



ILLUSTRATIE: SHUTTERSTOCK / ARAKONG EN ASICHKA

Verdeling van overheidsprofijt over generaties

Gemeten over het hele leven blijken de cohorten die zijn geboren tussen 1960 en 1990 het grootste netto profijt van de overheid te hebben. Eerdere cohorten hebben in de naoorlogse periode te maken gehad met sobere overheidsvoorzieningen, en latere cohorten worden geconfronteerd met de budgettaire aanpassingen om de overheidsfinanciën houdbaar te maken.

Mensen profiteren van overheidsvoorzieningen en betalen belasting. Hoe het saldo van deze, gemeten over het hele leven, is verdeeld over generaties, is een belangrijke overweging van de overheid bij de invulling van beleid. Tot voor kort was de informatie over deze verdeling van het netto levensprofijt beperkt beschikbaar omdat de berekeningen die de intergenerationale herverdeling in beeld brengen, de generatiereningen, alleen toekomstige baten en lasten van de overheid meenamen. Dit bracht met zich mee dat de uitkomsten van de huidige generaties, op de pasgeborenen na, niet representatief waren omdat deze al een deel van hun leven achter zich hebben. Bij 65-jarigen bijvoorbeeld nam men alleen de doorgaans positieve netto profijten mee die men vanaf

deze leeftijd heeft, zoals van de AOW, maar niet de belastingen en sociale premies die in jongere jaren zijn betaald. En bij 25-jarigen wordt de eerste fase van het leven genegeerd waarin men, vooral door onderwijs, per saldo profijt heeft van de overheid. Vergelijkbaar waren dus alleen de uitkomsten van de pasgeborenen en de toekomstige generaties. Recent is ook voor huidige generaties een representatieve berekening van het levensprofijt gemaakt door voor de cohorten die zijn geboren vanaf 1946 ook de netto profijten in het verleden te berekenen. Dit biedt de mogelijkheid om de totale verdeling van levensprofijt in kaart te brengen voor de naoorlogse en de nog ongeboeren generaties. Daarmee kan toekomstig beleid in het licht hiervan worden beoordeeld. De berekeningen betreffen alleen de herverdeling die plaatsvindt door de overheidsfinanciën, ofwel door het saldo van baten van sociale uitkeringen en overige overheidsvoorzieningen enerzijds, en betaalde belastingen anderzijds. Ze houden geen rekening met de intergenerationale herverdeling die plaatsvindt door pensioenfondsen, en binnen de particuliere sector. Een uitgebreide beschrijving van de berekeningen en de uitkomsten ervan is te vinden in Ter Rele en Labanca (2011).

HARRY TER RELE
Senior wetenschappelijk
medewerker bij het
Centraal Planbureau

Methodiek

De generatieprofijten worden uitgedrukt als het netto profijt van de overheid als percentage van het primaire inkomen, beide gemeten als de contante waarde over het hele leven. Voor de discontovoet wordt een waarde van drie procent in reële termen ingezet. De primaire inkomens zijn gedefinieerd als de inkomsten vóór belastingen en zijn exclusief sociale uitkeringen.

Om de netto profijten van generaties over de hele levensloop te berekenen, is het nodig om zowel voor het verleden als voor de toekomst een uitsplitsing over leeftijdsgroepen te maken. Voor elk jaar wordt van elke leeftijd, voor verleden en voor toekomst, bepaald hoe groot het gemiddelde netto profijt per individu is. Voor het verleden wordt uitgegaan van de CPB-dataset van de overheidsfinanciën (Bos, 2006) waarin het totaal aan uitgaven en inkomsten, alsmede een uitsplitsing naar functies van uitgaven en inkomstencategorieën, beschikbaar is. Het gaat hier om overheidsuitgaven als openbaar bestuur, onderwijs, zorg en verschillende soorten uitkeringen. Voorbeelden van inkomstencategorieën zijn belastingen op lonen en pensioenen, indirecte belastingen en de vennootschapsbelasting. Per uitgavenfunctie wordt voor elk jaar een uitsplitsing over individuen gemaakt aan de hand van hoe de baten ervan zijn verdeeld over leeftijdsgroepen. Hierbij wordt verondersteld dat voor de functies waarvan de baten niet direct aan individuen zijn toe te rekenen, zoals bij openbaar bestuur, het profijt voor elk persoon gelijk is. Bij de wel toerekenbare functies, zoals onderwijs, zorg en uitkeringen, is de uitsplitsing gebaseerd op de huidige batenverdeling van deze functies. Bij de belastingen vindt de uitsplitsing plaats aan de hand van verschuivingen in de relatieve omvang van de belastinggrondslagen, waarbij vooral de leeftijdsspecifieke participatiegraden een belangrijke rol spelen. Voor de toekomst wordt aangesloten bij de CPB-studie Vergrijzing verdeeld (Van der Horst *et al.*, 2010). Daar is ook uitgegaan van de huidige leeftijdsverdeling van baten van uitgaven en belastingen. De toekomstige leeftijd specifieke baten

Kader 1

Vier houdbaarheidsscenario's

Scenario 1: een verlaging van de uitgaven aan openbaar bestuur met 4,5 procent van het bbp in 2015;
Scenario 2: een verlaging van alle uitgaven met 9,2 procent in 2011;
Scenario 3: een verhoging van de indirecte belastingen in 2015 met ongeveer een derde;
Scenario 4: een mix van maatregelen die geleidelijk worden ingezet. Deze betreffen een verhoging van de AOW- en pensioenleeftijd in vier stappen van een jaar tot 69 jaar, een beperking van de instroom in de Wajong en de werkloosheidsregelingen, en een verhoging van de indirecte belastingen met 23 procent.

SINDS 1916

van uitgaven en inkomsten zijn bepaald door extrapolatie van de huidige verdeling, waarbij een groeivoet van 1,7 procent per jaar is gehanteerd. Tevens wordt rekening gehouden met veranderingen in het toekomstige zorggebruik die voortvloeien uit een betere gezondheid van de toekomstige ouderen.

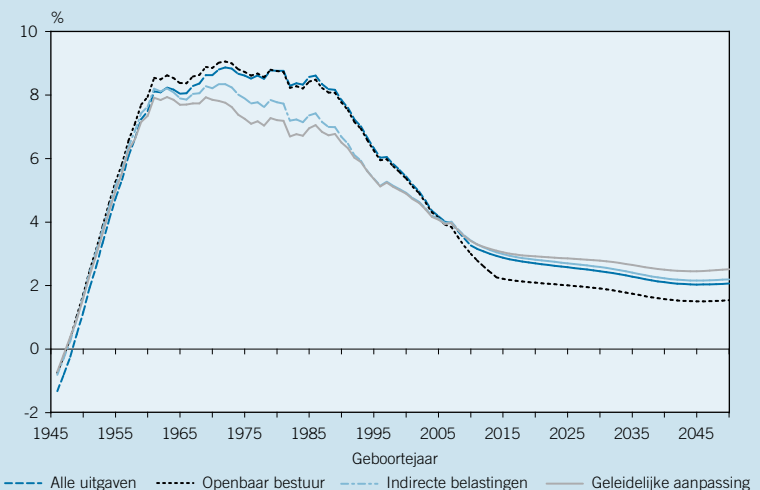
Daarnaast wordt rekening gehouden met de langetermijnhoudbaarheid van de overheidsfinanciën. Er worden beleidsaanpassingen ingezet die waarborgen dat de rekening van de vergrijzing is gedekt en de overheidsschuld op lange termijn niet uit de hand loopt. De berekeningen zijn gebaseerd op Van der Horst *et al.* (2010) en geënt op het overheidsbeleid van juni 2010. De beleidsaanpassingen van het huidige kabinet zijn er dus niet in meegenomen. Met dit beleid als basis zijn vier verschillende scenario's ingezet om houdbaarheid te verkrijgen. Deze bestrijken een breed spectrum van de mogelijkheden (kader 1).

Netto profijten van generaties

Figuur 1 toont de netto levensprofijten van de cohorten geboren tussen 1946 en 2050 in vier bovengenoemde scenario's. Opvallend is dat de vier vormen van houdbaar maken, die onderling sterk verschillen, een vergelijkbaar patroon laten zien. Dit duidt erop dat binnen het spectrum van redelijke mogelijkheden de exacte beleidskeuze weinig uitmaakt. Het inzetten van het beleid van het huidige kabinet zou aan dit beeld ook weinig veranderen. In alle scenario's profiteren bijna alle naoorlogse cohorten per saldo van de overheid. Dit wordt onder andere mogelijk gemaakt door de gasbaten. De allereerste naoorlogse cohorten hebben

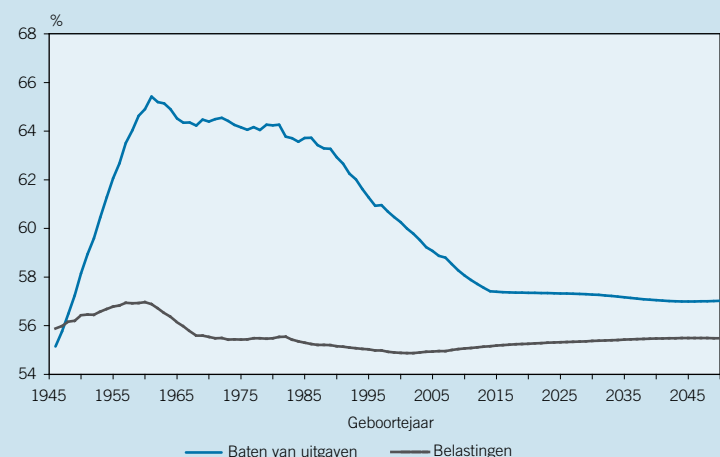
Figuur 1

Netto profijten van generaties in vier houdbare scenario's (percentage van primair levensinkomen).



Figuur 2

Baten van uitgaven en belastingen per generatie (percentage van primair levensinkomen).



een negatief profijt. Echter, het netto profijt stijgt sterk voor de jongere cohorten, wordt al positief vanaf het cohort dat is geboren in 1948 en bereikt een piek voor de cohorten geboren tussen 1960 en 1990. Deze piek varieert van acht tot negen procent van het primaire levensinkomen.

In alle scenario's dalen de netto profijten weer voor de cohorten van na 1990. Dit is het gevolg van het houdbaar maken dat gepaard gaat met grote beleidsaanpassingen. Hoe jonger het cohort des te meer dit getroffen wordt, omdat men over een steeds groter deel van het leven wordt geconfronteerd met de gevolgen van de ombuigingen of lastenverzwaring. Toch blijven de netto profijten positief, op een niveau van 1,5 tot 2,5 procent van het levensloopinkomen, zelfs voor de allerjongsten van de huidige cohorten en de toekomstige cohorten. Dit niveau is het hoogst in het scenario waarin de groep tussen 1960 en 1990 het meest wordt getroffen en het laagst in het scenario waarin deze groep relatief wordt gespaard.

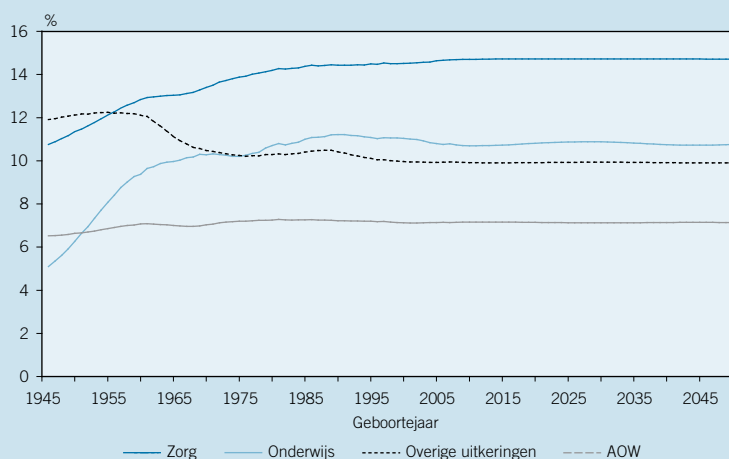
Decompositie

De impact van de afzonderlijke begrotingsposten wordt hier gepresenteerd voor het geval dat houdbaarheid wordt bereikt door de uitgaven aan openbaar bestuur te verlagen, zoals geschetst in het eerste scenario. Figuur 2 laat het verloop zien van de baten van uitgaven en de belastingen afzonderlijk. Het blijkt dat het verloop van het netto profijt bijna geheel wordt bepaald door dat van de baten. De belastingdruk over het leven is nagenoeg constant op circa 56 procent van

het primaire levensinkomen. Figuren 3 en 4 geven een onderbouwing van het verloop van de baten van uitgaven. In figuur 3 wordt het verloop getoond van de baten van de uitgaven met een verzorgingsstaat-karakter. Het blijkt dat de sterk oplopende baten bij de cohorten geboren tussen 1946 en 1960 voor een belangrijk deel een gevolg zijn van de stijging bij onderwijs en zorg. Bij onderwijs is er zelfs sprake van een verdubbeling, namelijk van circa vijf procent van het levensinkomen naar tien procent. Bij zorg van circa elf naar dertien procent. De cohorten van na 1960 hebben nog een licht stijgend profijt van deze posten maar hier staat tegenover dat de baten van de WAO, de werkloosheid, en de bijstand, dalen. Figuur 4 laat het verloop zien bij de baten van de klassieke overheidsuitgaven. De stijgende naoorlogse uitgaven aan openbaar bestuur dragen nog bij aan de stijging van het netto profijt bij de cohorten tussen 1946 en 1960. Daarna is er echter sprake van een daling, die een gevolg is van de manier waarop de overheidsfinanciën hier houdbaar zijn gemaakt.

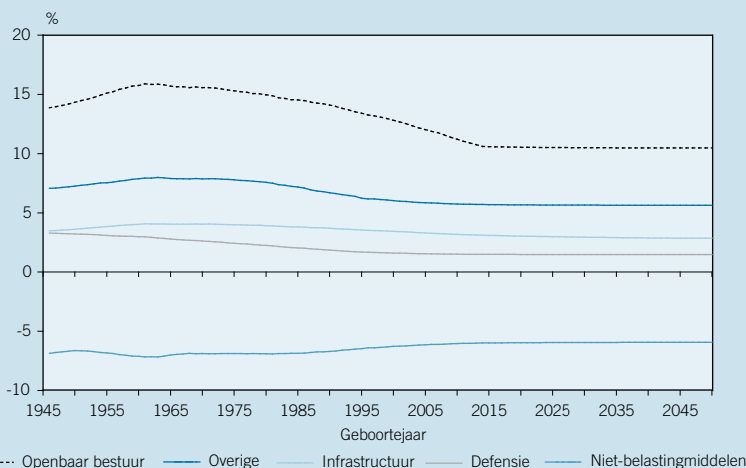
Figuur 3

Generatieprofijten van welvaartsstaatuitgaven (percentage van primair levensinkomen).



Figuur 4

Generatieprofijten van klassieke uitgaven (percentage van primair levensinkomen).



Overheidsfinanciën in 1950-2007

Tabel 1 geeft een overzicht van de overheidsfinanciën in de naoorlogse periode. Deze biedt een onderbouwing van de uitkomsten van de generatieprofijten. De meest in het oog springende ontwikkeling is de stijging van de collectieve uitgaven in de periode tot 1983. In dat jaar werd een piek bereikt. Voor een belangrijk deel hield de stijging verband met de opbouw van de welvaartsstaat. De uitgaven aan zorg, onderwijs en de sociale zekerheid stegen aanzienlijk. Bij onderwijs en zorg is dit duidelijk zichtbaar in het verloop van de generatieprofijten (figuur 3). Bij de uitgaven aan de WAO, WW en bijstand is dit nauwelijks het geval omdat zelfs de oudsten van deze groep nog te jong waren om hier substantieel van te profiteren. Bij de klassieke overheidsuitgaven is sprake van een stijging bij openbaar bestuur. Het effect ervan is zichtbaar in de stijging bij de eerste twintig cohorten. De daling bij jongere cohorten is een gevolg van het houdbaar maken van de overheidsfinanciën in 2015.

Na 1983 is er sprake van een daling van de uitgaven. Bij onderwijs is dit louter een gevolg van het dalende kindertal, en komt deze dus niet tot uitdrukking in de generatieprofijten. Maar bij de overige sociale uitkeringen is deze een gevolg van een verminderd beroep op deze regelingen en dus wel zichtbaar in de generatieprofijten. De continue daling bij defensie is ook weerspiegeld in de generatieprofijten. Bij de belastingen is het verloop in de tijd veel meer geprononceerd dan tot uitdrukking komt in de belastingdruk over de levensloop (figuur 2). Hiervoor geldt echter dat ook de oudste cohorten pas tegen 1970 begonnen belastingen te betalen, toen een deel van de naoorlogse stijging van de belastingdruk al achter de rug was. Bovendien dempen levensloopberekeningen de fluctuaties in jaarcijfers.

SINDS 1916

Tabel 1 geeft nog geen inzicht in de oorzaak van het overwegend positieve netto profijt van de naoorlogse generaties. Het nettoprofijtbegrip dat hier is gebruikt wijkt namelijk op een aantal punten af van het saldo van uitgaven en inkomsten van de overheid, ofwel het overheidstekort. Figuur 5 geeft meer informatie door te laten zien hoe het verloop van het macro netto profijt van de overheid op jaarbasis is geweest sinds 1950. Ook geeft deze hiervan een onderbouwing. De figuur laat zien dat het verloop van het netto profijt afwijkt van dat van het tekort. In de eerste plaats is dit een gevolg van de gasbaten die uitgaven mogelijk maken zonder de belastingen te verhogen. Figuur 5 laat zien dat de gasbaten vooral in de jaren zeventig en tachtig aanmerkelijk hebben bijgedragen aan het netto profijt. Ook zijn sinds circa 1975 de baten van de publieke kapitaalgoederen, vooral infrastructuur, groter dan de investeringsuitgaven. Hiertegenover staat het steeds negatiever wordende saldo van vermogensinkomsten en rente-uitgaven. Maar het algemene beeld is dat het netto profijt sinds begin jaren zeventig in het algemeen positief is geweest terwijl het ervoor juist overwegend negatief is geweest, en in de jaren vijftig zelfs sterk negatief. Het verloop biedt een verklaring voor de hoge generatieprofijten van de cohorten geboren tussen 1960 en 1990 ten opzichte van de eerdere cohorten, en verklaart deels die ten opzichte van latere cohorten.

Conclusies

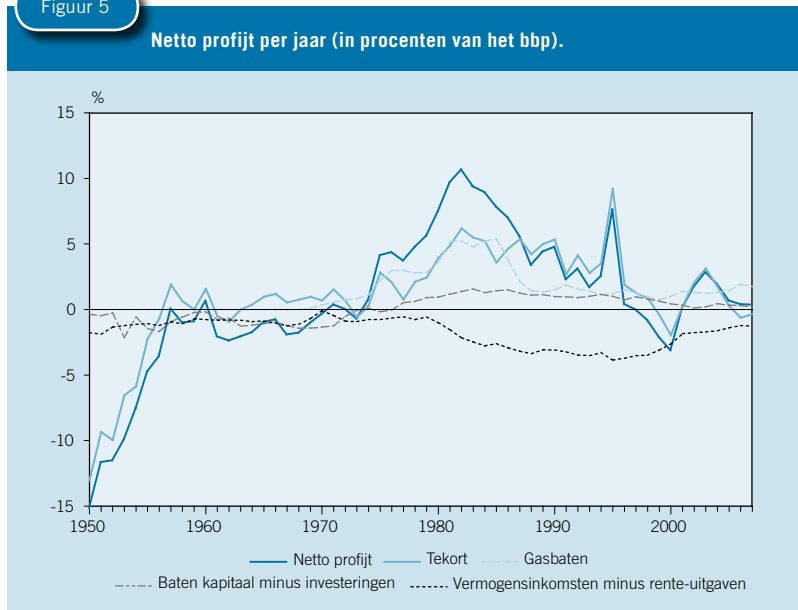
Bovenstaande berekeningen laten zien dat de meeste van de naoorlogse generaties, gemeten over de hele levensloop, profiteren van de overheid. Het profijt is het grootst bij de cohorten die zijn geboren tussen 1960 en 1990. Eerdere cohorten hebben in de naoorlogse periode te maken gehad met sobere overheidsvoorzieningen, vooral bij onderwijs en zorg, en latere cohorten worden geconfronteerd met budgettaire aanpassingen om de overheidsfinanciën houdbaar te maken. Dit resultaat blijkt onafhankelijk te zijn van de manier waarop de overheidsfinanciën houdbaar worden gemaakt, althans als men niet zijn toevlucht neemt tot draconische maatregelen. De beleidsimplicatie hiervan is natuurlijk een zaak van politici en beleidsmakers. Een aantal overwegingen spelen hierbij een rol. In de eerste plaats kunnen maatregelen die een bevoordeling van generaties moeten voorkomen, gepaard gaan met grote en onverwachte schokken in de toekomstige welvaart van generaties. Bovendien zou het ineens willen compenseren voor het verleden een verandering van beleidsuitgangspunten inhouden. En daarnaast kunnen positieve profijten ook het gevolg zijn van ongunstige economische omstandigheden en niet van bevoordeling. Een periode van hoge werkloosheid zal immers leiden tot hoge baten van uitkeringen en lage belastingen. In hoeverre dit bij deze uitkomsten een rol heeft gespeeld is hier niet onderzocht.

SINDS 1916

Tabel 1

Overheidsuitgaven en -inkomsten van 1950 tot 2007 (in procenten van het bbp).							
	1950	1960	1970	1983	1990	2000	2007
Defensie	3,9	3,3	2,7	2,9	2,4	1,3	1,2
Openbaar bestuur	8,3	9,6	10,6	12,2	11,7	11,6	11,9
Infrastructuur	2,4	2,5	2,6	1,5	1,5	1,6	1,6
Zorg	0,9	1,3	2,7	4,8	5,3	6,0	8,8
Onderwijs	2,9	4,8	6,3	6,3	5,6	4,8	5,0
Sociale zekerheid							
AOW	0,9	3,1	4,7	6,0	6,3	4,9	4,7
WAO, WW, bijstand	4,5	4,7	6,7	14,0	11,1	6,3	6,1
Overig primair	1,3	1,5	5,0	7,2	6,5	4,8	3,9
Rente-uitgaven	3,6	2,6	2,9	5,5	5,8	3,7	2,2
Bruto collectieve uitgaven	28,6	33,4	44,3	60,4	56,1	45,0	45,4
Niet-belastingmiddelen							
Gasbaten	0	0	0,2	3,4	1,1	0,7	1,4
Overige inkomsten	10,6	1,4	7,5	9,1	8,0	6,4	5,5
Netto collectieve uitgaven	18,2	32,0	36,6	47,9	47,0	37,9	38,5
Totale belastingen	31,1	30,4	36,0	42,5	41,7	39,9	38,9
Overheidstekort	-13,0	1,6	0,7	3,9	5,3	-2,0	-0,4
Overheidsschuld	154	75	49	45	77	54	46

Figuur 5



LITERATUUR

- Bos, F. (2006) De Nederlands collectieve uitgaven in historisch perspectief. *CPB Document*, 2006(109).
- Horst, A. van der, L. Bettendorf, D. Draper, C. van Ewijk, R. de Mooij en H. ter Rele (2010) Vergrijzing verdeeld. *CPB Special Study*, 86.
- Rele, H. ter, en C. Labanca (2011) Lifetime generational accounts for the Netherlands. *CPB Discussion Paper*, 170.