



Vergrijzing en schuldpolitiek

Auteur(s):

Dijkhuizen, C., van

*Thesaurier Generaal, Ministerie van Financiën. De auteur dankt Reijer Janssen voor diens bijdrage.***Verschenen in:**

ESB, 85e jaargang, nr. 4272, pagina 731, 22 september 2000

Rubriek:**Trefwoord(en):**

miljoenennota

Voor 2001 kan van een goed-nieuws-begroting worden gesproken. Regeren is echter vooruitzien: reserveringen voor de vergrijzing zijn vereist. Een hogere arbeidsparticipatie kan hierbij helpen.

De Nederlandse economie floreert. In 2001 zal de economie naar verwachting voor het zesde aaneengesloten jaar met meer dan drie procent groeien, waarbij de werkloosheid met drie procent het laagste niveau in 25 jaar zal bereiken. In 2001 zullen een half miljoen mensen meer aan het werk zijn dan in 1998 bij de start van het kabinet. Het trendmatig begrotingsbeleid heeft eraan bijgedragen dat het gunstige economische tij is benut voor de verbetering van de overheidsfinanciën. Ook zijn aanzienlijke bedragen beschikbaar gekomen voor structuurversterkende uitgaven en lastenverlichting. Het bereiken van begrotingsevenwicht is een natuurlijk moment van bezinning op het te voeren budgettaire beleid op lange termijn. De aanstaande vergrijzing van de Nederlandse bevolking zal nieuwe budgettaire uitdagingen met zich meebrengen, waarbij de arbeidsparticipatie een cruciale rol kan spelen.

'Goed-nieuws-begroting'

De Miljoenennota 2001 bevat voor veel beleidsterreinen plannen die de ambities van het Regeerakkoord ruimschoots overtreffen. Voor 2001 kan dan ook van een 'goed-nieuws-begroting' gesproken worden. De uitgavenverhogingen uit het Regeerakkoord kunnen, dankzij meevallers bij de rentebetalingen en de werkloosheidsuitkeringen, verdubbeld worden tot bijna vijftien miljard gulden. Deze impuls biedt de mogelijkheid om collectieve voorzieningen op terreinen als zorg, onderwijs, veiligheid en milieu verder te verbeteren. De herziening van het belastingstelsel, die gepaard gaat met een aanzienlijke lastenverlichting, bevordert de arbeidsparticipatie en versterkt de economische structuur. Na een begrotingstekort van $\frac{3}{4}$ procent in 1998 is in 1999 een overschot gerealiseerd en ook voor dit en volgend jaar worden begrotingsoverschotten van $\frac{3}{4}$ à 1 procent van het bruto binnenlands product (bbp) voorzien. De overheidsschuld komt dit jaar voor het eerst sinds 1982 onder de zestig procent van het bbp, de plafondwaarde uit het Verdrag van Maastricht, en daalt in 2001 verder tot 52 procent van het bbp. Door een verstandig gevoerd budgettaire beleid is meer dan in het verleden een periode van economische voorspoed benut om de overheidsfinanciën te verbeteren (zie [tabel 1](#)).

Tabel 1. Verbetering begrotingssaldo bij economische voorspoed (in procenten)

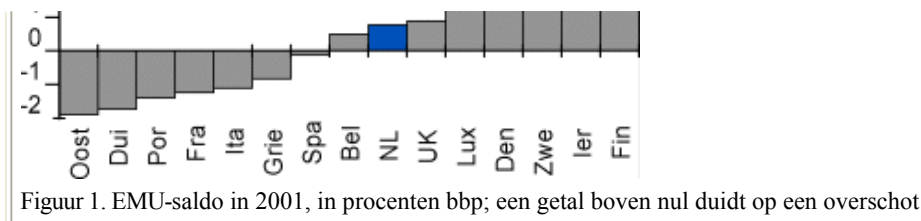
Periode	economische groei		verbetering begrotingssaldo	
	Gemiddeld per jaar	totaal	per jaar	
1970-1974	4,5	1 $\frac{1}{4}$	0,25	
1984-1990 ^a	3,4	1 $\frac{1}{2}$	0,25	
1995-2001	3,6	4 $\frac{1}{2}$	0,65	

a. Exclusief 1987.

Lange termijn

Nu er na een lange saneerperiode sprake is van een begrotingsoverschot, kan de aandacht gericht worden op de te voeren schuldpolitiek op lange termijn. Belangrijk element hierbij is de aanstaande vergrijzing van de bevolking. In een groot aantal landen wordt tegen de achtergrond van de vergrijzing al gestreefd naar begrotingsoverschotten en schuldreductie. Internationaal gezien is het bereiken van een overschot dan ook geen uitzonderlijke prestatie meer. Naar huidige inzichten zal in 2001 in acht van de vijftien eu-lidstaten sprake zijn van een overschot en neemt Nederland een middenpositie in (zie [figuur 1](#)).





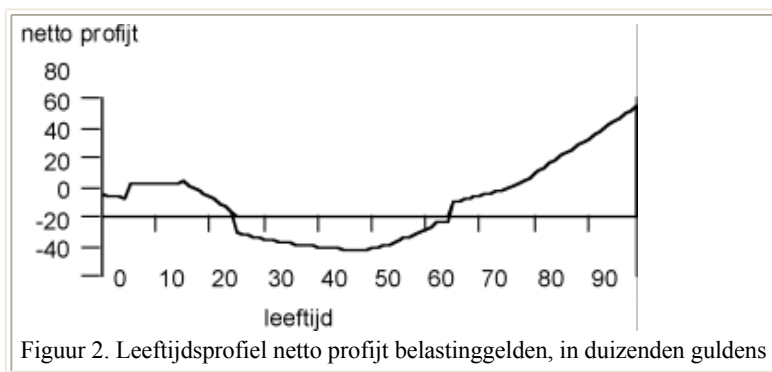
Figuur 1. EMU-saldo in 2001, in procenten bbp; een getal boven nul duidt op een overschot

Trends

Verschillende trendmatige ontwikkelingen zullen de komende decennia de samenleving ingrijpend veranderen. Door trends op het gebied van demografie, internationalisering, technologie, individualisering en welvaartsontwikkeling zullen hogere eisen aan de collectieve voorzieningen gesteld worden, zal de behoefte aan keuzevrijheid toenemen en zal een herbezinning op de reikwijdte van de collectieve arrangementen nodig zijn. De toenemende mobiliteit van economische activiteiten kan de belastingopbrengsten (en tarieven) onder druk zetten (denk aan recente belastingplannen in Duitsland, België en Frankrijk). De trends zijn voor wat betreft de richting wel duidelijk, maar qua impact en tempo waarin ze zullen optreden met aanzienlijke onzekerheden omgeven. De vergrijzing is een trendmatige ontwikkeling die voor de komende decennia echter wel zeker is: de ouderen van de komende decennia zijn immers al geboren. Het is van essentieel belang in goede tijden het beleid op deze toekomst te richten.

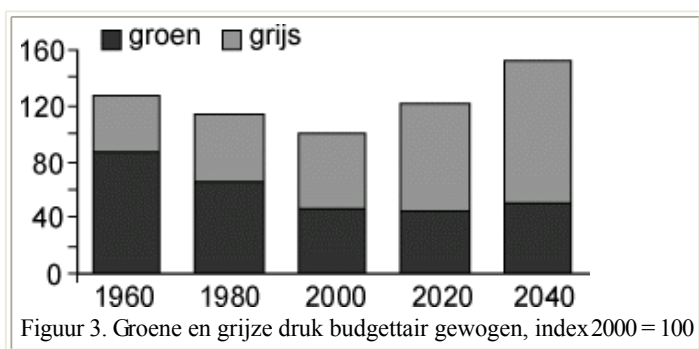
Vergrijzing en schuldpolitiek

Dat de leeftijdsopbouw van de bevolking een belangrijke rol speelt bij het beroep op collectieve voorzieningen en het draagvlak daarvoor wordt geïllustreerd in [figuur 2](#). Jongeren en ouderen ontvangen per saldo meer van de overheid dan zij aan belastingen en dergelijke betalen: zij hebben een positief netto-profiel. Bij jongeren betreffen de (toegerekende) baten met name onderwijs en bij ouderen gaat het vooral om AOW en zorg. Gemiddeld genomen wordt het netto-profiel van de jongeren en de ouderen gefinancierd door de werkzame middelste leeftijdsgroep.



Figuur 2. Leeftijdsprofiel netto profijt belastinggelden, in duizenden guldens

Het aantal jongeren en ouderen (de netto-ontvangers), afgezet tegen de middelste leeftijdsgroep (de netto-betalers), geeft de demografische (budgettaire) druk weer. Dit wordt ook wel de groene en de grijze druk genoemd. Uit [figuur 3](#) blijkt dat vanuit budgettair oogpunt de huidige leeftijdsstructuur ten opzichte van het verleden én de toekomst het meest gunstig is. In het verleden waren de jongeren sterker vertegenwoordigd en in de toekomst zal het aandeel ouderen sterk oplopen. Derhalve bevindt Nederland zich thans qua leeftijdsopbouw in een transitiefase tussen een jonge en een oude bevolkingsopbouw. De categorie 25 tot 64-jarigen is nu relatief oververtegenwoordigd, en dat is precies de categorie die per saldo het meest bijdraagt aan de overheidsfinanciën.



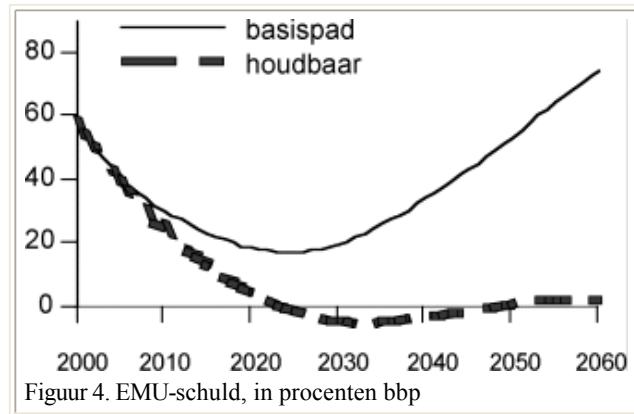
Figuur 3. Groene en grijze druk budgettair gewogen, index 2000 = 100

Vergrijzing

Door de vergrijzing zullen, uitgaande van een welvaartsvast voortzetting van de huidige regelingen, de uitgaven voor AOW en zorg toenemen van twaalf procent bbp in 2000 tot twintig procent in 2040¹. Daarnaast nemen door de vergrijzing van de beroepsbevolking, bij ongewijzigd beleid, de WAO-uitgaven met circa één procent bbp toe. Deze uitgavenstijgingen zetten zich grotendeels voort na 2040, zodat de incidentele component gering is.

Uit berekeningen van het Centraal Planbureau blijkt dat een deel van de kosten van vergrijzing bij ongewijzigd beleid al gedekt is. Ten eerste betreft dit de belastingen over meer en hogere kapitaalgedekte pensioenuitkeringen in de toekomst. Door de omkeerregel worden pensioenen pas belast op het moment van uitkering. Ten tweede wordt bij ongewijzigd beleid nog een oloop in de arbeidsparticipatie voorzien, als saldo van een autonome stijging van de vrouwenparticipatie en een daling van de gemiddelde

participatie door de veroudering van de potentiële beroepsbevolking. Bij voortzetting van het huidige collectieve arrangement, dat wil zeggen welvaartsvaste indexatie van collectieve uitgaven en een constante belastingstructuur, zullen op lange termijn de uitgaven echter harder stijgen dan de inkomsten waardoor de overheidsfinanciën zonder nader beleid zullen ontsporen. Ondanks een aanvankelijke daling van de EMU-schuld tot circa twintig procent bbp in 2025 is het basisscenario van ongewijzigd beleid budgettair niet houdbaar (zie de bovenste lijn in [figuur 4](#)).



Houdbare schuld

In een tijdpad dat wél houdbaar is, laat de schuld op lange termijn wel een stabiele ontwikkeling zien. De kosten van de vergrijzing zijn dan volledig gefinancierd: de vergrijzingslasten worden niet (deels) afgewenteld op toekomstige generaties. In het budgettair houdbare scenario wordt de schuld in circa 25 jaar volledig afgelost en worden bespaarde rentebetalingen (nog vier procent bbp in 2000) ingezet voor de financiering van de vergrijzing. Belangrijk daarbij is dat in de periode tot 2010 de vergrijzing nog beperkt zal zijn waardoor er ten opzichte van de latere decennia betere mogelijkheden zijn voor schuldreductie. In het houdbare scenario is de schuld in 2010 reeds tot circa 25 procent bbp gereduceerd, waarvoor in de periode 2000-2010 begrotingsoverschotten van één à twee procent bbp nodig zijn.

Er zijn verschillende manieren om een houdbare ontwikkeling van de overheidsfinanciën te bereiken. Een verhoging van de belastingtarieven ter financiering van de vergrijzing heeft als nadeel dat de economische groei geremd wordt en de internationale concurrentiepositie verslechtert. Het niveau van de collectieve regelingen enige tijd niet volledig mee laten groeien met de welvaart is een andere mogelijkheid. Veruit het aantrekkelijkst is het echter een beleid gericht op de verhoging van de arbeidsparticipatie te blijven voeren, zoveel mogelijk gepaard gaand met het terugdringen van de collectief gefinancierde inactiviteit. Het mes snijdt dan aan twee kanten: het economische draagvlak verbreedt en gelijktijdig vermindert het beroep op de collectieve regelingen. Ook in dit scenario wordt de staatschuld volledig afgelost.

Arbeidsparticipatie

Ondanks de forse werkgelegenheids groei in het afgelopen decennium zijn er nog voldoende kansen om de arbeidsparticipatie verder te verhogen. De arbeidsparticipatie in voltijdsequivalenten is met circa 53 procent nog laag in vergelijking met het buitenland. De vergelijkbare percentages zijn voor Zweden 62 procent, Denemarken 66 procent en het Verenigd Koninkrijk 67 procent. Meer dan twee miljoen personen onder de 65 jaar zijn nog afhankelijk van een collectieve uitkering. De arbeidsparticipatie is vooral nog laag onder ouderen, laaggeschoolden (waaronder veel allochtonen) en vrouwen. Naar verwachting zal de arbeidsparticipatie van vrouwen nog verder stijgen zonder dat ingrijpende beleidswijzigingen nodig zijn. Het bevorderen van de participatie onder ouderen en laagopgeleiden zal wel nader beleid vragen.

De uittreedroutes voor ouderen zijn thans zodanig dat doorwerken nauwelijks loont. Slechts één op de drie 55 tot 64-jarigen heeft betaald werk. Inmiddels staan onderdelen van de regelingen die destijds zijn ingesteld op gespannen voet met de huidige arbeidsmarktsituatie en de verwachte vergrijzing van de beroepsbevolking. Zo neemt het aandeel ouderen in de beroepsbevolking met vijftig procent toe: van zestien procent in 2000 naar 23 procent in 2020. Om werk voor ouderen financieel aantrekkelijker te maken, is het van belang de VUT-regelingen, meer dan nu het geval is, om te zetten in actueel neutrale pensioenregelingen. Verder is voor de participatie van ouderen, maar ook voor die van jongeren, een beperking van het verwachte WAO-volume van groot belang.

Niet een gebrek aan banen, maar de armoedeval is een belangrijke belemmering voor de participatie van laagopgeleiden. Naast belastingen en premies wordt men bij werkaanvaarding geconfronteerd met een verlies aan aanspraken op inkomensafhankelijke regelingen, zoals huursubsidie en bijzondere bijstand. De hoge marginale druk aan de onderkant, soms boven de honderd procent, belemmert niet alleen de overstap van een uitkering naar werk, maar ontmoedigt ook de inspanningen van laagbetaalden om door te stromen naar beter betaalde banen. Met de introductie van de arbeidskorting en de beperking van de huursubsidie in 2001 wordt de marginale druk voor mensen met lage inkomensniveau's verlaagd met ruim tien procentpunten tot onder de negentig procent. Voor het goed functioneren van de arbeidsmarkt is een verdere daling nodig. Ook is een juist gebruik van het sanctie-instrumentarium van belang. Verder kan gerichte scholing de participatie bevorderen.

Een aandachtspunt is dat allochtonen meer dan evenredig vertegenwoordigd zijn aan de onderkant van de arbeidsmarkt en dat hun aandeel in de Nederlandse bevolking zal toenemen van negen procent nu naar circa vijftien procent vanaf 2020. Het is van belang om in een zeer vroeg stadium taalachterstanden bij allochtone kinderen te voorkomen.

Slot

Het bereiken van een begrotingsoverschot is een mooi resultaat van het gevoerde budgettair beleid, waarmee Nederland in de pas loopt met de andere Europese landen. Om de lasten van vergrijzing te kunnen financieren, is een lange periode van overschotten nodig.

Verhoging van de arbeidsparticipatie is hierbij een uiterst effectief middel. Het economisch draagvlak wordt verbreed en tegelijkertijd neemt het beroep op de collectieve regelingen af. Vooral de huidige lage participatie onder ouderen en laagopgeleiden biedt hier ook de mogelijkheden toe. Aanpassing van VUT-regelingen, beperking van het (verwachte) WAO-volume, bestrijding van de armoedeval, sancties waar nodig en een gericht scholingsbeleid zijn hierbij belangrijke aandachtspunten. Bij een volledige afbouw van de schuld in de komende 25 jaar kunnen de vergrijzingslasten worden opgevangen. Daarnaast zal de overheid de komende jaren ook met andere budgettaire uitdagingen te maken hebben. Hierbij valt te denken aan uitgavenwensen op het gebied van zorg, onderwijs en infrastructuur, maar ook aan lastenverlichting. Het komende decennium biedt, gezien de nog gunstige leeftijdsopbouw van de bevolking, goede budgettaire mogelijkheden. Bezien vanuit de schuldpolitiek op lange termijn is de uitdaging om structureel begrotingsoverschotten van één à twee procent bbp te realiseren

¹ Zie Centraal Planbureau, *Ageing in the Netherlands*, Den Haag, september 2000, en *Een verkenning van de schuldpolitiek op lange termijn*, juli 2000, beschikbaar via <http://www.minfin.nl>