

# Herverdeling tussen generaties

*Het toerekenen van kosten en opbrengsten van overheidsvoorzieningen aan generaties wijst uit dat vooral mensen die geboren zijn tussen 1960 en 1985 profijt van de overheid hebben. Mensen geboren tussen 1930 en 1960 en na 1985 zijn slechter af.*

Als voor een willekeurige generatie over haar hele leven de plussen (ontvangen profijt) en minnen (betaalde belastingen) van de herverdeling via het overheidsbudget bij elkaar worden opgeteld, krijgt men een indruk van de intergenerationale herverdeling. Deze vorm van herverdeling is voor een groot deel het gevolg van economische en demografische ontwikkelingen die de verschillende generaties op een verschillende manier treffen, maar ook het beleid is hierop van invloed. Zo heeft het huidige kabinet gesnoeid in de kinderbijslag en gaat het snoeien in het universitair onderwijs, maar poogt het tegelijkertijd, naar eigen zeggen, de AOW en de zorgvoorzieningen voor ouderen in stand te houden. De gevolgen van een dergelijke mix van maatregelen voor het profijt dat verschillende leeftijdsgroepen bezien over hun gehele leven aan de collectieve voorzieningen ontlene is daarbij nauwelijks onderwerp van discussie geweest.

In dit artikel schetsen we een beeld van deze intergenerationale herverdeling. Door middel van 'generational accounting' wordt bekeken wat de kosten en baten van diverse regelingen voor verschillende generaties zijn. Als deze kosten en baten voor iedere generatie contant gemaakt worden, wordt duidelijk welke generaties profiteren van en welke generaties per saldo geld toeleggen op deze overheidsvoorzieningen. De methode van generational accounting is recent populair geworden door onder andere Auerbach en Kotlikoff, maar is ook niet zonder kritiek gebleven<sup>1</sup>.

Door simpelweg de voor- en nadelen van overheidsregelingen over het leven op te tellen maakt men bij voorbeeld de impliciete veronderstelling dat de eraan verbonden niet-geldelijke welvaart even zwaar weegt in de

diverse levensfasen, afgezien van een disconteringsfactor. Dit is evident niet juist. Ook geeft generational accounting geen volledig beeld van de herverdelende werking over generaties omdat de economische effecten van de regelingen de oorspronkelijke verdeling kunnen wijzigen. Zo kunnen bij voorbeeld onderwijsuitgaven het gemiddelde loon doen stijgen. Verder is de overheidsschuld buiten beschouwing gebleven. Deze bezwaren kunnen alleen ondervangen worden als de generational accounts in een intertemporeel algemeen-evenwichtsmodel worden geplaatst.

De voornoemde bezwaren dienen in gedachten gehouden te worden bij de beoordeling van onze exercities. Wij bekijken de herverdelende werking over generaties van een viertal regelingen waarvan bij voorbaat mag worden aangenomen dat deze door demografische factoren worden beïnvloed, namelijk de AOW, uitgaven aan gezondheidszorg, onderwijs en kinderbijslag. De eerste twee categorieën komen vooral ten goede aan ouderen, de laatste twee aan jongeren.

### Opzet van de berekeningen

De berekeningen hebben betrekking op de generaties geboren tussen 1930 en 1995. Daarbij is er om de vijf jaar een generatie in beschouwing genomen. Om de kosten en baten van de verschillende regelingen aan generaties toe te kunnen rekenen zijn een aantal veronderstellingen gemaakt.

De uitgaven aan kinderbijslag tot 1995 zijn gedeeld door de totale bevolking in de leeftijdscategorie 0 tot 19 en zo als baten toegerekend aan die generaties. Na 1995 zijn de uitgaven per kind bevroren op het peil van 1995, rekening houdende met de bezuinigingsplannen van het kabinet.

Bij de onderwijsuitgaven is getracht zo goed mogelijk rekening te houden met de leeftijdsgebonden aspecten hiervan. Uitgaven voor basisonderwijs worden als baten toegerekend aan mensen in de leeftijdscategorie 5 tot en met 14. De uitgaven voor middelbaar onderwijs, mbo en hbo worden toegerekend aan de categorie 15-19. Vervolgens worden de uitgaven voor het wo toegerekend aan de categorie 20-24.

De AOW-gerechtigde leeftijd blijft 65 jaar en rekening wordt gehouden met sterfte door de uitkeringen als baten toe te rekenen aan een generatie op basis van een 'survival ratio'. In overeenstemming met de wettelijk vastgelegde koppeling aan de caolonen, gaan we ervan uit dat de AOW-uitkering ieder jaar 1% achterblijft bij de welvaartsontwikkeling op grond van een incidentele loonstijging van 1% per jaar die niet in de koppeling doorwerkt.

Ook bij de gezondheidszorg zijn alleen de uitgaven die ten goede komen aan personen van 65 jaar of ouder meegenomen. Daarbij is ook rekening gehouden met de leeftijdsgebonden aspecten en het verschil tussen mannen en vrouwen. Na het bereiken van de leeftijd van 65 lopen deze kosten fors op, met name voor vrouwen<sup>2</sup>. De kosten per persoon zijn welvaartsvast verondersteld voor de gehele beschouwde periode.

Tegenover deze baten van de verschillende regelingen voor de generaties staan natuurlijk ook kosten in de vorm van de belasting- en premiebetalingen die zij gedurende hun werkende leven moeten betalen om de regelingen te financieren. Deze kosten zijn berekend door voor ieder jaar de totale uitgaven van de beschouwde voorzieningen te delen door het aantal mensen in de leeftijdscategorie 20-64. Er is dus aangenomen dat de voorzie-

1. A.J. Auerbach en L. J. Kotlikoff, *Dynamic fiscal policy*, Cambridge, 1987 en A.J. Auerbach, J. Gokhale en L.J. Kotlikoff, *Generational accounting: a meaningful way to evaluate fiscal policy*, *Journal of Economic Perspectives*, 1994, jg. 8, blz. 73-94. Voor een kritiek zie W.H. Buiters, *Do generational accounts reveal the effect of the budget on saving and intergenerational distribution?*, Univ. Cambridge, VK, 1995.

2. Uitgegaan is van de leeftijds specifieke uitgaven zoals die gegeven zijn in WRR, *Ouderen voor ouderen*, SDU, 1993, blz. 180.

ningen niet met schuld gefinancierd worden.

Zowel de kosten als de baten zijn uitgedrukt in prijzen van 1995. Vervolgens is voor elke generatie de contante waarde van de baten over het hele leven vergeleken met de contante waarde van de kosten over het hele leven. Daarbij is gerekend met een reële rentevoet van vier procent, waar tegenover, voor de periode na 1995, een veronderstelde groei van de welvaart van 2% staat. De verhouding tussen baten en kosten geeft een indicatie van de mate waarin een generatie profiteert van de in het onderzoek bekeken regelingen. Als de batenkosten(BK)-verhouding groter is dan één, heeft een generatie per saldo voordeel van de beschouwde regelingen.

### Basisscenario

Met de hierboven genoemde veronderstellingen over het verloop van inkomsten en uitgaven na 1995 hebben we een basisscenario berekend. Voor alle beschouwde voorzieningen geldt dat de uitgaven per begunstigde aanzienlijk stegen van 1950 tot 1980. Dan treedt er een breuk op in de ontwikkeling van de kosten<sup>3</sup>, die toe te schrijven is aan het vanaf Lubbers-II in gang gezette bezuinigingsbeleid. Voor onderwijs en kinderbijslag betekent dit dat de kostenstijging omslaat in een daling. Bij de AOW blijft de stijging echter doorgaan, alhoewel zwakker dan vóór 1980.

In figuur 1 is het resultaat van de kosten- batenberekening weergegeven. Opvallend is de dalende trend in de BK-verhouding vanaf generatie-1930 en de grote opwaartse sprong die voor generatie-1955 optreedt. Deze generatie heeft een BK-verhouding groter dan één. De BK-verhouding stijgt voor de dan volgende generaties. Generatie-1970 blijkt per saldo het meeste voordeel van de regelingen te ondervinden, waarna iedere volgende generatie minder voordeel ondervindt. De generaties-1995 en alle volgende zijn relatief slecht af. Zij betalen meer aan de regelingen dan zij krijgen.

In figuur 2 wordt de BK-verhouding per voorziening weergegeven. Hieruit blijkt wat de factoren zijn achter de herverdeling van figuur 1. De kosten van de AOW en gezondheidszorg liggen voor (vrijwel) iedere generatie boven de opbrengsten. De BK-ratio is voor een aantal generaties nagenoeg

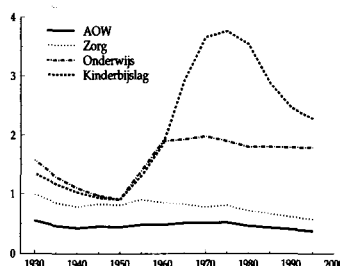
constant, maar voor de generaties die na 1975 geboren zijn, begint het effect van de stijgende kosten in de loop van de volgende eeuw en de voortdurend in welvaart dalende AOW-uitkering zwaar te tellen, met als gevolg dat de BK-verhouding daalt.

Een groot deel van het verloop van de BK-verhouding zoals die blijkt uit figuur 1 kan verklaard worden uit de per saldo opbrengsten van de voorzieningen onderwijs en kinderbijslag. De generaties 1930 tot en met 1950 hebben relatief weinig onderwijs kunnen volgen, maar wel als werkenden mee moeten betalen aan de explosie in de onderwijsuitgaven aan het einde van de jaren zestig en in de jaren zeventig. De generaties die geboren zijn tussen 1955 en 1975 profiteren maximaal van deze hausse in onderwijsuitgaven. Latere generaties ondervinden het effect van de na 1980 doorgevoerde bezuinigingen en worden daarom met een dalende BK-verhouding geconfronteerd. Voor de mensen die na 1990 geboren zijn, geldt dat de verslechterende BK-verhoudingen voor alle voorzieningen uiteindelijk leidt tot een netto verliessituatie.

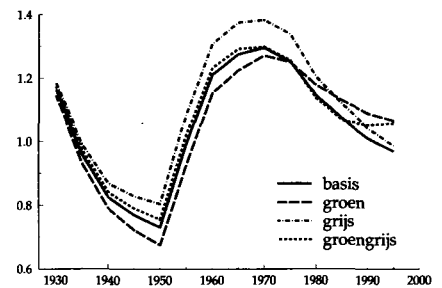
### Alleen overdrachten naar jongeren zijn lonend

Bij de berekeningen speelt de disconteringsvoet een grote rol. Er is uitgegaan van een constante reële rente van vier procent, het percentage waarmee bij voorbeeld ook pensioenfondsen werken. De feitelijke reële rentevoet kende echter een veel grilliger verloop. Zo was de reële rente na ongeveer 1950 lange tijd veel lager. Aangenomen is verder dat na 1995 de reële welvaarts groei twee procent bedraagt, en dus twee procent lager is dan de disconteringsvoet. Onder deze conditie zijn (gegeven de demografi-

**Figuur 2. Baten/kostenverhoudingen voor de afzonderlijke voorzieningen**



**Figuur 1. Baten/kostenverhoudingen voor de generaties in de verschillende scenario's**



sche ontwikkelingen) overdrachten naar ouderen (AOW en gezondheidszorg) die gefinancierd worden door middel van het omslagstelsel niet lonend en overdrachten naar jongeren (onderwijs en kinderbijslag) wel<sup>4</sup>. Bij beleidsingrepen in de hoogte van de overdrachten of bij vergrijzing zal er uiteraard een verschuiving in de BK-verhouding optreden. Dat zien we in figuur 2 bij voorbeeld bij de overdrachten naar jongeren. Door de bezuinigingen op deze voorzieningen neemt het voordeel ervan af. Per saldo is er echter ook voor de allerjongsten nog steeds winst te behalen.

### Alternatieve scenario's

Een conclusie uit bovenstaande berekeningen is dat hervormingen om de jongste generaties te beschermen op zijn plaats lijken. Daarom formuleren wij zo dadelijk een groen scenario waarbij met name de overdrachten aan ouderen wordt beperkt. Het probleem dat zich hier echter voordoet is dat een hervorming die jongeren bevoordeelt de verliezen voor generaties die geboren zijn rondom de tweede wereldoorlog nog verder versterkt. Daarom introduceren wij ook een grijsgroen scenario, waarbij de overdrachten aan ouderen gehandhaafd worden, maar jongeren gecompenseerd worden voor hun netto-verliespositie. Voor de volledigheid worden deze scenario's ook nog vergeleken met een grijs scenario waarbij de ouderen extra overdrachten krijgen. In figuur 1 zijn ook de effecten van de

3. Met uitzondering van de gezondheidszorg. Dit wordt echter veroorzaakt doordat hier alleen de uitgave per hoofd voor een jaar beschikbaar was die voor alle overige jaren ook is toegepast.

alternatieve scenario's op de BK-verhouding weergegeven

### *Groen scenario*

In dit scenario wordt de koppeling van de AOW aan de loonontwikkeling geheel losgelaten: de AOW wordt reëel bevroren tot 2040 en blijft dus twee procent per jaar achter bij de welvaarts groei. Na 2040, als de grijze druk weer iets begint af te nemen, wordt de oude koppeling hersteld. Een analoge ontwikkeling is bij de medische kosten verondersteld. Deze blijven tot 2040 één procent per jaar achter bij de welvaartsontwikkeling, daarna groeien ze weer met de welvaart mee<sup>5</sup>. Dit leidt tot een lagere lastendruk.

Dit groene scenario is natuurlijk slecht voor oudere en goed voor jongere generaties. Opvallend is echter dat pas vanaf generatie-1980 het groene scenario een duidelijk hogere BK-verhouding geeft dan het basisscenario. Dus ook relatief jongere cohorten worden door dit scenario nadelig beïnvloed. De verklaring hiervoor is dat zij weliswaar lagere kosten hebben door de lagere AOW, maar dat ook de AOW-uitkering die zij later zullen ontvangen lager is dan de AOW-uitkeringen waarvoor zij premies betaald hebben. Voor de allerjongste cohorten geldt dat minder omdat op het moment dat zij AOW gaan ontvangen de cumulatieve uitholling van de AOW deels tot staan wordt gebracht.

### *Grijs scenario*

Het basisscenario gaat ervan uit dat de AOW met één procent per jaar achterblijft bij de welvaarts groei. Het is de vraag of dit op den duur politiek haalbaar is. Daarom is in dit grijze scenario de AOW-uitkering gekoppeld aan de feitelijke loonontwikkeling zodat deze jaarlijks met twee procent stijgt. De medische uitgaven per persoon volgen in het basisscenario de welvaarts groei. De ontwikkeling van de medische techniek leidt echter tot een groeiend aanbod van behandelingsmogelijkheden. Samen met de wet van Baumol kan dat leiden tot een groei van de uitgaven per hoofd die boven de welvaarts groei ligt. In dit scenario gaan we er van uit dat de hieraan gepaard gaande kostenstijgingen bij de beroepsbevolking in rekening gebracht worden. De kosten stijgen daardoor 1%-punt sneller dan de welvaart, met de bijbe-

horende nadelige gevolgen voor de lastendruk.

Een opvallend resultaat is dat de generaties die toch al per saldo profiteren van de onderzochte uitgaven, namelijk de generaties 1960 tot en met 1975, meer profiteren van dit grijze scenario dan de alleroudsten. Zelfs de allerjongsten worden er nog (minimaal) beter van in vergelijking met het basisscenario. De reden hiervoor is dat door de cumulatief betere gezondheidszorg voor ouderen iedere volgende cohort van ouderen weer meer profiteert van medische zorg dan een vorige cohort. Per saldo gaat dat voor de allerjongsten het minste op omdat zij vooral geconfronteerd worden met de forse kostenstijgingen die in dit scenario ontstaan door de toegenomen demografische druk in de jaren 2015 tot 2045.

### *Grijsgroen scenario*

In dit scenario wordt ervan uitgegaan dat de koppelingssystematiek van de AOW gehandhaafd blijft. Het grijze element is hier dat de de medische kosten, net als in het voorgaande scenario, stijgen met één procent ten opzichte van de welvaart. Het groene tintje komt doordat de allerjongsten gecompenseerd worden voor hun verliezen door middel van een stijging in de onderwijsuitgaven<sup>6</sup>. De uitgaven voor basisonderwijs per kind stijgen eenmalig met 50% in het jaar 2000. Dit hoge niveau wordt daarna gehandhaafd door deze onderwijsuitgaven welvaartsvast te maken. In dit scenario stijgt de lastendruk ten opzichte van het basisscenario.

De grootste winnaars van dit scenario zijn de huidige kleuters en baby's. Uit figuur 1 blijkt echter dat deze ruil van overdrachten voor bijna iedere generatie gunstig is: alleen voor de generaties 1980 en 1985 stijgt de BK-verhouding ten opzichte van het basisscenario niet merkbaar.

## **Conclusie**

Onze exercities duiden op een ongelijke verdeling van het profijt van overheidsvoorzieningen over de verschillende generaties. Zowel de alleroudsten als de allerjongsten hebben meer aan de door ons beschouwde uitgavencategorieën bijgedragen als ontvangen. Mensen die geboren zijn tussen 1960 en 1980 daarentegen hebben profijt van de overheid. Deze verdeling is deels het gevolg van de-

mografische ontwikkelingen en deels van gevoerd beleid.

De hierboven gepresenteerde berekeningen zijn echter niet bruikbaar om harde uitspraken te doen over het totale profijt dat een bepaalde generatie van herverdeling via de overheid heeft. Daarvoor kent 'generational accounting' te veel beperkingen, en zijn te weinig uitgavencategorieën in de beschouwing betrokken. Onze exercities maken wel duidelijk dat het niet eenvoudig is om beleid te ontwerpen om het profijt van de beschouwde voorzieningen meer gelijk over de generaties te verdelen. Wanneer de overdrachten aan ouderen worden beperkt en die aan jongeren worden verhoogd, zal slechts de allerjongste generatie erop vooruit gaan. Voor de anderen geldt dat zij 'te laat' geboren zijn om nog volop te profiteren van hogere uitgaven aan onderwijs, en dat zij gedurende hun leven AOW-uitkeringen moeten financieren die hoger zijn dan de uitkering waarop zij later zelf aanspraak kunnen maken. Op dezelfde manier zal een gestage stijging van de AOW in een 'grijs' scenario niet in de eerste plaats de huidige ouderen bevoordelen, maar vooral degenen die over enige tijd oud worden; de generaties die toch al een voordelige balans met de overheid hebben. Voor maatregelen die de verdeling tussen de generaties beïnvloeden geldt dat de grootste effecten pas na geruime tijd zichtbaar worden, en vaak is de generatie die er dan van profiteert een andere dan de generatie voor wie de verbetering oorspronkelijk bedoeld was.

### **Harrie Verbon, Erik van Stek en Lex Meijdam**

De auteurs zijn respectievelijk hoogleraar, student-assistent en universitair docent aan de Katholieke Universiteit Brabant.

4. Dit is de zogenaamde Aaron-conditie. Zie bij voorbeeld: H.P. van Dalen, De prijs van de AOW, *ESB*, 11 december 1991, blz. 1224-1227.

5. Het achterblijven van de medische kosten bij de welvaartsontwikkeling kan ook geïnterpreteerd worden als een toename van de eigen bijdrage van de ouderen terwijl de medische uitgaven op de oude voet blijven groeien.

6. Overigens zou een zelfde groen effect verkregen kunnen worden door een aanzienlijke verhoging van de kinderbijslag.