drie algemene uitgangspunten voor generatiebewust beleid worden geformuleerd.

In de eerste plaats is vanzelfsprekend een consequente lange-termijnschatting noodzakelijk. Houdbaarheid van het overheidsbeleid kan immers alleen worden beoordeeld als systematisch wordt gekeken naar toekomstige overheidsverplichtingen: niet alleen rentebetalingen over staatsschuld, maar ook verwachte stijgingen van collectieve uitgaven voor bijvoorbeeld AOW en zorg.

Het tweede uitgangspunt is dat alle generaties verantwoordelijk zijn. De gevolgen van de vergrijzing kunnen noch eenzijdig op jongeren worden afgewenteld in de vorm van hogere premies, noch eenzijdig op ouderen in de vorm van kortingen op de groei van uitkeringsniveaus. Van ouderen met een goed aanvullend pensioen mag naar draagkracht een bijdrage gevraagd worden aan de oplossing van het AOW-vraagstuk. Fiscalisering van de aow-premie kan daar een middel voor zijn. Ook een later uittreden uit het arbeidsproces vergroot het draagvlak.

Het derde uitgangspunt is een onderling inlevingsvermogen van generaties, zoals dat naar voren komt in het impliciete contract tussen generaties. Elke generatie heeft behoefte aan een evenwichtige verdeling van activiteiten over de levensloop: te beginnen met opvoeding en onderwijs, vervolgens een periode van beroepsarbeid en tenslotte een niet-actieve pensioneringsfase. Overdrachten tussen generaties maken die spreiding mogelijk. Gezien de veranderende omstandigheden kunnen die overdrachten het beste worden ingericht naar de normen en waarden van de betreffende tijd. Dit verdraagt zich niet goed met een monetaire waardering, omdat de veranderende normen geen monetaire reciprociteit tussen opeenvolgende cohorten veronderstellen. Overdrachten naar ouderen bijvoorbeeld hebben noodzakelijkerwijs zowel een intergenerationele als een intragenerationele component. Deze componenten lopen door elkaar: bij de invoering van de AOW was de inkomenspositie van de toenmalige ouderen een belangrijke reden om te kiezen voor herverdeling, die, gezien de leeftijdsverdeling van draagvlak en draaglast ook intergenerationeel was. Omdat verschillende leeftijdsgroepen naast elkaar leven heeft elke transversale herverdeling (tussen burgers op een bepaald moment) ook een intergenerationele component.

Naar generatiebewuste overheidsfinanciën

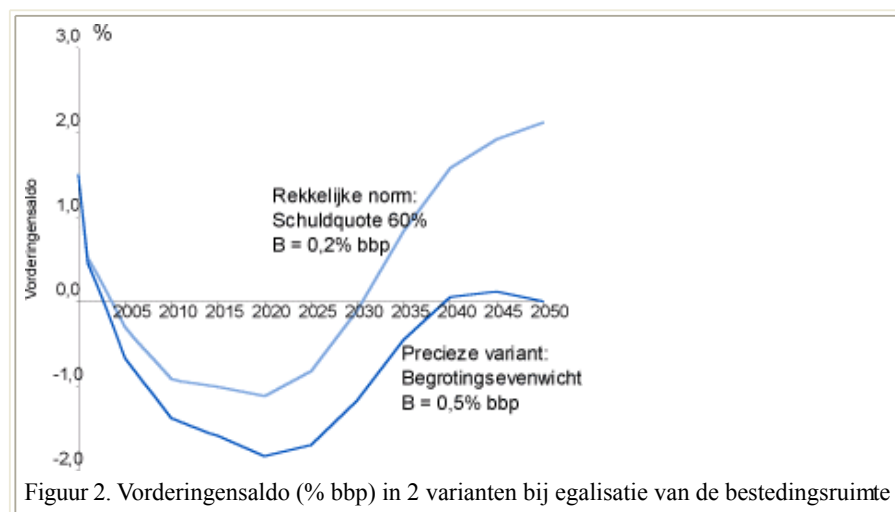
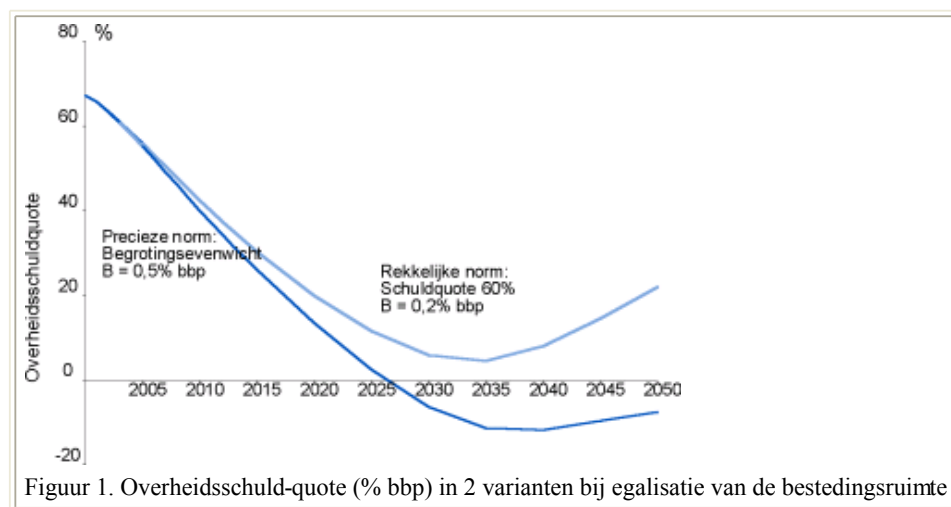
Op dit ogenblik wordt ongeveer evenveel uitgegeven aan rente over de staatsschuld als aan de AOW. Als die rentelasten verminderen, wordt het veel gemakkelijker om uitgavenstijgingen voor AOW en zorg op te vangen. Volgens het eerste uitgangspunt voor generatiebewust beleid is een systematische lange-termijnverkenning nodig. Een dergelijke verkenning is uitgevoerd voor de verhouding tussen het toekomstig draagvlak voor overheidsuitgaven en de lasten in de vorm van AOW, zorg en rentebetalingen over staatsschuld. Volgens het tweede uitgangspunt zijn alle generaties verantwoordelijk. Dit betekent dat het niet nodig is per cohort de lasten en bijdragen te calculeren (zoals bij generatierekeningen), maar dat veeleer gekeken moet worden naar de toereikendheid van het totale draagvlak voor collectieve uitgaven. We nemen daarbij aan dat het niet wenselijk wordt gevonden dat overheidsuitgaven aan AOW en zorg andere overheidsuitgaven zouden gaan verdringen of dat zulke uitgaven zouden leiden tot grote lastenstijgingen. Daarom is nagegaan hoe via een taakstellend vorderingensaldo (het financieringstekort of -overschot van de overheid als geheel) een egalisatie van de inkomsten en uitgaven in de tijd tot stand kan worden gebracht. Volgens het derde uitgangspunt moet rekening worden gehouden met veranderende omstandigheden. Omdat we die omstandigheden nog niet kennen, gaan we zoveel mogelijk uit van de huidige voorkeuren, zoals die naar voren komen uit bijvoorbeeld het indexeringsbeleid met betrekking tot de AOW. Houdbaarheid eist dat dit beleid *kan* worden voortgezet, niet dat het ook *moet* worden voortgezet. Als straks zou blijken dat ouderen zeer welvarend zijn geworden, is het bijvoorbeeld niet uitgesloten dat geoordeeld wordt dat een bescheidener AOW ook wel voldoende is. Maar het is te vroeg om daar nu al van uit te gaan.

Er zijn geen objectieve normen voor een houdbare schuldquote op de lange termijn. Om tot een werkbaar doel te komen is uitgegaan van de politiek internationaal aanvaarde EMU-normen. Als de Nederlandse overheidsfinanciën zowel nu als in bijvoorbeeld 2050 voldoen aan deze normen, worden geen rekeningen ongecontroleerd naar de toekomst verschoven en mag ervan worden uitgegaan dat de overheidsfinanciën houdbaar zijn. Daarbij kan dan nog een rekkelijke of een precieze variant worden onderscheiden. Bij een rekkelijke variant mag de schuldquote op lange termijn stabiliseren op zestig procent van het bbp en moet het tekort in elk geval beneden de drie procent blijven. Bij een precieze variant moet de begroting in 2050 in evenwicht zijn. Voor het beleid op de korte termijn is de discussie tussen rekkelijk of precies tamelijk academisch. Omdat kleine, maar structurele onevenwichtigheden in de begroting cumuleren tot exploderende of verdampende schuldquoten, geldt omgekeerd dat het absolute (maar niet oneindige) niveau van de schuldquote op lange termijn maar weinig consequenties heeft voor het uitgavenbeleid nu.

Voorlopig een vorderingensoverschot aanhouden

Als ernaar gestreefd wordt de inkomsten en uitgaven van de overheid in de tijd te egaliseren via de schuldquote, volgt hieruit een pad voor zowel het vorderingensaldo als de schuldquote van de overheid. Deze paden worden weergegeven in de [figuur 1](#) en [figuur 2](#). Door op korte termijn in te lopen op de schuldquote vallen rentebaten vrij die in een later stadium gebruikt kunnen worden om de groeiende uitgaven aan AOW en zorg te betalen, zonder dat deze andere overheidsuitgaven gaan verdringen. Het geïndiceerde vorderingensaldo zegt op zichzelf niets over de bestedingsruimte van de overheid. Integendeel, het pad wordt juist gebruikt om die bestedingsruimte te

egaliseren. De bestedingsruimte voor de overheid wordt bepaald door een (kleine) structurele ombuiging B (ten opzichte van gemiddelde inkomsten- en uitgavenpatroon over de periode 1996-2000), die vereist is om het geïndiceerde pad te realiseren. Wie een voorkeur heeft voor hoge overheidsuitgaven leest B als 'belasting', wie een voorkeur heeft voor lage uitgaven leest 'bezuiniging'. De symmetrie ontstaat doordat de economische groei in het boekhoudkundig model exogeen is. Ook het toenemende verschil in het vorderingensaldo in beide varianten wijst niet op een toenemend verschil in bestedingsruimte. Dit verschil ontstaat doordat de schuldposities uiteenlopen. De precieze variant heeft een lagere schuldquote, lagere rentebetalingen en dus meer overschot bij een zelfde bestedingsruimte.



In beide varianten geldt dat wanneer de overheid haar prioriteiten in de loop van de tijd niet wil herschikken, over een betrekkelijk lange periode een vorderingenoverschot moet worden aangehouden. De overheidsschuld zal daarmee rond 2030 geheel of nagenoeg zijn afgelost. Op de lange termijn is er uiteraard wel een groot verschil tussen de rekkelijke en de precieze norm. De precieze norm zou impliceren dat de overheid vanaf circa 2025 vermogen zou gaan opbouwen en derhalve de rol van investeerder op zich zou gaan nemen. Waarschijnlijk is het beter dat de overheid die rol niet op zich neemt en te zijner tijd de burgers via lagere lasten zelf daartoe in staat stelt. Dit impliceert een verschuiving op termijn van collectieve naar private verantwoordelijkheid. Rond 2025 à 2030 zal de overheid voor de vraag staan of de schuldquote weer mag oplopen, of dat de preferenties zodanig zijn of worden bijgesteld dat noch vermogen noch schuld wordt opgebouwd. Het zou van naïveteit getuigen te menen dat hierover nu een voorspellende of normerende uitspraak zou kunnen worden gedaan.

Uitgavendisdiscipline is de belangrijkste voorwaarde

De huidige overheidsfinanciën staan er, vanuit het lange-termijnperspectief van generaties, redelijk goed voor. In technische zin is houdbaarheid binnen handbereik; het realiseren van een vorderingenoverschot is primair een kwestie van uitgavendisdiscipline. In politieke zin is het afbetalen van de schuldquote een grote opgave. Politici moeten uitgavendisdiscipline opbrengen in tijden van overvloed met het oog op uitgavenstijgingen in de verre toekomst.

Voor houdbaarheid is het te volgen pad voor de schuldquote een beter richtsnoer dan de hier berekende benodigde beleidsinspanning om dat pad te realiseren. De uitgevoerde gevoeligheidsanalyse laat zien dat het pad voor de schuldquote tamelijk robuust is, maar dat in ongunstige omstandigheden een grotere inzet noodzakelijk kan blijken om dit pad te realiseren. Een op houdbaarheid gericht beleid eist dan ook dat de toekomstige overheidsverplichtingen regelmatig geëvalueerd worden, opdat noodzakelijke bijstellingen niet worden uitgesteld tot een tijdstip waarop harder ingrijpen noodzakelijk geworden is. Een voor demografische effecten gecorrigeerde norm voor het vorderingensaldo kan daarnaast een rol spelen bij de convergentie van pensioenstelsels in de Europese Unie.

Een belangrijke bron van onzekerheid is bijvoorbeeld de demografische ontwikkeling zelf. De onzekerheidsmarges liggen hier niet zozeer tussen de hoge en de lage bevolkingsvarianten die het CBS construeert, maar veeleer tussen varianten waarbij draagvlak en draaglast zich in tegengestelde richtingen ontwikkelen. De geringe vruchtbaarheid uit de lage bevolkingsvariant van het CBS kan heel goed samengaan met een geringe sterfte uit de hoge bevolkingsvariant van het CBS. Deze combinatie leidt tot een naar leeftijdssamenstelling oude bevolking. Analoog kan een jonge bevolking worden geconstrueerd. Daarbij komen nog veronderstellingen over het gebruik van

zorg: worden we gezond ouder of krijgen we er juist hulpbehoevende jaren bij? De gevoeligheidsanalyse laat zien dat de onzekerheidsmarge in ongunstige zin aanmerkelijk groter is dan die in gunstige zin.

Over de vormgeving van het vorderingenoverschot doet de raad geen uitspraak. Enerzijds is gebleken dat het AOW Spaarfonds een effectief middel is om consensus te verkrijgen over het terugdringen van het financieringstekort. Vanuit die gedachte zou een verdere uitbouw van dit Spaarfonds kunnen worden overwogen. Anderzijds verdraagt het vastleggen van de bestemming van toekomstige financieringsruimte zich slecht met het openhouden van opties voor de toekomst. Juist flexibiliteit is op zichzelf een vorm van institutionele houdbaarheid.

Stijging van de arbeidsparticipatiegraad

Bij de projecties is ervan uitgegaan dat het mogelijk is de arbeidsparticipatiegraad te verhogen en zo het draagvlak te versterken. Als de groei van de arbeidsparticipatie zou stagneren, zou een beduidend groter overschot op de begroting nodig zijn om houdbaarheid te bereiken (bij lagere overheidsinkomsten!). Ruimte voor verhoging van de participatiegraad bestaat vooral bij ouderen (arbeidsongeschiktheid en vervroegde uittreding), bij vrouwen en bij etnische minderheden. Internationaal vergeleken is de lage Nederlandse participatiegraad in arbeidsuren eerder een sterk dan een zwak punt: andere landen kunnen in veel mindere mate van deze ruimte gebruik maken om het draagvlak te vergroten dan Nederland.

In de zorgsector is het vooral van belang de niet-demografisch bepaalde ontwikkelingen in de uitgavengroei te beheersen. Het zijn niet zozeer de demografische ontwikkelingen, maar de veranderingen in het gebruiksgedrag, deels als gevolg van technische ontwikkelingen, die het beeld bepalen. Dit is een bedreiging, omdat die ontwikkelingen in de praktijk erg ongrijpbaar zijn. Maar het is ook een kans, omdat ze niet, zoals demografische ontwikkelingen, onontkoombaar zijn. Ze komen grotendeels voort uit een stijgend aspiratieniveau.

Vooraf een verdelingsprobleem

De houdbaarheid van het systeem van overdrachtsuitgaven is niet zozeer een financieringsprobleem als wel een verdelingsprobleem. Economische groei verhoogt het welvaartsniveau, maar doet ook het aspiratieniveau voor de AOW en zorg stijgen. Dit geldt het meest direct voor de AOW, waarvan wordt aangenomen dat het uitkeringsniveau moet kunnen meegroeien met de contractlonen. Mede hierdoor is draagvlakvergroting via participatiestijging effectiever dan verhoging van de arbeidsproductiviteit. Participatiestijging werkt immers niet onmiddellijk door in de uitkeringsniveaus.

Een internationale vergelijking laat zien dat het Nederlandse pensioensysteem er in vergelijking met de andere EU-landen gunstig voorstaat. De opgebouwde aanspraken zijn hoog en voor een belangrijk deel gedekt door besparingen. In grote economieën zoals Frankrijk, Duitsland en Italië is dat niet of in veel minder mate het geval. Die economieën zullen derhalve veel meer moeite hebben met het aanpassingsproces aan de vergrijzing dan Nederland.

Conclusie

In de huidige situatie van de overheidsfinanciën is houdbaarheid binnen handbereik. Als het overschot op de begroting langdurig wordt gebruikt om staatsschuld af te lossen in plaats van voor extra uitgaven of lastenverlichting, ontstaat zoveel financieringsruimte door vrijvallende rentelasten dat demografisch bepaalde uitgaven andere overheidsuitgaven niet hoeven verdringen. Bijkomende voorwaarden (overigens beren die nog wel geschoten moeten worden) zijn een verdere stijging van de participatiegraad en beheersing van het aspiratieniveau voor de zorguitgaven. Generatiebewust beleid kan een ernstig houdbaarheidsprobleem voorkomen

1 Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Generatiebewust beleid*, Rapporten aan de regering nr. 55, Sdu Uitgevers, Den Haag 1999.