



Centraal Planbureau

Overheids-
financiën
houdbaar

*Minder profijt
op hogere
leeftijd*



Minder zorg
om vergrijzing

Bert Smid
Harry ter Rele
Stefan Boeters
Nick Draper
André Nibbelink
Bram Wouterse

Inhoudsopgave

Ten geleide.....	5
1 Inleiding en samenvatting.....	7
1.1 Inleiding.....	7
1.2 Wat is het vertrekpunt?.....	8
1.3 Constante arrangementen.....	9
1.4 Houdbaarheid overheidsfinanciën.....	10
1.5 Interpretatie houdbaarheidssaldo.....	13
1.6 Perspectief.....	14
1.7 Ouderenzorg.....	15
2 De economische omgeving.....	17
2.1 Inleiding.....	17
2.2 Demografie en arbeidsaanbod.....	17
2.3 Baten en lasten van de overheid naar leeftijd.....	20
2.4 Het profijt van zorg.....	24
2.5 De economie na de Grote Recessie.....	26
3 Het houdbaarheidssaldo.....	29
3.1 Doel.....	29
3.2 Methodologie.....	30
3.2.1 De uitgaven.....	30
3.2.2 Inkomsten.....	32
3.2.3 Houdbaarheid en discontovoet.....	32
3.3 Het houdbaarheidssaldo.....	34
3.3.1 Budgettaire ontwikkeling.....	34
3.3.2 Houdbaarheidspositie.....	38
3.4 Verdeling over generaties.....	40
4 Houdbaarheid in perspectief.....	46
4.1 Randvoorwaarden aan overheidsschuld en overheidssaldo.....	46
4.2 Verschillen met voorgaande houdbaarheidsuitkomsten.....	50
4.3 Verschillen met de houdbaarheidsuitkomst van de EC.....	51

5	Gevoeligheidsanalyses	54
5.1	Inleiding.....	54
5.2	Varianten	54
5.2.1	Discontovoet	54
5.2.2	Productiviteitsgroei.....	55
5.2.3	Arbeidsparticipatie	57
5.2.4	Levensverwachting.....	58
5.2.5	Hogere fertiliteit.....	59
5.2.6	Anders opschuiven zorgprofiel.....	60
5.2.7	Hogere zorguitgaven.....	61
5.2.8	Belastingverlagingen	63
6	Constante zorg voor ouderen	65
6.1	Constante arrangementen in de zorg.....	66
6.2	De groei van langdurige ouderenzorg in het verleden	68
6.3	Gezondheid.....	75
6.4	Kwaliteit.....	77
6.5	Arrangementen in de ouderenzorg.....	79
6.6	Financiering van extra uitgaven aan langdurige zorg.....	80
6.7	Conclusie	88
	Literatuur	90

Ten geleide

De Grote Recessie heeft geleid tot oplopende en hoge staatsschuld in vele landen. Reddingsacties van banken, stimuleringsbeleid en magere economische prestaties waren hieraan debet. Het debat, in Nederland en daarbuiten, in de politiek en onder economen, richt zich op de vraag hoe met dit gegeven moet worden omgegaan.

Deze CPB-studie richt zich op het vraagstuk van houdbare overheidsfinanciën vanuit het intergenerationele perspectief. Zijn de huidige arrangementen in Nederland zo vormgegeven dat alle generaties een gelijke baat kunnen ontlenen aan de overheid? Dit type analyse heeft een lange historie. Zo publiceerde het CPB in het *Centraal Economisch Plan 1997* de eerste vergrijzingsommen voor Nederland. Deze nieuwe studie biedt de actuele stand van zaken, rekening houdend met het beleid dat de afgelopen periode is ingezet. Het schetst de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op lange termijn en de verdeling van het netto profijt van de overheid over de diverse generaties.

Een discussie over de houdbaarheid van overheidsfinanciën kent natuurlijk meer facetten dan het intergenerationele. In vergrijzingsommen worden geen beperkingen gesteld aan de hoogte van het EMU-saldo of de EMU-schuld. Intergenerationeel evenwichtige arrangementen kunnen tot een schuldniveau leiden, waarvan de economische literatuur leert dat het een negatief effect op het groeivermogen van een economie sorteert. Daarnaast is Nederland, als lid van de Economische en Monetaire Unie, numerieke verplichtingen aangegaan in het kader van het Verdrag van Maastricht en het Stabiliteits- en Groeipact. Nieuw in deze studie is dat deze invalshoeken in onderling perspectief worden geschetst.

De vergrijzingsommen zijn gemaakt onder de veronderstelling van constante arrangementen. Dit is niet hetzelfde als ongewijzigd beleid. Nieuw in deze vergrijzingsstudie is de expliciete aandacht voor de rafelranden van constante arrangementen in het zorgdomein. In de zorg raken arrangementen (impliciet) uitgebreid door de open wijze waarop het pakket is gedefinieerd. Deze studie probeert inzichtelijk te maken hoe de ouderenzorg zich de afgelopen periode heeft ontwikkeld, om zo lessen te kunnen trekken voor de toekomst. Zal de zorg extra groeien als gevolg van deze impliciete definities, wie profiteren van deze extra zorg en hoe zouden deze extra kosten vanuit intergenerationeel perspectief gedekt kunnen worden?

Dit boek is het geesteskind van Bert Smid, Harry ter Rele, Stefan Boeters, Nick Draper, André Nibbelink en Bram Wouterse. Bas ter Weel heeft de regie gevoerd vanuit de Directie. De studie is schatplichting aan de mensen die het *Moderate Recovery* scenario hebben ontwikkeld voor *Roads to recovery*. Adri den Ouden heeft een belangrijke bijdrage geleverd aan hoofdstuk 2. De auteurs willen de CPB'ers bedanken die commentaar hebben geleverd op (delen van) de studie, te weten Paul Besseling, Leon Bettendorf, Rob Euwals, Casper van Ewijk, Marloes de Graaf-Zijl, Johannes Hers, Albert van der Horst, Dick Morks, Esther Mot, Kasper Stuut, Wim Suyker en Daniel van Vuuren. Verschillende mensen hebben bij

onderdelen van de studie geholpen: Frank van Erp, Jasper Lukkezen (CPB), Arjan Bruil en Onno van Hilten (CBS), Jip Italianer (ministerie van Financiën), Evert Pommer en Evelien Eggink (SCP) en Lany Slobbe (RIVM). Tot slot verdienen Dick Morks en Jeannette Verbruggen speciale dank voor hun redactiewerkzaamheden in een moeilijke tijd.

Laura van Geest

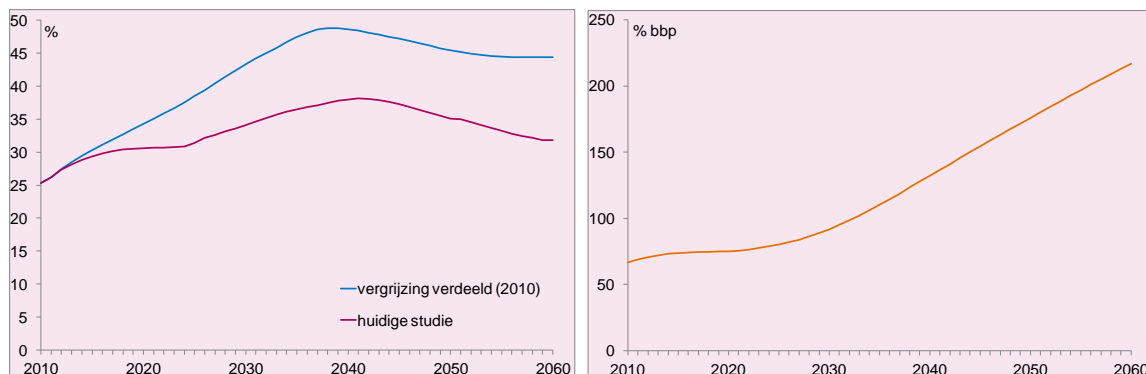
Directeur

1 Inleiding en samenvatting

1.1 Inleiding

Ruim voor de Grote Recessie was de positie van de Nederlandse overheidsfinanciën niet houdbaar op lange termijn (Ter Rele, 1998). Door de vergrijzing lopen de collectieve uitgaven aan AOW en zorg sterk op en bovendien droogt de stroom van aardgasbaten op. De verhouding tussen het aantal mensen dat een AOW-uitkering ontvangt en het aantal werkenden dat deze uitkeringen moet opbrengen, verdubbelt bijna tot ongeveer 50%, zoals de blauwe lijn in figuur 1.1 laat zien. Dit betekent dat er bij een vaste pensioenleeftijd van 65 jaar rond 2040 twee werkenden zorg dragen voor één AOW-uitkering; in 2010 waren dat er vier. Het rechterpanel van figuur 1.1, uit *Vergrijzing verdeeld*, laat zien dat zonder ingrijpen de overheidsfinanciën niet houdbaar zouden zijn (Van der Horst et al., 2010). Dit betekent dat toekomstige generaties niet meer dezelfde overheidsvoorzieningen tegemoet zouden kunnen zien als de huidige generaties. Door de Grote Recessie verslechterde de financiële situatie van de Nederlandse overheid verder; het EMU-saldo sloeg om van een overschot van 0,5% bbp in een tekort van 5,6% bbp in 2009 en de staatsschuld was inmiddels opgelopen van 45% bbp in 2007 naar meer dan 74% bbp in 2013. De manier waarop en de snelheid waarmee de economie herstelt, zijn onzeker (Gelauff et al., 2014).

Figuur 1.1 AOW-druk loopt minder op door AOW-leeftijdsverhoging, staatsschuld in *Vergrijzing verdeeld* (2010) explodeerde in basispad



De afgelopen jaren is veel beleid gericht geweest op het verbeteren van de situatie van de overheidsfinanciën. De belangrijkste verbetering is bewerkstelligd door de koppeling van de AOW-leeftijd aan de levensverwachting. De roze lijn in het linkerpanel van figuur 1.1 laat zien dat hierdoor het aantal AOW-uitkeringen ten opzichte van het aantal werkenden daalt. Ook hervormingen in de collectieve zorg dragen bij aan het verbeteren van de overheidsfinanciën op lange termijn.

In deze studie richten we ons op de langetermijnpact van dit beleid voor de houdbaarheid van de overheidsfinanciën. De vraag die centraal staat is de volgende: Is het huidige niveau van overheidsvoorzieningen vol te houden in de verre toekomst, zonder aanpassingen in

collectieve inkomsten en uitgaven? Bij het beantwoorden van deze vraag kijken we vooral of toekomstige generaties van dezelfde overheidsvoorzieningen kunnen profiteren als de huidige.

De analyse laat zien dat het houdbaarheidssaldo is omgebogen van een tekort van 4,5% bbp in 2010 naar een overschot van 0,4% bbp. De staatsschuld is rond 2080 afgelost en slaat daarna om in een vermogen. Dit is vooral het gevolg van de verhoging van de AOW-leeftijd, hervormingen in de zorg, waardoor de uitgaven aan zorg voor ouderen lager uitkomen, en lagere uitgaven aan openbaar bestuur.

Het houdbaarheidssaldo van 0,4% bbp komt neer op 3 miljard euro. Dit is een kleine en onzekere marge. Het voorgenomen beleid, zoals hervormingen in de zorg, is meegenomen in deze berekening, maar het is op dit moment onzeker of de positieve effecten op de overheidsfinanciën volledig zullen worden gerealiseerd. Daarnaast is de berekening afhankelijk van de gemaakte aannames. Hoe deze de uitkomsten beïnvloeden, laten we zien in hoofdstuk 5.

1.2 Wat is het vertrekpunt?

Nederland vergrijst de komende decennia, het aantal ouderen neemt toe. We worden ook steeds ouder; volgens de nieuwste CBS-cijfers loopt de levensverwachting op tot 88 jaar (figuur 1.2). De AOW-leeftijd stijgt mee, tot 67 jaar in 2023 en tot 71,5 jaar in 2060. We veronderstellen dat de gemiddelde leeftijd waarop mensen stoppen met werken, deels opschuift. Door de verhoging van de AOW-leeftijd en de bijbehorende extra werkgelegenheid blijft de verhouding tussen AOW'ers en werkenden vrij vlak, vooral ten opzichte van de vorige vergrijzingsstudie waarin de AOW-leeftijd nog niet gekoppeld was aan de levensverwachting (zie figuur 1.1).

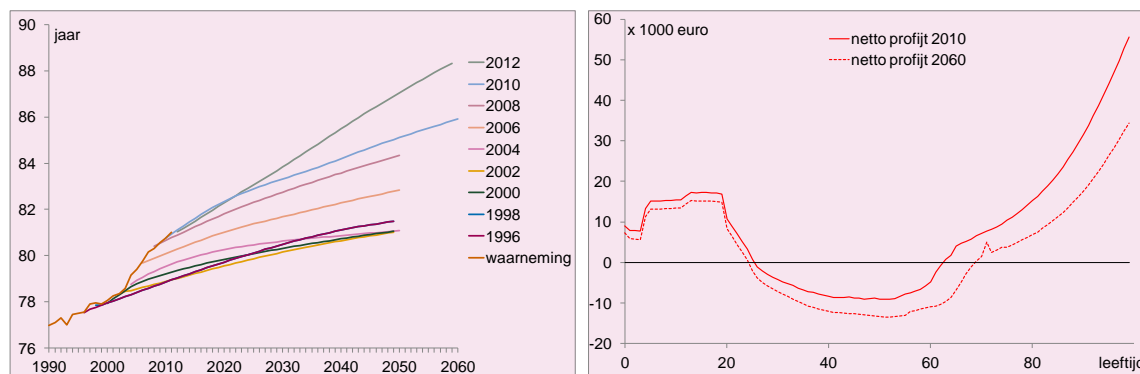
Het netto profijt van de overheid dat mensen hebben, varieert sterk met hun leeftijd (zie figuur 1.2). Jonge mensen krijgen onderwijs en betalen weinig of geen belasting. In de werkende leeftijden betalen mensen meer belasting dan dat ze profiteren van collectieve uitgaven en voorzieningen. Sommigen ontvangen uitkeringen, bijvoorbeeld voor werkloosheid of arbeidsongeschiktheid, maar de meeste mensen dragen bij aan onderwijs en zorg voor jongere en oudere generaties. In het laatste deel van het leven zijn de baten van de overheid gemiddeld groter dan de lasten. Ouderen ontvangen AOW en vooral de zorguitgaven lopen sterk op met de leeftijd, met een piek in de laatste levensjaren.

De verdeling van het netto profijt van de overheid is sterk veranderd door beleidsveranderingen sinds 2010. In deze studie houden we rekening met het kabinetsbeleid, ook als dat doorwerkt na de huidige kabinetsperiode.¹ Een maatregel met grote gevolgen is de verhoging van de AOW-leeftijd, waardoor het profijt van 65-jarigen lager uitkomt dan voorheen. De aanstaande hervorming in de zorg betekent een verlaging

¹ Voorgenomen beleid wordt meegenomen, mits implementatie is voorzien in de periode van het kabinet Rutte-Asscher.

van de uitgaven aan ouderenzorg. Ook dat verlaagt het netto profijt op hogere leeftijden. In de periode tot en met 2018 is verder bezuinigd op uitgaven aan openbaar bestuur. Het profijt hiervan wordt evenredig verdeeld over alle inwoners. Het rechterpaneel van figuur 1.2 laat het netto profijt in 2060 naar leeftijd zien. Het is duidelijk dat in vergelijking met 2010 het netto profijt naar leeftijd in 2060 substantieel lager ligt. Vooral op hogere leeftijden profiteren mensen minder van de overheid.

Figuur 1.2 Inschatting levensverwachting, netto profijt per jaar naar leeftijd



Tot en met 2023 is het macro-economische beeld hetzelfde als in het *Moderate Recovery* scenario uit de CPB-studie *Roads to recovery* (Gelauff et al., 2014). In dat scenario herstelt het EMU-saldo van -2,9% bbp in 2013 naar -0,4% bbp in 2023. Dat het EMU-tekort in 2023 relatief laag is, wil nog niet zeggen dat de overheidsfinanciën houdbaar zijn. De grote uitgavenstijgingen in de AOW en de zorg als gevolg van de vergrijzing moeten immers nog komen.

1.3 Constante arrangementen

Om de houdbaarheid van de overheidsfinanciën in beeld te brengen, gaan we uit van welvaartsvaste voorzieningen. Deze definiëren we, net als in eerdere vergrijzingsstudies, als constante arrangementen. Uitgaven die aan leeftijdsgroepen zijn toe te wijzen, stijgen mee met de bruto loonkosten. Dat geldt bijvoorbeeld voor onderwijs, zodat we in de toekomst geen grotere klassen hebben dan nu. Ook bij de collectief gefinancierde zorg doen we dit, zodat er in de toekomst evenveel handen aan het bed zijn voor elke oudere. Hierbij maken we wel een correctie voor de periode van zorg, omdat een deel van de stijgende levensverwachting in goede gezondheid wordt doorgebracht. Bij uitkeringen nemen we aan dat ze in constante verhouding staan tot de lonen. De categorieën die niet zijn toe te delen aan leeftijdsgroepen, laten we meegroeien met het bbp. Dit geldt bijvoorbeeld voor uitgaven aan algemeen bestuur en defensie.

Bij belastingen houden we de effectieve tarieven, de belastingopbrengst als percentage van de grondslag, constant. Het uitgangspunt is dat de onderlinge verhoudingen tussen verschillende leeftijdsgroepen in de samenleving gelijk blijven in termen van inkomen, belastingverplichtingen en profijt van overheidsvoorzieningen. Als aandeel van het

levensinkomen heeft elke generatie dan een gelijk profijt van de overheid. In de kern is dit de perceptie van constante arrangementen die in deze studie wordt gevolgd. Wel zullen we rekening houden met reeds ingezette beleidsmaatregelen, zoals de verhoging van de AOW-leeftijd.

Het grote voordeel van het werken in termen van constante arrangementen is dat we een beeld kunnen geven van de verhouding tussen het huidige en toekomstige netto profijt van sociale zekerheid en overheidsvoorzieningen. Hiermee kan inzicht worden geboden in de vraag of toekomstige generaties van hetzelfde voorzieningenniveau kunnen genieten als de huidige, zonder dat daarvoor belastingen moeten worden verhoogd of collectieve uitgaven moeten worden verlaagd. Het doel van deze studie is niet om de overheidsuitgaven en -inkomsten zo realistisch mogelijk te ramen tot 2060. Dat is onmogelijk, omdat er in de toekomst nieuwe beleidsmaatregelen zullen worden genomen en omdat er onzekerheid bestaat over de uitvoering van voorgenomen beleid en de daadwerkelijke effecten van beleidsmaatregelen op de overheidsfinanciën. Dit laatste geldt bijvoorbeeld voor de zorguitgaven (zie de bespreking in hoofdstuk 6). In het verleden zijn de collectieve zorguitgaven duidelijk meer en sneller gestegen dan volgens de aanname van constante arrangementen het geval zou moeten zijn. We volgen daarnaast niet altijd de letter van de wettelijke regelingen. Zouden we dat wel doen, dan zouden op den duur zelfs de laagste inkomens in de hoogste belastingtariefschijf vallen en zouden de AOW-uitkeringen dalen ten opzichte van de gemiddelde lonen. Toekomstige generaties zouden dan niet meer op dezelfde manier profiteren van voorzieningen zoals wij ze nu kennen. Ze zouden dan onder andere worden geconfronteerd met een hogere belastingdruk en achterblijvende AOW-uitkeringen.

1.4 Houdbaarheid overheidsfinanciën

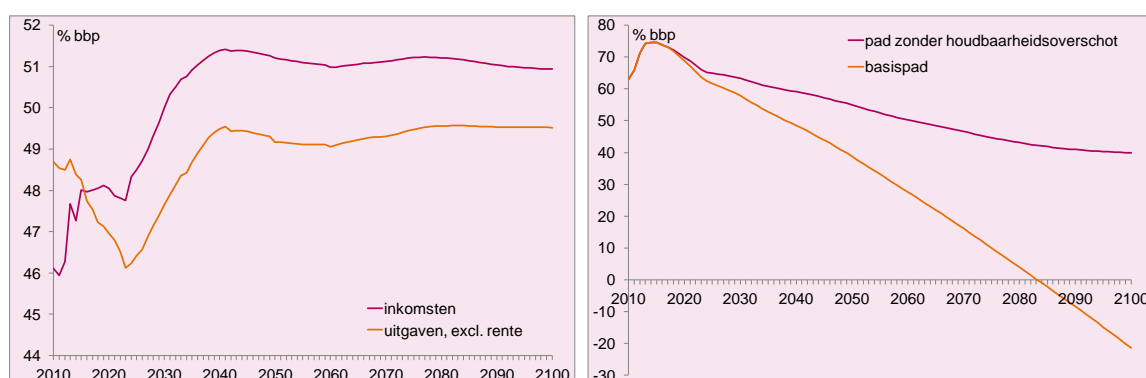
Tabel 1.1 laat zien hoe de overheidsuitgaven en -inkomsten zich ontwikkelen tot en met 2060 bij de aanname van constante arrangementen. Tot en met 2023 dalen de overheidsuitgaven exclusief rente-uitgaven met meer dan 2% bbp. Dat is het gevolg van bezuinigingen in deze kabinetsperiode. Daarna stijgen de overheidsuitgaven weer ten opzichte van het bbp. De uitgaven aan AOW lopen op, omdat de verhouding van AOW'ers ten opzichte van de werkenden stijgt (zie figuur 1.1). Door de AOW-leeftijdsverhoging is deze stijging veel minder fors dan voorheen, zoals het verschil tussen de blauwe en roze lijnen in figuur 1.1 laat zien. De collectieve zorguitgaven komen in 2060 meer dan 3% bbp hoger uit dan in 2015 door de vergrijzing van de bevolking. Ook deze stijging is minder groot dan in voorgaande analyses, vanwege de aanstaande hervorming in de zorg die we meenemen in de berekening van het houdbaarheidssaldo. De totale overheidsuitgaven, exclusief rente-uitgaven, nemen na 2023 met bijna 3% bbp toe door hogere uitgaven aan AOW en zorg.

Tabel 1.1 Overheidsfinanciën 2015-2060

	2015	2023	2040	2060
	% bbp			
Overheidsuitgaven exclusief rente (a)	48,3	46,1	49,5	49,1
w.v. AOW	5,6	5,5	6,9	6,1
zorg	10,7	11,1	13,4	13,8
Overheidsinkomsten (b)	48,0	47,8	51,4	51,0
w.v. inkomstenbelasting	24,6	25,2	27,2	26,9
indirecte belasting	12,4	12,6	14,2	14,2
Primair saldo (b) - (a)	-0,3	1,6	1,9	1,9
EMU-saldo	-2,1	-0,4	-0,5	0,5
Houdbaarheidssaldo	0,4			

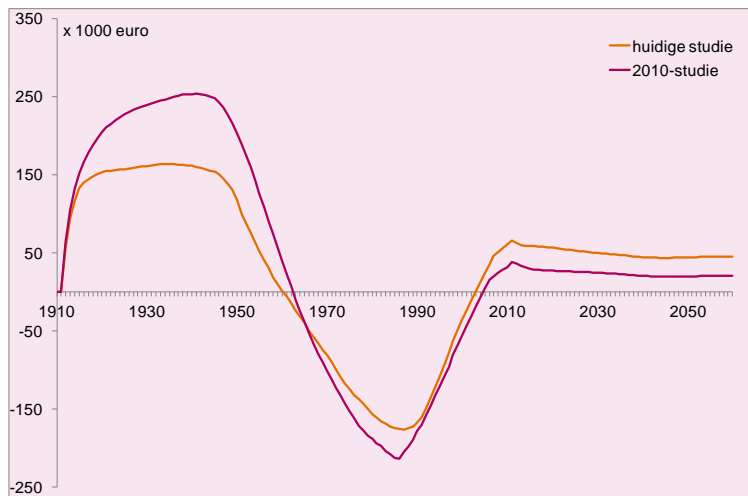
Ook de inkomsten van de overheid stijgen als aandeel van het bbp na 2023. De inkomstenbelasting neemt toe met 1,7% bbp. Dat komt door hogere afgedragen belastingen over pensioenuitkeringen. Ook kunnen door de verhoging van de pensioenleeftijd de fiscaal aftrekbare pensioenpremies worden verlaagd. De indirecte belastingen stijgen als percentage van het bbp, omdat de consumptieve bestedingen meer toenemen dan het bbp. Dit laatste is een gevolg van de vergrijzing, waardoor relatief meer wordt geconsumeerd door ouderen, en van het tot uitbetaling komen van opgebouwde pensioenrechten. De stijging van belastingen en premies is meer dan genoeg om het effect van het wegvallen van de aardgasbaten te compenseren. Paragraaf 3.3 gaat in meer detail in op de uitgaven en inkomsten.

Figuur 1.3 Uitgaven en inkomsten, schuld in het basispad en pad zonder houdbaarheidsoverschot



In 2023 zijn de overheidsinkomsten groter dan de overheidsuitgaven exclusief rente; het primaire saldo is 1,6% bbp. Na 2023 nemen zowel de uitgaven als de inkomsten nog toe ten opzichte van het bbp (figuur 1.3). De staatsschuld daalt ten opzichte van het bbp, waardoor de rentelasten dalen en de staatsschuld verder afneemt. Uiteindelijk wordt rond 2080 de staatsschuld helemaal afgelost en gaat de overheid vermogen opbouwen. Figuur 1.3 laat het spiegelbeeld zien van vorige vergrijzingsstudies; toen explodeerde de schuld bij constante arrangementen en was er een houdbaarheidstekort. Nu is er een houdbaarheidsoverschot van 0,4% bbp. Dit betekent dat wanneer de overheidsuitgaven met dat bedrag zouden worden verhoogd, de staatsschuld uiteindelijk stabiel wordt als percentage van het bbp (paarse lijn in figuur 1.3).

Figuur 1.4 Netto profijt per cohort over de rest van het leven, huidige uitkomsten en 2010-uitkomsten (contante waarden in duizenden euro's)



De gele lijn in figuur 1.4 geeft het gemiddelde netto profijt over de resterende levensloop per persoon uit een geboorteaar in een pad zonder houdbaarheidsoverschot. Figuur 1.2 geeft de profijten per leeftijd per jaar, in figuur 1.4 gaat het om het profijt over de rest van het leven. De toekomstige netto profijten worden teruggerekend naar 2010 en contant gemaakt. Het pad is technisch houdbaar gemaakt door een maatregel van 0,4% bbp die het jaarlijkse profijt van alle leeftijdsgroepen in gelijke mate verhoogt. De figuur laat zien dat de mensen die zijn geboren vóór 1958, per saldo profiteren. Het toekomstige profijt van onder andere de AOW en de zorg weegt voor deze groep dus zwaarder dan de te betalen belastingen. Dit profijt loopt op tot circa 160.000 euro voor de cohorten geboren tussen 1920 en 1940. De cohorten geboren na 1958 en vóór 2001 hebben per saldo over de rest van hun leven een negatief netto profijt. Dit loopt op tot circa 170.000 euro voor de gemiddelde persoon geboren rond 1984. De cohorten van na 2001 hebben per saldo profijt. Dit profijt bereikt uiteindelijk een waarde van 45 à 50.000 euro per persoon voor de cohorten van na 2020.

Figuur 1.4 geeft ook de netto profijten bij houdbaar beleid weer uit de studie *Vergrijzing verdeeld* uit 2010 (zie de paarse lijn). In die studie was sprake van een houdbaarheidsstekort van 4½% bbp; ook dit werd houdbaar gemaakt door een leeftijdsneutrale maatregel. Dit betekent dat het profijt per leeftijd in figuur 1.2 voor alle leeftijden evenveel naar beneden verplaatst werd. De vergelijking van de huidige uitkomsten met die uit 2010 laat duidelijk de invloed zien van het beleid dat is gevoerd in de afgelopen vier jaar. Dit beleid betrof voor een belangrijk deel hervormingen bij de AOW en de zorg, uitgavenposten die de ouderen raken. Deze groep profiteert nu minder van de overheid. De figuur laat zien dat daardoor het toekomstige profijt van de groep geboren vóór 1964 door het beleid lager uitvalt. Het netto profijt voor de jongere en toekomstige generaties wordt juist hoger. Voor de mensen met jonge leeftijden verandert het profijt niet zo veel door het beleid (zie figuur 1.2), terwijl ze wel last hadden van de leeftijdsneutrale maatregel voor het houdbaar maken.

1.5 Interpretatie houdbaarheidssaldo

De analyse in hoofdstuk 3 laat zien dat er nu een positief houdbaarheidssaldo is van 0,4% bbp. Bij de gemaakte aannames in het basispad betekent dit dat de overheidsfinanciën houdbaar zijn als de overheidsuitgaven vanaf 2018 met 0,4% bbp verhoogd zouden worden. Het houdbaarheidssaldo hangt in belangrijke mate af van enkele gemaakte aannames in het basispad. Van belang zijn de aannames van constante arrangementen, de economische uitgangssituatie (in deze analyse 2023) en enkele technische onzekerheden.

In onze analyse gaan we uit van constante arrangementen. Dit is niet het zelfde als ongewijzigd beleid. Vooral in de zorg is het mogelijk dat de uitgaven bij het huidige beleid meer stijgen dan volgens constante arrangementen. In de analyse van de houdbaarheid is de impliciete aanname dat deze extra zorguitgaven worden gefinancierd met eigen betalingen. Het is ook mogelijk de hogere uitgaven te dekken met hogere lasten, bij de Zvw-uitgaven is dit het huidige beleid.

Overheidsuitgaven en -inkomsten worden doorgetrokken vanaf het eindjaar (2023) van het *Moderate Recovery* scenario. Een andere inschatting van de uitgangssituatie heeft ook direct gevolgen voor het houdbaarheidssaldo. Elke raming is onzeker, dus ook de uitgangssituatie voor de houdbaarheidsberekeningen. We gebruiken het behoedzame aanbodscenario *Moderate Recovery* vanuit prudentie; zo is de kans op tegenvallers kleiner dan de kans op meevallers. De kans op een tegenvallende economische ontwikkeling is echter niet denkbeeldig, zoals het scenario *Delayed Recovery* laat zien.

Tabel 1.2 Enkele varianten en het effect op het houdbaarheidssaldo

	% bbp
Effect op houdbaarheidssaldo bij:	
Discontovoet 0,5% lager	-0,8
Arbeidsproductiviteitsgroei 0,5%-punt lager	0,5
1% hogere arbeidsparticipatie	0,3
Twee jaar hogere levensverwachting	-0,3
10% hogere fertiliteit	-0,2
Niet opschuiven zorgprofiel	-0,6
Geheel opschuiven zorgprofiel	0,6
Collectieve zorguitgaven 1%-punt hogere groei	-5,6
Belastingen op huishoudens 0,5% bbp lager	-0,4
Indirecte belastingen 0,5% bbp lager	-0,4

Er zijn ook belangrijke technische aannames die de inschatting van het houdbaarheidssaldo onzeker maken. Tabel 1.2 laat zien hoe verschillende aannames het houdbaarheidssaldo beïnvloeden. Het CBS heeft diverse malen de levensverwachting opwaarts herzien (zie figuur 1.1). Zou de levensverwachting nog twee jaar hoger uitvallen, dan stijgen bijvoorbeeld de zorgkosten en verslechtert het houdbaarheidssaldo van 0,4% bbp in het basispad naar 0,1% bbp. Evenzo hebben een andere discontovoet (waarde die gebruikt wordt om toekomstige stromen naar het heden te vertalen), arbeidsparticipatie en arbeidsproductiviteitsgroei effect op de houdbaarheid. Hoofdstuk 5 bevat een uitgebreide bespreking van deze

varianten. Daarin staan ook meer beleidsmatige varianten, zoals het verlagen van de belastingen of een hogere groei van de collectieve zorguitgaven.

1.6 Perspectief

Het kan verstandig zijn om de staatsschuld niet te ver te laten oplopen om toekomstige negatieve schokken te kunnen opvangen (Lukkezen en Suyker, 2013a). Hoge schuld niveaus hangen samen met perioden van lage economische groei. Vanaf een niveau van 80% bbp lijkt het erop dat de staatsschuld de economische groei kan afremmen. Het is prudent om een marge aan te houden ten opzichte van dat niveau. In het pad zonder houdbaarheidsoverschot daalt de schuldquote tot 60% bbp in 2037, en daarna verder tot 40% bbp, ruim onder het niveau waarop effecten op de economische groei verwacht worden.

In Europees verband is een aantal restricties op EMU-saldo en -schuld afgesproken. Een bekende eis is dat het EMU-tekort onder de 3% bbp moet blijven. De schuldquote moet met een zeker tempo dalen richting de 60% bbp. Tot slot is er een eis voor het structurele EMU-saldo, dat is het saldo gecorrigeerd voor conjuncturele invloeden. Voor Nederland is de eis dat dit saldo op middellange termijn minimaal -0,5% bbp is.

De uitkomsten in het basispad voldoen in grote lijnen aan de Europese eisen. Het EMU-saldo komt niet meer onder de -3% bbp, het structurele EMU-saldo in 2023 is -0,4% bbp en de staatsschuld daalt richting de 60% bbp. Afhankelijk van de striktheid waarmee de laatste eis wordt gehanteerd, voldoet de Nederlandse staatsschuld mogelijk niet in elk jaar aan het vereiste tempo waarmee de schuld moet dalen.

In het pad zonder houdbaarheidsoverschot, waarin de uitgaven in 2018 met 0,4% bbp worden verhoogd, wordt niet meer aan de Europese eis voor het structurele saldo voldaan. Het EMU-saldo zou dan in 2023 uitkomen op -0,8% bbp en omdat dit (bij constructie) een conjunctureel neutraal jaar is, zou ook het structurele saldo -0,8% bbp zijn. Dit is een groter tekort dan toegestaan volgens het Europese *Medium Term Objective* (MTO).

De Europese Commissie analyseert ook met enige regelmaat de houdbaarheid van de Nederlandse overheidsfinanciën. In hun meest recente analyse komen ze uit op een houdbaarheidstekort van 5,9% bbp voor Nederland (Europese Commissie, 2012). Er is een aantal belangrijke verschillen in de analyse. Ten eerste neemt de Europese Commissie alleen beleidsmaatregelen mee als deze zijn vastgelegd in wetten. Het CPB neemt ook de effecten van voorgenomen beleid mee, zoals beschreven in het regeerakkoord. Verder houdt de Europese Commissie geen rekening met het effect die de oplopende pensioenuitkeringen hebben op de btw. In onze houdbaarheidsanalyse houden we daar wel rekening mee. Paragraaf 4.3 geeft een compleet overzicht van de verschillen.

1.7 Ouderenzorg

Vergrijzing heeft belangrijke gevolgen voor de collectieve zorguitgaven. Hoofdstuk 3 laat zien dat bij de aannahme van constante arrangementen de collectieve zorguitgaven met 3%-punt van het bbp toenemen in de periode tot 2060. In deze houdbaarheidsstudie hanteren we de aannahme van constante arrangementen: ruwweg betekent dit dat het aantal handen aan het bed constant blijft. De hoeveelheid zorgdiensten die verleend wordt, hangt af van de productiviteit van die handen aan het bed.

Tabel 1.3 Groei van de zorguitgaven lag in het verleden boven constante arrangementen

	Totale zorg	Langdurige zorg	Curatieve zorg
	% per jaar		
Nominale groei zorguitgaven (a)	7,1	7,4	7,0
Uitgavengroei bij constante arrangementen (b)	5,6	5,8	5,3
w.v. nominale loongroei	4,5	4,5	4,5
bevolking	1,3	1,9	0,9
gezondheid	-0,2	-0,6	-0,1
Groei boven constante arrangementen (a) - (b)	1,5	1,6	1,7

In het verleden was de groei van de zorguitgaven hoger dan het geval zou zijn geweest als de arrangementen constant zouden zijn gehouden (tabel 1.3). Het verschil is 1,5%-punt per jaar. Een variant in paragraaf 5.2 laat zien dat het houdbaarheidssaldo met 5,6% bbp verslechtert als de collectieve zorguitgaven jaarlijks 1% meer stijgen. De overheid geeft dan in 2060 ruim 7% bbp meer uit aan zorg.

We bekijken in hoofdstuk 6 de ontwikkeling van de uitgaven en geleverde ouderenzorg in het verleden. Zo proberen we zicht te krijgen op wat de aannahme van constante arrangementen in het geval van de ouderenzorg betekent. Hoe verhoudt de uitgavengroei in de ouderenzorg in het verleden zich tot constante arrangementen, en hoe is de groei van de zorguitgaven gerelateerd aan de groei in zorgvolume?

De uitgaven aan langdurige zorg hebben zich de afgelopen decennia sneller ontwikkeld dan op basis van constante arrangementen: tussen 1973 en 2010 lag de jaarlijkse groei 1,6% hoger dan op basis van demografie en loonontwikkeling viel te verwachten. Of deze uitgavengroei in de langdurige ouderenzorg ook geleid heeft tot een uitbreiding van de hoeveelheid en kwaliteit van zorg, blijkt lastig te bepalen. Wel is duidelijk dat de arbeidsproductiviteitsontwikkeling in de ouderenzorg achterblijft bij die in andere sectoren, waaronder de curatieve zorg. Aangezien de loonontwikkeling in de ouderenzorg vergelijkbaar is met die in de rest van de economie, leidt dit ertoe dat de groei in het aantal zorgdiensten bij constante arrangementen achterblijft bij die in andere sectoren. Wanneer de arbeidsproductiviteitsgroei in de ouderenzorg ook in de toekomst achterblijft, zou dit een reden kunnen zijn voor extra uitgavenstijgingen bovenop de demografie.

Paragraaf 6.6 verkent daarom hoe extra uitgaven aan ouderenzorg zijn te financieren en wat de gevolgen daarvan zijn voor de herverdeling tussen generaties. In de varianten stijgen de collectieve uitgaven aan ouderenzorg jaarlijks 1%-punt meer. In 2060 komen deze dan 1,4% bbp hoger uit. In een omslagstelsel betaalt iedereen mee aan deze hogere uitgaven, de baten slaan neer bij de hogere leeftijden. Dat heeft grote gevolgen voor de herverdeling tussen generaties; jonge en toekomstige generaties betalen dan voor de zorg van de oudere cohorten. Mensen die geboren zijn rond 1970 profiteren het meest; zij maken de oploop van de zorgkosten tot 2060 mee en tijdens hun werkzame leven, als ze via de inkomstenbelasting betalen, zijn de kosten nog niet zo veel gestegen.

Cohortspecifieke premies zijn een alternatieve financieringsbron. Elk cohort 'spaart' dan voor zijn eigen extra zorguitgaven door middel van een premie via de belastingen. Er is dan geen herverdeling nodig over de cohorten. De analyse verkent nog twee alternatieve financieringsopties; een waarbij de belastingen direct worden verhoogd en een waarbij er een premie komt voor 65-plussers die geleidelijk oploopt.

2 De economische omgeving

2.1 Inleiding

De overheidsfinanciën hangen sterk af van de bevolkingssamenstelling. Jongeren profiteren van onderwijs en betalen weinig belasting. De betaalde belasting en premies stijgen met de leeftijd tot ongeveer 60 jaar. Ouderen ontvangen AOW en profiteren relatief veel van de collectieve zorg. Voor de toekomst van de overheidsfinanciën is dus zowel de ontwikkeling van de bevolkingssamenstelling van belang, als de verdeling van inkomsten en uitgaven naar leeftijd. Paragraaf 2.2 gaat in op de demografische ontwikkelingen; de levensverwachting stijgt, het aantal ouderen neemt toe. Door de verhoging van de AOW-leeftijd gaan we ook langer werken. Paragraaf 2.3 beschrijft de verdeling van de baten en lasten die de verschillende leeftijdsgroepen hebben. Deze paragraaf laat ook zien dat het beleid dat de afgelopen jaren is ingezet, het netto profijt van de overheid (verschil tussen baten en lasten) heeft verlaagd. Vooral op hogere leeftijden is het netto profijt gedaald, door de verhoging van de AOW-leeftijd en de hervorming in de zorg. Paragraaf 2.4 gaat daarom in meer detail in op de verdeling van zorguitgaven naar leeftijd.

Voor de toekomstige overheidsfinanciën is verder van belang hoe de economie zich de komende decennia ontwikkelt. Paragraaf 2.5 gaat hierop in. Voor de periode tot en met 2023 sluiten we aan bij het *Moderate Recovery* scenario uit Gelauff et al. (2014). Voor de jaren daarna maken we enkele veronderstellingen voor de economische ontwikkelingen. In hoofdstuk 5 laten we zien wat de gevolgen zijn voor de houdbaarheidsanalyse als er andere aannames gemaakt zouden zijn, bijvoorbeeld voor de arbeidsparticipatie of de groei van de arbeidsproductiviteit.

2.2 Demografie en arbeidsaanbod

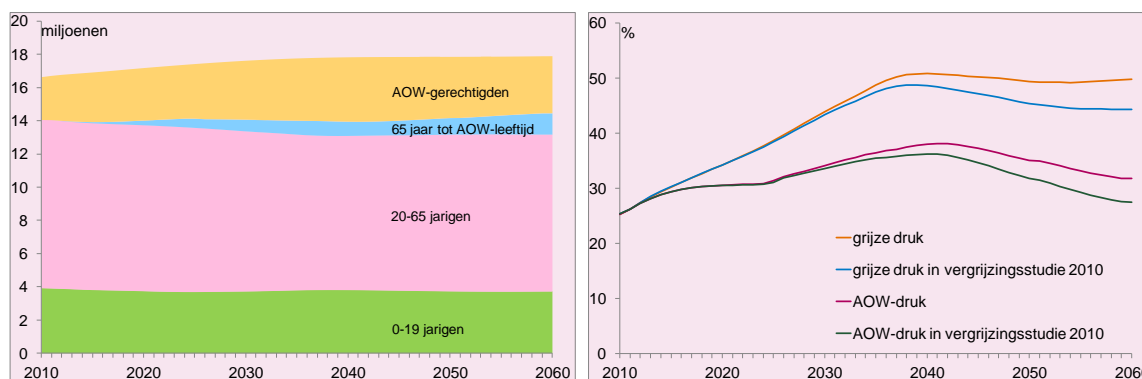
Demografische ontwikkelingen

De Nederlandse bevolking wordt steeds ouder. Volgens de laatste bevolkingsprognose van het CBS stijgt de levensverwachting bij geboorte van 80 jaar in 2014 naar 88 jaar in 2060 (Van Duin en Stoeldraijer, 2013). Samen met het verwachte vruchtbaarheidscijfer van 1,75 kinderen per vrouw (ruimschoots onder het vervangingsniveau van 2,1) en ondanks een positief migratiesaldo van twintigduizend personen per jaar met een gemiddelde leeftijd van 28 jaar, leidt dit tot een toenemende vergrijzing van de bevolking.

Het aandeel 65-plussers stijgt naar verwachting van 19% in 2014 naar 27% in 2040. Dit gaat vrijwel volledig ten koste van het aandeel van de bevolking van 20-65 jaar (zie figuur 2.1). De totale Nederlandse bevolking groeit naar verwachting tot 2060, al wordt die groei rond 2050 vrijwel nul. Er zijn dan naar verwachting 17,8 miljoen Nederlanders. Het CBS verwacht dat het geboorteoverschot zal dalen van dertigduizend in 2014 naar een tekort van

achttienduizend rond 2045. Dankzij het verwachte positieve migratiesaldo van twintigduizend blijft de bevolking nagenoeg constant.

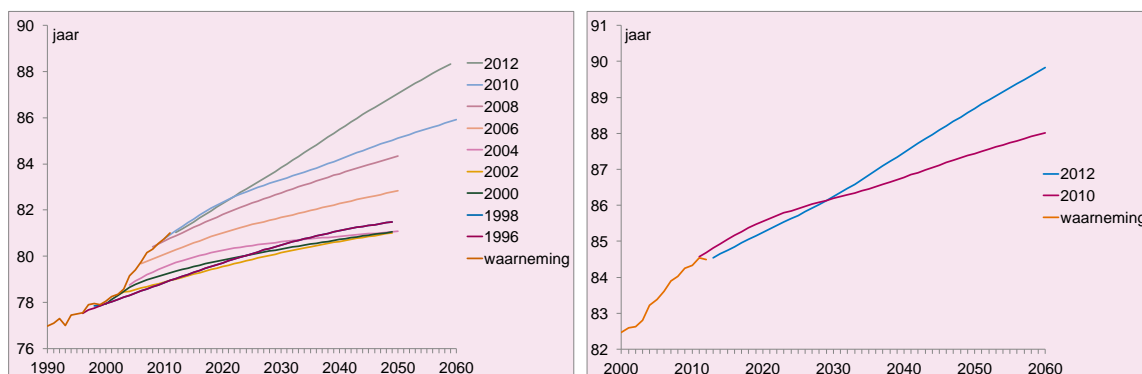
Figuur 2.1 Ontwikkeling van de bevolking naar leeftijdsgroepen



Grijze druk is (65-plussers / 20-64-jarigen) en AOW-druk is (AOW-gerechtigden / groep 20 jaar tot de AOW-leeftijd)

De grijze druk wordt vaak gedefinieerd als het aantal 65-plussers als percentage van het aantal 20-64-jarigen. De grijze druk stijgt van 29% in 2014 naar 51% in 2040 (figuur 2.1). Daarna blijft deze vrijwel constant tot 2060. De keuze van de leeftijd van 65 jaar in bovenstaande definitie is echter niet meer vanzelfsprekend vanwege de verhoging van de AOW-leeftijd. De AOW-druk (het aantal AOW-gerechtigden als percentage van het aantal personen vanaf 20 jaar tot de AOW-gerechtigde leeftijd) kent een vlakker verloop. Na 2040 is zelfs een daling van het percentage zichtbaar van een top van 38% in 2041 tot 32% in 2060.

Figuur 2.2 Levensverwachting bij geboorte (links) en vanaf 65 jaar (rechts) bij verschillende CBS-prognoses



In deze studie wordt gerekend met een levensverwachting die in 2050 voor mannen 2,5 jaar en voor vrouwen 2,9 jaar hoger is dan bij de vorige vergrijzingsstudie (Van der Horst et al., 2010). Vooral daarom is de grijze druk in deze studie hoger dan in de vorige. Het verschil is 5,4 %-punt in 2060 (zie figuur 2.1). In achtereenvolgende CBS-prognoses is de levensverwachting steeds naar boven bijgesteld (zie figuur 2.2), vanwege sterk stijgende realisaties. In 2012 is tevens de prognosemethode veranderd (Stoeldraijer et al., 2012). De nieuwe methode van de CBS-sterfteprognose uit 2012 houdt rekening met de sterfteontwikkelingen in andere West-Europese landen. Bovendien wordt informatie over

ontwikkelingen in roken er op een systematische wijze in betrokken. Het CBS verwacht dat hierdoor de bijstellingen tussen opeenvolgende prognoses kleiner zullen worden.

Twee definities van levensverwachting

De *periode-levensverwachting* is de levensverwachting uitgaande van de sterftেকansen in een periode (bijvoorbeeld in een bepaald kalenderjaar). Daarbij worden de sterftেকansen van dat ene kalenderjaar gebruikt. De *cohort-levensverwachting* is de levensverwachting van een cohort met een bepaald geboortjaar. Daarbij wordt rekening gehouden met de ontwikkeling van de sterftেকansen gedurende de ruim honderd jaar vanaf dat geboortjaar.

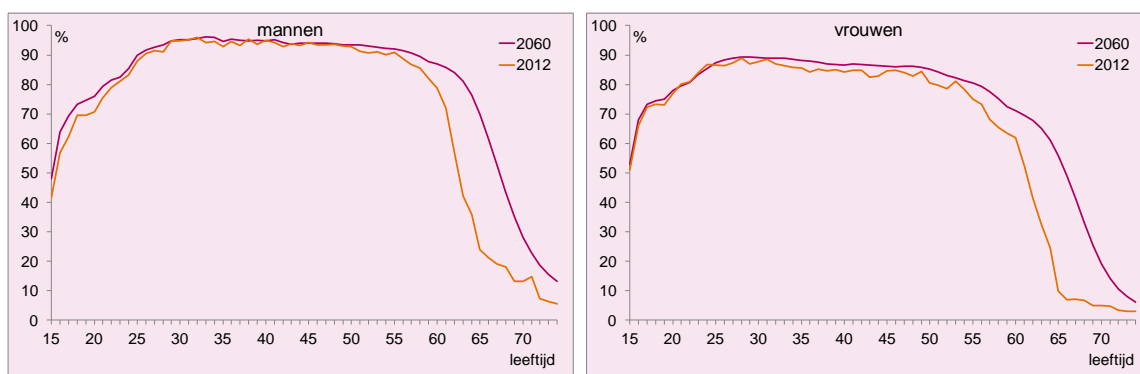
Omdat de sterftেকansen al jaren dalen en er geen aanwijzing is dat die trend binnenkort stopt, is de cohort-levensverwachting voor een bepaald jaar hoger dan de periode-levensverwachting voor datzelfde jaar. Dat kan ongeveer 15 jaar verschillen. Zo is de periode-levensverwachting in 2012 79 jaar voor mannen en 83 jaar voor vrouwen (CBS, 2013). De cohort-levensverwachting in 2012 is tussen 92 en 99 jaar voor mannen en tussen 96 en 104 jaar voor vrouwen (De Beer, 2013).

De periode-levensverwachting is de meest gebruikelijke definitie, maar de cohort-levensverwachting sluit beter aan bij wat we ons er intuïtief bij voorstellen. Desondanks wordt de cohort-levensverwachting zelden gebruikt. Daarvoor moet men namelijk de sterftেকansen meer dan honderd jaar vooruit voorspellen. Immers, een deel van de baby's die in 2012 zijn geboren, zullen in 2112 nog leven. Het definitieve cijfer voor de cohort-levensverwachting van 2012 is pas bekend in de 22e eeuw; de periode-levensverwachting in 2012 is nu al bekend.

Arbeidsaanbod

De raming van het arbeidsaanbod maakt gebruik van de hierboven beschreven bevolkingsprognose uit 2013, gecombineerd met een prognose van de participatiegraden² naar leeftijd en geslacht. Daarbij wordt verondersteld dat de huidige trendmatige ontwikkeling van stijgende participatiegraden van vrouwen en vooral ouderen geleidelijk zal afzwakken. Het tempo waarin dat gebeurt, is onzeker. De participatie van ouderen zal niettemin blijven stijgen door de koppeling van de AOW-leeftijd aan de levensverwachting.

Figuur 2.3 Participatiegraad mannen (links) en vrouwen (rechts), 2012 en 2060

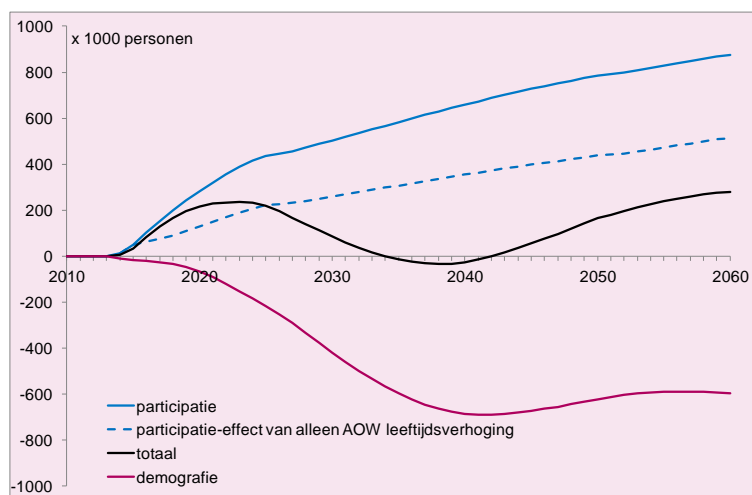


² De *participatiegraad* is gedefinieerd als het arbeidsaanbod als percentage van de bevolking. Het arbeidsaanbod is de som van de werkzame personen uit de Nationale rekeningen en de werkloze beroepsbevolking (internationale definitie) uit de Enquête Beroepsbevolking. Zie Euwals et al. (2014) voor de details van deze arbeidsaanbodraming.

Figuur 2.3 toont de verwachte ontwikkeling van de participatiegraden tussen 2012 en 2060 voor mannen en vrouwen. Naar verwachting stijgt vooral de participatiegraad van ouderen als gevolg van de AOW-leeftijdsverhoging. De AOW-leeftijd stijgt volgens het huidige beleid van 65 jaar in 2012 naar 67 jaar in 2023. Daarna stijgt deze, afhankelijk van de levensverwachting, door naar 71,5 jaar in 2060. Net als in CPB (2008) veronderstellen we in deze projectie dat een stijging van de AOW-leeftijd met een jaar leidt tot een verlenging van de deelname aan de arbeidsmarkt van een half jaar (gebaseerd op Mastrobuoni, 2009).

Figuur 2.4 laat zien dat het arbeidsaanbod nog stijgt tot 2023, vooral als gevolg van de stijgende participatie. Daarna krijgt het demografie-effect de overhand en daalt het arbeidsaanbod tot 2038. In dat jaar is de grijze druk op zijn hoogtepunt: er zijn dan relatief veel ouderen, die een relatief lage participatiegraad hebben. Vanaf 2038 stijgt het arbeidsaanbod weer tot 2060, vooral vanwege de stijgende participatie van ouderen. Het participatie-effect wordt voor iets meer dan de helft veroorzaakt door de AOW-leeftijdsverhoging.

Figuur 2.4 Decompositie arbeidsaanbod, mutaties t.o.v. 2013



De ontwikkeling van het arbeidsvolume (in gewerkte uren) zal naar verwachting lager liggen dan die in personen. Dit wordt veroorzaakt door het stijgende aandeel vrouwen en ouderen; groepen die relatief meer in deeltijd werken.

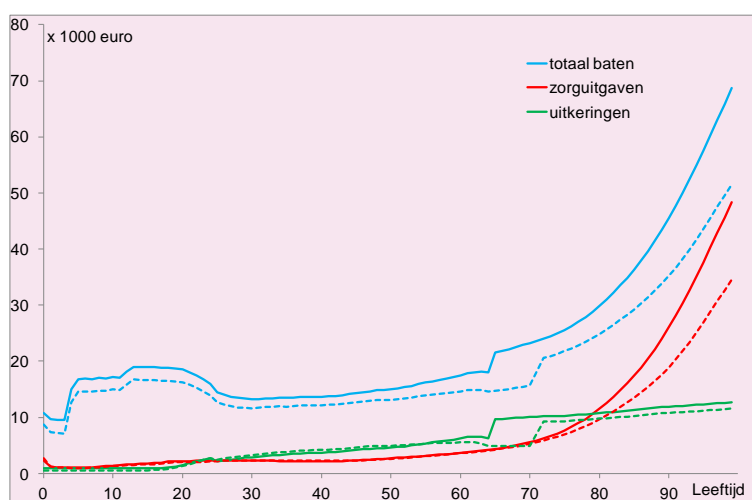
2.3 Baten en lasten van de overheid naar leeftijd

De baten van overheidsuitgaven en de belastingverplichtingen zijn leeftijdsafhankelijk. Dit is belangrijk voor de toekomst van de overheidsfinanciën omdat door vergrijzing oudere leeftijdsgroepen steeds groter worden. Figuur 2.5 laat de baten van de uitgaven zien naar leeftijd. Dit leeftijdsprofiel toont voor alle leeftijdsgroepen, in duizenden euro's per jaar, de gemiddelde baten per persoon.³ In deze baten zijn uitkeringen en subsidies opgenomen

³ Het gaat hierbij om individuen en niet om huishoudens.

alsook het profijt in natura in de vorm van zorg, onderwijs en de algemene publieke voorzieningen zoals openbaar bestuur en defensie.⁴ Dit leeftijdsprofiel laat zien dat de baten oplopen met de leeftijd. Na een herijking van het profijt, door het afronden van de onderwijsperiode, stijgen boven de 25 jaar de baten met de leeftijd. De figuur laat zien dat dit wordt veroorzaakt door de sociale zekerheid⁵ en de zorg. Bij de sociale zekerheid loopt het profijt tot de leeftijd van 65 jaar op door een toenemend beroep op de arbeidsongeschiktheids- en werkloosheidsregelingen, en boven de 65 jaar profiteert iedereen van de AOW. Bij de zorg stijgen de kosten van ziekenhuisopnames, wordt in toenemende mate een beroep gedaan op thuiszorg en stijgt de kans op opname in een verzorgings- of verpleeghuis (zie de bespreking hierna in paragraaf 2.4). De baten van de algemene publieke voorzieningen, zoals openbaar bestuur en defensie, worden voor alle leeftijdsgroepen gelijk verondersteld.

Figuur 2.5 Leeftijdsprofielen van baten van de overheid in 2010 (doorgetrokken lijn) en 2060 (stippellijn)



Figuur 2.5 laat zien dat het geschaalde, dat wil zeggen voor de veranderingen in inkomen gecorrigeerde, profiel van baten van de overheid in 2060 is verschoven ten opzichte van 2010.⁶ Dit is vooral het gevolg van bezuinigingen bij de algemene publieke voorzieningen en hervormingen van de AOW en zorg. De gevolgen zijn het grootst voor ouderen. Bij de leeftijdsgroep vlak boven de leeftijd van 65 jaar is zichtbaar hoe de verhoging van de AOW-leeftijd het profijt van de sociale zekerheid verlaagt. De groene lijn in 2060 maakt een knik naar beneden vanaf 65 jaar⁷ en herstelt langzaam richting het niveau van 2010. Bij de zorg leidt de hervorming van de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ, zie de bespreking in paragraaf 2.4) vooral bij de 80-plussers tot een verlaging van de baten. Dit is goed zichtbaar door de twee rode lijnen in figuur 2.5 met elkaar te vergelijken. De verlaging

⁴ De baten van deze overheidsuitgaven worden gelijkgesteld aan de kosten voor de overheid.

⁵ Deze gegevens zijn gebaseerd op Barb en Bruil (2014).

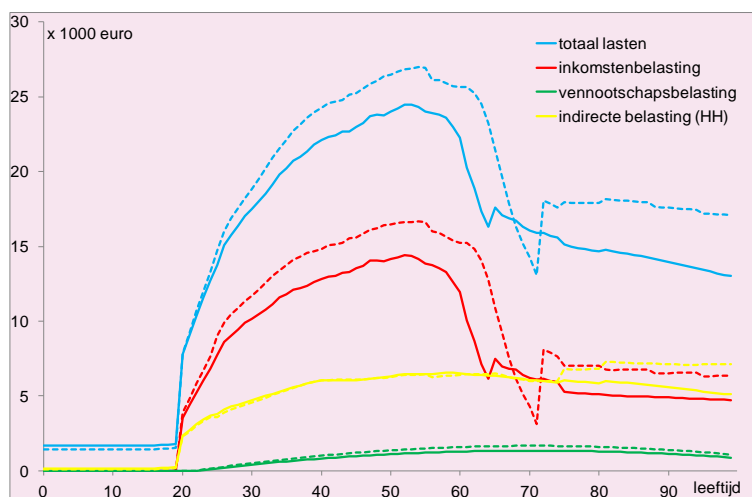
⁶ Bij deze berekening voor 2060 worden de feitelijke bedragen in 2060 gecorrigeerd voor de productiviteitsgroei in de tussenliggende periode, zodat de profielen voor beide jaren vergelijkbaar zijn (zie de uiteenzetting in paragraaf 3.2).

⁷ De oorzaak van deze knik is vooral gelegen in de daling van het profijt van de werkloosheidsregelingen vlak voor de leeftijd van 65 jaar. Dit lage profijt wordt doorgetrokken bij verhoging van de AOW-leeftijd. Dit effect wordt versterkt door de verkorting van de WW-duur als gevolg van de Wet Werk en Zekerheid.

bij de leeftijdsgroep jonger dan 65 jaar, die zichtbaar is door de twee blauwe lijnen in figuur 2.5 met elkaar te vergelijken, is een gevolg van bezuinigingen op algemene publieke uitgaven, zoals openbaar bestuur, infrastructuur en subsidies.

Figuur 2.6 illustreert de leeftijdsafhankelijkheid aan de inkomstenkant van de overheidsfinanciën. Deze toont voor 2010 het leeftijdsprofiel van de gemiddelde lasten per persoon, in de vorm van belastingen en sociale premies. Dit wordt uitgesplitst in drie categorieën: inkomstenbelasting en sociale premies, vennootschapsbelasting en indirecte belasting. Het profiel voor de inkomstenbelasting⁸ loopt op tussen de 20 en 55 jaar door een stijgende participatie en een oplopend loonniveau. Daarna daalt deze door afnemende participatie. Boven de 65 jaar is de belastingverplichting lager door een daling van inkomsten en een lagere effectieve belastingdruk doordat gepensioneerden zijn vrijgesteld van het betalen van AOW-premie. Het profiel van de indirecte belasting (vooral btw) is veel vlakker, doordat hier geen sprake is van een leeftijdsafhankelijk tarief en huishoudens consumptie spreiden over de levensloop. Het profiel van de vennootschapsbelasting loopt, in lijn met het bezit van vermogen, geleidelijk op tot de leeftijd van 60 jaar om daarna weer te dalen. Aangenomen wordt dat deze belasting uiteindelijk wordt opgebracht door aandeelhouders.

Figuur 2.6 Leeftijdsprofielen van lasten in 2010 (doorgetrokken lijn) en 2060 (stippellijn)



Figuur 2.6 laat zien dat de lastendruk in 2060 hoger is dan in 2010. Dit is vooral het geval bij de inkomstenbelasting door een aantal lastenverhogende maatregelen, onder andere door de beperking van het Witteveen kader. De sterke dip bij de inkomstenbelasting in het profiel voor 2060 bij de leeftijden rondom de 70 jaar is het gevolg van het wegvallen van inkomsten. De AOW- en pensioenleeftijd zijn sterk verhoogd, in totaal met 6,5 jaar, en dit wordt maar voor circa de helft opgevangen door verlenging van het verblijf op de arbeidsmarkt. Ook de indirecte belastingen dragen bij aan de hogere lastendruk door een stijging van het btw-tarief en hogere milieulasten. Bij de ouderen speelt bovendien een rol dat wordt

⁸ Hierna wordt bij gebruik van de term 'inkomstenbelasting' ook bedoeld op de sociale premies. Dit geldt overigens niet voor de pensioenpremies.

geconsumeerd uit het opgelopen vermogen in eerdere jaren. De stijging van de vennootschapsbelasting is vooral een gevolg van conjunctuurherstel in de eerste jaren en het uitgewerkt zijn van de mogelijkheid van verliescompensatie die in 2010 een aanzienlijk effect had op deze belasting.

Figuur 2.7 toont het netto profijt van de Nederlandse overheid voor alle leeftijdsgroepen. Het is het verschil tussen de baten uit figuur 2.5 en de lasten uit figuur 2.6. We zien dat in 2010 mensen jonger dan 25 en ouder dan 65 jaar meer ontvangen van de overheid dan ze betalen. Mensen jonger dan 25 jaar profiteren van uitgaven aan onderwijs, kinderbijslag, zorg en algemene publieke goederen, terwijl ze vooral belasting over consumptie betalen. Voor mensen jonger dan 25 jaar is het netto profijt van de overheid gemiddeld tienduizend euro per jaar. Vanaf de leeftijd van 25 jaar draagt men gemiddeld netto bij aan de overheid. Via de inkomstenbelasting en indirecte belasting gaan mensen meer betalen aan de overheid, terwijl ze minder ontvangen. Het netto profijt is daardoor negatief. Vanaf 65 jaar is het netto profijt weer positief, omdat mensen boven de 65 jaar minder belasting betalen en tevens profiteren van de AOW. Daarbij stijgt het netto profijt snel met de leeftijd vanwege de oploop van de collectieve uitgaven aan gezondheidszorg.

Het, voor inkomensstijgingen gecorrigeerde, geschaalde netto profijt is in 2060 aanzienlijk neerwaarts aangepast, vanwege batenverlagingen en lastenverhogingen. Zo is het netto profijt van een 80-jarige verlaagd van ruim 15.000 euro in 2010 naar 7000 euro in 2060, en is de netto contributie van een 40-jarige in deze periode verhoogd van 8400 euro naar 12.000 euro. De periode tot waar men per saldo bijdraagt aan de overheidsfinanciën wordt verlengd van 62 naar 70 jaar. De gevolgen hiervan voor de overheidsfinanciën worden besproken in hoofdstuk 3.

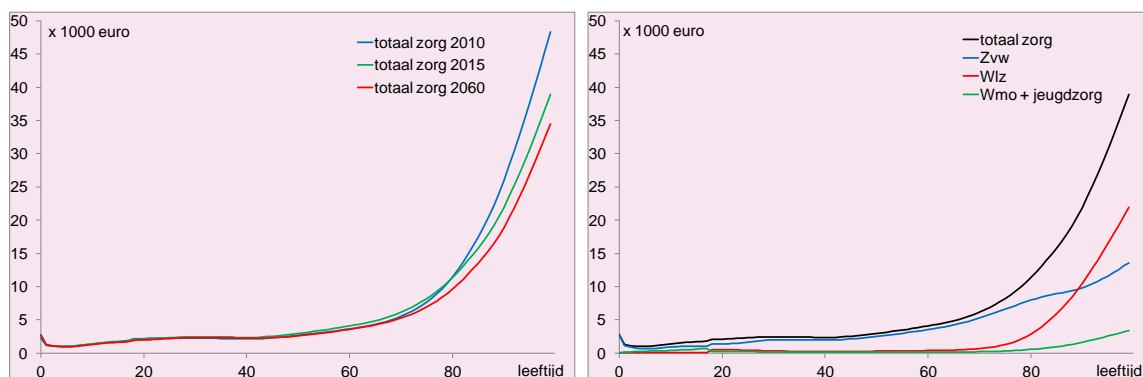
Figuur 2.7 Leeftijdsprofiel van netto profijt van de overheid in 2010 en 2060



2.4 Het profijt van zorg

Het profijt van de collectieve zorg hangt zeer sterk af van de leeftijd, zoals figuur 2.8 laat zien. Tot de leeftijd van 50 jaar liggen de gemiddelde zorgkosten onder de drieduizend euro per jaar. Daarna beginnen ze steeds sterker te stijgen. Op 70-jarige leeftijd zijn de zorgkosten gemiddeld bijna zesduizend euro, voor een 80-jarige dertienduizend euro, en voor een 99-jarige zelfs vijftigduizend euro. De hoge zorguitgaven van ouderen komen voor het grootste deel voor rekening van de langdurige institutionele zorg.

Figuur 2.8 Leeftijdsprofiel van zorguitgaven in 2010, 2015 en 2060, en met onderverdeling in 2015



Figuur 2.8 laat zien dat de uitgaven per leeftijd in 2060 lager zijn (rode lijn). Dit heeft twee oorzaken. Ten eerste zal in 2015 een hervorming van de langdurige zorg plaatsvinden. Deze hervorming gaat gepaard met een taakstelling. Dit is te zien in het leeftijdsprofiel voor 2015 (groene lijn). Omdat ouderen relatief veel langdurige zorg gebruiken, heeft deze taakstelling vooral invloed op de gemiddelde zorguitgaven bij de hoogste leeftijdsgroepen. Ten tweede houden we bij de ontwikkeling van het zorgprofiel rekening met de verwachte verbetering van de gezondheidstoestand van de bevolking. De levensverwachting zal in de komende decennia toenemen. De vraag is in hoeverre die extra levensjaren zullen leiden tot extra zorguitgaven. Als in de toekomst meer mensen 95 jaar zullen worden, hebben die dan nog steeds het zelfde zorggebruik als de huidige 95-jarigen, of schuift het leeftijdsprofiel op met de levensverwachting? Hoewel er inderdaad aanwijzingen zijn dat het zorggebruik mee schuift met de levensverwachting, is er geen consensus over de mate waarin dat gebeurt. Wij hanteren dezelfde aanname als de Europese Commissie (2009) dat de helft van elk extra levensjaar wordt doorgebracht in goede gezondheid en dat de andere helft leidt tot extra zorgvraag. Dit betekent dat de zorguitgaven van een 65-jarige in 2060 even hoog zijn als die van een 64-jarige in 2010, als de resterende levensverwachting van 65-jarigen over deze periode stijgt met twee jaar. Het effect van de verbeterende gezondheid is dat het leeftijdsprofiel voor 2060 lager ligt dan dat van 2015. Omdat het profiel het steilst is voor de hoogste leeftijden, is het effect voor deze leeftijden het sterkst.⁹

⁹ In Vergrijzing verdeeld werd het zorgprofiel verschoven met de winst in levensverwachting vanaf de geboorte in plaats van de resterende levensverwachting.

De hervorming van de langdurige zorg in 2015 heeft gevolgen voor de verdeling van taken en voor de financiering. Kosten voor langdurige zorg worden nu nog grotendeels gefinancierd uit de AWBZ. In 2015 zal de AWBZ worden vervangen door de Wet langdurige zorg (Wlz). De Wlz is bedoeld voor het financieren van langdurige institutionele zorg voor ouderen en langdurige geestelijke gezondheidszorg (langer dan drie jaar). De overige delen van de huidige AWBZ, zoals begeleiding, persoonlijke verzorging, wijkverpleging en de eerste drie jaar van de geestelijke gezondheidszorg, zullen worden overgeheveld naar de Zorgverzekeringswet (Zvw) en naar de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo), uitgevoerd door gemeenten. Ook de langdurige zorg voor jongeren zal grotendeels worden overgeheveld naar de gemeenten.

Het rechterpaneel van figuur 2.8 laat de leeftijdsprofielen voor de afzonderlijk regelingen in 2015 zien. Dat zijn dan de Zvw, Wlz en Wmo. Bij de Wmo is ook de jeugdzorg door gemeenten inbegrepen. Omdat de hervormingen nog niet zijn doorgevoerd, moeten we zelf een inschatting maken van deze profielen. De constructie van de profielen wordt uitgelegd in een kader. In de figuur is duidelijk te zien dat de uitgaven aan Wlz-zorg het sterkst stijgen met de leeftijd: tot zestig jaar zijn de gemiddelde uitgaven zeer beperkt, maar daarna stijgen ze tot ongeveer 37.000 euro voor 99-jarigen.

Constructie van de leeftijdsprofielen voor de zorg

Wij gaan uit van de leeftijdsprofielen van gemiddelde zorguitgaven voor de regelingen (Zvw, Wlz en Wmo) zoals die in 2015 zullen gaan gelden. De recente studie *Kosten van Ziekten* geeft een overzicht van de gemiddelde kosten per leeftijd voor de Zvw en AWBZ in 2011 (RIVM, 2013). Wij moeten deze profielen dus zelf schalen naar de nieuwe regelingen in 2015. Uitgangspunt hierbij is de (voorgenomen) indeling van de onderdelen van de huidige AWBZ over de verschillende regelingen (Zvw, Wmo en Wlz) per 2015, en de daarbij behorende bedragen. Voor de extramurale zorg maken we een onderscheid in functies (begeleiding, persoonlijke verzorging, verpleging, behandeling, kortdurend verblijf) en grondslag. Bij de intramurale zorg maken we een onderscheid in type zorg (verpleging en verzorging, gehandicaptenzorg en geestelijke gezondheidszorg) en zorgzwaarte.

Per onderdeel bepalen we het leeftijdsprofiel van het gebruik op basis van indicatiedata van het CIZ. Deze gebruiksprofielen wegen we met kosten per volume afkomstig van het Zorginstituut Nederland. Om de gemiddelde kosten per onderdeel in 2015 te bepalen, worden de voorgenomen bedragen in 2015 verdeeld over de gewogen gebruiksprofielen. De gemiddelde kosten per regeling (Zvw, Wmo, Wlz) kunnen dan worden bepaald door de relevante onderdelen bij elkaar op te tellen. Bij de Zvw en Wmo worden deze bedragen opgeteld bij het bestaande profiel uit de studie *Kosten van Ziekten*. De resulterende profielen worden gebruikt voor alle jaren van de studie. We gebruiken deze dus ook om de Zvw-, AWBZ- en Wmo-uitgaven in de jaren voor 2015 aan leeftijden toe te delen. Door de verschuiving van een deel van de extramurale AWBZ-zorg naar de Zvw in 2015, is het Zvw-profiel in 2015 steiler dan in de jaren daarvoor. Dit betekent dat wij in de jaren voor 2015 de gemiddelde Zvw-kosten van ouderen iets overschatten.

De hervorming van de langdurige zorg gaat gepaard met een ombuiging. We gaan uit van de stand van zaken zoals gerapporteerd in het *Centraal Economisch Plan 2014* (CPB 2014). In 2015 wordt er in het kader van de hervorming langdurige zorg een bezuiniging van 1,5 miljard euro ingeboekt. Op de huishoudelijke hulp binnen de al bestaande Wmo wordt aanvullend 0,5 miljard bezuinigd. In de jaren daarna wordt nog eens 1 miljard bezuinigd op de Wlz. Ook wordt er in 2015 1 miljard euro omgebogen bij de huidige curatieve zorg (CEP 2014, blz. 79). Ouderen maken relatief veel gebruik van langdurige zorg, waardoor deze veranderingen vooral invloed hebben op de gemiddelde zorguitgaven bij de hoogste leeftijdsgroepen.

Ook de Wmo-uitgaven zijn geconcentreerd bij de hoogste leeftijdsgroepen. Hoewel het leeftijdsprofiel van de Zvw wat geleidelijker verloopt, nemen ook hier de uitgaven toe tot aan de hoogste leeftijdsgroepen.¹⁰ Het profiel van de Wmo laat bij 18 jaar een kleine knik zien. Dit komt omdat vanaf 18 jaar een deel van de mensen in de jeugdzorg overgaat naar de Wlz en niet naar de Wmo.

2.5 De economie na de Grote Recessie

De Nederlandse economie tot en met 2023

De Grote Recessie heeft grote gevolgen gehad voor de Nederlandse economie en de overheidsfinanciën. In 2009 kromp de economie met meer dan 3% en het reële bbp lag eind 2013 nog steeds onder het niveau van 2008. Het EMU-saldo sloeg om van een overschot van 0,5% bbp in 2008 naar een tekort van 5,6% bbp in 2009. In 2013 was er nog steeds een tekort van 2,5% bbp. De EMU-schuld was 45% bbp in 2007 en is inmiddels opgelopen naar 74% bbp.

Wat is het effect van de Grote Recessie op de houdbaarheid van de overheidsfinanciën? Om die vraag te beantwoorden is het noodzakelijk om een inschatting te maken wat permanente en wat tijdelijke effecten zijn van de crisis. Volgens de raming in het *Centraal Economisch Plan 2014* stijgt de werkloosheid in 2014 tot 7¼% (CPB, 2014). Dat is het hoogste percentage sinds 1995. Het lijkt logisch dat op de wat langere termijn, als de economie herstelt, de werkloosheid weer daalt. Maar wat is het evenwichtsniveau van de werkloosheid? In de houdbaarheidsanalyse is dat bijvoorbeeld van invloed op de ontwikkeling van het aantal WW-uitkeringen en dus op het aandeel van de socialezekerheidsuitgaven in het bbp.

Het CPB-boek *Roads to recovery* laat drie scenario's zien voor de Nederlandse economie tot en met 2023 (Gelauff et al., 2014). Het behoedzame scenario *Moderate Recovery* vormt het uitgangspunt voor de houdbaarheidsanalyse in hoofdstuk 3. We gebruiken het behoedzame aanbodscenario *Moderate Recovery* vanuit prudentie; zo is de kans op tegenvallers kleiner dan de kans op meevallers. In dat scenario trekt de economische groei in Europa enigszins aan. Er zijn weinig structurele hervormingen in Europa. Het vertrouwen in de financiële markten herstelt door een strikte uitvoering van de *asset quality review* van de ECB en stresstesten, doch loopt schade op doordat zwakke plekken in de financiële sector in Europa aan het licht komen. Het aantrekken van de economische groei gaat gepaard met een groei van consumptie en investeringen in binnen- en buitenland. Dit zorgt voor een toename van de arbeidsparticipatie en een daling van de werkloosheid. In 2023 is de output gap gesloten, wat betekent dat de aanwezige productiecapaciteit wordt benut. De kans op een tegenvallende ontwikkeling aan de vraagkant is echter niet denkbeeldig, zoals het scenario *Delayed Recovery* laat zien.

¹⁰ In voorgaande studies liet het leeftijdsprofiel voor de Zvw voor de allerhoogste leeftijden een lichte daling zien. Dat dit nu niet het geval is, komt ten eerste door een relatief sterke toename van de curatieve zorg aan ouderen in de afgelopen jaren. Ten tweede zorgt de overheveling van een deel van de thuiszorg naar de Zvw ook voor een toename van de uitgaven op hogere leeftijden.

De macro-economische uitkomsten van het *Moderate Recovery* scenario staan in tabel 2.1. Tot en met 2015 sluiten de uitkomsten aan bij de ramingen van het *CEP 2014*. De gemiddelde bbp-groei in de periode 2016-2023 is 1½% per jaar. De consumptiegroei blijft daar met 1% per jaar bij achter. Consumenten bouwen een deel van hun (hypotheek)schulden af. De investeringen trekken aan, de overheidsconsumptie groeit minder dan het bbp door bezuinigingen. De werkgelegenheid neemt toe en de werkloosheid komt in 2023 uit op 4¼% van de beroepsbevolking, bijna 3%-punt lager dan in 2015.

Tabel 2.1 Macro-economische uitkomsten *Moderate Recovery* scenario

	2000-2007	2008-2015	2016/2023
	groei in % per jaar		
Bruto binnenlands product (bbp)	2,2	0,1	1½
Particuliere consumptie	1,2	-0,6	1
Overheidsconsumptie	3,3	0,9	1
Investeringen (incl. voorraadvorming)	1,2	-1,4	2
Werkgelegenheid (in arbeidsjaren)	0,6	-0,2	¾
Beroepsbevolking (personen)	1,0	0,4	¾
Werkloosheid (niveau eindjaar, % beroepsbevolking)	3,6	7,1	4¼
Arbeidsproductiviteit	1,7	0,4	1
Contractlonen marktsector	2,5	1,9	2¼
Consumptieprijsindex (CPI)	2,3	1,9	2
Arbeidsinkomensquote marktsector (niveau eindjaar)	77,4	80,4	79½
Saldo lopende rekening (%bbp)	8,4	9,7	12¾

Economische veronderstellingen na 2023

Voor de analyse van de houdbaarheid van de overheidsfinanciën maken we gebruik van het overlappende generatiemodel GAMMA (Draper en Armstrong, 2007). Tot 2023 sluit het economische beeld aan bij het *Moderate Recovery* scenario. Voor de economische ontwikkelingen na 2023 maken we een aantal veronderstellingen. De gemiddelde groei van de arbeidsproductiviteit is 1,5% per jaar. Dit komt overeen met de groeivoet die de Europese Commissie hanteert in haar houdbaarheidsanalyses (Europese Commissie, 2012). In de toekomst kan de arbeidsproductiviteit meer of minder toenemen dan verondersteld. Een variant in paragraaf 5.1 laat zien dat een 0,5%-punt lagere groeivoet het houdbaarheidssaldo met 0,5% bbp verbetert. De nominale lonen volgen de arbeidsproductiviteit en de prijzen. De inflatie is verondersteld op 2% per jaar, de nominale lonen groeien 3,5% per jaar.

In de periode 2024-2040 daalt de werkgelegenheid in arbeidsjaren met gemiddeld 0,2% per jaar. Dit komt omdat het arbeidsaanbod daalt door de vergrijzing, zie figuur 2.4. We veronderstellen dat de werkloosheid ook na 2023 op het evenwichtsniveau van 4¼% blijft. De deeltijdfactor neemt licht toe. In 2040-2060 neemt de werkgelegenheid in arbeidsjaren iets toe; het effect van de vergrijzing stabiliseert en de participatiegraad stijgt nog in die periode door het stijgen van de AOW-leeftijd. Wanneer de werkgelegenheid zich anders ontwikkelt dan verondersteld, heeft dat gevolgen voor de overheidsfinanciën. Een variant in

paragraaf 5.1 laat zien dat de houdbaarheid 0,3% bbp verbetert bij een 1% hogere arbeidsparticipatie.

De groei van het bbp is gelijk aan de som van de werkgelegenheids groei en de productiviteitsgroei. Het bbp is ook de som van de vraagcategorieën. De particuliere consumptie groeit in de periode 2024-2040 meer dan het bbp. Vergrijzing zorgt voor een toename van consumptie uit vermogen (opgebouwd bij pensioenfondsen of als vrije besparingen). Daardoor is het mogelijk dat de consumptiegroei in deze periode hoger is dan de groei van het bbp. De consumptiequote (waarde van de consumptie als percentage van het bbp) is in 2040 5% hoger dan in 2023. De investeringen door bedrijven nemen ook meer toe dan het bbp, zodat de kapitaalintensiteit uitkomt op de in GAMMA gekalibreerde waarde. De overheidsconsumptie groeit door de vergrijzing iets meer dan het bbp, zie hoofdstuk 3. De groei van de overheidsinvesteringen ligt in lijn met die van het bbp. Bij elkaar groeien de binnenlandse bestedingen, consumptie, overheidsbestedingen en investeringen, meer dan het bbp. Dit impliceert dat het uitvoersaldo (uitvoer minus invoer) minder hard groeit, zodat het saldo op de lopende rekening als percentage van het bbp daalt. Hoofdstuk 3 laat in meer detail zien hoe de overheidsinkomsten en -uitgaven zich ontwikkelen.

Tabel 2.2 Macro-economische veronderstellingen na 2023

	2012-2023	2024-2040	2041-2060
mutaties per jaar in %			
Bruto binnenlands product	0,9	1,2	1,6
Werkgelegenheid (in arbeidsjaren)	0,3	-0,2	0,1
Particuliere consumptie	0,4	2,0	1,6
Investeringen bedrijven	0,3	2,4	1,6
Overheidsconsumptie	0,5	1,7	1,6
Investeringen overheid	-1,4	1,4	1,5
Loonsom per werknemer bedrijven	2,6	3,5	3,5
Looninkomen (%bbp, eindjaar)	51	51	51

3 Het houdbaarheidssaldo

3.1 Doel

Kunnen de huidige arrangementen van de overheid in stand worden gehouden, zonder dat in de toekomst belastingen of premies verhoogd moeten worden of uitgaven verlaagd? Dat is de vraag die centraal staat in deze studie. Hoofdstuk 2 laat zien dat de bevolking vergrijst; de levensverwachting stijgt en het aantal ouderen neemt toe ten opzichte van de werkzame bevolking. Dit heeft gevolgen voor de overheidsfinanciën, vooral voor uitgaven aan AOW en collectieve zorg. Zijn de overheidsfinanciën houdbaar, ondanks de vergrijzing?

In de afgelopen jaren is relatief veel beleid gevoerd om de positie van de Nederlandse overheidsfinanciën te verbeteren. Het houdbaarheidsvraagstuk richt zich op de lange termijn: kunnen de huidige arrangementen in stand worden gehouden zonder dat de staatsschuld explodeert? Als dat niet het geval is, moeten in de toekomst de uitgaven of belastingen veranderd worden, waardoor niet alle (toekomstige) generaties evenveel profiteren van de overheid als de huidige generaties?

Om de houdbaarheid van de overheidsfinanciën in beeld te brengen, gaan we uit van welvaartsvaste voorzieningen. Dit definiëren we als constante arrangementen. Uitgaven die aan leeftijdsgroepen toe te wijzen zijn, stijgen mee met de bruto loonkosten per arbeidsjaar (hierna: loonvoet). Dat geldt bijvoorbeeld voor onderwijs, zodat we in de toekomst geen grotere klassen hebben dan nu. Ook bij de collectief gefinancierde zorg doen we dit, zodat er in de toekomst evenveel handen aan het bed zijn voor elke oudere. Hierbij maken we wel een correctie, omdat een deel van de stijgende levensverwachting in goede gezondheid wordt doorgebracht. Bij de uitkeringen nemen we aan dat ze in constante verhouding staan tot de loonvoet. De categorieën die niet zijn toe te delen aan leeftijdsgroepen, laten we meegroeien met het bbp. Dit geldt bijvoorbeeld voor uitgaven aan algemeen bestuur en defensie. Bij belastingen en premies houden we de effectieve tarieven, de belastingopbrengst als percentage van de grondslag, constant.

Het uitgangspunt is dat de onderlinge verhoudingen tussen verschillende leeftijdsgroepen in de samenleving, in termen van belastingverplichtingen en profijt van overheidsvoorzieningen, gelijk blijven. Als aandeel van het levensinkomen heeft elke generatie dan een gelijk profijt van de overheid. In de kern is dit de perceptie van constante arrangementen die in deze studie wordt gevolgd. Wel zullen we rekening houden met reeds genomen beleidsmaatregelen, zoals de verhoging van de AOW-leeftijd of het afbouwen van de hypotheekrenteaf trek. Dit zijn maatregelen die in de afgelopen periode zijn geïmplementeerd, maar voor een groot deel pas in de toekomst effect sorteren op de overheidsfinanciën. Om die maatregelen te verwerken, passen we uitgaven of belastingtarieven aan.

We volgen ook niet altijd de letter van de wettelijke regelingen. Zouden we dat wel doen dan neemt bijvoorbeeld door de progressie de inkomstenbelasting fors toe, en verandert de verhouding van AOW-uitkeringen ten opzichte van de gemiddelde lonen. Toekomstige generaties zouden dan niet meer op dezelfde manier profiteren van de voorzieningen zoals wij ze nu kennen. Ze zouden dan worden geconfronteerd met een hogere belastingdruk en achterblijvende AOW-uitkeringen.

De analyse van de houdbaarheid van de overheidsfinanciën draait om de vraag of de *huidige* voorzieningen kunnen worden voortgezet zonder in de toekomst de belastingen te hoeven verhogen of uitgaven te verlagen. Dat levert niet noodzakelijkerwijs de meest realistische raming voor de toekomstige overheidsfinanciën op. Met name in de zorg speelt dit punt. Daarom laten we in de hoofdstukken 5 en 6 de gevolgen zien voor de overheidsfinanciën bij alternatieve aannames.

3.2 Methodologie

In onze projectie van overheidsuitgaven en -inkomsten volgen we tot 2023 het *Moderate Recovery* scenario¹¹ uit het recentelijk verschenen boek *Roads to recovery* (Gelauff et al., 2014). We kunnen dan namelijk rekening houden met de terugkeer van de Nederlandse economie naar een evenwichtig pad en de effecten daarvan op uitgaven en inkomsten. Dit evenwichtige pad wordt bereikt in 2023. Het *Moderate Recovery* scenario gaat tot en met 2018 uit van de wettelijke regelingen. Na 2018 gaat het scenario uit van constante arrangementen. De vraag is nu hoe de aanname van constante arrangementen zich concreet vertaalt in de projectie van uitgaven en inkomsten van de overheid.

3.2.1 De uitgaven

Bij de uitgaven betekent de aanname van constante arrangementen dat de baten van de overheid meegroeien met de economie. In principe blijven dus de arrangementen na 2018 ongewijzigd. Wél worden de effecten meegenomen van geïmplementeerde beleidswijzigingen, zoals de stijging van de AOW-leeftijd¹² en de hervorming van de AWBZ. Bij de uitgaven wordt bij de extrapolatie onderscheid gemaakt tussen leeftijdsgerelateerde en overige uitgaven. Onder de eerste categorie vallen de uitgaven waarvan duidelijk is welke leeftijdsgroepen ervan profiteren, zoals onderwijs, zorg en sociale zekerheid. Voor deze categorieën maken we een zo goed mogelijke inschatting van de uitgaven per gemiddeld persoon in een leeftijdsgroep. Voor een aantal uitgavencategorieën zijn deze behandeld in paragraaf 2.3. Onderwijsuitgaven worden bijvoorbeeld toegerekend aan de jonge leeftijdsgroepen tot 25 jaar en ouderen ontvangen een relatief groot aandeel van de collectieve zorguitgaven. Hieruit volgt een inschatting van de huidige arrangementen waarvan een gemiddelde Nederlander in een bepaalde leeftijdscategorie profiteert. Voor de leeftijdsafhankelijke uitgaven betekent dit dat de uitgaven per persoon bij een bepaalde

¹¹ Zie paragraaf 2.5 voor een beschrijving van dit scenario.

¹² Met de verhoging van de AOW leeftijd wordt tevens bedoeld op de versoeringen van de mogelijkheden van pensioensparen die een gevolg zijn van de beperking van het Witteveen kader.

leeftijd (bijvoorbeeld een 30- of 70-jarige) gekoppeld worden aan de bruto loonkosten per arbeidsjaar. Hiervoor wordt na 2023 een nominale stijging van 3,5% per jaar verondersteld, die is opgebouwd uit een reële groeivoet van 1,5% en een stijging van het prijspeil van 2% per jaar.¹³ Dit impliceert dat toekomstige generaties, afgezien van reeds genomen maatregelen, een nagenoeg gelijk aandeel van hun levensinkomen van de overheid zullen ontvangen als de huidige nieuwgeboren generatie.¹⁴ Dit betreft het aandeel in waardetermen: door een verschil in prijsontwikkeling kan het aandeel in volumetermen wel veranderen. Een uitzondering betreft het leeftijdsprofiel van de collectieve zorguitgaven die naast de koppeling aan de loonvoet ook gekoppeld wordt aan de levensverwachting (zie voor een nauwkeurige beschrijving paragraaf 2.4). De overige uitgaven, zoals openbaar bestuur en defensie, vormen een vaste fractie van het bbp.¹⁵ De baten ervan worden, bij gebrek aan informatie, voor alle burgers gelijk verondersteld. Naast bovenstaande soorten uitgaven vormen de rente-uitgaven nog een aparte categorie. Deze worden uiteraard niet aan de groei gekoppeld, maar aan de overheidsschuld.

De aanname van constante arrangementen, die in veel vergrijzingsstudies¹⁶ wordt gemaakt, ligt dicht aan tegen de aanname van ongewijzigd beleid zoals deze wettelijk is vastgelegd, maar hoeft niet altijd dezelfde te zijn. Zo kunnen nominale bedragen zoals uitkeringen, bij wet gekoppeld zijn aan de contractlonen. Op lange termijn zouden deze uitgaven sterk kunnen afwijken van de ontwikkeling van de rest van de economie, wat impliciet een significante wijziging van het doel van de regeling zou betekenen. Dit zou niet in lijn zijn met constante arrangementen zoals wij ons dit voorstellen, waarbij baten en lasten een constant onderdeel vormen van het levensinkomen. Met de aanname van constante arrangementen nemen we dus aan dat de overheid afwijkt van sommige wettelijke indexeringsregelingen. Bij de zorguitgaven kunnen bij ongewijzigd beleid toch nieuwe medicijnen en behandelmethoden deel uitmaken van het pakket. Zo kunnen de arrangementen worden uitgebreid, ook bij ongewijzigd beleid.

De aanname van constante arrangementen is aantrekkelijk vanuit de analyse van de intergenerationele verdeling. In een houdbaar pad ligt dan immers besloten dat alle generaties eenzelfde profijt ontvangen van de overheid als percentage van hun levensinkomen. Hiermee vormt het een helder uitgangspunt om de verdelingseffecten van beleidsaanpassingen tegen af te zetten.

¹³ Dit komt overeen met de aannames in Europese Commissie (2012).

¹⁴ Levensinkomen wordt gedefinieerd als de verdisconteerde som van het totale bruto arbeidsinkomen over het leven.

¹⁵ Dit betreft het bbp tegen basisprijzen, en niet het meer gangbare bbp tegen marktprijzen. Dit is zo gedaan omdat de laatstgenoemde ook het effect bevat van de in de toekomst aan belang toenemende indirecte belastingen, waardoor de een-op-een-relatie van deze begrotingsposten met de productie niet meer zou gelden.

¹⁶ Zie bijvoorbeeld Europese Commissie (2012).

3.2.2 Inkomsten

Ook bij de overheidsinkomsten hanteren we na 2018 het uitgangspunt van constante arrangementen. Bij de belastingen betekent dit dat we de facto vanaf 2018 het effectieve tarief, de belastingopbrengst als percentage van de grondslag, constant houden.¹⁷ Dit geldt ook voor de Zvw-premies die wettelijk kostendekkend moeten zijn. We wijken hiermee, net als bij de uitgaven, dus af van de wettelijke regelingen. Een voorbeeld hiervan zijn de schijflengtes bij de belastingheffing die wettelijk zijn gekoppeld aan de prijzen, maar waarbij wij een koppeling aan de lonen aannemen. Ook wordt in principe rekening gehouden met de progressie van het stelsel. Echter, omdat de schijfgrenzen in onze aanpak zijn gekoppeld aan de productiviteit, is deze alleen effectief bij een groei van de individuele inkomens die hiervan afwijkt. Op langere termijn is dit overigens ook de praktijk door periodieke compenserende tariefmutaties, soms als onderdeel van een omvattender hervorming van het belastingstelsel.¹⁸ Het tarief voor de inkomstenbelasting is in principe voor alle leeftijden gelijk, waarbij we alleen een uitzondering maken voor het verlaagde tarief van de loon- en inkomstenbelasting voor personen boven de AOW-gerechtigde leeftijd. Bij deze aanpak is het mogelijk om rekening te houden met de productiviteitsstijging en met de sterke oploop van de participatie bij vrouwen en ouderen, alsook met de ontwikkeling van de pensioeninkomens. Bij de indirecte belastingen blijft de belastingopbrengst constant als aandeel van de consumptie of investeringen, en bij de vennootschapsbelasting als aandeel van het winstinkomen van bedrijven.

Vergrijzing heeft belangrijke gevolgen voor het niveau en de samenstelling van de belastingopbrengst. Dit geldt vooral voor de belastingen over pensioenuitkeringen waarvan het belang sterk zal toenemen. Het geldt ook voor de vermogensrendementsheffing (box 3), omdat mensen eerst vermogen opbouwen en op latere leeftijd ontsparen. En het geldt, in mindere mate, voor de btw doordat de stijgende pensioeninkomens tot een hogere consumptiequote (consumptie als aandeel van het bbp) zullen leiden dan nu het geval is. De belangrijkste uitzondering is de vennootschapsbelasting. Deze zal weliswaar stijgen als aandeel van het bbp maar de oorzaak hiervan is een andere dan de vergrijzing (zie hierna).

Daarnaast zijn er de niet-belastingmiddelen. De belangrijkste ontwikkeling hier bestaat uit het op raken van de Groningse gasbel waardoor de huidige opbrengst van circa 2% van het bbp zal wegvallen.

3.2.3 Houdbaarheid en discontovoet

Zijn de overheidsfinanciën houdbaar? Voor houdbare overheidsfinanciën is het noodzakelijk dat de overheid in staat is om de huidige staatsschuld te betalen door toekomstige primaire overschotten op de begroting (het overheidssaldo, gecorrigeerd voor rentebetalingen). Preciezer: de overheid moet voldoen aan de intertemporele budgetrestrictie, die stelt dat de som van de verdisconteerde toekomstige primaire saldi minstens zo groot moet zijn als de

¹⁷ Wél wordt rekening gehouden met veranderingen in de pensioenpremies. Door de aftrekbaarheid hiervan voor de belastingen kan de belastingdruk toe- of afnemen. Ook wordt in principe rekening gehouden met de progressie van het stelsel. Echter, omdat de schijfgrenzen in onze aanpak zijn gekoppeld aan de productiviteit, is deze alleen effectief bij een groei van de individuele inkomens die hiervan afwijkt.

¹⁸ Zo zijn de belastinghervormingen van 1990 en 2001 gepaard gegaan met aanzienlijke tariefsverlagingen.

huidige schuld.¹⁹ De vraag is of bij de huidige arrangementen en lasten voldaan is aan de intertemporele budgetrestrictie.

Voor een beoordeling van de houdbaarheid is het dus nodig om onzekere toekomstige stromen (uitgaven en inkomsten) te vertalen naar het heden. Tijdsvoorkeur is een belangrijke reden om toekomstige stromen lager te waarderen dan de huidige. Mensen hebben een zekere mate van ongeduld en waarderen huidige consumptie hoger dan toekomstige consumptie. De tweede reden ligt in het risico dat hoort bij de toekomstige stromen. Veel mensen hebben liever een zeker bedrag dan een onzeker bedrag met dezelfde verwachte waarde. Toekomstige overheidsuitgaven variëren met de economische groei, die onzeker is.

De discontovoet is de resultante van beide factoren (tijdsvoorkeur en risicoafkeer) en meet het verschil in waardering tussen een huidig bedrag dat zeker is en een onzeker bedrag volgend jaar. Het is een belangrijke variabele die veel invloed heeft op de uitkomst van de houdbaarheidsanalyse. Helaas is het moeilijk vast te stellen wat de juiste waarde is van de discontovoet. In theorie zou elke afzonderlijke stroom een eigen discontovoet moeten hebben, afhankelijk van het bijbehorende risico (Auerbach et al., 2007). In de praktijk blijkt het heel lastig om vast te stellen wat het optimale niveau is voor elke stroom.

Op lange termijn zijn de risico's voor de overheidsstromen gerelateerd aan die voor het bbp. Om een inschatting te maken van het niveau van het primaire saldo in 2100, is vooral het verwachte bbp in dat jaar een goede verklarende variabele. Het rendement op obligaties, waarvan de opbrengst gekoppeld is aan het bbp, zou een goede benadering zijn voor de discontovoet (zie Bohn, 1995). Helaas is hier nauwelijks marktinformatie over beschikbaar. Een alternatief is om het gemiddelde rendement op een brede marktportefeuille te nemen. Dit is de aanpak die ook in *Vergrijzing verdeeld* (Van der Horst et al., 2010) is gebruikt. De gedachte is dat ook winsten op lange termijn min of meer evenredig variëren met de economische groei. Dit verband is echter niet perfect. Voor het rendement op kapitaal kan een indicatie worden gevonden door het gewogen gemiddelde te nemen van de rente op schulden en aandelen. Immers, bedrijfsinvesteringen worden voor een deel met schuld en voor een ander deel met aandelen gefinancierd.

In deze studie gebruiken we een discontovoet van 3% reëel (5% nominaal). Dat is dezelfde waarde als in *Vergrijzing verdeeld* en ook gelijk aan de waarde die de Europese Commissie gebruikt in haar houdbaarheidsstudies (Europese Commissie, 2012). De reële rente is de afgelopen jaren flink gedaald. Het is niet duidelijk in hoeverre de recente daling van de reële rente tijdelijk is en gedreven door de financiële crisis en het monetaire beleid. Naast het rendement op obligaties is het vereiste rendement op aandelen van belang. Dit rendement is onzeker en moeilijk te meten. Op dit moment is er te weinig bewijs om over te gaan op een andere discontovoet dan in de vorige studie. Wel is het nu nog duidelijker dat de

¹⁹ Een additionele conditie is dat de limiet van de verdisconteerde waarde van de schuld nul moet zijn. Als de discontovoet groter is dan de groei van de economie, betekent dit dat de schuld gemiddeld niet harder mag groeien dan de economie. Dit voorkomt dat de schulden en rentebetalingen tot in het oneindige worden doorgeschoven. Zie de appendix aan het einde van dit hoofdstuk voor de afleidingen.

onzekerheid over de discontovoet groot is. Hoofdstuk 5 laat zien dat een 0,5% lagere discontovoet het houdbaarheidssaldo met 0,8% bbp verslechtert.

3.3 Het houdbaarheidssaldo

3.3.1 Budgettaire ontwikkeling

Tabel 3.1 geeft een overzicht van de ontwikkeling van de overheidsfinanciën in de periode van 2012 tot 2060. In deze periode stijgen de totale uitgaven exclusief rentelasten ondanks de vergrijzing slechts met 0,3% bbp, van 48,5% naar 48,8%. Wel zijn er fluctuaties binnen deze periode, die in drie subperiodes met verschillende ontwikkelingen kan worden onderverdeeld. In de periode 2012-2023, waarin de data uit het *Moderate Recovery* scenario zijn overgenomen, dalen de uitgaven met 2,4%-punt. Dit is voor een belangrijk deel toe te schrijven aan de algemene publieke uitgaven (onder andere openbaar bestuur, infrastructuur, subsidies) die door bezuinigingen met bijna 3%-punt dalen. Een andere factor is de daling van de werkloosheidsuitgaven, een gevolg van de herstellende conjunctuur en de Wet Werk en Zekerheid. De stijgingen bij de AOW en de uitgaven aan collectieve zorg door de inzetende vergrijzing mitigeren deze daling enigszins.

Tabel 3.1 Uitgaven en inkomsten overheid bij niet-houdbaar beleid

	2012	2015	2023	2040	2060
	% bbp				
Uitgaven					
Sociale zekerheid	13,0	14,3	13,3	14,6	14,1
w.v. AOW	5,2	5,6	5,5	6,9	6,1
arbeidsongeschiktheidsuitkeringen	1,8	2,1	1,9	1,8	2,0
werkloosheidsuitkeringen	1,4	1,4	0,9	0,8	0,9
overige uitkeringen	4,6	5,2	5,0	5,0	5,1
Zorg	10,8	10,7	11,1	13,4	13,8
Onderwijs	5,4	5,5	5,3	5,5	5,2
Algemene publieke uitgaven	19,3	17,8	16,3	16,0	16,0
Totaal uitgaven (excl. rente)	48,5	48,3	46,1	49,5	49,1
Rentelasten	1,8	1,8	2,1	2,4	1,4
Totaal uitgaven	50,3	50,1	48,2	51,9	50,5
Inkomsten					
Inkomstenbelasting en sociale premies	23,3	24,6	25,2	27,2	26,9
w.v. over pensioeninkomen	2,3	2,9	3,2	4,4	3,6
Indirecte belastingen	11,9	12,4	12,6	14,2	14,2
w.v. op consumptie door 65-plussers	2,3	2,5	3,0	4,2	4,2
Overige belastingen op huishoudens	1,7	1,8	1,9	2,3	2,3
Venootschapsbelasting (excl. aardgas)	1,8	2,1	2,4	2,9	2,9
Aardgasbaten (niet-belastingmiddelen + vpb)	2,4	1,7	0,9	0,1	0,0
Niet-belastingmiddelen, excl. aardgas	5,2	5,3	4,7	4,7	4,7
Totaal inkomsten	46,3	48,0	47,8	51,4	51,0
Saldo en schuld					
EMU-saldo	-4,0	-2,1	-0,4	-0,5	0,5
Primair saldo	-2,2	-0,3	1,6	1,9	1,9
EMU-schuld	71	75	64	48	28

In de periode van 2023 tot 2040 is sprake van een stijging van de totale uitgaven exclusief rente-uitgaven met 3,3% bbp, zodat deze boven het niveau uit 2012 uitkomen. Deze stijging is volledig het gevolg van de vergrijzing en de druk die deze met zich meebrengt op de uitgaven aan AOW en collectieve zorg. Bij de AOW is de toename 1,4%-punt. Deze wordt bereikt ondanks de koppeling van de AOW-leeftijd aan de levensverwachting en is het gevolg van de grote omvang van de cohorten die in deze jaren de AOW-gerechtigde leeftijd bereiken. Deze cohorten, geboren tussen 1956 en 1971, zijn in aantal veel groter dan de latere cohorten en hierdoor zal de verhouding tussen gepensioneerden en werkzame personen stijgen. Bij de zorg is de stijging met 2,3%-punt, van 11,1% tot 13,4% bbp, zelfs groter. De andere uitgavencategorieën dragen niet significant bij aan het totaalbeeld.

In de periode 2040-2060 daalt de uitgavenquote iets. Dit komt vooral door een daling van de AOW-uitgaven met 0,8%-punt. Dit is een gevolg van het feit dat het aantal personen dat de pensioengerechtigde leeftijd bereikt, bestaande uit de geboortecohorten van na 1971, nu veel kleiner is dan voorheen en bovendien een groot deel van de omvangrijke naoorlogse cohorten in deze periode overlijdt. Het effect van de doorgaande stijging van de levensverwachting wordt geneutraliseerd doordat de AOW-leeftijd hieraan is gekoppeld. Ook na 2040 blijven de collectieve zorguitgaven toenemen.

Hoe zijn de ontwikkelingen bij de meest vergrijzingsgevoelige uitgavenposten, de AOW en zorg, te verklaren? Een belangrijk gegeven bij de AOW is dat de stijgende levensverwachting geen rol meer speelt omdat de AOW-leeftijd nu hieraan is gekoppeld. Zonder aanpassing van de AOW-leeftijd zouden de AOW-uitgaven in verhouding tot het bbp tot 2060 met ongeveer 70% toenemen, in lijn met de verhouding tussen 65-plussers en de werkgelegenheid. Daarmee zouden deze in 2060 zijn uitgekomen op circa 8,8% bbp, en dus 2,7%-punt hoger dan de 6,1% die nu wordt geraamd. Deze daling kan voor het grootste deel, namelijk 27% (zie tabel 3.2, laatste regel), worden verklaard doordat het aantal AOW-gerechtigde personen 27% lager is door de verhoging van de AOW-leeftijd. De rest is het gevolg van het noemereffect: de toename van het bbp door het grotere aantal werkenden. In absolute aantallen is er overigens tussen 2012 en 2040 nog wel een stijging van het aantal AOW-gerechtigden. Deze loopt op van 2,8 tot 3,4 miljoen, ofwel een stijging van 21%, wat ook de stijging als aandeel van het bbp verklaart. De oorzaak van de oploop is vooral gelegen in het feit dat het huidige bestand AOW-gerechtigden nog grotendeels bestaat uit de relatief kleine cohorten van vóór 1946.

Tabel 3.2 Ontwikkeling AOW-gerechtigden en aandeel 65-plussers

	2012	2023	2040	2060
Aantal 65-plussers (in duizenden)	2827	3702	4724	4718
AOW-gerechtigde leeftijd bij kabinetsplannen	65	67¼	68½	71½
Aantal in AOW-gerechtigde leeftijden (in duizenden)	2827	3218	4044	3429
Reductie AOW-gerechtigden door leeftijdverhoging AOW (in %)	0	13	14	27

Bij de collectieve zorguitgaven werken eveneens een demografische trend en kostenbesparende beleidsmaatregelen tegen elkaar in. Over de periode 2012-2060 groeien de zorguitgaven met 3,0% van het bbp van 10,8 tot 13,8% bbp. Door de sterke concentratie van zorg bij de hoogste leeftijdsgroepen leidt de vergrijzing van de bevolking tot een stijging van de zorguitgaven. Dit effect wordt enigszins geremd door een verbetering van de gezondheid van de bevolking. In 2015 zijn de zorguitgaven als percentage van het bbp echter toch een tiende %-punt lager ten opzichte van 2012. Dit komt doordat in 2015 een hervorming van de langdurige zorg plaatsvindt. Deze hervorming betreft een overheveling van de AWBZ (Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten) zorg naar de Wlz (Wet langdurige zorg), de Zvw (Zorgverzekeringswet) en de gemeenten, maar gaat ook gepaard met een taakstelling. Doordat deze besparing vooral effect heeft voor de ouderenzorg neemt hierdoor ook het effect van de vergrijzing op de zorguitgaven in de jaren daarna af. Een andere factor die de ontwikkeling van de zorguitgaven in verhouding tot het bbp in de komende decennia zal dempen, is de stijging van de arbeidsparticipatie. Dit heeft een positief effect op het bbp wat niet tot uitdrukking komt in de lonen. Omdat we de zorguitgaven laten meegroeien met de loonvoet, en niet met het bbp, drukt dit de groei van de zorguitgaven als percentage van het bbp.

In tegenstelling tot de uitgaven zullen de inkomsten wel stijgen als aandeel van het bbp (zie het middelste deel van tabel 3.1). Tussen 2012 en 2060 neemt dit aandeel met 4,7%-punt toe van 46,3% naar 51,0%.²⁰ Hierachter gaat een divers beeld schuil. De aardgasbaten die in 2012 nog 2,4% van het bbp uitmaakten, zullen in de loop van de komende decennia sterk aan belang verliezen. In 2023 bedraagt deze inkomstenbron naar verwachting nog slechts 0,9% van het bbp en in 2060 zal deze zelfs geheel zijn weggevallen. Deze ontwikkeling wordt echter meer dan gecompenseerd door de belastingen. Zo zal de inkomstenheffing in de periode van 2012 tot 2060 met 3,6% van het bbp toenemen. Hierachter zitten een aantal lastenverhogende maatregelen. Een belangrijke is de verhoging van de Zvw-premies die nodig is om de stijgende uitgaven tot en met 2018 te dekken. Dit heeft een effect van 0,6%-punt. Daarnaast spelen een aantal tariefsmaatregelen en de verhoging van de pensioenleeftijd waardoor de aftrekbare pensioenpremie kan worden verlaagd.²¹ Een belangrijke additionele factor is de invloed van de vergrijzing waardoor, ondanks de verlaging van het opbouwpercentage en de verhoging van pensioenleeftijd, de afgedragen belasting over pensioenen met 1,2 %-punt zal stijgen van 2,3 naar 3,6% van het bbp.²² De ontwikkeling van de pensioenuitkeringen en -premies wordt besproken in het tekstkader 'De toekomstige ontwikkelingen bij de aanvullende pensioenen'.

²⁰ Deze stijging moet niet worden geïnterpreteerd als een verhoging van de collectieve lastendruk. Dit is omdat de stijging deels het gevolg is van demografische verschuivingen waardoor de belastingbasis zal toenemen in verhouding tot het bbp.

²¹ Daarnaast is er een sterke beperking van de mogelijkheid van hypotheekrenteaftrek, maar dit effect wordt nagenoeg geheel teruggesluisd in de vorm van een tariefsverlaging bij de inkomstenbelasting.

²² De sterke stijging van de belastingen over pensioenen wordt deels veroorzaakt door het vervallen van de ouderenkortingen. Dit hangt samen met de invoering van de huishoudentoeslag.

De toekomstige ontwikkelingen bij de aanvullende pensioenen

Niet alleen bij de AOW, maar ook bij de aanvullende pensioenen is er een forse hervorming geweest die grote gevolgen heeft. De belangrijkste elementen hiervan zijn dat de pensioenrichtleeftijd, in lijn met de AOW, wordt gekoppeld aan de levensverwachting. Deze is verhoogd van 65 in 2012 tot 71½ in 2050. Ook is het maximale opbouwpercentage verlaagd van 2,15% naar 1,875%. De tabel laat zien wat de gevolgen zijn voor een aantal sleutelvariabelen.

De bovenste regel laat zien dat de pensioenuitkeringen stijgen van 5,5% van het bbp naar 8,3% in 2040 om daarna te dalen tot 6,5% in 2060. De AOW (zie de tweede regel) laat een parallel, maar minder geprononceerd, beeld zien. De stijging van de pensioenuitkeringen is groter dan die van de AOW. Een belangrijke oorzaak hiervan is dat in het verleden opgebouwde rechten behouden blijven, waardoor de stijging van de pensioenleeftijd, anders dan bij de AOW, niet pro tanto leidt tot een vermindering van uitkeringen over de gehele pensioenperiode. De vermindering van pensioenopbouw gaat pas in als de wettelijke pensioenrichtleeftijd, die aan de levensverwachting is gekoppeld, wordt verhoogd. Bij de huidige regelingen gebeurt dit pas als men een groot deel van het werkzame leven achter de rug heeft. De verhoging van de richtleeftijd betreft dus alleen de nieuwe opbouw. Gemiddeld zal de opbouw over de werkzame periode zijn afgestemd op een langere pensioenperiode dan deze feitelijk zal uitpakken en door het behoud van rechten zal de jaarlijkse uitkering hierdoor hoger uitvallen.

De laatste regel laat zien dat de pensioenpremies in de periode tot 2060 met bijna 5% van de loonsom dalen. Hiervoor zijn twee oorzaken. De eerste is het wegvallen van de inhaalpremie die ertoe dient om de dekkingsgraad op niveau te brengen. De tweede is dat in de toekomst de periode van pensionering zal dalen in verhouding tot het aantal gewerkte jaren.

	2012	2023	2040	2060
Pensioenuitkeringen (% bbp)	5,5	6,2	8,3	6,5
AOW-uitkeringen (% bbp)	5,2	5,5	6,9	6,1
Pensioenpremies (% bruto loonsom)	14,3	13,3	10,9	9,4

Ook de indirecte belastingen (onder andere btw, accijnzen) zullen in de periode 2012-2040 fors stijgen, met 2,2%-punt van 11,9% naar 14,1%. Dit wordt veroorzaakt door lastenverhogingen²³ en de stijging van de consumptieve bestedingen in verhouding tot het bbp. Dit laatste is vooral een gevolg van de vergrijzing en het tot uitbetaling komen van opgebouwde pensioenrechten. De door 65-plussers betaalde indirecte belastingen stijgen met 1,3%-punt van 2,3% naar 3,6% van het bbp.

Door lastenverhogingen en vergrijzing zullen ook de overige belastingen op huishoudens²⁴, die sterk zijn gerelateerd aan de bestedingen, toenemen. Ook de vennootschapsbelasting laat een stijging zien. Deze wordt veroorzaakt door de verwachte terugkeer van de Nederlandse economie naar een evenwichtig pad en na 2023 de afbouw van compensabele verliezen die zijn gevormd in de crisistijd.

Als gevolg van bovenstaande ontwikkelingen zullen het primaire saldo, de rentelasten, het EMU-saldo en de overheidsschuld zich gunstig ontwikkelen. Uiteindelijk zal de schuld zelfs

²³ Hier is sprake van een tariefsverhoging bij de btw (eind 2012), een aanzienlijke stijging van de milieulasten (de SDE+-heffing) en de invoering van de verhuurdersheffing. De effecten van deze maatregelen zijn na 2012 respectievelijk 0,5% bbp; 0,4% bbp; en 0,4% bbp.

²⁴ Deze overige belastingen bestaan onder andere uit milieuheffingen, motorrijtuigenbelasting en erfbelasting.

negatief worden en dus omslaan in vermogen. De volgende subparagraaf gaat hier verder op in.

3.3.2 Houdbaarheidspositie

De sterke groei van de inkomsten in verhouding tot de uitgaven heeft als gevolg dat de budgettaire situatie in de komende decennia bij ongewijzigd beleid verbetert. Dit wordt uitgelegd aan de hand van het primaire saldo; het EMU-saldo gecorrigeerd voor de rente-uitgaven. Dit saldobegrip is informatiever bij de beschrijving van de ontwikkeling van de overheidsfinanciën dan het EMU-saldo, omdat de rente-uitgaven zijn gekoppeld aan de overheidsschuld en daarmee minder bepalend zijn voor de onderliggende budgettaire ontwikkeling.

Tabel 3.1 en het linkerpaneel van figuur 3.1 (bovenste lijn) laat zien dat de verbetering van het primaire saldo tussen 2012 en 2060 4,1% bbp bedraagt. Verreweg het grootste deel van deze verbetering vindt, met 3,8%-punt, plaats in de periode 2012-2023. Lagere uitgaven dragen hieraan ruwweg voor twee derde bij en hogere inkomsten voor een derde. Na 2023 verbetert het saldo nog met 0,5%-punt.

Zijn de overheidsfinanciën houdbaar op lange termijn? De vraag is of de huidige arrangementen op lange termijn financieerbaar zijn zonder dat (verder) hoeft te worden bezuinigd of hervormd en zonder dat de belastingregelingen, bijvoorbeeld tarieven en schijflengtes e.d., effectief hoeven te worden aangepast. Indien immers de schuld bij het huidige beleid blijft oplopen, ontstaat er, versterkt door een opwaartse spiraal van toenemende schulden en rentelasten, een situatie waarin de uitgaven op den duur niet meer financieerbaar zouden zijn. Kapitaalverschaffers zouden in toenemende mate hun vertrouwen verliezen en uiteindelijk niet meer hun vermogen beschikbaar stellen. Dit stelt grenzen aan de overheidsschuld. Daarnaast verhoogt schuldaccumulatie de rentelasten van toekomstige generaties. Het omgekeerde is het geval als voortzetting van het huidige beleid leidt tot een terugloop van schuld en vervolgens tot een accumulatie van vermogen.

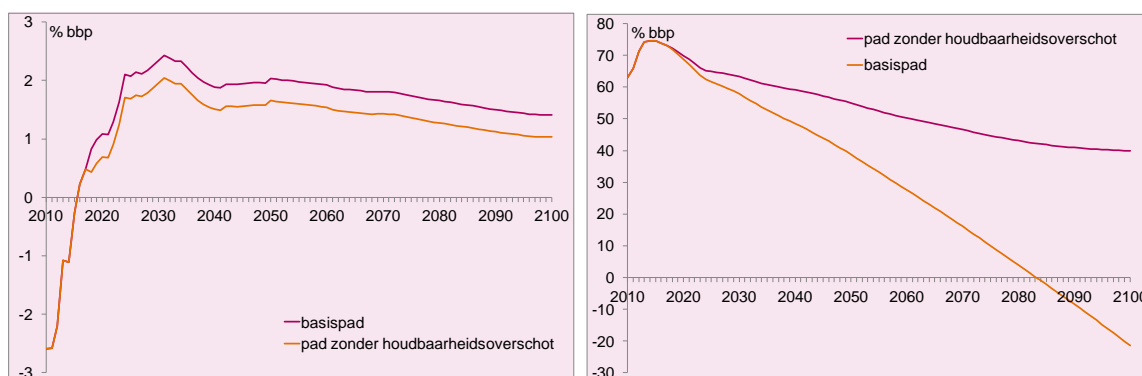
Het is van belang om vroegtijdig te signaleren wat de langetermijnhoudbaarheidspositie is. Deze vraag kan worden beantwoord met behulp van de intertemporele budgetrestrictie (zie appendix bij dit hoofdstuk). Deze gaat na of sprake is van een tekort- dan wel van een overschotsituatie. Tevens wordt gekeken hoe groot het tekort of overschot is. Daarbij worden de toekomstige overheidssaldi over de hele tijdshorizon opgeteld en contant gemaakt. De uitkomst van de berekening wordt uitgedrukt in één kengetal: de omvang van de budgettaire maatregel, uitgavenverhoging en/of belastingverlaging, die nodig is om te voorkomen dat er in de toekomst accumulatie van schuld of vermogen plaatsvindt. De maatregel wordt zodanig geïmplementeerd dat deze constant blijft als aandeel van het bbp. Van een houdbaarheidstekort is sprake als hiervoor een uitgavenverlaging of lastenverhoging nodig is en van een houdbaarheidsoverschot als dit een uitgavenverhoging of lastenverlaging is.

De berekeningen wijzen uit dat sprake is van een houdbaarheidsoverschot van 0,4% van het bbp. De permanente overschotten in de toekomst wegen dus zwaarder dan de tijdelijke

tekorten in de nabije toekomst en de huidige schuldpositie samen. Dit getal van 0,4% bbp wordt gemeten voor 2018. Het wil zeggen dat de overheidsuitgaven op lange termijn precies financierbaar zijn als in 2018 een permanente uitgavenverhoging en/of belastingverlaging van deze omvang wordt geïmplementeerd. In euro's uitgedrukt gaat het om een eenmalige verhoging van uitgaven of verlichting van lasten met 3 miljard. Er zijn dan, bij de aanname van constante arrangementen zoals hierboven beschreven, geen verdere beleidswijzigingen nodig in de nabije dan wel verre toekomst. Het leidt tot het houdbare pad van primaire saldi dat wordt weergegeven door de onderste lijn in het linker panel van figuur 3.1 dat parallel verloopt met het pad bij huidige beleid. Strikt genomen zou bij niets doen of een kleinere maatregel de overheid per saldo steeds meer vermogen accumuleren. Dit zou uiteindelijk tot grotere uitgavenverhogingen en/of belastingverlagingen moeten leiden, waardoor een bevoordeling van toekomstige generaties ten opzichte van huidige generaties plaatsvindt. Het omgekeerde geldt, door een accumulatie van schuld, als de overheid een grotere budgettaire versoepeling doorvoert dan 0,4% bbp.

De presentatie van de houdbaarheidspositie als de eenmalige en permanente budgettaire aanpassing die nodig is om de intertemporele budgetrestrictie te sluiten, is een technische manier om de houdbaarheidspositie weer te geven. Dezelfde presentatie wordt internationaal gebruikt als standaard (zie bijvoorbeeld Europese Commissie, 2012). Dit heeft het voordeel dat deze positie in één kengetal kan worden uitgedrukt. Er zijn echter in werkelijkheid oneindig veel beleidswijzigingen, zowel wat betreft temporisering als vormgeving, waarmee de overheidsfinanciën houdbaar kunnen worden gemaakt. Een eenmalige en permanente budgettaire aanpassing biedt echter een inhoudelijk voordeel. Deze zorgt ervoor dat vanaf die datum het stelsel van collectieve regelingen constant is en dat elke generatie, zowel de huidige als de toekomstige, over het resterende leven geconfronteerd wordt met hetzelfde niveau van arrangementen (afgezien van al ingezet beleid).

Figuur 3.1 Primair saldo (linkerpanel) en overheidsschuld (rechterpanel) in het basispad en het pad zonder houdbaarheidsoverschot



De houdbaarheidspositie kan ook worden geïllustreerd aan de hand van het verloop van de overheidsschuld. Het rechterpanel van figuur 3.2 laat zien dat bij ongewijzigd beleid de schuldquote steeds daalt en uiteindelijk negatief wordt. Het rente-op-rente-effect versterkt

dit proces. Met een budgettaire aanpassing van 0,5% bbp in 2018 daalt de schuldquote aanvankelijk nog en stabiliseert na 2080 op een niveau van circa 45%.

3.4 Verdeling over generaties

Hoe profiteren de verschillende cohorten van de overheid? In paragraaf 3.3 stond de houdbaarheid van het stelsel van collectieve regelingen centraal. Deze vraag is ingegeven door het uitgangspunt van een gelijke behandeling tussen huidige en toekomstige generaties. Deze paragraaf richt zich op de bepaling van het belang van de burgers bij het stelsel van regelingen. Per cohort wordt berekend hoe groot het profijt van de overheidsvoorzieningen is na aftrek van betaalde belastingen. Dit doen we met de techniek van de generatierekeningen.²⁵ Ieder geboortecohort wordt over de resterende levenscyclus gevolgd. De baten van voorzieningen die het ontvangt en de belastingen die het betaalt worden verdisconteerd en gesaldeerd. Dit resulteert voor elk cohort in een gemiddeld netto profijt per persoon. Als we deze netto profijten over verschillende cohorten vergelijken, ontstaat een beeld over de verdeling. Het begrip netto profijt hangt weliswaar samen met het saldo van inkomsten en uitgaven op de begroting, maar is niet hetzelfde. Dit wordt toegelicht in het kader 'EMU-saldo en netto profijt'.

Figuur 3.2 geeft de uitkomsten van de generatierekeningen bij houdbaar beleid (zie de paarse lijn). Per persoon van elk cohort is het gemiddelde netto profijt over de resterende levensloop berekend door de som te bepalen van de toekomstige netto profijten. De toekomstige netto profijten worden in deze optelling teruggerekend naar 2010 en contant gemaakt. De figuur laat zien dat de cohorten die zijn geboren vóór 1958 per saldo profiteren. Het toekomstige profijt van onder andere de AOW en de zorg weegt voor deze groep dus zwaarder dan de te betalen belastingen. Dit profijt loopt op tot circa 160.000 euro voor de cohorten geboren tussen 1920 en 1940.²⁶ De cohorten geboren na 1958 en vóór 2001 hebben per saldo over de rest van hun leven een negatief netto profijt. Dit loopt op tot circa 170.000 euro voor de gemiddelde persoon geboren rond 1984. De cohorten van na 2001 hebben per saldo profijt. Dit profijt bereikt uiteindelijk een waarde van 45.000 à 50.000 euro per persoon voor de cohorten van na 2020.²⁷

²⁵ Zie voor een uitgebreide uiteenzetting van de methodologie bijvoorbeeld Auerbach et al. (1994). Dit instrumentarium is later uitgewerkt door Ter Rele (1998). Later is dit model ingebed in een model dat naast de sector overheid ook de huishoudens, pensioenfondsen, en bedrijven incorporeert. Dit staat beschreven in Draper en Armstrong (2007).

²⁶ Het is op het eerste gezicht verrassend dat het profijt voor deze groep over deze lange reeks van geboortejaren nagenoeg vlak is. Immers, de jongeren binnen deze groep hebben meer jaren voor de boeg en profiteren dus langer van de overheidsvoorzieningen, vooral in de vorm van AOW en zorg. De oorzaak is dat de hoge netto profijten van zorg op zeer hoge leeftijd (zeg 85+) nog relatief ver weg zijn waardoor a) deze jongeren ook de kans lopen te sterven voordat de leeftijd met de hoge netto profijten wordt bereikt; en b) deze netto profijten sterker worden verdisconteerd.

²⁷ Voor de vergelijkbaarheid van de uitkomsten van de toekomstige generaties met die van de huidige generaties zijn de cijfers van de toekomstige generaties geschaald door te corrigeren voor de productiviteitsgroei in de tussenliggende jaren.

EMU-saldo en netto profijt

Het netto profijt van de overheid is het saldo van de baten en lasten voor de burgers. Voor een groot deel overlappen de baten voor de burgers de uitgaven van de overheid. De inkomsten voor de overheid zijn grotendeels het spiegelbeeld van de lasten voor de burgers. Toch is het EMU-saldo (het saldo van inkomsten en uitgaven van de overheid) geen goede maatstaf voor het netto profijt. In dit kader leggen we dit aan de hand van de geaggregeerde jaarlijkse bedragen uit. In de generatierekeningen gaat het om bedragen die worden toegerekend aan cohorten.

Onderstaande tabel laat de aansluiting zien tussen het EMU-saldo en het netto profijt voor 2012. Het EMU-saldo is -4,0% bbp, voor de burger zijn er dan netto baten van +4% bbp. Niet alle uitgaven en inkomsten van de overheid leiden tot baten of lasten voor de burgers. Rente-uitgaven, gasbaten en vermogensinkomsten van de overheid zijn economische transacties waarmee een tegenprestatie is gemoeid. Bijvoorbeeld, in het geval van de rente-uitgaven is de uitgave een markconforme vergoeding aan de vermogensverstrekker. Hetzelfde geldt, met omgekeerd teken, voor de vermogensinkomsten en de inkomsten uit gas. Deze zijn geen lasten voor de burger.

Een volgende correctie betreft die voor een verbetering van bepaling van de bate van publiek kapitaal (infrastructuur e.d.). In het jaar dat de overheid een investering doet, zoals in infrastructuur, wordt er meestal nog niet direct geprofiteerd. De baten liggen namelijk in de toekomst. Netto profijt wordt daarom bepaald door de overheidsuitgaven te verminderen met de overheidsinvesteringen en te vermeerderen met de toegerekende baten van publiek kapitaal dat in het verleden is opgebouwd. In 2012 bedroegen de overheidsinvesteringen 3,3% van het bbp. De toegerekende baten van publiek kapitaal zijn berekend op 4,8% bbp. De correctie voor de bate van publiek kapitaal is daarom 1,5% bbp.

Ten slotte wordt gecorrigeerd voor de kosten van het aanhouden van bankbiljetten en munten (seigniorage). Dit betreft door de centrale bank verstrekt vermogen waarover geen rente wordt ontvangen. Deze correctie is becijferd op 0,2% bbp waardoor het netto profijt uitkomt op 6,8% bbp. Dit cijfer is overigens niet representatief voor het gemiddelde netto profijt over een langere reeks van jaren omdat het saldo van inkomsten en uitgaven van de overheid (het EMU-saldo) in 2012 sterk neerwaarts wordt vertekend door conjuncturele factoren. In conjunctureel neutrale jaren is het netto profijt dus lager.

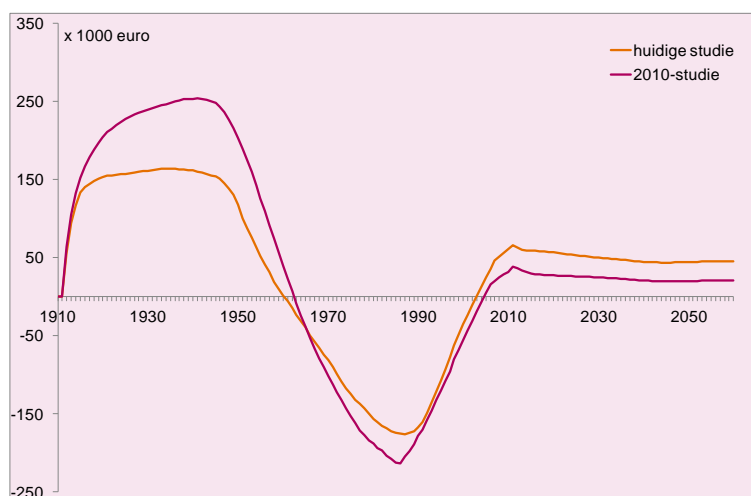
Relatie tussen EMU-saldo en netto profijt in 2012, in % bbp

EMU-saldo (-)	4,0
Correcties	
Rente-uitgaven	-1,8
Gasbaten en vermogensinkomsten	3,3
Publiek kapitaal	1,5
Seigniorage	-0,2
Netto profijt	6,8

Figuur 3.3 geeft ook de netto profijten bij houdbaar beleid weer uit de studie *Vergrijzing verdeeld* uit 2010 (zie de gele lijn). In die studie was sprake van een houdbaarheidstekort van 4½% bbp en werd het beleid technisch houdbaar gemaakt door implementatie van een maatregel van deze omvang die het jaarlijkse profijt van alle leeftijdsgroepen in gelijke mate verlaagt. Vergelijking van de huidige uitkomsten met die uit 2010 laat duidelijk de invloed zien van het beleid dat is gevoerd in de afgelopen vier jaar. Dit beleid betrof voor een belangrijk deel hervormingen bij de AOW en de zorg, uitgavenposten die de ouderen raken. Deze groep profiteert nu minder van de overheid. De figuur laat zien dat daardoor het toekomstige profijt van de groep geboren vóór 1964 door het beleid lager uitvalt. Het netto profijt voor de jongeren en voor toekomstige generaties wordt juist hoger. Deze groep wordt, als zij oud is, ook geconfronteerd met de versoberde AOW en zorg, maar deze periode ligt

nog ver weg in de toekomst en daardoor wegen de nadelen ervan, door de discontering, minder zwaar dan de voordelen op korte termijn.

Figuur 3.2 Netto profijt per cohort over rest van het leven, huidige uitkomsten en 2010-uitkomsten (contante waarden in duizenden euro's) bij houdbaar beleid



Tabel 3.3 Netto overheidsvermogen, netto profijt van huidige generaties en erfenis van toekomstige generaties bij houdbaar beleid (miljarden euro's); huidige uitkomsten en uitkomsten van de 2010-studie

	Huidige studie	Vergrijzing Verdeeld
Netto overheidsvermogen in 2010 (a)	384	386
Publieke kapitaalgoederenvoorraad (infrastructuur e.d.)	371	365
Financiële activa	254	274
Gas	125	137
Schuld (-)	- 370	- 390
Netto profijt huidige generaties over resterend leven bij houdbaar beleid (b)	-168	9
waarvan door leeftijdsgroep:		
0-9	68	19
10-19	-161	-202
20-29	-333	-394
30-39	-271	-350
40-49	-135	-148
50-59	85	220
60-69	270	423
70-79	191	284
80+	118	158
Erfenis voor toekomstige generaties (a) - (b)	552	377

Waar komt het positieve netto profijt van de jongeren en van toekomstige generaties vandaan? Dit komt voor een belangrijk deel uit het positieve saldo van bezittingen, opgebouwd uit de publieke kapitaalgoederenvoorraad, de financiële activa en de gasvoorraad, en schulden van de overheid. Het bovenste deel van tabel 3.3 (eerste kolom) laat zien dat dit saldo ultimo 2010 op 384 miljard euro uitkomt. Dit bedrag komt overeen met de contante waarde van het toekomstige netto profijt die erdoor wordt mogelijk

gemaakt in de vorm van toegerekende baten van de publieke kapitaalgoederenvoorraad, uitgaven die mogelijk zijn door de gasbaten en van netto inkomsten uit vermogen.

Tabel 3.3 (zie het middendeel) laat ook het netto profijt van de huidige generaties zien. De 50-plussers blijken over de rest van hun leven profijt te hebben van de overheid. Ook de jongste tienjaars-groep profiteert. Deze positieve bedragen zijn echter tezamen kleiner dan het negatieve profijt waarmee de groep 10- tot 50 jarigen over de rest van hun leven wordt geconfronteerd. Over alle generaties opgeteld is sprake van een negatief netto profijt van 168 miljard euro. Deze groep draagt dus, contant gemaakt, 168 miljard meer bij aan de overheidsfinanciën dan ze ontvangt, wat in combinatie met het huidige positieve saldo van overheidsbezittingen van 384 miljard betekent dat de erfenis van de toekomstige generaties in totaal 552 miljard bedraagt (zie de laatste regel). Dit bedrag vertaalt zich in het positieve netto profijt van 45.000 à 50.000 euro per persoon dat hierboven werd besproken.

Tabel 3.3 presenteert ook de overeenkomstige uitkomsten van deze berekeningen uit de 2010-studie (zie de tweede kolom). Vergelijking met de huidige uitkomsten laat zien dat het netto profijt van de ouderen (50-plussers) aanzienlijk is verkleind. Hierdoor is ook het (lage) beroep op overheidsbezittingen van 9 miljard omgezet in een vermogenstoevoeging van 168 miljard. De erfenis van toekomstige generaties is daardoor ook aanzienlijk vergroot, evenals hun netto profijt.

Appendix: Houdbaarheid in vergelijkingen

Houdbaarheid van de overheidsfinanciën is een langetermijnkwestie en kan daarom niet alleen op basis van huidige indicatoren geanalyseerd worden. Per definitie ontwikkelt de staatsschuld D_t , zich als volgt:

$$D_t = D_{t-1} - BS_t = \frac{D_{t-1}}{1 + r_t} - PS_t \quad (3.1)$$

waarbij BS_t het begrotingssaldo, r het rendement op overheidsleningen (de discontovoet) en PS_t het primaire saldo ($PS_t = BS_t + r_t D_{t-1}$) is. Het verband tussen die schuld van vandaag en de schuld in een willekeurige toekomstige periode T is dan

$$D_0 = \sum_{t=1}^T \frac{PS_t}{1 + r_t^t} + \frac{D_T}{1 + r_t^T} \quad (3.2)$$

De formele definitie van houdbaarheid is dat de rechter term op lange termijn verdwijnt, wat wil zeggen dat de schuld (of het vermogen) van de overheid niet harder groeit dan de discontovoet. Dat betekent

$$\lim_{t \rightarrow \infty} \frac{D_t}{1 + r_t^t} = 0 \quad (3.3)$$

waaruit volgt dat de verdisconteerde som van alle toekomstige primaire saldi voldoende is om de initiële schuld terug te betalen:

$$D_0 = \sum_{t=1}^{\infty} \frac{PS_t}{1+r_t^t} \quad (3.4)$$

Voor de interpretatie is het nuttig om dit in verhouding tot het bbp uit te drukken. Voor de initiële schuldquote d_0 en de quote van het primaire saldo ps_t geldt (we maken hier voor de eenvoud de veronderstelling dat r constant is en g ook, dat laatste doen we niet in de houdbaarheidsanalyse):

$$d_0 = \sum_{t=1}^{\infty} ps_t \frac{1+g^t}{1+r} \quad (3.5)$$

Hierbij zijn twee opmerkingen te maken. Ten eerste impliceert de formele definitie van houdbaarheid weliswaar dat de schuld niet sterker groeit dan de rentevoet, maar het is wel mogelijk dat de schuld sterker groeit dan het bbp. In dat geval zou de schuldquote blijven groeien. In een dergelijk scenario zou ook de quote van het primaire saldo permanent moeten groeien. Het laatste is niet conform de aanname van constante arrangementen die we in deze studie hanteren. In een wereld van constante arrangementen betekent houdbaarheid dus dat de schuldquote op de lange termijn moet stabiliseren.

Ten tweede behandelt de formele definitie van houdbaarheid overheidsschulden en positief overheidsvermogen symmetrisch. Een exploderend overheidsvermogen wordt net zoals een exploderende overheidsschuld als 'niet houdbaar' geclassificeerd. De formele redenen hiervoor zijn duidelijk. Ook met een exploderend vermogen kan de overheid niet tot in de verre toekomst doorgaan. De consequenties van een exploderend vermogen voor de solvabiliteit van de overheid verschillen uiteraard van de consequenties van een exploderende schuld. Daarom kan in een verruimde definitie van 'houdbaarheid' in vergelijkingen (3.4) en (3.5) het gelijkheidsteken ook door 'kleiner of gelijk' worden vervangen.

Het houdbaarheidssaldo is gedefinieerd als het bedrag (uitgedrukt als een constante quote van het bbp) h^* , dat, toegevoegd aan het primaire saldo, de overheidsfinanciën net houdbaar maakt.

$$d_0 = \sum_{t=1}^{\infty} ps_t + h^* \frac{1+g^t}{1+r} \quad (3.6)$$

h^* kan dan worden berekend als

$$h^* = \frac{(r-g)}{(1+g)} d_0 - \sum_{t=1}^{\infty} ps_t \frac{1+g}{1+r}^t \quad (3.7)$$

h^* kan dus worden geïnterpreteerd als de annuïteit van het niet door toekomstige primaire overschotten gedekte deel van de huidige schuld.

Vergelijking (3.7) kan worden gebruikt om het houdbare saldo in een referentiejaar T op te splitsen in een deel dat door de huidige schuld wordt verklaard en een deel dat door toekomstige wijzigingen in het primaire saldo wordt veroorzaakt.

Het houdbare primaire saldo in het referentiejaar is

$$hps_T = ps_T + h^* \quad (3.8)$$

Vergelijking (3.6) oplossen naar het houdbare saldo leidt tot

$$h^* = \frac{(r-g)}{(1+g)} d_T - \sum_{t=T}^{\infty} ps_t \frac{1+g}{1+r}^t = \frac{(r-g)}{(1+g)} d_T - \sum_{t=T}^{\infty} ps_t - ps_T \frac{1+g}{1+r}^t - ps_T$$

en gecombineerd met vergelijking (3.8) is het houdbare primaire saldo te schrijven als

$$hps_T = \frac{(r-g)}{(1+g)} d_0 - \sum_{t=T}^{\infty} ps_t - ps_T \frac{1+g}{1+r}^t \quad (3.9)$$

De eerste term op de rechterkant is het houdbare saldo dat nodig is om in een evenwichtig groeiende economie de huidige schuld terug te betalen. De tweede term is het deel dat nodig is om toekomstige verandering in het primaire saldo (bijvoorbeeld als gevolg van vergrijzing of het opraken van de gasvoorraad) op te vangen.

4 Houdbaarheid in perspectief

Dit hoofdstuk vergelijkt de resultaten van deze studie, zoals gepresenteerd in hoofdstuk 3, met invalshoeken en resultaten uit andere studies. Eerst wordt nagegaan of het verloop van de overheidsschuld en het overheidssaldo bepaalde binnen de grenzen blijft die vanuit andere invalshoeken kunnen worden gesteld. Daarna wordt de houdbaarheidsuitkomst vergeleken met die uit eerdere CPB-studies en met die van de Europese Commissie, en worden de oorzaken van de verschillen verklaard.

4.1 Randvoorwaarden aan overheidsschuld en overheidssaldo

In de houdbaarheidsanalyse in het vorige hoofdstuk stond de houdbaarheid van het stelsel van collectieve regelingen centraal. Uitgangspunt was de vraag of toekomstige generaties zullen kunnen profiteren van hetzelfde stelsel van collectieve regelingen als de huidige generaties. Aan de hoogte van de overheidssaldi (EMU-saldo, primair saldo) of de overheidsschuld en de ontwikkeling van deze variabelen werden geen expliciete restricties gesteld. De enige eis die werd opgelegd, was dat ze moeten voldoen aan de financiële grenzen die worden gesteld door de intertemporele budgetrestrictie.²⁸ EMU-saldo en -schuld volgen dan uit de uitgangssituatie en deze restrictie. Deze paragraaf confronteert deze benadering met invalshoeken die wél beperkingen opleggen aan de hoogte van het overheidssaldo en de overheidsschuld. Dit kan zijn door economische mechanismen die kunnen gaan opspelen bij een bepaald niveau van deze variabelen, of door internationale afspraken.

Economische overwegingen

De hoogte van de schuld invloed kan van invloed zijn op de economische groei. Dit onderwerp is door verschillende studies aangekaart. Historische data laten zien dat de economische groei aanzienlijk afneemt als de overheidsschuld het niveau van 90% van het bbp overschrijdt (Reinhart en Rogoff, 2010). Nader onderzoek laat echter zien dat het verband gradueel is: er is geen scherpe grens bij 90% bbp²⁹. Er zijn verschillende schuldniveaus waarboven het negatieve verband intreedt en ook verschilt de omvang van het effect. Al met al blijkt dat gesproken kan worden van een geleidelijk oplopend negatief verband tussen schuld en groei. Bovendien kan ook sprake zijn van een omgekeerd verband (groei beïnvloedt schuld).

Het kan daarom verstandig zijn om uit voorzorg de overheidsschuld lager te houden dan de 'optimale' schuld vanuit een houdbaarheidsperspectief. Lukkezen en Suyker (2013a) passen de resultaten uit de empirische literatuur toe op Nederland. Zij becijferen op basis van de door bovenstaande studies gevonden kwantitatieve verbanden dat na een decennium waarin

²⁸ Dit werd behandeld in de appendix van het vorige hoofdstuk.

²⁹ Zie onder andere Baum et al. (2012), Checherita-Westphal en Rother (2012) en Pescatori et al. (2014).

de schuld 10%-punt boven de drempelwaarde ligt, het bbp gemiddeld 1% à 6% lager ligt. Dit zijn omvangrijke effecten en daarom kan het verstandig zijn om uit voorzorg een schuld te hebben die lager is dan de drempelwaarde. De auteurs (Lukkezen en Suyker, 2013b) becijferen ook dat, als de schuld 20%-punt van het bbp lager is dan de drempelwaarde, de kans 80% is dat de schuld beneden de drempelwaarde blijft. Aangezien voor eurolanden het schuldniveau waarboven de rente wordt opgestuwd en de groei negatief wordt beïnvloed, op 80% à 100% bbp wordt geschat, volgt dan dat bij 60% à 80% sprake is van een prudent schuldniveau. Bij dit niveau is er een marge ten opzichte van de gevarenzone en is de kans op negatieve effecten op de groei fors kleiner. De marge kan nodig zijn om de gevolgen op te vangen van verschillende vormen van financieel-economische schokken zoals die van een nationale bankencrisis, een Europese schulden crisis of een mondiale economische crisis.³⁰ Deze grens kan gezien worden als een economische restrictie aan het schuldniveau waarmee, naast de intergenerationele belangenafweging, rekening kan worden gehouden bij de beleidsbepaling.

Deze invalshoek lijkt het beleid gericht op houdbaarheid en gelijke behandeling van generaties, zoals vormgegeven in hoofdstuk 3, niet ernstig in de weg te zitten. Wel is er nog sprake van risico. Immers, het huidige schuldniveau is ongeveer 75% bbp en dit niveau daalt langzaam (zie figuur 3.1). Overigens past enige relativering bij de exacte hoogte van de weergegeven schuldquotes, omdat deze in de komende jaren beïnvloed zal worden door de revisie van de Nationale rekeningen en door de mogelijke verkoop van overheidsbezit. Voorbeelden van dit soort invloeden zijn de mogelijke verkoop van ABN AMRO en de invoering van het sociaal leenstelsel die gepaard gaat met uitleningen door de overheid die gefinancierd worden door het aangaan van schuld.

Restricties door EU normen

Een restrictie die wordt gesteld aan overheidssaldi en -schuld, zijn de normen die in Europees verband zijn afgesproken. In het Stabiliteits- en Groeipact³¹ wordt aan alle EU-lidstaten de eis gesteld dat het overheidstekort beneden de 3% moet blijven en dat het schuldniveau maximaal 60% van het bbp mag bedragen, dan wel voldoende snel daalt.³² Dit laatste is recentelijk geoperationaliseerd met een jaarlijkse vermindering van een twintigste van de schuld boven de 60%. Bij overtreding van de regels kunnen landen terechtkomen in de buitensporigtekortprocedure waarbij de Europese Raad verregaande budgettaire eisen kan stellen en aan eurolanden boetes kan opleggen. Recentelijk heeft de Europese Commissie aan de Europese Raad voorgesteld om voor Nederland deze procedure te beëindigen.

Daarnaast is echter een sterk aangescherpte eis voor het saldo in ontwikkeling, onder andere om een marge in te bouwen ten opzichte van de 3%-norm. Deze MTO (*Medium Term Objective*) eis stelt dat het structurele, voor conjuncturele invloeden geschoonde, overheidssaldo zich op middellange termijn moet bevinden tussen de -0,5% en +0,5% bbp. De precieze waarde is afhankelijk van de budgettaire en economische situatie van het

³⁰ Zie ministerie van Financiën (2011), Schokproef overheidsfinanciën, een risicoanalyse van de Nederlandse begroting.

³¹ Zie Frayne en Riso (2013) voor de procedures van het SGP.

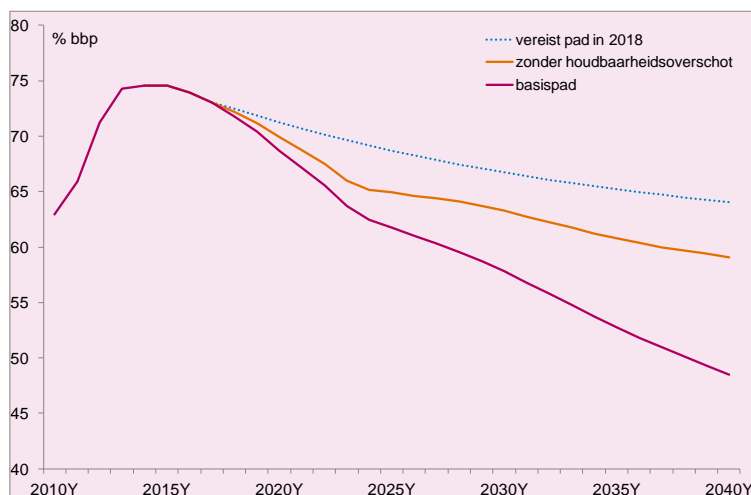
³² De regels van het Stabiliteits- en Groeipact zijn sterker verankerd en aangescherpt via het [Verdrag inzake Stabiliteit, Coördinatie en Bestuur in de Economische en Monetaire Unie](#).

desbetreffende land, en is voor Nederland -0,5% bbp. Het is dan interessant om te vergelijken hoe deze Brusselse eis zich verhoudt tot de uitkomsten van onze berekeningen in hoofdstuk 3.

Deze vergelijking voeren we uit voor 2023, een jaar waarin de Nederlandse economie zich volgens de CPB-projecties op het evenwichtige pad bevindt en het structurele saldo gelijk is aan het feitelijke saldo. De uitkomsten uit hoofdstuk 3 laten zien dat het saldo bij ongewijzigd beleid in 2023 -0,4% bbp bedraagt, dus net binnen de eis. Bij houdbaar beleid echter, zoals dit is vormgegeven in hoofdstuk 3, is dit -0,8% en wordt de eis dus wél overschreden. Dit wijst erop dat de budgettaire versoepeling die mogelijk is door het houdbaarheidsoverschot, niet binnen deze periode kan worden uitgevoerd zonder in conflict te komen met de Europese afspraken. Dit indiceert dat deze 'knellen'. Immers, de internationale eisen lijken strenger dan die waar men op uitkomt op basis van de invalshoek van gelijke arrangementen tussen de generaties.

Met dit knellende karakter kan het echter meevallen als de houdbaarheidsinvalshoek in breder perspectief wordt geplaatst. De budgettaire projecties bij de houdbaarheidsbepaling gaan uit van constante arrangementen en reflecteren niet het verwachte beleid. Dit verschil speelt bijvoorbeeld op bij de zorg waar het door kwaliteitsverbetering en impliciete pakketuitbreiding mogelijk is dat de uitgaven meer stijgen dan volgens constante arrangementen (Van Ewijk et al., 2013). Er zijn dus ook 'binnenlandse' redenen, omwille van prudentie en om economische en bestuurlijke redenen, om de mogelijke budgettaire versoepeling niet meteen uit te voeren en deze ruimte te reserveren voor de latere ingroei van (zorg)uitgaven. Dit voorkomt dat beleidsmaatregelen na enige jaren moeten worden teruggedraaid om de versoering te financieren die nodig is vanwege de stijgende zorguitgaven. De projecties zijn bovendien met onzekerheid omgeven (zie ook hoofdstuk 5).

Figuur 4.1 Brusselse eis aan schuldquote



De EU-normen betreffen ook de schuld. Van belang is dus hoe de schuldontwikkeling van de overheid zich verhoudt tot deze normen. Figuur 4.1 voert deze vergelijking uit voor zowel het basispad als het pad zonder houdbaarheidsoverschot. In de EU-norm is bovengenoemde

1/20-ste regel verwerkt waarin als eis wordt gesteld dat de schuld, beginnende 3 jaar na het verlaten van de buitensporigtekortprocedure, elk jaar moet worden gereduceerd met 1/20-ste deel van het surplus boven de 60%. De figuur laat zien dat in beide varianten wordt voldaan aan de eis, zij het dat de marge bij houdbaar beleid klein is. In het basispad wordt na enige jaren een substantiële buffer opgebouwd.

Een relativering bij deze cijfers is dat de schuldquote door een revisie van de Nationale rekeningen lager zal uitvallen omdat het bbp opwaarts wordt herzien. Het verschil met het richtcijfer van 60% wordt daardoor kleiner zodat het voldoen aan de 1/20-ste regel minder hoge budgettaire eisen zal stellen.

Toekomstfonds en houdbaarheid

Recent is door de Tweede Kamer een motie aangenomen waarin de regering wordt verzocht een voorstel te doen voor een Toekomstfonds, mede gevoed door een deel van de eindige gasbaten. Dit fonds zou moeten worden ingezet voor fundamenteel onderzoek en voor de financiering van innovatieve mkb-ondernemingen. Het doel is om de Nederlandse verdien capaciteit te versterken.

Hoe verhoudt dit fonds zich tot de hoofdvraag van deze studie, namelijk die over de houdbaarheid van de Nederlandse overheidsfinanciën? In de vergrijzingsommen wordt rekening gehouden met het aflopen van de gasbaten. Bij een generationeel evenwichtig saldo hebben alle generaties een gelijk profijt van de overheid en dus ook van de gasbaten. Vanuit dat gezichtspunt biedt de vorming van een Fonds geen additionele borg.

Bij de inzet van middelen geldt dat een maatschappelijke kosten-batenanalyse kan laten zien of de projecten welvaartsverhogend zijn. Dit geldt overigens voor alle uitgaven, ongeacht of ze uit een fonds gefinancierd worden of niet. Als de projecten leiden tot een hogere arbeidsproductiviteit, verhoogt dit weliswaar het bruto binnenlands product, maar op de houdbaarheid van de overheidsfinanciën heeft het een negatief effect. Weliswaar leiden productiviteitsverbeteringen tot hogere belastinginkomsten, maar de uitgaven nemen ook toe (zie paragraaf 5.2.2).

Fondsvorming kan tot doel hebben bepaalde typen uitgaven zeker te stellen. De ervaring met het AOW-spaarfonds illustreert dat een 'spaarfonds' binnen de overheid geen toegevoegde waarde biedt (a); de dotaties aan het fonds kennen een spiegelbeeld als ontvangst van het Fonds binnen een en hetzelfde EMU-saldo; de rentebetalingen aan en de onttrekkingen uit het Fonds vallen tegen elkaar weg; de extra uitgaven, of het nu AOW-uitgaven zijn of de financiering van innovatie, belasten het EMU-saldo. In zo'n vorm bepalen de onttrekkingen aan het Toekomstfonds wel de omvang van de uitgaven en zijn daarmee ook relevant voor Europese en binnenlandse begrotingsregels. Zo'n beslisregel kan ook zonder Fondsvorming worden vastgelegd.

Als het spaarkarakter belangrijk wordt gevonden, is een vormgeving van het Toekomstfonds buiten de overheid een optie. De definitie van EMU-saldo en EMU-schuld stellen scherpe eisen; alleen als de overheid afstand neemt van controle over het vermogen, telt dit type bezit niet mee. Als het fonds buiten de overheid geplaatst wordt, nemen de overheidsuitgaven in eerste instantie toe en verslechteren het EMU-saldo en de EMU-schuld. Als het Toekomstfonds ook de aanwending van de rendementen beslist, zijn de uitgaven aan innovatie verzekerd, maar verslechtert ook de houdbaarheid van de overheidsfinanciën. Alternatief kan het Toekomstfonds de opdracht krijgen het rendement aan de overheid te doteren. In dat geval wordt het EMU-saldo met deze dotatie verlicht, waardoor ruimte ontstaat voor additionele budgettaire wensen; de invulling blijft onderwerp van politieke besluitvorming.

Gegeven de late start zal de omvang van het toekomstfonds relatief gering zijn in vergelijking met Sovereign Wealth Funds van landen als Noorwegen.

(a) 12^e rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte, [Vergrijzing en houdbaarheid](#), 2006.

4.2 Verschillen met voorgaande houdbaarheidsuitkomsten

De houdbaarheidsuitkomsten van deze studie verschillen van die uit vorige rondes van houdbaarheidsinschattingen. Deze paragraaf vergelijkt de onderhavige studie met de twee belangrijke voorgaande houdbaarheidsinschattingen: die van de berekeningen Economische verkenningen 2013-2017 (juni 2012, CPB, 2012) en die van de vorige vergrijzingsstudie *Vergrijzing verdeeld* uit 2010 (2010-studie, Van der Horst et al., 2010).

Tabel 4.1 Ontwikkeling primair saldo³³ in 2015-2060, vergeleken met eerdere studies (% bbp)

	Huidige studie	Juni 2012	2010-studie
Stijging primair saldo	2,2	-0,6	-3,7 ³⁴
Waarvan door oploop bij:			
Zorg	-3,1	-4,1	-3,9
AOW	-0,5	-1,5	-2,5
Overige posten	2,2	1,9	0,3
Belastingen	5,3	5,3	4,0
Gasbaten	-1,7	-2,0	-1,6

Tabel 4.1 geeft een indruk van de belangrijkste verschuivingen in de projectie van de toekomstige overheidsfinanciën die zich sinds de 2010-studie hebben voorgedaan. De tabel vergelijkt, voor de periode 2015-2060, de verandering van het primaire saldo en een aantal begrotingsposten. De tabel laat zien dat de verslechtering van het primaire saldo in de 2010-studie van 3,7% bbp via 0,6% bbp in de berekeningen van juni 2012 uiteindelijk nu is uitgekomen op een *verbetering* van 2,4%-punt, in totaal dus een verschuiving van 6,1%-punt. Een van de verklaringen hiervoor is de zorg waar een stijging van 3,9%-punt in de 2010-studie is teruggebracht tot 3,1%-punt. Deze vermindering is het saldo van hervormingen, een toegenomen arbeidsparticipatie waardoor het bbp hoger wordt (een noemereffect), en een verbeterde projectiemethode (zie paragraaf 2.4). Een nog belangrijkere factor is de AOW. De oploop hiervan was in de 2010-studie nog 2,5%-punt maar dit cijfer is nu door de sterke verhoging van de AOW-leeftijd (met in totaal 6½ jaar in 2060) nu nog slechts 0,5%-punt.³⁵ Een belangrijk gewicht in de schaal leggen ook de 'overige uitgaven'. Deze posten daalden in de 2010-studie nog nauwelijks - slechts 0,3%-punt- maar laten nu door forse bezuinigingsmaatregelen na 2015 een daling zien van 2,5%-punt.³⁶ Een andere belangrijke bijdrage aan de verbetering van de toekomstige ontwikkeling van het primaire saldo vormen de belastingen: van een oploop met 3,3%-punt in de 2010-studie tot 5,2%-punt in deze studie. De oorzaak hiervan ligt vooral bij lastenverhogingen bij de belastingen van

³³ Het primaire saldo is gedefinieerd als het EMU-saldo gecorrigeerd voor de rentebetalingen.

³⁴ In de 2010-studie werd een verslechtering gepresenteerd van 4,3% bbp. Dit hangt samen met een boekhoudkundige aanpassing van methodologie. Destijds gingen we bij de projectie van de financiële activa (en de inkomsten eruit) uit van reëel constante bedragen, terwijl we nu veronderstellen dat deze meelopen met het bbp. Aan de netto schuldpositie verandert echter niets: activa en schuld gaan in gelijke mate omhoog. Maar omdat deze aanpassing (desaldering) leidt tot hogere toekomstige vermogensinkomsten, stijgt ook het primaire saldo. Omwille van de vergelijkbaarheid van de uitkomsten is deze aanpassing ook uitgevoerd op de 2010-data.

³⁵ In de tussenliggende berekening van juni 2012 werden alleen de effecten van maatregelen tot 2040 ingezet. Daardoor was de verhoging van de AOW-leeftijd bij die berekening 3½ jaar.

³⁶ Deze bezuinigingsmaatregelen kregen voor het grootste deel vorm in het regeerakkoord van 2010 (Rutte-I).

huishoudens (onder andere door de beperking van het Witteveenkader) en indirecte belastingen (onder meer bij de milieuheffingen).

Tabel 4.2 Houdbaar primair saldo 2015, vergeleken met eerdere studies

	Huidige studie	Juni 2012	2010-studie
Houdbaar primair saldo (a) + (b)	-0,4	1,4	4,0
Oploop primaire tekorten (a)	-1,5	0,3	3,0
Zorg	2,5	3,4	3,3
AOW	0,6	1,4	2,4
Overige uitgaven	-2,2	-1,5	-0,4
Belastingen (-)	-4,2	-4,6	-3,7
Gas (-)	1,5	1,7	1,4
Financiële activa (-)	0,3	-0,1	0,0
Initiële bruto schuld (b)	1,1	1,1	1,0

De effecten van bovenstaande ontwikkelingen op de houdbaarheid van de overheidsfinanciën worden gepresenteerd in tabel 4.2. Deze tabel presenteert de contante waarde van de oploop van verschillende uitgaven en inkomsten, zie de bijlage bij hoofdstuk 3 voor een toelichting. Dit doen we aan de hand van het effect op het houdbare primaire saldo. Dit was in de 2010-studie 4,0% bbp en is sindsdien via 1,4% bbp in de juni-2012 ronde omgeslagen in een negatief cijfer: -0,4% bbp. De oorzaak hiervan is vooral dat de toekomstige uitgavengroei aanzienlijk lager zal uitvallen door substantiële hervormingen bij de AOW, de zorg en de WW en door forse bezuinigingen bij de algemene publieke uitgaven. Bij de belastingen is het verlagende effect op het houdbare saldo tussen de 2010-studie en de huidige studie, ondanks aanzienlijke lastenverhogingen, maar relatief beperkt gestegen: van 3,7% bbp naar 4,0%. De oorzaak hiervan is vooral dat de oploop van pensioeninkomsten op de zeer lange termijn (na 2040) nu minder hoog is zodat de belastingbasis nu minder snel stijgt ten opzichte van het bbp dan in de 2010-studie.

4.3 Verschillen met de houdbaarheidsuitkomst van de EC

Deze paragraaf geeft een onderbouwing van het verschil in houdbaarheidsuitkomst tussen deze studie en die van het *Economic Policy Committee* (EPC) van de Europese Commissie. Dit verschil bedraagt maar liefst 6,3% bbp, met een houdbaarheidsoverschot van 0,4% bbp in deze studie en een houdbaarheidstekort van 5,9% bbp bij het EPC. Dit grote verschil is bijna volledig toe te schrijven aan twee oorzaken. De eerste, en belangrijkste, is dat het EPC alleen rekening houdt met de effecten van beleidsmaatregelen als deze in een wet zijn omgezet terwijl het CPB daarentegen ook de effecten van alle kabinetsvoornemens meeneemt. De tweede oorzaak is dat EPC en CPB verschillende methodes hanteren voor de projectie van de uitgaven en inkomsten van de overheid. Hierbij hanteert de EPC in een aantal gevallen (zie

hierna) eenvoudige rekenregels, terwijl het CPB gebruik maakt van een modelmatige analyse die beter rekening houdt met de relevante mechanismen.³⁷

Tabel 4.3 geeft een onderbouwing van het verschil van 6,3% bbp. Om de vergelijking mogelijk te maken is de opsplitsing van de effecten van het CPB in lijn gebracht met die van het EPC. Bij de toerekening wordt afgerond op halve procentpunten. De vermelde cijfers betreffen de effecten van ontwikkelingen na 2014. Dit is omdat de EPC dit jaar als basisjaar gebruikt.

Tabel 4.3 Vergelijking houdbaarheidsinschatting EPC en CPB, uitgesplitst naar uitgaven- en inkomstenposten (% bbp, + = verslechtering houdbaarheid)

	EPC	CPB	Vershil (EPC-CPB)
1) Totaal	5,9	-0,4	6,3
Waarvan door:			
2) Oplloop AOW-uitgaven minus directe belastingen op pensioenen	1	0	1
3) Oplloop zorguitgaven	3½	3	½
4) Daling overige uitgaven en stijging lastendruk huishoudens	-½	-3½	3
5) Oplloop indirecte belastingen	0	-1½	1½
6) Oplloop vpb	0	-½	½
7) Daling inkomsten uit gas	1 a 1½	1½	0 a -½
8) Overige factoren	½ a 1	½	0 a ½

De eerste regel geeft de cijfers voor het totale houdbaarheidstekort. De regels eronder laten de verklarende factoren zien. Regel 2 laat zien dat het EPC 1% verslechtering heeft voor de stijging van de kosten van de AOW na aftrek van de belastingen over de pensioeninkomens (uit AOW en aanvullende pensioenen). Bij het CPB is dit 0. Voor dit verschil zijn twee oorzaken. De eerste is dat men in de EPC-berekening gedurende een langere periode van de levensloop profiteert van de AOW dan in de CPB-berekening. Dit komt omdat de EPC-berekening de aannames van Eurostat gebruikt voor de levensverwachting terwijl voor de ingezette verhoging van AOW-leeftijd wettelijk de CBS-prognoses gelden. Deze laatste kenden in 2012, toen deze berekening werd uitgevoerd, een lagere levensverwachting³⁸ De CPB berekening kent een dergelijk verschil niet. Beide grootheden zijn gebaseerd op de laatste demografische projectie van het CBS. De tweede oorzaak is dat in de CPB-berekening het vervallen van ouderenkortingen bij de belastingen is ingezet.

Bij de zorguitgaven (regel 3) is het effect bij het CPB ½% bbp (3 versus 3½% bbp) kleiner dan bij het EPC. De belangrijkste oorzaak hiervan is dat de recente maatregelen bij de AWBZ niet zijn meegenomen door het EPC. Daarnaast spelen echter ook verschillen in levensverwachting en in ramingsmethode een (kleinere) rol.

Het belangrijkste verschil blijkt te liggen in de post 'overige uitgaven en stijging lastendruk huishoudens' (regel 4). Het EPC neemt hier alleen de effecten mee bij onderwijs en werkloosheidsuitgaven, posten die onderhevig zijn aan demografische dan wel conjuncturele

³⁷ Een derde, minder belangrijke, oorzaak is dat achterliggende veronderstellingen, zoals die over de demografische ontwikkeling en de participatiegroei, kunnen verschillen.

³⁸ Het gaat daar om de voorlaatste (2010) ronde van demografische projecties van het CBS.

invloeden. Bij het CPB worden ook de effecten meegenomen in de andere uitgaven- en inkomstenposten. Deze betreffen vooral de bezuinigingen op openbaar bestuur, subsidies, infrastructuur en alle lastenverhogende maatregelen. Zoals hierboven aangegeven verwerkt het EPC geen kabinetsvoornemens.

Een belangrijk ander verschil, van 1½% bbp, zit bij de indirecte belastingen (regel 5). Het EPC houdt deze in zijn projectie constant als percentage van het bbp terwijl het CPB het effect meeneemt van de toekomstige stijging van de consumptieve bestedingen die het gevolg is van het tot uitbetaling komen van de pensioenvermogens en een grotere ontsparring van particuliere vermogens. Hierdoor stijgt de particuliere consumptie ten opzichte van het bbp. Omdat Nederland een betalingsbalansoverschot heeft, is dit mogelijk zonder dat andere bestedingen hoeven te dalen.

Een relatief klein verschil, van ½%-punt, wordt gevormd door het verloop van de vennootschapsbelasting (regel 6). Bij het EPC wordt deze constant verondersteld terwijl het CPB een oploop verwacht op basis van conjunctuur en het uitgeput raken van de mogelijkheid van verliescompensatie na 2023. Bij de inkomsten uit gas zit weinig verschil tussen de ramingen (regel 7). Het effect van de daling van gasbaten is bij het EPC 1 à 1½% bbp en bij het CPB 1½% bbp.

Overige factoren verklaren ten slotte een verschil van 0 à ½% bbp. Hierin zitten de kleinere overige inkomsten van de overheid en de invloed van de initiële budgettaire positie (regel 8). Dit laatste is de mate waarin het geraamde structurele primaire saldo in 2014 achterblijft bij wat nodig is om de (rente)verplichtingen over de initiële netto schuld te voldoen.

5 Gevoeligheidsanalyses

5.1 Inleiding

Het houdbaarheidssaldo is de uitkomst van een onzekere raming. Het maken van aannames is onvermijdelijk bij het maken van een raming. In dit hoofdstuk laten we zien hoe andere aannames de uitkomsten beïnvloeden. Er is een aantal technische variabelen die van invloed zijn op de houdbaarheidsuitkomsten zoals de discontovoet (de variabele waarmee toekomstige stromen contant worden gemaakt) of de groei van de arbeidsproductiviteit. Er zijn ook veronderstellingen gemaakt over de toekomstige levensverwachting, fertiliteit en het arbeidsaanbod. We presenteren in dit hoofdstuk ook enkele varianten die de zorguitgaven betreffen. Tot slot laten we twee varianten zien waarin de belastingen verlaagd worden. Tabel 5.1 geeft een overzicht van de effecten van de varianten op het houdbaarheidsoverschot. In de rest van het hoofdstuk gaan we verder in op de varianten.

Tabel 5.1 Effecten van andere veronderstellingen op het houdbaarheidssaldo (% bbp)

	% bbp
Effect op houdbaarheidssaldo bij:	
Discontovoet 0,5% lager	-0,8
Arbeidsproductiviteitsgroei 0,5%-punt lager	0,5
1% hogere arbeidsparticipatie	0,3
Twee jaar hogere levensverwachting	-0,3
10% hogere fertiliteit	-0,2
Niet opschuiven zorgprofiel	-0,6
Geheel opschuiven zorgprofiel	0,6
Collectieve zorguitgaven 1%-punt hogere groei	-5,6
Belastingen op huishoudens 0,5% bbp lager	-0,4
Indirecte belastingen 0,5% bbp lager	-0,4

5.2 Varianten

5.2.1 Discontovoet

Het basisscenario is gebaseerd op de aanname van een nominale discontovoet van 5% per jaar. Bij een inflatie van 2% komt dat neer op een reële discontovoet van 3%. Het niveau van deze variabele is onzeker maar speelt een grote rol in de houdbaarheidsanalyse. Bij een lagere discontovoet krijgen toekomstige waarden een groter gewicht. De oploop van de vergrijzingsgerelateerde collectieve uitgaven wordt dus belangrijker bij een lagere discontovoet. De discontovoet is ook de rentevoet waarmee in het model gerekend wordt. Ook in andere studies speelt een discontovoet een belangrijke rol, bijvoorbeeld bij de pensioenen (Commissie Parameters, 2009) of bij kosten-batenanalyses (Romijn en Renes, 2013). De discontovoet hoeft niet voor elk onderzoeksterrein dezelfde te zijn omdat deze

afhankelijk van de specifieke risico's. In tabel 5.2 zijn de effecten op belangrijke modelvariabelen weergegeven van een daling van de discontovoet met 0,5%-punt.

Tabel 5.2 Effecten van een 0,5% lagere discontovoet

	2060
	verandering in % bbp
Overheidsfinanciën	
Overheidsuitgaven exclusief rente (a)	0,4
w.v. AOW	0,1
zorg	0,2
Overheidsinkomsten (b)	-0,7
w.v. inkomstenbelasting en sociale premies	0,0
indirecte belastingen	-0,1
Primair saldo (b) - (a)	-1,1
EMU-saldo	-2,8
Houdbaarheid	
Effect op houdbaarheidssaldo in 2018 (+ is verbetering)	-0,8
	procentuele mutaties
Economische effecten	
Bruto binnenlands product	2,8
Werkgelegenheid (arbeidsjaren)	0,6
Particuliere consumptie	0,6

Een belangrijk economisch effect van de lagere rente is dat de kapitaalintensiteit van de economie stijgt. Dit leidt tot een hogere arbeidsproductiviteit en een hoger loonniveau. Hierdoor stijgt het arbeidsaanbod, waardoor de werkgelegenheid met 0,6% toeneemt. Het bbp komt in 2060 2,8% hoger uit. Ondanks de hogere kapitaalintensiteit stijgt de arbeidsinkomensquote.³⁹

Het primaire saldo verslechtert in 2060 met 1,1% bbp. Het deel van de overheidsuitgaven dat is gekoppeld aan de loonvoet, neemt door de relatief grote stijging van de loonvoet meer toe dan het bbp waardoor de uitgavenquote op lange termijn met 0,4% bbp stijgt. Verder dalen de inkomsten als percentage van het bbp met 0,7% bbp. De inkomsten uit de vennootschapsbelasting dalen sterk door de hogere arbeidsinkomensquote en dit effect wordt niet gecompenseerd door hogere opbrengsten uit de inkomstenbelasting omdat de aftrekbare pensioenpremies⁴⁰ door de lagere rente ook moeten stijgen. Het houdbaarheidssaldo verslechtert met 0,8% bbp en dus met minder dan de daling van het primaire saldo. De reden hiervan is voor een belangrijk deel dat de rentelasten over de initiële netto schuld van de overheid lager uitvallen.

5.2.2 Productiviteitsgroei

In het basisscenario is aangenomen dat de arbeidsproductiviteit op de lange termijn met 1,5% per jaar groeit. Dit percentage is overgenomen van de Europese Commissie (2012) en gebaseerd op een historische analyse. In de toekomst zou de stijging van de

³⁹ De oorzaak hiervan is dat de substitutie-elasticiteit tussen kapitaal en arbeid lager is dan één. Hierdoor stijgen niet alleen de lonen als gevolg van de lagere rente, maar ook de arbeidsinkomensquote.

⁴⁰ De pensioenpremies stijgen op lange termijn met 1,6% van de loonsom.

arbeidsproductiviteit mogelijk lager kunnen zijn als gevolg van bijvoorbeeld tegenvallende fundamentele technologische doorbraken of de veroudering van de beroepsbevolking. We kijken in deze paragraaf daarom naar een scenario waarin de groei van de productiviteit op lange termijn 0,5%-punt lager is, dus 1,0% per jaar in plaats van 1,5%.

Tabel 5.3 Effecten van een 0,5%-punt lagere productiviteitsgroei

	2060
	verandering in % bbp
Overheidsfinanciën	
Overheidsuitgaven exclusief rente (a)	-0,2
w.v. AOW	0,0
zorg	-0,1
Overheidsinkomsten (b)	0,7
w.v. inkomstenbelasting en sociale premies	0,4
indirecte belastingen	0,2
Primair saldo (b) - (a)	0,9
EMU-saldo	1,8
Houdbaarheid	
Effect op houdbaarheidssaldo in 2018 (+ is verbetering)	0,5
	procentuele mutaties
Economische effecten	
Bruto binnenlands product	-19,0
Werkgelegenheid (arbeidsjaren)	0,0
Particuliere consumptie	-15,5

Tabel 5.3 toont de consequenties van de lagere productiviteitsgroei op de economie en de overheidsfinanciën. De lagere groei heeft een positief effect op de houdbaarheid van de overheidsfinanciën. Per saldo stijgt het houdbaarheidssaldo met 0,5% bbp. De oorzaak hiervan is vooral dat de belastingen als aandeel van het bbp toenemen. Hiervoor zijn verschillende redenen. De eerste is dat de indexatie van pensioenen lager wordt, omdat deze deels zijn gekoppeld aan de lonen. Het gevolg van deze lagere indexatie is dat de aftrekbare pensioenpremies omlaag kunnen. De tweede reden is dat de belastingen over pensioenuitkeringen op langere termijn relatief hoger uitvallen. Dit komt doordat de meeste pensioenfondsen het middelloonstelsel hebben en bij een belangrijk deel bovendien sprake is van onvolledige indexatie van de pensioenen met de lonen. Deze factoren zorgen er in het algemeen voor dat door hogere groei het niveau van de pensioenen achterblijft bij dat van de inkomens in de rest van de economie en het bbp. Bij een lagere groei van de arbeidsproductiviteit is dus minder sprake van achterblijvende pensioeninkomens en stijgt dus het aandeel ervan in het bbp.

Door de (relatief) hogere pensioenen stijgen op lange termijn ook de indirecte belastingen als aandeel van het bbp. Op korte termijn dalen deze echter, omdat de investeringen door de lagere groei (permanent) lager uitvallen. Daardoor komen de arbeidsproductiviteit en de lonen ook lager uit. Lagere uitgaven op lange termijn dragen ook enigszins bij aan de houdbaarheidswinst.⁴¹ Doordat de budgettaire verbeteringen pas op lange termijn worden

⁴¹ De uitgaven dalen als aandeel van het bbp, omdat de lonen door een lagere kapitaalintensiteit meer dalen dan het bbp, en daarmee de uitgaven die zijn gekoppeld aan de lonen, ook.

gerealiseerd - op korte termijn is zelfs sprake van enige verslechtering - valt de houdbaarheidswinst met 0,5% bbp lager uit dan de verbetering van 0,9% bbp van het primaire saldo in 2060.

De effecten van de lagere productiviteit op de economie zijn uiteraard groot. Het bbp en de particuliere consumptie zijn in 2060 aanzienlijk lager, respectievelijk 19,0% en 15,5%. Op het eerste gezicht lijkt dit tegenstrijdig: houdbaarheidswinst bij een veel minder gunstige economische ontwikkeling. De hoofdoorzaak van deze uitkomst is dat de uitgaven, net als de belastingen, ook zijn gekoppeld aan de economische groei en dus ook minder stijgen. De houdbaarheidswinst volgt uit bovengenoemde, deels institutioneel bepaalde, mechanismen.

5.2.3 Arbeidsparticipatie

In het basispad stijgt de arbeidsparticipatie van mensen in de leeftijdsgroep van 20 tot 65 jaar van 79,7% in 2010 naar 82,9% in 2020 en 84,7% in 2040. Dit komt vooral door de AOW-leeftijdsverhoging. Daarnaast speelt de trendmatige stijging van de arbeidsdeelname van vrouwen en ouderen een beperkte rol. De participatiegraad van vrouwen stijgt, doordat oudere generaties met een lage participatiegraad plaatsmaken voor jongere generaties met een hogere participatiegraad (Euwals et al, 2014). Het arbeidsaanbod van ouderen stijgt door de al ingezette hervormingen in de regelingen voor vervroegde uittrekking. Deze trendmatige ontwikkelingen zwakken echter af en zijn vrijwel nihil vanaf 2020. Hoewel het aantal mensen dat aan het werk is stijgt, daalt het gemiddelde aantal gewerkte uren per week omdat de participatie van groepen met een minder hoog aantal gewerkte uren per week, zoals die van vrouwen en ouderen, stijgt.

Tabel 5.4 Effecten van een 1% hogere arbeidsparticipatie

	2060
	verandering in % bbp
Overheidsfinanciën	
Overheidsuitgaven exclusief rente (a)	-0,3
w.v. AOW	-0,1
zorg	-0,1
Overheidsinkomsten (b)	0,0
w.v. inkomstenbelasting en sociale premies	0,0
indirecte belastingen	0,0
Primair saldo (b) - (a)	0,3
EMU-saldo	1,1
Houdbaarheid	
Effect op houdbaarheidssaldo in 2018 (+ is verbetering)	0,3
	procentuele mutaties
Economische effecten	
Bruto binnenlands product	0,9
Werkgelegenheid (arbeidsjaren)	1,0
Particuliere consumptie	0,6

Deze langetermijnprojectie van de participatie is echter omgeven met onzekerheid. Dat komt door onzekerheid in exogene ontwikkelingen, zoals de emancipatie van vrouwen en ontwikkelingen in de arbeidsmarkt voor ouderen. Om inzicht te geven in de gevolgen van veranderingen in de arbeidsparticipatie op de overheidsfinanciën, schetsen we in tabel 5.4 de gevolgen van een variant waarin de participatie 1% hoger ligt (gemeten in arbeidsjaren) dan in de basisprojectie.

We zien dat het bbp nagenoeg evenredig meestijgt met de werkgelegenheid. De particuliere consumptie stijgt minder, namelijk met 0,6%. Dit komt enerzijds doordat looninkomen slechts een deel uitmaakt van het totale huishoudinkomen, dat ook bestaat uit uitkeringen. Uitkeringen zijn gekoppeld aan de lonen en blijven dus ongewijzigd. De lonen veranderen niet omdat de kapitaalgoederenvoorraad zich aanpast aan de gestegen werkgelegenheid, waardoor de arbeidsproductiviteit op haar oude niveau blijft. Ook zullen de pensioeninkomens vertraagd reageren. Anderzijds wordt het gestegen arbeidsinkomen belast, waardoor er relatief minder overblijft voor consumptie. De overheidsinkomsten stijgen nagenoeg evenredig met het bbp, zodat de quote van de belastinginkomsten vrijwel constant blijft. De overheidsuitgaven aan AOW, zorg en onderwijs stijgen met de loonvoet en niet met het bbp. Als percentage van het bbp dalen daarom de totale overheidsuitgaven. De tabel laat zien dat daardoor het primair saldo in 2060 met 0,3% bbp verbetert. Ook het houdbaarheidssaldo verbetert met 0,3% bbp.

5.2.4 Levensverwachting

Het CBS verwacht dat de levensverwachting bij geboorte in 2050 6¼ jaar hoger ligt dan in 2010. In de vorige vergrijzingsstudie is nog uitgegaan van een levensverwachtingstijging van 4½ jaar over dezelfde periode. De verwachting van het CBS is nu globaal gelijk aan die van Janssen en Kunst (2010) van het RIVM. De mate en snelheid waarmee de levensverwachting stijgt, blijft evenwel onzeker. De toename van de levensverwachting hangt samen met de welvaart, met technologische veranderingen die het werk fysiek minder zwaar maken en de gezondheidszorg verbeteren, en met een veranderende leefstijl van de Nederlandse bevolking. Het blijft onzeker hoe deze grootheden zich verder blijven ontwikkelen.

Tabel 5.5 laat de gevolgen zien van een verandering in de levensverwachting voor de overheidsfinanciën (als gevolg van andere sterftekansen). In de variant neemt de levensverwachting met 2 jaar toe. De bevolkingsomvang neemt hierdoor op lange termijn met 2,1% toe. Deze stijging lijkt op het eerste gezicht groot, maar figuur 2.2 laat zien dat er forse bijstellingen zijn geweest in de prognoses van de levensverwachting.

De AOW-uitgaven nemen niet toe doordat de AOW-leeftijd is gekoppeld aan de resterende levensverwachting. In 2060 is de AOW-leeftijd naar verwachting 71,5 jaar. De zorgkosten stijgen evenwel ten opzichte van het bbp aangezien de extra jaren ook meer zorg vragen. Een deel van de extra levensjaren wordt in goede gezondheid geleefd, maar we gaan ervan uit dat per extra levensjaar de helft hiervan gepaard gaat met extra zorg. Dit effect wordt deels gecompenseerd doordat de inkomstenbelasting stijgt. Dit komt omdat door de koppeling van de AOW- en pensioenleeftijd aan de levensverwachting, de lengte van de periode waarin men is gepensioneerd, daalt in verhouding tot de werkzame periode. Daardoor dalen de

aftekbare pensioenpremies als aandeel van het bbp. De werkgelegenheidstoename met 1,1% en de lagere pensioenpremie maken op lange termijn een consumptiestijging van 2,3% mogelijk. Hierdoor stijgt ook de indirecte belasting. Per saldo verslechtert het primaire saldo in 2060 evenwel met 0,3%-punt. De verslechtering van het houdbaarheidssaldo is hieraan gelijk.

Tabel 5.5 Effecten van een twee jaar hogere levensverwachting

	2060
	verandering in % bbp
Overheidsfinanciën	
Overheidsuitgaven exclusief rente (a)	0,7
w.v. AOW	0,0
zorg	0,6
Overheidsinkomsten (b)	0,4
w.v. inkomstenbelasting en sociale premies	0,2
indirecte belastingen	0,1
Primair saldo (b) - (a)	-0,3
EMU-saldo	-0,1
Houdbaarheid	
Effect op houdbaarheidssaldo in 2018 (+ is verbetering)	-0,3
	procentuele mutaties
Economische effecten	
Bruto binnenlands product	1,0
Werkgelegenheid (arbeidsjaren)	1,1
Particuliere consumptie	2,4

5.2.5 Hogere fertiliteit

In het basispad wordt verondersteld dat het aantal kinderen per vrouw in Nederland stabiliseert op 1,75.⁴² In tabel 5.6 laten we zien wat er gebeurt met de overheidsfinanciën en de economie indien het fertiliteitscijfer stijgt naar gemiddeld 1,9 kinderen per vrouw vanaf 2018. Door het hogere geboortecijfer neemt de bevolkingsomvang in 2060 met 5,6% toe. Over twintig jaar leidt dit tot een eerste instroom op de arbeidsmarkt, waardoor een hogere werkgelegenheid resulteert. Tot die tijd is het effect vooral zichtbaar in een stijging van de onderwijsuitgaven en zorg voor jonge kinderen. Omdat jongeren nog een relatief lage productiviteit kennen als ze toetreden tot de arbeidsmarkt, stijgt het bbp minder sterk dan de werkgelegenheid. In 2060 zijn de overheidsuitgaven als percentage van het bbp niet veranderd. De samenstelling van de overheidsuitgaven is evenwel anders. Door de verjonging van de bevolking dalen de AOW- en zorguitgaven ten opzichte van het bbp, beide met 0,2% bbp, en stijgen de onderwijsuitgaven met 0,4% bbp. Door de verjonging dalen wel de inkomsten van de overheid met 0,2% bbp, vooral omdat de belastingen over pensioenen een kleiner gewicht krijgen. Het primair saldo verslechtert met 0,3% bbp.

⁴² Deze veronderstelling van het CBS komt dicht in de buurt van het cijfer van 1,8 dat wordt gebruikt door de Europese Commissie (2011).

Tabel 5.6 Effecten van verhoging van gemiddeld aantal kinderen per vrouw van 1,75 naar 1,9

	2060
	verandering in % bbp
Overheidsfinanciën	
Overheidsuitgaven exclusief rente (a)	0,0
w.v. AOW	-0,2
zorg	-0,2
Overheidsinkomsten (b)	-0,2
w.v. inkomstenbelasting en sociale premies	-0,2
indirecte belastingen	0,0
Primair saldo (b) - (a)	-0,2
EMU-saldo	-1,0
Houdbaarheid	
Effect op houdbaarheidssaldo in 2018 (+ is verbetering)	-0,2
	procentuele mutaties
Economische effecten	
Bruto binnenlands product	3,8
Werkgelegenheid (arbeidsjaren)	4,6
Particuliere consumptie	2,7

Op lange termijn gaan de nieuwgeborenen ook meer belasting betalen en daarmee bijdragen aan de overheidsinkomsten. Toch verslechtert de houdbaarheid als gevolg van het hogere geboortetal, met 0,2% bbp. De reden hiervoor is dat de overheid een deel van de voorzieningen dekt uit een eindig vermogen (met name gasbaten). De huidige levende generaties kennen daarom een positief netto levensprofijt van de overheid, net als de nieuwgeborenen. Met meer nieuwgeborenen moet dit begrensde vermogen met meer mensen worden gedeeld. Dat kan alleen als de overheid minder profijt biedt per persoon. Wanneer we uitgaan van constante arrangementen, komt dit tot uitdrukking in een grotere houdbaarheidsopgave.

5.2.6 Anders opschuiven zorgprofiel

De levensverwachting stijgt nog elk jaar. Er is geen consensus in hoeverre deze winst in levensjaren ook gepaard gaat met een winst in *gezonde* levensjaren. Daarom nemen we aan dat de zorguitgaven per persoon van een bepaalde leeftijdsgroep met de helft van de resterende levensverwachting opschuiven. Deze factor van een half is onzeker maar is wel van belang voor de houdbaarheid. Wanneer de gezondheid van bijvoorbeeld een 80-jarige niet verbetert, maar de resterende levensverwachting wel, dan leidt dat tot grote stijgingen van de zorguitgaven. Om het effect van deze aanname op de houdbaarheid in kaart te brengen, bekijken we de twee extremen. In het eerste geval gaat de winst in resterende levensverwachting niet gepaard met een verbetering van de gezondheid. Het leeftijdsprofiel van zorguitgaven schuift dan geheel niet op. Tabel 5.7 laat zien dat wanneer het profiel niet verschuift met de resterende levensverwachting, de houdbaarheid met 0,6% bbp verslechtert.⁴³ In het tweede geval gaat een verbetering van de resterende levensverwachting in haar geheel gepaard met een verbetering van de gezondheid. Het

⁴³ Dit effect is aanzienlijk kleiner dan in Van der Horst et al. (2010). Dit komt doordat in de vorige vergrijzingsstudie het zorgprofiel voor alle leeftijden werd verschoven met de winst in levensverwachting vanaf de geboorte in plaats van met de resterende levensverwachting. Hier schuiven we het profiel op met de winst in resterende levensverwachting per leeftijd.

volledig opschuiven van de zorguitgaven met de resterende levensverwachting verbetert de houdbaarheid juist met 0,6% bbp volgens tabel 5.7. De effecten op de zorguitgaven zijn nu groter dan in *Vergrijzing verdeeld*, omdat de zorgprofielen nu opschuiven met de *resterende* levensverwachting in plaats van de levensverwachting bij geboorte. Dit betekent dat met name op hogere leeftijden de effecten van de verschuiving van het profiel kleiner zijn. In deze variant is de levensverwachting bij geboorte twee jaar hoger, maar de resterende levensverwachting voor oudere mensen stijgt met veel minder dan twee jaar.

Tabel 5.7 Effecten van opschuiven zorgprofiel met fractie 0 of 1 van resterende levensverwachting

	Niet verschuiven	Geheel verschuiven
	2060	2060
	verandering in % bbp	verandering in % bbp
Overheidsfinanciën		
Overheidsuitgaven exclusief rente (a)	0,8	-0,7
w.v. AOW	0,0	0,0
zorg	0,8	-0,7
Overheidsinkomsten (b)	0,0	0,0
w.v. inkomstenbelasting en sociale premies	0,0	0,0
indirecte belastingen	0,0	0,0
Primair saldo (b) - (a)	-0,8	0,7
EMU-saldo	-1,8	1,7
Houdbaarheid		
Effect op houdbaarheidssaldo in 2018 (+ is verbetering)	-0,6	0,6
	procentuele mutaties	procentuele mutaties
Economische effecten		
Bruto binnenlands product	0,0	0,0
Werkgelegenheid (arbeidsjaren)	0,0	0,0
Particuliere consumptie	0,0	0,0

5.2.7 Hogere zorguitgaven

In het basispad laten we de collectieve zorguitgaven per leeftijd meegroeien met de loonvoet. Daarbij maken we een correctie voor verbeteringen van de gezondheid van de bevolking. Deze manier van het bepalen van de ontwikkeling van de toekomstige zorguitgaven past bij het uitgangspunt van deze studie, waarbij we uitgaan van constante arrangementen. Het is echter denkbaar dat de arrangementen in de zorg in de toekomst worden uitgebreid. Zo presenteren Van Ewijk et al. (2013) een scenario dat gebaseerd is op de trendmatige ontwikkeling van de zorg in het verleden, waarin de collectieve uitgaven aan zorg op 18% bbp uitkomen in 2040. In het scenario 'Betere zorg' komen deze zelfs uit op 25% bbp. Het is daarom belangrijk om inzicht te verschaffen in de gevolgen van een jarenlange hogere groei van de zorguitgaven dan wij in het basisscenario hebben verondersteld.

Tabel 5.8 laat de effecten zien van een additionele groei van de zorguitgaven van 1% per jaar tussen 2018 en 2060. In dat geval zijn de collectieve uitgaven aan zorg in 2060 21% bbp⁴⁴,

⁴⁴ In 2040 zijn de collectieve zorguitgaven dan 16,8% bbp. Dit is iets lager dan in het trendmatige groeiscenario van Van Ewijk et al. (2013). Daarin waren de voorgenomen hervormingen in de zorg echter nog niet meegenomen.

7,4% bbp hoger dan in het basispad. Dit is een toename van meer dan 50%. De toename aan zorguitgaven levert een negatief effect van 5,6% bbp op het houdbaarheidssaldo op.

Tabel 5.8 Effecten van een hogere groei van de zorguitgaven

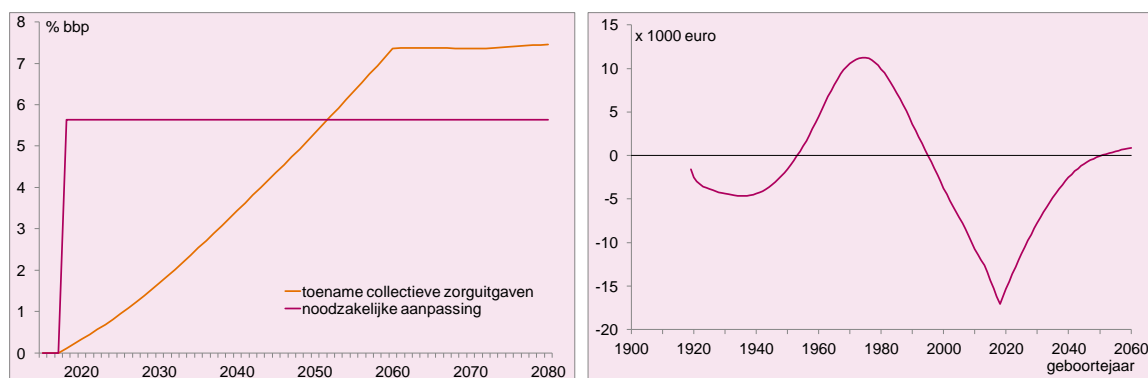
	2060
	verandering in % bbp
Overheidsfinanciën	
Overheidsuitgaven exclusief rente (a)	7,4
w.v. AOW	0,0
zorg	7,4
Overheidsinkomsten (b)	0,0
w.v. inkomstenbelasting en sociale premies	0,0
indirecte belastingen	0,0
Primair saldo (b) - (a)	-7,4
EMU-saldo	-15,6
Houdbaarheid	
Effect op houdbaarheidssaldo in 2018 (+ is verbetering)	-5,6
	procentuele mutaties
Economische effecten	
Bruto binnenlands product	0,0
Werkgelegenheid (arbeidsjaren)	0,0
Particuliere consumptie	0,0

Het is overigens de vraag in hoeverre additionele stijgingen van de zorguitgaven tot uitdrukking zouden moeten komen in het houdbaarheidssaldo. Dit impliceert immers dat huidige generaties moeten sparen voor hogere zorguitgaven in de toekomst, waar zij zelf maar ten dele van profiteren. In de analyse van de houdbaarheid is de impliciete aanname dat deze extra zorguitgaven in de toekomst worden gefinancierd met eigen betalingen. Het is ook mogelijk de hogere uitgaven te dekken met hogere lasten, bij de Zvw-uitgaven is dit het huidige beleid. Zeker wanneer extra zorguitgaven in de toekomst gepaard gaan met meer of betere zorg, dan ligt dat wellicht meer voor de hand. Er is dan geen effect op de houdbaarheid⁴⁵.

Figuur 5.1 laat zien wat de gevolgen zijn van het netto profijt van de overheid per geboortecohort wanneer de additionele groei aan zorguitgaven wel onmiddellijk wordt gefinancierd. Dit wordt gedaan door een onmiddellijke verlaging van de overheidsuitgaven aan openbaar bestuur met 5,6% bbp. Voor de alleroudste generaties pakt dit negatief uit voor hun profijt, omdat zij wel geconfronteerd worden met een onmiddellijke verlaging van de collectieve voorzieningen, maar relatief weinig profiteren van de geleidelijke toename aan zorg. De generaties geboren tussen 1955 en 1995 profiteren van deze aanpassing, omdat zij weliswaar direct geconfronteerd worden met een verlaging van de collectieve voorzieningen maar daar ook relatief veel extra zorg voor terugkrijgen. Dit laatste geldt ook voor de generaties geboren na 1995, maar die baten vallen voor hen verder in de toekomst, terwijl ze al eerder met de lasten geconfronteerd worden.

⁴⁵ Feitelijk hangt dit af van de manier waarop toekomstige zorgpremies worden geheven. Bij inkomensafhankelijke premieheffing is er wel een effect op de houdbaarheid vanwege een negatief effect op de toekomstige economische groei.

Figuur 5.1 Extra zorguitgaven en noodzakelijke aanpassing, effecten op netto profijt over de resterende levensloop



5.2.8 Belastingverlagingen

Tabel 5.9 presenteert de langetermijneffecten van twee vormen van belastingverlaging. In de eerste kolom is dit een verlaging van de belasting- en premiedruk van huishoudens, in de vorm van een verlaging van het tarief op inkomen uit werk en de eigen woning (box 1). In de tweede kolom is dit een verlaging van de indirecte belasting, zoals de btw. In beide varianten gaat het om een belastingverlaging met 0,5% bbp vanaf 2018.

Tabel 5.9 Effecten van verlaging van belasting van huishoudens en indirecte belastingen met 0,5% bbp

	Belasting huishoudens	Indirecte belastingen
	2060	2060
	verandering in % bbp	verandering in % bbp
Overheidsfinanciën		
Overheidsuitgaven exclusief rente (a)	-0,1	0,2
w.v. AOW	0,0	0,0
zorg	0,0	0,0
Overheidsinkomsten (b)	-0,5	-0,2
w.v. inkomstenbelasting en sociale premies	-0,6	0,1
indirecte belastingen	0,1	-0,4
Primair saldo (b) - (a)	-0,3	-0,4
EMU-saldo	-1,3	-1,3
Houdbaarheid		
Effect op houdbaarheidssaldo in 2018 (+ is verbetering)	-0,4	-0,4
	procentuele mutaties	procentuele mutaties
Economische effecten		
Bruto binnenlands product	0,2	0,2
Werkgelegenheid (arbeidsjaren)	0,2	0,2
Particuliere consumptie	1,2	1,2

De eerste kolom van tabel 5.9 laat zien dat de verlaging in de belasting- en premiedruk met 0,5% bbp niet pro tanto de houdbaarheidspositie verslechtert, maar slechts met 0,4%-punt. De belangrijkste oorzaak hiervan is dat deze maatregel het aantrekkelijk maakt om meer te gaan werken. Werken levert immers meer op. Daardoor stijgen de werkgelegenheid en het reële bbp na verloop van tijd met 0,2%. Dit werkgelegenheidseffect vertaalt zich echter niet in een kleinere verlaging van de overheidsinkomsten als aandeel van het bbp omdat de noemer ook stijgt.⁴⁶ Het positieve werkgelegenheidseffect komt tot uitdrukking in het feit dat de uitgaven als aandeel van het bbp dalen met 0,1% bbp. Dit is omdat een deel van de uitgaven, zoals besproken in paragraaf 3.2, niet mee stijgt met het bbp, maar is gekoppeld aan de loonvoet.

Bij de indirecte belastingen (zie de tweede kolom van tabel 5.9) is voor een groot deel sprake van dezelfde mechanismen. Ook hier is de houdbaarheidsverslechtering met 0,4% bbp kleiner dan de initiële impuls van 0,5% bbp en is de oorzaak hiervan gelegen in een positief effect op de werkgelegenheid en het reële bbp van 0,2%. Ook bij een verlaging van de belastingen op bestedingen verandert immers de ruilvoet tussen consumptie en vrije tijd ten gunste van de eerste.⁴⁷ Wel verschillen de afzonderlijke posten in de tabel, maar dit wordt vooral veroorzaakt door een boekhoudkundig verschil: de verkleining van de noemer - het bbp tegen marktprijzen - die samenhangt met de verlaging van de indirecte belastingen. Hierdoor vallen inkomsten en uitgaven hoger uit. Van een substantieel, economisch betekenisvol, verschil is echter geen sprake.

⁴⁶ Wel spelen hier nog twee factoren tegen elkaar in. De eerste is dat de belastingderving bij de inkomstenbelasting in latere jaren groter wordt, omdat de vergrijzing de belastingbasis in omvang zal doen toenemen ten opzichte van het bbp. Dit effect wordt gecompenseerd doordat de lagere inkomstenbelasting leidt tot grotere bestedingen en daarmee tot hogere indirecte belastingen.

⁴⁷ Bij de indirecte belastingen werken daarnaast dezelfde twee effecten tegen elkaar in als bij de belasting op huishoudens. De eerste is dat de vergrijzing het effect van de tariefverlaging zal doen toenemen, omdat de bestedingen zullen toenemen in verhouding tot het bbp. De tweede is dat door het lagere tarief het consumptievolume zal stijgen, waardoor een deel van het verlies aan opbrengst wordt gecompenseerd.

6 Constante zorg voor ouderen

Vergrijzing heeft belangrijke gevolgen voor de collectieve zorguitgaven. Hoofdstuk 3 laat zien dat bij de aannahme van constante arrangementen de collectieve zorguitgaven met 3%-punt van het bbp toenemen in de periode tot 2060. De raming van de zorguitgaven is echter onzeker. Wat zijn de gevolgen voor de overheidsfinanciën wanneer de zorguitgaven meer groeien dan verondersteld en hoe is dat te financieren? Binnen de zorg nemen vooral de uitgaven aan zorg voor ouderen toe. Wat betekenen constante arrangementen in de langdurige zorg voor ouderen? Hoe hebben de arrangementen zich in het verleden ontwikkeld? Dat zijn vragen die we in dit hoofdstuk adresseren.

In deze houdbaarheidsstudie hanteren we de aannahme van constante arrangementen: ruwweg betekent dit dat het aantal handen aan het bed constant blijft. De hoeveelheid zorgdiensten die verleend wordt, hangt af van de productiviteit van die handen aan het bed. Constante arrangementen zijn niet hetzelfde als ongewijzigd beleid, het is mogelijk dat bij ongewijzigd beleid de zorguitgaven meer groeien. In het verleden zijn de zorguitgaven sterker toegenomen door het (ook impliciet) uitbreiden van arrangementen. Paragraaf 6.1 gaat verder in op de aannahme van constante arrangementen in de zorg.

De langdurige ouderenzorg is het meest gevoelig voor vergrijzing. Bovendien is historisch gezien de productiviteitsgroei hier het laagst. Er zijn in de ouderenzorg nog steeds ongeveer evenveel handen aan het bed nodig om een dienst te verlenen als 25 jaar geleden, een fenomeen dat zich bijvoorbeeld in het primair onderwijs (nog steeds één leerkracht voor een klas van 25 kinderen) ook voordoet. Als in de toekomst de arbeidsproductiviteit in de ouderenzorg niet toeneemt, betekenen evenveel handen aan het bed ook ongeveer evenveel zorgdiensten als nu. Wat betekent dat in een omgeving waarin de welvaart als gevolg van productiviteitstijgingen in de marktsector wel toeneemt? Om hier zicht op te krijgen bestuderen we in paragraaf 6.2 de ontwikkeling van de uitgaven in de ouderenzorg in het recente verleden. Paragraaf 6.3 bekijkt hoe de kans op zorg bij bepaalde gezondheidstoestanden is veranderd sinds 1995. Paragraaf 6.4 betreft de kwaliteit van ouderenzorg erbij. In paragraaf 6.5 staan de conclusies over de ontwikkelingen in de ouderenzorg in het verleden.

Het is denkbaar dat ook in de toekomst de collectieve uitgaven aan ouderenzorg meer stijgen dan in het basispad uit hoofdstuk 3. Toekomstige generaties profiteren dan van meer of duurder zorg. Paragraaf 6.6 verkent enkele opties om die hogere uitgavengroei te financieren. Daarbij wordt niet alleen gekeken naar de houdbaarheid van de overheidsfinanciën, maar ook naar de verdeling van het netto profijt over generaties.

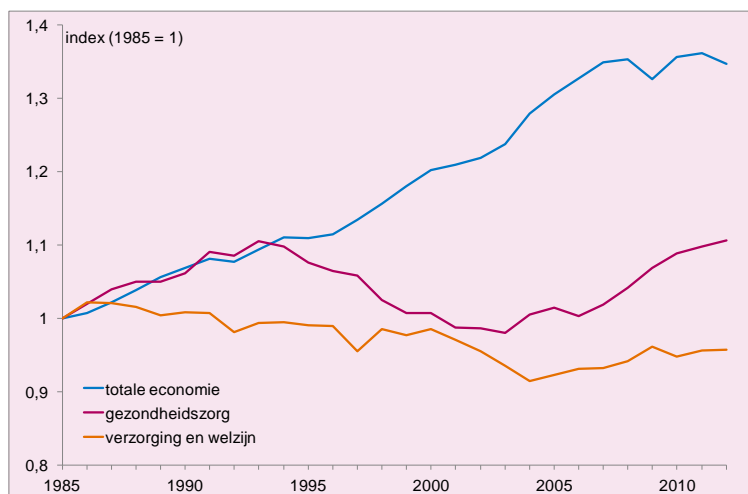
6.1 Constante arrangementen in de zorg

Houdbaarheidsanalyse en constante arrangementen

Constante arrangementen zijn het uitgangspunt in de houdbaarheidsanalyse voor overheidsuitgaven die toe te delen zijn naar leeftijdsgroepen. Voor de zorguitgaven betekent dit dat we veronderstellen dat de uitgaven per persoon in een leeftijdsgroep mee stijgen met de bruto loonkosten. Hierbij corrigeren we voor de toegenomen gezondheid; een deel van de toegenomen levensverwachting wordt in goede gezondheid doorgebracht. Ruwweg betekent de aanname van constante arrangementen dat er in de toekomst evenveel handen aan het bed zijn per persoon met een bepaalde gezondheidstoestand als nu. Een vergelijkbare aanname maken we in het onderwijs, waar constante arrangementen betekent dat het aantal kinderen in een klas gemiddeld gelijk blijft.

De hoeveelheid zorg- of onderwijsdiensten die geleverd kan worden bij constante arrangementen, hangt ook af van de productiviteitsontwikkeling van de zorgverlener, of in het geval van onderwijs van de leerkracht. Als zorgverleners niet productiever worden, blijft de hoeveelheid zorgdiensten per persoon met een bepaalde gezondheid gelijk. Figuur 6.1 laat de productiviteitsgroei in de zorg zien sinds 1985. De groei was duidelijk lager dan die in de totale economie. In de verzorging en welzijn is de arbeidsproductiviteit volgens het CBS zelfs afgenomen. In de gezondheidszorg neemt de gemeten arbeidsproductiviteit sinds enkele jaren weer toe. Het is nog niet duidelijk of dit een tijdelijk of een blijvend verschijnsel is, of wellicht het gevolg van andere meetmethoden. Als ook op lange termijn de arbeidsproductiviteit in de langdurige zorg achterblijft bij die in de ziekenhuiszorg, dan gaan de hoeveelheden zorgdiensten tussen beide sectoren uiteenlopen.

Figuur 6.1 Index van arbeidsproductiviteit (in uren), 1985-2012



Bron: CBS, Nationale rekeningen

Constate arrangementen betekent niet dat de huidige beleidspraktijk ongewijzigd kan worden voortgezet. Bij ongewijzigd beleid kunnen de uitgaven meer stijgen dan bij constante arrangementen. Dit komt bijvoorbeeld omdat volgens de huidige beleidspraktijk nieuwe medische technologieën beschikbaar komen voor iedereen. Op die manier wordt bij ongewijzigd beleid het basispakket uitgebreid. De impliciete aanname in deze vergrijzingsstudie is dat uitbreiding van de arrangementen door middel van eigen betalingen gefinancierd wordt en dus niet via de collectieve bestedingen. Hogere Zvw-uitgaven zouden ook gedekt kunnen worden door hogere Zvw-premies, maar in deze studie gaan we uit van constante effectieve belastingtarieven.

Ook met constante arrangementen stijgen de zorguitgaven als percentage van het bbp. De oorzaak hiervan is dat oudere leeftijdsgroepen groter worden door de vergrijzing. Paragraaf 2.4 beschrijft dat de gemiddelde zorgkosten stijgen met de leeftijd. Als meer mensen een hoge leeftijd bereiken, nemen de totale zorguitgaven toe. Bij de aanname van constante arrangementen stijgen de collectieve zorguitgaven tot 2060 met 3% bbp ten opzichte van 2015. Tegenover deze hogere uitgaven staan nauwelijks hogere inkomsten als percentage van het bbp.⁴⁸

Uitbreiding van arrangementen en houdbaarheid

Het is goed denkbaar dat in de toekomst de collectieve arrangementen in de zorg worden uitgebreid. In dat geval profiteren toekomstige generaties meer van de overheid dan de huidige generaties. Wanneer de lasten om deze extra uitgaven te financieren ook bij de toekomstige generaties worden gelegd, verandert de intergenerationele verdeling niet. In dat geval is er dan ook geen direct effect op het houdbaarheidssaldo.

Het past niet bij een intergenerationele analyse om in het basisscenario uit te gaan van een hoger ('realistisch') groeipad voor de collectieve zorguitgaven dan verondersteld bij constante arrangementen. Wel is het belangrijk om inzicht te verschaffen in de gevolgen van een jarenlang hogere groei van de zorguitgaven.

De zorguitgaven sinds 1973 en constante arrangementen

De zorguitgaven zijn sinds 1973 meer toegenomen dan verklaard kan worden uit constante arrangementen en demografische ontwikkelingen. Tabel 6.1 laat zien dat bij constante arrangementen de nominale uitgaven jaarlijks gemiddeld 1,5%-punt minder zouden zijn toegenomen. De interpretatie is dat de arrangementen in de zorg zijn uitgebreid in de vorm van betere of duurdere zorg, bijvoorbeeld door uitbreiding van medische technologie. In de curatieve zorg lijkt de extra uitgavenstijging, in ieder geval in het laatste decennium, gepaard te zijn gegaan met een toename van de hoeveelheid geleverde zorg (Van der Horst et al., 2011). In de langdurige zorg is dit minder zeker, omdat de achterblijvende arbeidsproductiviteit daar een deel van de additionele uitgavenstijging zou kunnen verklaren. Hier gaan wij in het volgende deel van het hoofdstuk dieper op in.

⁴⁸ Dit is in afwijking van de wettelijke regeling dat de Zvw-premies de uitgaven moeten dekken.

Tabel 6.1 Nominale zorguitgaven en constante arrangementen, 1973-2010
[collectief, afgeronde cijfers]

	Totale zorg	Langdurige zorg	Curatieve zorg
	% per jaar		
Nominale groei zorguitgaven (a)	7,1	7,4	7,0
Uitgavengroei bij constante arrangementen (b)	5,6	5,8	5,3
w.v. nominale loongroei	4,5	4,5	4,5
bevolking (omvang en samenstelling)	1,3	1,9	0,9
gezondheid	-0,2	-0,6	-0,1
Groei boven constante arrangementen (a) - (b)	1,5	1,6	1,7

Bron: CBS en data uit Van der Horst et al. (2011).

6.2 De groei van langdurige ouderenzorg in het verleden

Waarom langdurige ouderenzorg?

De achterblijvende ontwikkeling in de langdurige zorg roept de vraag op tot welk volume aan zorg de aanneme van constante arrangementen leidt. Om meer zicht op deze vraag te krijgen, onderzoeken we de ontwikkeling van de uitgaven aan ouderenzorg in het verleden. Hoe verhoudt de uitgavengroei in de ouderenzorg zich tot constante arrangementen, en hoe is de groei aan *zorguitgaven* gerelateerd aan de groei in *zorgvolume*?

De reden om specifiek naar de ouderenzorg te kijken is het belang van dit type zorg voor de houdbaarheid. Paragraaf 2.4 laat zien dat de zorguitgaven zeer sterk gerelateerd zijn aan leeftijd. Dit oplopende profiel hangt grotendeels samen met langdurige ouderenzorg. Vanwege de sterke leeftijdscomponent levert de ouderenzorg een belangrijke bijdrage aan het negatieve effect van vergrijzing op de houdbaarheid. De sterke samenhang met leeftijd betekent ook dat verschillende financieringsalternatieven al snel tot aanzienlijke herverdelingen tussen generaties kunnen leiden. Hier komen we in paragraaf 6.6 op terug.

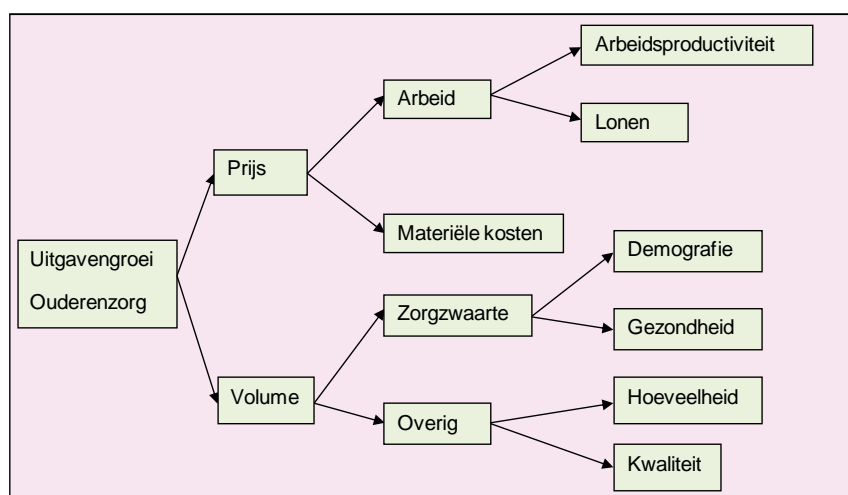
Met langdurige ouderenzorg bedoelen we hier de zorg voor ouderen die primair is gericht op verpleging en verzorging en niet op genezing. We laten de curatieve zorg aan ouderen (voornamelijk ziekenhuiszorg en huisartsenzorg) dus buiten beschouwing. Ook kijken we niet naar de langdurige zorg voor andere groepen dan ouderen, zoals mensen met een lichamelijke of verstandelijke beperking. De uitgaven aan langdurige ouderenzorg waren in 2010 15,7 miljard euro en vormden daarmee 54% van de totale collectieve uitgaven aan langdurige zorg.

Decompositie van de uitgaven aan ouderenzorg

Figuur 6.2 laat zien hoe we de uitgavengroei in de langdurige ouderenzorg kunnen opsplitsen in verschillende onderdelen. Ten eerste zijn stijgende uitgaven een gevolg van een toename in volume (toename van de hoeveelheid verleende zorg), of een toename in de prijs van zorg. Prijzen zijn op te splitsen in de kosten van arbeid en kosten van kapitaal (materiële kosten). De prijs van arbeid per eenheid product hangt af van de hoeveelheid geleverde zorg

per werknemer en het loon per werknemer. Aan de volumekant kan het zorgvolume stijgen door toenemende zorgzwaarte (het aantal mensen in slechte gezondheid) of verbeterde arrangementen (hier aangeduid als overige volumegroei). De zorgzwaarte bekijken we door naar de leeftijdsopbouw van de bevolking te kijken en naar de gezondheid per leeftijdsgroep. Overige volumegroei houdt in dat de hoeveelheid zorg voor een bepaalde gezondheidstoestand toeneemt. In het laatste geval stijgt het volume dus niet omdat er meer ongezonde mensen zijn, maar omdat het volume zorg per ongezond persoon toeneemt. Deze volumegroei kan bestaan uit kwantiteit (meer zorg voor dezelfde ziekte) of tot uitdrukking komen in kwaliteit (betere zorg voor dezelfde ziekte).

Figuur 6.2 Schematische weergave van de componenten van de uitgavengroei in de langdurige ouderenzorg



Het meten van volume in de ouderenzorg is niet eenvoudig. Er worden verschillende producten geleverd, die voor een verschillende hoeveelheid en kwaliteit zorg staan. Het is dan de vraag hoe we die verschillende producten ten opzichte van elkaar moeten wegen. In een vrije markt zouden we theoretisch gezien de prijzen van de verschillende producten kunnen gebruiken, omdat deze de waarde die consumenten aan de producten hechten, reflecteren. In de gereguleerde omgeving van de zorg kan dit echter niet. Een alternatief zou zijn om de producten te wegen naar de mate waarin ze gezondheidswinst of kwaliteit van leven opleveren, bijvoorbeeld uitgedrukt in *quality adjusted lifeyears* (qaly's). Hiervoor zijn de beschikbare data echter ontoereikend. In de praktijk wordt er daarom meestal voor gekozen te wegen met de tarieven per product met soms een correctie voor zorgzwaarte. De drie instellingen die een analyse hebben gemaakt van de volumeontwikkeling van de ouderenzorg in Nederland, het CBS, SCP en IPSE studies, gebruiken allemaal een andere aanpak.⁴⁹

Databeperkingen

In dit hoofdstuk maken we voornamelijk gebruik van de data van het SCP. Deze data bieden voordelen, maar hebben ook nadelen die het beoordelen van de vraag hoe de uitgaven- en volumegroei in ouderenzorg zich verhoudt tot constante arrangementen, bemoeilijkt. Het

⁴⁹ Zie bijvoorbeeld Chessa (2012), SCP (2010) en Dumaij (2011).

SCP heeft binnen de Database Publieke Sector (DPS) data verzameld over volume en prijzen in de sector verpleging en verzorging van 1985 tot en met 2008 (SCP, 2010). Voordeel van de SCP-data is dat ze over een relatief lange periode beschikbaar zijn. Daarnaast bieden ze de mogelijkheid om een meer gedetailleerde uitsplitsing van de uitgaven te maken dan op basis van CBS-data mogelijk is. De data wijken op een drietal belangrijke punten echter af van de CBS-data die zijn gebruikt in tabel 6.1.

Ten eerste schat het SCP de groei van de uitgaven aan ouderenzorg aanzienlijk lager in dan het CBS. Over de periode 1995-2008 komt het SCP op een jaarlijkse groei die meer dan 1 %-punt lager is dan die van het CBS. Het is onduidelijk wat de oorzaak is van dit verschil. Ten tweede gebruikt het SCP een andere manier om de ontwikkeling van het zorgvolume te schatten. In vergelijking met het CBS onderscheidt het SCP relatief weinig producten en houdt het geen rekening met de introductie van nieuwe zorgproducten door de tijd. Door deze verschillen in methodiek schat het SCP de volumegroei in de langdurige zorg lager in dan het CBS en de prijsstijging hoger (SCP, 2012). Het is niet vast te stellen welke methode beter is. Daarom doen wij op dit punt een gevoeligheidsanalyse. Het is overigens denkbaar dat ook de CBS-methode de volumegroei nog onderschat. De oorzaak hiervan is dat verbeteringen in kwaliteit niet goed kunnen worden gemeten. Hier komen wij in paragraaf 6.4 op terug.

Tot slot is de uitkomst van een decompositie van de uitgaven afhankelijk van de gekozen observatieperiode. Juist in de periode 1985-1999 was de uitgavenontwikkeling in de zorg relatief beperkt vanwege budgettering. In de jaren voor 1985 was er sprake van een relatief sterke uitgavenontwikkeling. Over de periode 1972-2010 is de gemiddelde uitgavenstijging dus hoger dan wanneer pas vanaf 1985 wordt gekeken.

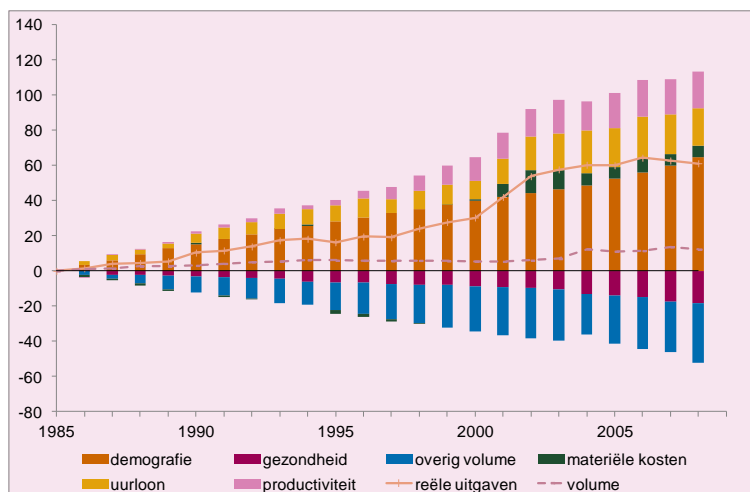
De beperkingen van de data betekenen dat onze decompositie vooral inzicht geeft in de verhouding tussen de verschillende determinanten van uitgavengroei in de ouderenzorg: hoe verhoudt het effect van demografie zich bijvoorbeeld tot dat van arbeidsproductiviteit. Om een inschatting te maken van de relatie tussen constante arrangementen en de groei in ouderenzorg moeten we echter zelf de verschillende bronnen tegen elkaar afwegen. Dit doen we aan het eind van dit deel van het hoofdstuk.

Afnemende deelname drukt uitgaven intramurale zorg

In onze decompositie op basis van SCP-data maken we onderscheid tussen de intramurale zorg en de thuiszorg. Persoonsgebonden budgetten (PGB's) blijven in deze data buiten beschouwing, voor zover ze niet binnen instellingen voor verpleging en verzorging verzilverd zijn. Figuur 6.3 laat de groei van de reële uitgaven (nominale uitgaven, gedefleerd met de bbp-prijs) zien voor de intramurale zorg tussen 1985 en 2008. De groei is uitgedrukt in de procentuele verandering ten opzichte van 1985. De doorgetrokken lijn laat zien dat de totale reële uitgaven in de instellingszorg over de gehele periode met 61% zijn gestegen. De onderbroken lijn laat de volumegroei zien. Het volume is in de intramurale zorg met slechts 12% gestegen. Het verschil wordt veroorzaakt door het verschil in ontwikkeling van de zorgprijs en de algemene inflatie. De volumegroei kunnen we verdelen in het effect van

zorgzwaarte (demografie en gezondheid) en een overig volume-effect.⁵⁰ Op basis van de demografische ontwikkeling zou het volume met 65% hebben moeten stijgen. Omdat we er van uitgaan dat de gezondheid van de bevolking is verbeterd, wordt dit effect afgeremd tot 46%. Het volume is echter maar met 12% gestegen, het verschil moet worden verklaard uit een daling van de hoeveelheid intramurale zorg per zorgzwaarte. Zoals we zullen zien, valt dit deels te verklaren door extramuralisering.

Figuur 6.3 Procentuele toename van de reële uitgaven aan intramurale zorg ten opzichte van 1985



Bron: DPS (SCP), bewerking CPB.

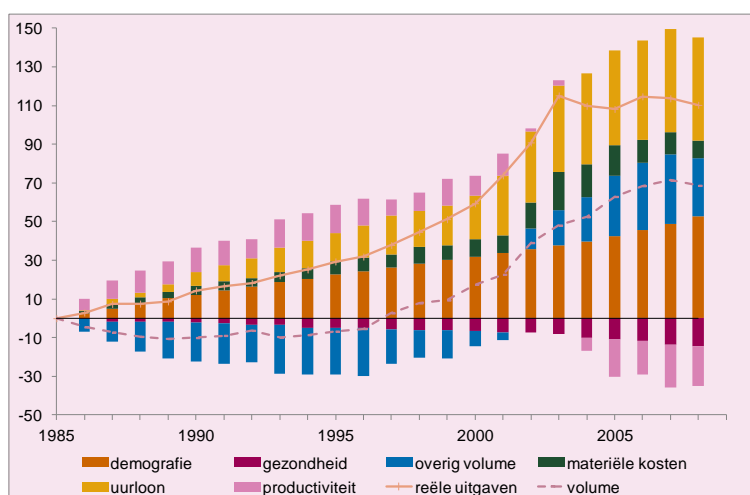
Aan de prijzenkant valt met name op dat de arbeidsproductiviteit in de intramurale zorg is afgenomen. Dit betekent dat er in 2008 juist meer mensen nodig waren om dezelfde hoeveelheid zorg te leveren dan in 1985. Dit leidt tot een hogere prijs, omdat de lonen van zorgverleners wel zijn gestegen. Verder valt op dat de uitgaven vooral hard zijn gestegen in het begin van de jaren 2000. Dit valt samen met beleid waarin binnen de zorg de budgettering werd losgelaten en er meer geld beschikbaar kwam, onder andere voor het wegwerken van wachtlijsten ('boter bij de vis'). In de intramurale zorg komen die extra middelen vooral tot uitdrukking in de prijzen (zowel loonkosten als materiële kosten) en maar nauwelijks in het volume (SCP, 2012). Het is echter mogelijk dat een deel van deze prijsstijging toch samenhangt met volumegroei, maar dat dit niet in de cijfers tot uitdrukking komt. Op de korte termijn is het binnen instellingen moeilijk om intramurale capaciteit uit te breiden. Wanneer extra middelen worden aangewend om via overbruggingsconstructies toch extra zorg te leveren, is het de vraag in hoeverre dit in de gehanteerde volumemeting zichtbaar is.

⁵⁰ Het effect van zorgzwaarte bestaat uit de demografische ontwikkeling gecorrigeerd voor gezondheid. Het relatieve gewicht van iedere leeftijdsgroep wordt bepaald door te wegen naar de gemiddelde zorgkosten per leeftijd in het basisjaar. Hiervoor gebruiken we de zorgprofielen uit de *Kosten van Ziekten*-studie van het RIVM voor 2005 (Poos et al., 2008). We houden er dus geen rekening mee dat het profiel door de tijd steiler of minder steil kan zijn geworden. We corrigeren voor gezondheid door, net als in de rest van deze studie, het leeftijdsprofiel met de helft van de winst aan resterende levensverwachting op te schuiven (zie ook paragraaf 2.4).

Stijging uitgaven thuiszorg

In de thuiszorg is het patroon beduidend anders, dit is te zien in figuur 6.4. Ten eerste is de reële uitgavenstijging tussen 1985 en 2008 110%. Van 1985 tot 1993 is een lichte volumedaling te zien. Daarna stijgt het volume snel: ten opzichte van 1985 lag het volume in 2008 69% hoger. Dit is een sterkere volumestijging dan op basis van demografie valt te verwachten. Het deelname-effect is bij de thuiszorg dan ook positief. De afnemende deelname in de intramurale zorg en de toenemende deelname in de thuiszorg hangen samen. In de afgelopen decennia valt een trend te zien van *extramuralisering*: mensen krijgen vaker zorg aan huis in plaats van in een instelling. Dit is deels het gevolg van overheidsbeleid. Ook in de thuiszorg is een versnelling van de groei te zien in de eerste jaren na 2000. In tegenstelling tot de intramurale zorg komen de extra beschikbare middelen in deze periode ook tot uitdrukking in het gemeten volume. In de thuiszorg is de arbeidsproductiviteit wel gestegen. Deze stijging leidt tot lagere prijzen. De arbeidsproductiviteit stijgt vooral in de periode 2001-2005, wat zichtbaar is in de roze balkjes in figuur 6.4. Het is de vraag of het hier een eenmalige efficiencyslag betreft, of dat deze productiviteitsstijging ook op langere termijn zal doorzetten.

Figuur 6.4 Procentuele toename van de reële uitgaven aan thuiszorg ten opzichte van 1985



Bron: DPS (SCP), bewerking CPB.

Tabel 6.2 geeft een overzicht van de jaarlijkse nominale groei van langdurige ouderenzorg tussen 1985 en 2008. De nominale uitgaven groeiden over deze periode met gemiddeld 4,4% per jaar volgens de door ons gebruikte SCP-data (4,0% in de instellingszorg en 5,2% in de thuiszorg). De volumegroei in de instellingszorg is met 0,5% per jaar relatief beperkt, in de thuiszorg is die met 2,3% aanzienlijk hoger. De overige volumegroei in de langdurige ouderenzorg is -0,7% per jaar.

Tabel 6.2 Decompositie jaarlijkse nominale uitgavengroei 1985-2008

	Instellingszorg	Thuiszorg	Totaal
Volume	0,5	2,3	1,0
w.v. demografie	2,2	1,9	2,1
gezondheid	-0,3	-0,3	-0,4
overig	-1,4	0,7	-0,7
Prijs	1,6	1,0	1,4
w.v. materiële kosten	0,2	0,2	0,2
loonkosten	0,7	1,2	0,9
arbeidsproductiviteit	0,6	-0,4	0,3
Bbp inflatie	1,9	1,9	1,9
Totaal	4,0	5,2	4,4

Bron: DPS (SCP), bewerking CPB.

Relatie met constante arrangementen

Hoe verhouden de resultaten uit onze decompositie zich ten opzichte van constante arrangementen? Op basis van constante arrangementen zouden de uitgaven aan ouderenzorg, gecorrigeerd voor demografie en gezondheid, zijn meegegroei met de bruto loonkosten in de gehele economie. Deze stegen in deze periode met gemiddeld 3,1% per jaar. Op basis van demografie en gezondheid zouden de uitgaven mogen stijgen met 1,7% per jaar. Constante arrangementen zouden dus resulteren in een groei van 4,8% per jaar. De daadwerkelijke uitgavenontwikkeling is met 4,4% lager dan die op basis van constante arrangementen. Dit komt met name doordat het volume zorg per persoon is afgenomen.

Deze ontwikkeling lijkt moeilijk te rijmen met het overzicht in tabel 6.1 waarin juist een sterkere stijging dan constante arrangementen wordt geobserveerd. Hier spelen de verschillen tussen de CBS-cijfers en de SCP-cijfers een belangrijke rol. Het CBS rapporteert niet over de hele periode cijfers voor de ouderenzorg. Voor de *totale* langdurige zorg is de groei in nominale uitgaven tussen 1985 en 2008 volgens het CBS echter 5,6%. Dit is dus 1,2%-punt hoger dan het cijfer van het SCP. Over de periode 1995-2008, waar wel CBS-cijfers voor de ouderenzorg beschikbaar zijn, is het verschil in de zelfde orde van grootte. Wanneer we uit zouden gaan van een groei van 5,4 in plaats van 4,4% per jaar, dan zijn de uitgaven wel harder gestegen dan op basis van constante arrangementen.

We kunnen de verschillen tussen de CBS- en SCP-cijfers helaas niet verklaren. Wat we wel kunnen doen, is een sensitiviteitsanalyse voor de gemeten volumegroei. Ook hier zitten immers verschillen tussen de benadering van het CBS en het SCP. Op basis van de SCP-cijfers suggereert de decompositietabel dat het zorgvolume, gecorrigeerd voor leeftijd en gezondheid, is afgenomen. Maar wat gebeurt er als we uitgaan van een hogere volumegroei?

Gevoeligheidsanalyse met hogere arbeidsproductiviteitsgroei

Het meten van volume in de ouderenzorg is omgeven met onzekerheid. De volumemetingen van het CBS komen hoger uit dan die van het SCP. Vooral in de instellingszorg is het de vraag of de arbeidsproductiviteit echt is gedaald, of dat we de ontwikkeling moeten duiden als een toename van de kwaliteit van zorg, namelijk meer handen aan het bed, die niet volledig tot

uitdrukking komt in de gemeten volumeontwikkeling. Als sensitiviteitsanalyse bekijken we daarom wat er zou gebeuren als de arbeidsproductiviteit in de instellingszorg over de periode 1985-2008 gelijk is gebleven.

In tabel 6.3 staan de resultaten van de decompositie voor de alternatieve aanname van gelijkblijvende arbeidsproductiviteit in de instellingszorg. Onder deze aanname is het volume in de instellingszorg gestegen met 1,4% per jaar in plaats van met 0,5%. De overige volumegroei in de instellingszorg is nog steeds negatief met -0,2% per jaar. De overige volumegroei voor de gehele ouderenzorg komt dan echter op nul. In plaats van een beperkte daling van de arrangementen (in termen van volume), lijken de arrangementen dan op peil te zijn gebleven.

Tabel 6.3 Decompositie jaarlijkse nominale uitgavengroei 1985-2008 bij alternatieve aanname van gelijkblijvende arbeidsproductiviteit in de instellingszorg

	Instellingszorg	Totaal*
Volume	1,4	1,7
w.v. demografie	2,2	2,1
gezondheid	-0,5	-0,5
overig	-0,2	0,0
Prijs	0,7	0,8
w.v. materiële kosten	-0,1	-0,1
loonkosten	0,7	0,9
arbeidsproductiviteit	0,0	-0,1
Bbp inflatie	1,9	1,9
Totaal	4,0	4,4

*De ontwikkeling van arbeidsproductiviteit in de thuiszorg veronderstellen we gelijk aan die in tabel 6.2.
Bron: DPS (SCP), bewerking CPB.

Conclusie

De decompositie uit deze paragraaf levert een aantal inzichten op. Ten eerste is de gemeten arbeidsproductiviteitsontwikkeling zeer beperkt. Wanneer de uitgaven zich ontwikkelen volgens constante arrangementen, laat dit dus weinig ruimte voor uitbreiding van de hoeveelheid zorg per persoon met een bepaalde gezondheid. Dit maakt het zeer waarschijnlijk dat eventuele uitbreiding van het *volume* aan zorg zal samengaan met een verhoging van de uitgaven boven constante arrangementen. Hierbij is het overigens wel nog de vraag in hoeverre verbeteringen in de kwaliteit van zorg in de gebruikte volumecijfers tot uitdrukking komen. Hier richten we ons in paragraaf 6.4 op.

Ten tweede is het volume aan thuiszorg vanaf eind jaren negentig sterk gestegen. Tegelijkertijd is de volumeontwikkeling in de intramurale zorg ook in die jaren beperkt gebleven. Dit roept de vraag op of de groei in thuiszorg alleen een substitutie-effect is, of dat tussen 1995 en 2008 de arrangementen in de thuiszorg meer zijn toegenomen dan op basis van alleen extramuralisering valt te verklaren. Deze vraag kunnen we onderzoeken door op een dieper niveau te kijken naar de relatie tussen gezondheid en zorggebruik. Dit doen we in de volgende paragraaf.

Tot slot valt over de nominale uitgavengroei in de ouderenzorg geen uitsluitsel te geven. Op basis van de SCP-data lijkt het erop dat de groei iets lager was dan die op basis van constante arrangementen, maar CBS-data wijzen juist op een sterkere groei dan op basis van constante arrangementen. Dit heeft deels te maken met verschillen in observatieperiode (onze decompositie neemt de aanzienlijke uitgavenstijging tussen 1970 en 1985 niet mee), maar ook met verschillen in onderliggende bronnen.

6.3 Gezondheid

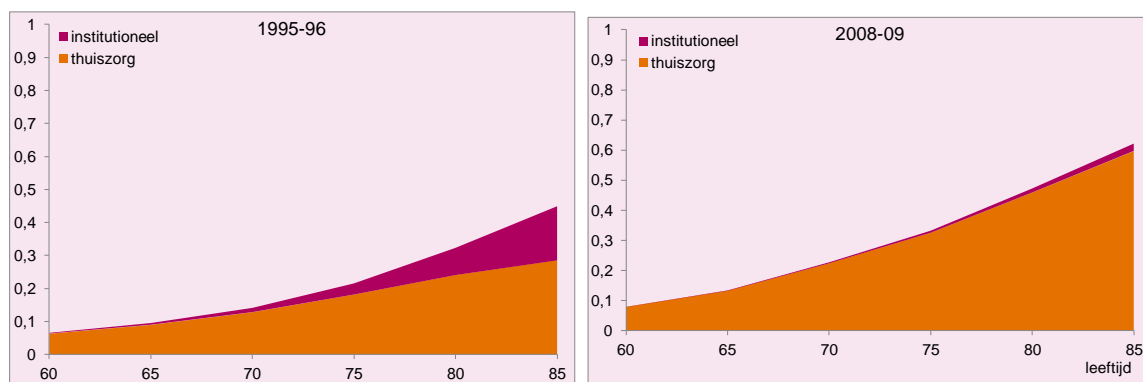
Tot nu toe hebben we de ontwikkeling van de gezondheid van de bevolking benaderd door uit te gaan van de resterende levensverwachting. In tegenstelling tot veranderingen in demografie zijn veranderingen in gezondheid moeilijk te meten. Trends in gezondheid op bevolkingsniveau zijn alleen te benaderen vanuit kleine databronnen op basis van enquêtedata, die elkaar soms tegenspreken. Ook hangt de gevonden trend in gezondheid sterk af van de gebruikte definitie. Wel is er veel empirisch bewijs voor een sterke samenhang tussen jaar van overlijden en zorgkosten (Zweifel et al., 1999). Daarom gaan we er, in navolging van de Europese Commissie (2009), van uit dat de stijging in de resterende levensverwachting voor de helft gepaard gaat met een verbetering van gezondheid. We laten het zorgprofiel voor de helft meestijden met de resterende levensverwachting.

Enquêtedata geven ons wel de mogelijkheid om de relatie tussen gezondheid en zorggebruik op microniveau te bekijken. Dit geeft ons de mogelijkheid om te bekijken of de toename in de thuiszorg vanaf 1995 te verklaren valt uit veranderingen in gezondheid en verminderd gebruik van intramurale zorg, of dat er in deze periode sprake is van een uitbreiding van de arrangementen.

We bekijken de relatie tussen leeftijd, gezondheid en zorggebruik behulp van de LASA (*Longitudinal Aging Study Amsterdam*) studie (Huisman et al., 2011). Dit is een langlopende cohortstudie onder ouderen, waarin onder meer naar gezondheid en zorggebruik wordt gevraagd. De studie biedt inzichten in de relatie tussen gezondheid en gebruik van ouderenzorg.

Figuur 6.5 laat het deel van de mensen dat thuiszorg en intramurale zorg gebruikt, zien per leeftijd. We maken onderscheid tussen mensen met een matige gezondheid en mensen met een slechte gezondheid. Gezondheid meten we in dit geval op basis van het aantal beperkingen. Mensen met een matige gezondheid gebruikten in 2008 nauwelijks nog intramurale zorg. Deze zorg lijkt bijna volledig te zijn vervangen door thuiszorg.

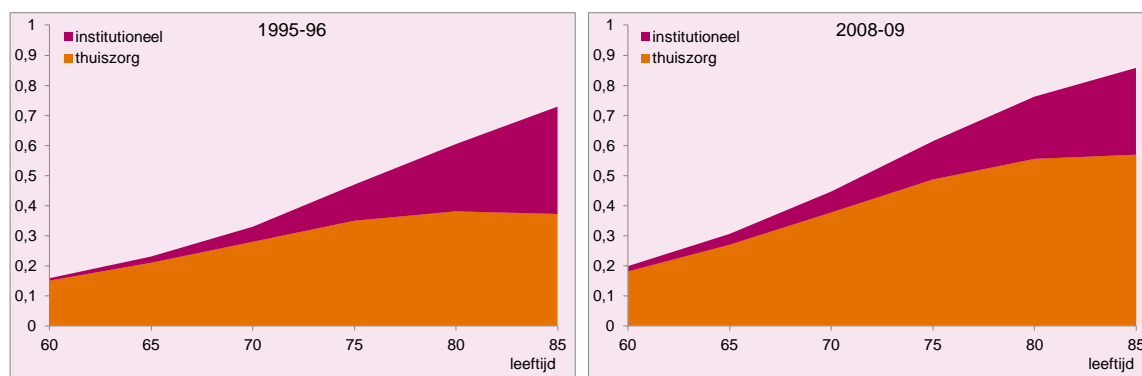
Figuur 6.5 Gebruik van zorg bij matige beperkingen, 1995-1996 (links) en 2008-2009 (rechts)⁵¹



Bron: LASA, bewerking CPB.

Tegelijkertijd is het gebruik van thuiszorg sterker toegenomen dan op basis van substitutie kan worden verklaard. Dit laatste is ook het geval voor mensen met ernstige beperkingen (figuur 6.6). Hier is bovendien het gebruik van intramurale zorg maar zeer beperkt afgenomen. Het lijkt er dus op dat tussen 1995 en 2008 het totale gebruik van langdurige ouderenzorg gegeven een bepaalde gezondheidstoestand is toegenomen.

Figuur 6.6 Gebruik van zorg bij ernstige beperkingen, 1995-1996 (links) en 2008-2009 (rechts)



Bron: LASA, bewerking CPB.

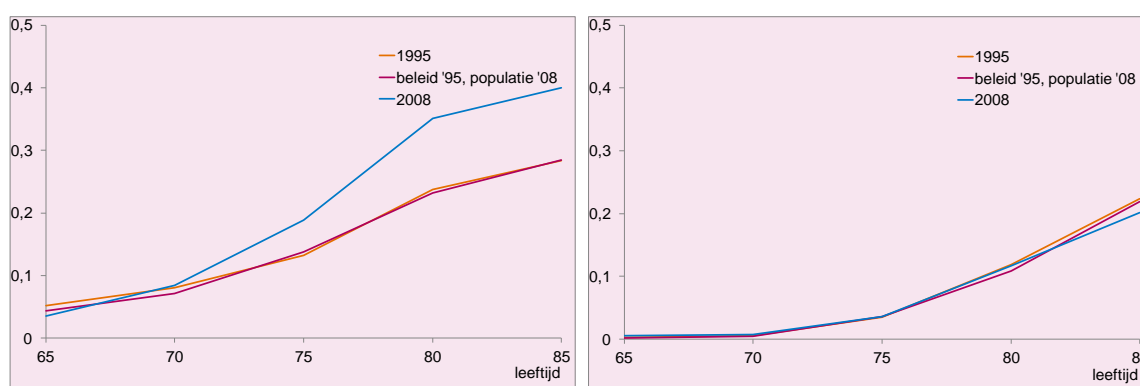
Hetzelfde blijkt ook uit figuur 6.7. Hierin staan het gebruik van thuiszorg en van intramurale zorg naar leeftijd in 1995 en 2008. De figuur laat ook het zorggebruik voor de populatie uit 2008 zien op basis van het beleid in 1995. Zo kunnen we een inschatting maken van de relatieve invloed van veranderende gezondheid versus veranderd beleid/andere arrangementen. Het gebruik van thuiszorg is toegenomen, vooral voor de hoge leeftijden. Voor de LASA-populatie is het gebruik van intramurale zorg ongeveer gelijk gebleven. De

⁵¹ Figuren 6.5, 6.6 en 6.7 zijn gebaseerd op een multinomiaal logit-model voor de kans op geen zorg, thuiszorg of institutionele zorg. Dit model wordt apart geschat voor 1995-96 en 2008-09. Daarbij wordt gecontroleerd voor geslacht, leeftijd, partnerstatus, opleidingsniveau en aantal beperkingen. Figuren 6.5 en 6.6 geven de situatie op baseline weer (vrouw, geen partner, lage opleiding). Figuur 6.7 laat populatiegemiddelden zien. Om het zorggebruik bij het beleid van 1995 met de achtergrondkenmerken van 2008 te bepalen, gebruiken we de populatie van 2008 en het model voor 1995.

toename van het gebruik van thuiszorg lijkt bijna volledig te worden gedreven door verandering in het beleid⁵².

Hoewel we alleen iets kunnen zeggen over het wel of niet gebruiken van zorg, en niet over de hoeveelheid gebruikte zorg, suggereren de bevindingen dat vanaf 1995 de arrangementen in de thuiszorg aanzienlijk zijn uitgebreid. Dit spoort ook met de beschreven ontwikkelingen in figuren 6.3 en 6.4. Na een zeer beperkte ontwikkeling van het zorgvolume tussen 1985 en begin jaren negentig volgt een periode waarin het volume aan thuiszorg sterk stijgt. Hier lijkt deels sprake van een inhaalslag als reactie op de eerdere restrictieve groei. De volumeontwikkeling uit de periode 1995-2008 rechtvaardigt echter wel het onderzoeken van alternatieve scenario's waarbij de zorguitgaven zich ook in de toekomst sneller ontwikkelen dan op basis van de constante arrangementen. Hier gaan wij in paragraaf 6.6 op in.

Figuur 6.7 Kans op thuiszorg (links) en intramurale zorg (rechts) naar leeftijd



Bron: LASA, bewerking CPB.

6.4 Kwaliteit

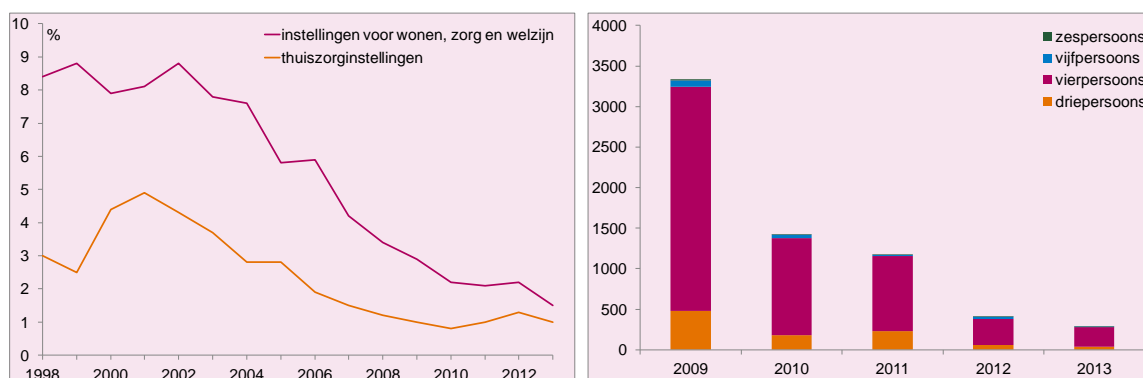
Een grote bron van onzekerheid bij het meten van de volumeontwikkeling in de ouderenzorg is het meten van kwaliteit. Wanneer kwaliteitsverbeteringen niet tot uitdrukking komen in het gemeten volume, dan wordt de groei van het volume aan zorgdiensten onderschat en de prijs juist overschat. Dit is van belang voor de verdeling van eventuele hogere zorguitgaven over verschillende generaties. De wenselijkheid van het delen van de lasten van hogere zorguitgaven tussen huidige en toekomstige generaties zal mogelijk anders worden beoordeeld als die hogere uitgaven worden veroorzaakt door hogere relatieve prijzen dan door een groei in de hoeveelheid en kwaliteit van zorg. De door ons gehanteerde cijfers lijken te wijzen op een relatief groot prijseffect. Als in deze cijfers de kwaliteitsontwikkeling echter niet goed wordt meegenomen, dan overschatten we dit effect.

⁵² De Meijer et al. (2014) concluderen op basis van analyses over de periode 2000-2008 eveneens dat veranderingen in langdurig zorggebruik grotendeels verklaard kunnen worden door veranderingen in het effect van persoonlijke kenmerken op het zorggebruik en niet door veranderingen in persoonlijke kenmerken zelf.

Het is niet eenvoudig om veranderingen in de kwaliteit van zorg te meten. Goede data over de kwaliteitsontwikkeling ontbreken, zeker over langere periodes. Daarnaast is het ook onduidelijk hoe gemeten kwaliteitsontwikkelingen zouden moeten worden gewogen. We beperken ons daarom tot het bespreken van twee duidelijk te meten indicatoren van kwaliteit: prevalentie van doorligwonden en het aantal meerbedskamers.

Doorligwonden worden gezien als een belangrijke indicator van kwaliteit. Het linkerpanel van figuur 6.8 laat de daling zien van het percentage patiënten met doorligwonden in de thuiszorg en instellingen voor wonen, zorg en welzijn (waaronder de intramurale zorg voor ouderen) tussen 1998 en 2012 (Halfens et al., 2013). Het CBS gebruikt deze informatie om een eerste indruk te krijgen van het effect van het meenemen van kwaliteit op de volumemeting in de verpleeg- en thuiszorg tussen 2000 en 2010 (CBS, 2012). De prevalentie en ernst van doorligwonden zijn gedurende deze periode afgenomen. Het CBS laat echter zien dat het meenemen van deze ontwikkeling in de volumemeting nauwelijks van invloed is op het gemeten volume. Dit suggereert dat het effect van deze kwaliteitsverbetering op het zorgvolume beperkt is.

Figuur 6.8 Kwaliteitsindicatoren: percentage patiënten met doorligwonden en aantal meerbedskamers



Bron: Patiënten met nosocomiale decubitus (doorligwonden, zonder graad 1): LPZ-data; databewerking LPZ, CAPHRI; Halfens et al. (2013).

Bron: Meerbedskamers: VWS (2013), bewerkt door RIVM.

Het aantal meerbedskamers laat al over een langere periode een dalende trend zien. Het terugdringen van meerbedskamers is overheidsbeleid. Het rechterpanel van figuur 6.8 laat de ontwikkeling in het aantal meerbedskamers tussen 2009 en 2013 zien. In 2009 waren er nog 3300 meerbedskamers in Nederlandse verzorgings- en verpleeghuizen. In 2013 waren dit er nog maar 289. Het is duidelijk dat het afschaffen van meerbedskamers een kwaliteitsverbetering inhoudt, vooral vanwege een verbetering van de privacy. Het is echter lastig om deze kwaliteitsverandering te wegen. Ook is niet vast te stellen in hoeverre het afschaffen van meerbedskamers heeft geleid tot prijsstijgingen. De resultaten in tabel 6.2 geven in ieder geval geen aanwijzing voor sterk gestegen materiële kosten.

We moeten concluderen dat verbeteringen in de kwaliteit van ouderenzorg moeilijk zijn vast te stellen. Hoewel met name de afname van het aantal meerbedskamers erop duidt dat de kwaliteit in ieder geval op een bepaald gebied is toegenomen, hebben we te weinig

informatie om de volumemetingen bij te stellen. Het is echter goed om er rekening mee te houden dat het door ons gevonden prijseffect deels het gevolg zou kunnen zijn van kwaliteitsverbetering.

6.5 Arrangementen in de ouderenzorg

Het bepalen van de ontwikkeling van arrangementen in de ouderenzorg blijft omgeven met onzekerheid. Duidelijk is wel dat de arbeidsproductiviteitsontwikkeling in de ouderenzorg achterblijft bij die in andere sectoren, waaronder de curatieve zorg. Aangezien de loonontwikkeling in de ouderenzorg vergelijkbaar is met die in de rest van de economie, leidt dit er toe dat de groei in het aantal zorgdiensten bij constante arrangementen achterblijft bij die in andere sectoren.

Constante arrangementen en de langdurige ouderenzorg in het verleden

De decompositie op basis van SCP-data over de periode 1985-2008 wijst op een uitgavenontwikkeling die minder is dan op basis van constante arrangementen en een lichte daling van het volume van zorg, na correctie voor demografie en gezondheid. CBS-data voor de gehele langdurige zorg over een langere periode (1972-2010) suggereren juist een uitgavengroei die hoger ligt dan constante arrangementen. Beide bronnen laten wel een constante of zelfs licht dalende arbeidsproductiviteit zien. Er zijn aanwijzingen voor kwaliteitsverbeteringen in bepaalde aspecten van de ouderenzorg (bijvoorbeeld minder doorligwonden en minder meerbedskamers). De kwaliteit als geheel is echter moeilijk te meten. Hoewel kwaliteitsverbeteringen mogelijk niet volledig tot uitdrukking komen in het gemeten volume, lijkt het er niet op dat een aanpassing van de volumemetingen zou leiden tot arbeidsproductiviteitscijfers die vergelijkbaar zijn met de rest van de economie.

Onderzoek met het LASA-panel suggereert dat de arrangementen zijn toegenomen sinds 1995. Het aantal zorgdiensten voor dezelfde leeftijd en gezondheid lijkt immers te zijn toegenomen. In figuur 6.4 is te zien dat juist in de periode 1995-2008 het volume van de thuiszorg sterk is gestegen. Gedurende deze periode was er sprake van een uitbreiding van de arrangementen, vooral in de thuiszorg. Dit laat zien dat bij het beoordelen van wat constante arrangementen zijn, het basisjaar van groot belang is.

Onzekere ontwikkeling van de ouderenzorg in de toekomst

De door ons uitgevoerde decompositie laat vooral goed zien welke factoren het meest hebben bijgedragen aan de uitgavenstijging in het verleden. Wat kunnen we verwachten over de toekomstige ontwikkeling van deze factoren? De beperkte volumegroei binnen instellingen komt voor een groot deel door extramuralisering. Figuren 6.5 en 6.6 suggereren dat het toenemende gebruik van thuiszorg als substituut voor intramurale zorg vooral heeft plaatsgevonden voor mensen met een beperkte gezondheidslast. Bij de groep met ernstige beperkingen lijkt thuiszorg vooral terecht te zijn gekomen bij de mensen die voorheen geen formele zorg gebruikten. Doelstelling van de hervormingen in de langdurige zorg is onder meer om het gebruik van thuiszorg in plaats van intramurale zorg verder te bevorderen. Voor de laagste zorgzwaartepakketten wordt al vanaf 2014 geen indicatie voor intramurale

zorg meer afgegeven. Mensen met zeer ernstige beperkingen zullen ook in de toekomst waarschijnlijk intramurale zorg nodig hebben. Hier wordt bij de hervorming van de langdurige zorg ook rekening mee gehouden. Het is echter een open vraag hoe de trend in verdergaande extramuralisering voor de overige mensen met beperkingen op de langere termijn zal verlopen.

Ook als we rekening houden met extramuralisering, laat de totale volumeontwikkeling tussen 1985 en 2008 een beperkte groei zien. Het is de vraag in hoeverre dit representatief is voor de volumeontwikkeling in de toekomst. De gematigde groei van het volume in de jaren '80 en '90 werd gevolgd door een sterke groei in de eerste jaren na 2000. Zoals figuur 6.4 laat zien, heeft dit geleid tot een uitbreiding van het zorgvolume, vooral in de thuiszorg. Voor de langdurige zorg als geheel zijn de uitgaven tussen 1972 en 2010 als gevolg van prijseffecten aanzienlijk sterker gestegen dan op basis van constante arrangementen te verwachten zou zijn geweest. Inzet van de komende hervormingen in de langdurige zorg is om de hoeveelheid formele zorg te beperken door een groter beroep te doen op informele zorg. In termen van onze studie betekent dit een versobering van de collectieve arrangementen. De bijbehorende taakstelling is verwerkt in het basisscenario.

Het is mogelijk dat de uitgaven aan langdurige ouderenzorg in de toekomst sneller zullen stijgen dan we in het basisscenario hebben aangenomen. Daarom verkennen we in de volgende paragraaf enkele financieringsalternatieven om extra groei van de uitgaven aan ouderenzorg in de toekomst te kunnen financieren.

6.6 Financiering van extra uitgaven aan langdurige zorg

Financieringsalternatieven

Wanneer de uitgaven aan langdurige ouderenzorg harder groeien dan we op basis van constante arrangementen hebben aangenomen, dan heeft dit een negatief effect op de houdbaarheid. Tabel 6.4 laat zien wat er gebeurt met de houdbaarheid wanneer de Wlz-uitgaven voor ouderen vanaf 2018 ieder jaar met 1%-punt harder groeien dan in het basisscenario. De Wlz-uitgaven in 2060 zijn dan 4,6%, dit is 1,4% bbp hoger dan in het basisscenario. Deze uitgavengroei zit iets onder het trendmatige groeiscenario in Van Ewijk et al. (2013), maar hierin waren de voorgenomen hervormingen in de langdurige zorg nog niet meegenomen. Het houdbaarheidsoverschot van 0,4% bbp slaat om in een houdbaarheidstekort van 0,6% bbp. Zoals in paragraaf 6.1 besproken is het niet vanzelfsprekend dat dit tekort moet worden opgelost door een directe lastenverhoging. Wanneer de hogere zorguitgaven gepaard gaan met een verbetering van de zorg, betalen huidige generaties mee aan betere toekomstige zorg, waarvan zij zelf maar ten dele zullen profiteren.

Tabel 6.4 Het effect van 1% hogere groei langdurige ouderenzorg

	2060
	verandering in % bbp
Overheidsfinanciën	
Overheidsuitgaven exclusief rente (a)	1,4
w.v. AOW	0,0
zorg	1,4
Overheidsinkomsten (b)	0,0
w.v. inkomstenbelasting en sociale premies	0,0
indirecte belastingen	0,0
Primair saldo (b) - (a)	-1,4
EMU-saldo	-2,8
Houdbaarheid	
Effect op houdbaarheidssaldo in 2018 (+ is verbetering)	-1,0
	procentuele mutaties
Economische effecten	
Bruto binnenlands product	0,0
Werkgelegenheid (arbeidsjaren)	0,0
Particuliere consumptie	0,0

In welke mate huidige generaties moeten bijdragen aan stijgende zorguitgaven in de toekomst is een politieke vraag. Wij beperken ons hier tot het schetsen van enkele financieringsalternatieven om extra uitgaven aan langdurige ouderenzorg mee te financieren. We bespreken consequenties van deze alternatieven voor de overheidsfinanciën en de verdeling van profijt tussen generaties.

Er zijn grofweg drie manieren om de extra uitgaven te financieren: een omslagstelsel, een spaarfonds of individuele eigen betalingen. Financiering van de extra uitgaven met individuele eigen betalingen hebben strikt genomen geen enkel herverdelingseffect, noch binnen generaties, noch tussen generaties, omdat zorggebruikers zelf de lasten dragen. Om dezelfde reden zijn ze niet van invloed op de houdbaarheid. Daarom vallen eigen betalingen als financieringsalternatief buiten het zicht van deze studie. De hoogtes van de *gemiddelde* extra zorguitgaven per leeftijd die we in de volgende sectie laten zien, geven echter wel een idee van hoe hoog individuele eigen betalingen zouden zijn indien extra zorguitgaven op die manier gefinancierd worden.

Bij omslagfinanciering worden de extra kosten in een bepaald jaar opgebracht door de gehele volwassen bevolking in dat jaar. Wij implementeren een *omslagstelsel* door het tarief van de inkomstenbelasting voor de hele bevolking ieder jaar zodanig te verhogen, dat de additionele belastinginkomsten de additionele zorguitgaven dekken. We bekijken ook een variant waarbij we alleen het tarief voor mensen vanaf de AOW-leeftijd aanpassen (*omslagstelsel AOW'ers*). Deze tarieven worden ieder jaar met het zelfde percentage verhoogd. In dat geval worden de additionele zorguitgaven aan ouderenzorg alleen gefinancierd door ouderen. Hierdoor verkleint deze vorm van financiering de intergenerationele herverdeling.

Voor een *sparfonds* verhoogt de overheid onmiddellijk het belastingtarief voor de hele bevolking naar het gewenste niveau. Omdat de zorguitgaven pas in latere jaren gaan stijgen, levert dat op korte termijn een verbetering van het EMU-saldo op. Dit kan worden ingezet om te sparen via een lagere staatsschuld voor de toekomstige extra zorguitgaven. Deze kunnen dan te zijner tijd worden gefinancierd zonder dan de lasten nog verder te verhogen. De ervaringen met het AOW-sparfonds geven aan dat een dergelijk fonds alleen effectief is als dit buiten de overheid wordt geplaatst en dus niet betrokken wordt bij de berekening van het EMU-saldo en de EMU-schuld. In dat geval worden hogere ontvangsten gestort in een apart fonds (en wordt het EMU-saldo belast). Te zijner tijd kan het sparfonds revenuen aan de overheid doteren ter dekking van hogere zorgkosten. Deze vormen dan een ontvangst, waardoor het EMU-saldo wordt ontlast.

In plaats van een sparfonds waaruit voor de hele bevolking de extra zorguitgaven worden gefinancierd, bekijken we ook een *cohort-specifieke* variant waarbij ieder geboortecohort zelf zijn eigen zorguitgaven betaalt. In navolging van de suggestie van Van Ewijk (2012) implementeren we deze variant door middel van een leeftijdsspecifieke belasting. De extra zorguitgaven per leeftijdsgroep worden dan ieder jaar gedekt door extra belastingen betaald door die zelfde leeftijdsgroep. Deze manier van financieren is generatieneutraal in die zin dat de lasten van de zorg volledig liggen bij het cohort dat ook het profijt heeft van die extra zorg. Zoals we zullen zien, leiden leeftijdsspecifieke premies tot zeer hoge uitgaven voor de hoogste leeftijden. Mensen kunnen hier echter eerder in hun leven voor sparen. In ons model doen mensen dit ook, en wel op zo'n manier dat hun verwachte consumptie over het leven constant blijft. We kunnen deze variant dan ook zien als een cohort-specifiek sparfonds, waarbij de leden van het cohort gezamenlijk sparen voor de extra zorguitgaven. In de praktijk zal niet iedereen voldoende sparen om de zorguitgaven op latere leeftijd mee te kunnen betalen. Een praktische invulling van dit alternatief zal daarom waarschijnlijk gepaard moeten gaan met een verplichte spaarpremie.

Zowel het omslagstelsel als de spaarsystemen (met uitzondering van een verlaging van de overheidsuitgaven) hebben additionele consequenties voor de houdbaarheid. Doordat premies inkomensafhankelijk worden geheven, hebben ze een negatief effect op het arbeidsaanbod. Verder daalt door belastingverhoging de private consumptie, waardoor ook de btw-inkomsten van de overheid dalen. Om deze effecten te ondervangen, implementeren we een additionele geleidelijk oplopende belastingverhoging. Dit heeft wel intergenerationele herverdelingseffecten.

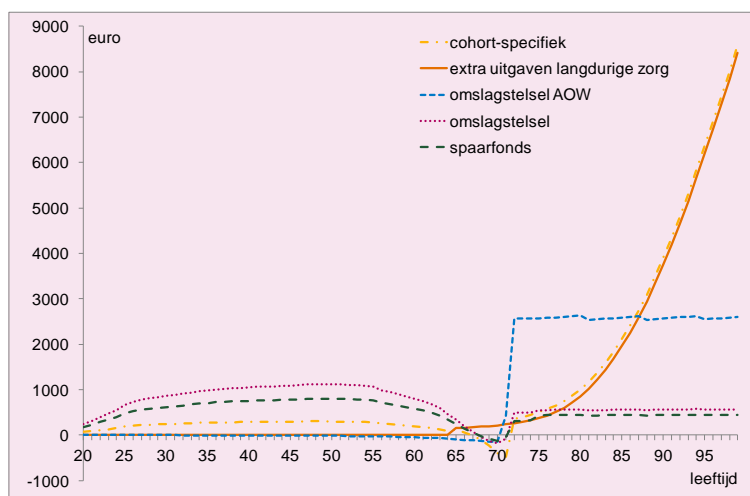
Financiële gevolgen per leeftijd

Figuur 6.9 laat de consequenties zien voor de zorguitgaven en financiering in 2060 per leeftijdsgroep. De doorgetrokken lijn laat de *extra* gemiddelde uitgaven aan langdurige zorg per leeftijd zien ten opzichte van het basispad. De totale uitgaven aan langdurige zorg liggen in het alternatieve scenario ongeveer de helft hoger dan in het basisscenario. De andere lijnen geven de leeftijdsspecifieke bijdragen weer.

Het is goed om hier nog even stil te staan bij wat de gemiddelde extra zorguitgaven betekenen in termen van extra zorguitgaven per zorggebruiker. Bij een financiering op basis van individuele eigen betalingen worden de extra zorgkosten immers alleen bij de gebruikers neergelegd. We hebben hier geen zicht op of de extra uitgaven vooral zullen gaan naar een uitbreiding van het aantal gebruikers, of naar meer zorg per gebruiker. Dit maakt een precieze inschatting lastig. Maar als we er vanuit gaan dat de kosten van langdurige zorg over het leven geconcentreerd zijn bij een relatief kleine groep (Van Ewijk et al., 2013), dan betekent dit dat deze groepen geconfronteerd zullen worden met eigen betalingen die kunnen oplopen tot tienduizenden euro's. Mensen zouden hier eventueel zelf voor kunnen sparen, maar dat is niet optimaal aangezien grote groepen niet met deze kosten zullen worden geconfronteerd.

Bij financiering via een omslagstelsel (rode lijn) dragen lagere leeftijden duidelijk meer bij aan hun gemiddelde zorgkosten, terwijl hogere leeftijden juist minder betalen. Bij een tariefsverhoging voor alleen AOW'ers (blauwe lijn) is de premie voor deze groep ongeveer 2500 euro. Dit is aanzienlijk hoger dan bij een omslagstelsel voor de hele bevolking. Hier betalen de relatief jongere ouderen meer dan hun verwachte kosten en de oudste groepen juist minder.

Figuur 6.9 Extra groei van de uitgaven aan langdurige ouderenzorg met 1% per jaar. Leeftijdsverdeling van de totale extra uitgaven en financiering in 2060 (reëel)⁵³

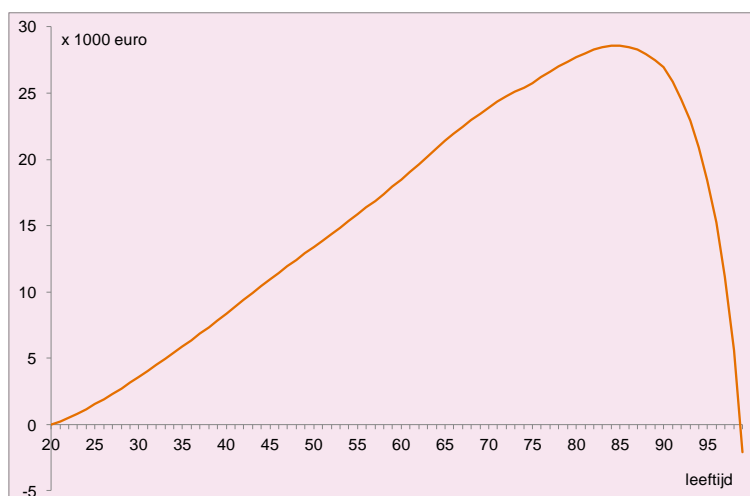


De premies bij een spaarfonds zijn lager dan de premies bij een landelijk omslagstelsel in 2060, omdat een deel van de kosten bij het spaarfonds wordt gefinancierd uit de besparingen en het rendement daarop in eerdere jaren (die mogelijk zijn gemaakt door al in 2018 het tarief te verhogen) (groene lijn).

⁵³ De arbeidsparticipatie van mensen boven de 60 jaar loopt geleidelijk af met de leeftijd. Zij ontvangen echter pas pensioen vanaf 71,5 jaar. We gaan er in het model van uit dat mensen in de tussenliggende jaren hun consumptie financieren vanuit private besparingen. Gedurende deze jaren betalen mensen gemiddeld dus weinig inkomstenbelasting. Dit verklaart de dalende betalingen aan extra zorg tussen 60 en 72 jaar.

In het geval van een cohort-specifiek systeem (gele lijn) zijn de premies ongeveer even hoog als de uitgaven. Dat de premies iets hoger zijn dan de zorguitgaven en ook de jongere leeftijden een klein bedrag betalen, heeft te maken met de additionele jaarlijkse premiestijging om het effect op het arbeidsaanbod en de btw-inkomsten mee te compenseren. Om de hoge zorgkosten op hogere leeftijd te kunnen betalen, gaan mensen eerder in het leven sparen. Figuur 6.10 laat zien hoe het spaartegoed van mensen geboren in 2010 over het leven wordt opgebouwd. Mensen starten met sparen als ze 20 zijn. Ieder jaar leggen zij geld in, totdat dit bedrag op de leeftijd van 87 jaar is gegroeid tot 28.000 euro. In de jaren daarna wordt het spaarbedrag gebruikt om de extra zorguitgaven mee te financieren.

Figuur 6.10 Opbouw van cohort-specifiek spaarfonds over het leven van het cohort geboren in 2010 (gemiddelde besparingen per persoon, reëel)



Gevolgen voor overheidsfinanciën en economische groei

De additionele groei in de uitgaven aan langdurige ouderenzorg heeft een negatief effect op het houdbaarheidssaldo van 1% bbp. De hierboven gepresenteerde financieringsalternatieven vormen alle vier manieren om de overheidsfinanciën weer houdbaar te maken. We bekijken nu de effecten van deze alternatieven op de overheidsfinanciën en de economische groei. In het geval van eigen betalingen zijn er geen effecten op de overheidsfinanciën.⁵⁴ Ook is geen sprake van versturende effecten op het arbeidsaanbod.

⁵⁴ We zien de eventuele extra bestedingen aan zorg als private bestedingen, zodat er ook geen effecten zijn op de btw-inkomsten.

Tabel 6.5 Effecten van het financieren van hogere groei ouderenzorg d.m.v. een spaarfonds of omslagstelsel

	Spaarfonds			Omslagstelsel		
	2018	2040	2060	2018	2040	2060
verandering in % bbp						
Overheidsfinanciën						
Overheidsuitgaven exclusief rente (a)	0,5	1,0	1,8	0,1	0,8	1,9
w.v. AOW	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,1
zorg	0,1	0,7	1,6	0,0	0,6	1,6
Overheidsinkomsten (b)	1,3	1,5	1,4	-0,1	0,9	2,1
w.v. inkomstenbelasting en sociale premies	1,7	1,8	1,7	0,1	1,1	2,4
indirecte belastingen	-0,4	-0,3	-0,3	-0,1	-0,2	-0,3
Primair saldo (b) - (a)	0,9	0,5	-0,4	-0,2	0,1	0,2
EMU-saldo	0,8	1,5	1,0	-0,2	0,0	0,2
Houdbaarheid						
Effect op houdbaarheidssaldo in 2018 (+ is verbetering)	0,0					
procentuele mutaties						
Economische effecten						
Bruto binnenlands product	-0,4	-0,7	-0,7	0,0	-0,4	-0,8
Werkgelegenheid (arbeidsjaren)	-0,7	-0,7	-0,7	0,0	-0,4	-0,9
Particuliere consumptie	-3,8	-3,6	-3,6	-1,5	-2,4	-3,6

Tabel 6.5 laat de economische effecten en gevolgen voor de overheidsfinanciën van de varianten met tariefsverhogingen (spaarfonds en omslagstelsel) zien. In het geval van een spaarfonds met een onmiddellijke tariefsverhoging wordt in 2018 de inkomstenbelasting verhoogd met 1,7% bbp om de toekomstige extra zorguitgaven te financieren. In het geval van een omslagstelsel zijn er geleidelijke tariefsverhogingen: in 2018 is de inkomstenbelasting 0,1% bbp hoger en in 2060 2,4%. Dat de inkomstenbelasting bij een geleidelijke tariefsverhoging in 2060 hoger uitkomt dan bij een onmiddellijke verhoging in 2018, komt doordat in het eerste geval niet gespaard is in voorgaande jaren. Omdat de extra uitgaven worden gefinancierd via de inkomstenbelasting, is er in beide gevallen een negatief effect op het arbeidsaanbod en het bbp. Bij het spaarfonds treden deze effecten al in 2018 op, terwijl bij het omslagstelsel dit effect geleidelijk optreedt, maar in 2060 wel groter is.

Tabel 6.6 laat de effecten van de twee andere varianten zien: een omslagstelsel voor AOW'ers en een cohort-specifiek spaarfonds. In beide gevallen lopen de overheidsinkomsten ongeveer gelijk op met de extra uitgaven.

Tabel 6.6 Effecten van het financieren van hogere groei ouderenzorg d.m.v. een geleidelijke verhoging van het tarief voor 65-plussers of een cohort-specifiek spaarfonds

	Omslagstelsel AOW'ers			Cohort-specifiek spaarfonds		
	2018	2040	2060	2018	2040	2060
verandering in % bbp						
Overheidsfinanciën						
Overheidsuitgaven exclusief rente (a)	0,3	0,8	1,7	0,3	0,8	1,8
w.v. AOW	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1
zorg	0,1	0,6	1,5	0,1	0,7	1,6
Overheidsinkomsten (b)	-0,3	1,0	1,7	-0,3	0,8	2,0
w.v. inkomstenbelasting en sociale premies	0,2	1,4	2,0	0,1	1,1	2,3
indirecte belastingen	-0,4	-0,3	-0,3	-0,4	-0,3	-0,3
Primair saldo (b) - (a)	-0,6	0,2	0,1	-0,5	-0,1	0,2
EMU-saldo	-0,6	-0,1	-0,1	-0,5	-0,5	-0,3
Houdbaarheid						
Effect op houdbaarheidssaldo in 2018 (+ is verbetering)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
procentuele mutaties						
Economische effecten						
Bruto binnenlands product	-0,1	-0,2	-0,3	-0,1	-0,3	-0,6
Werkgelegenheid (arbeidsjaren)	-0,2	-0,3	-0,3	-0,1	-0,3	-0,6
Particuliere consumptie	-4,9	-3,6	-3,0	-4,1	-3,3	-3,3

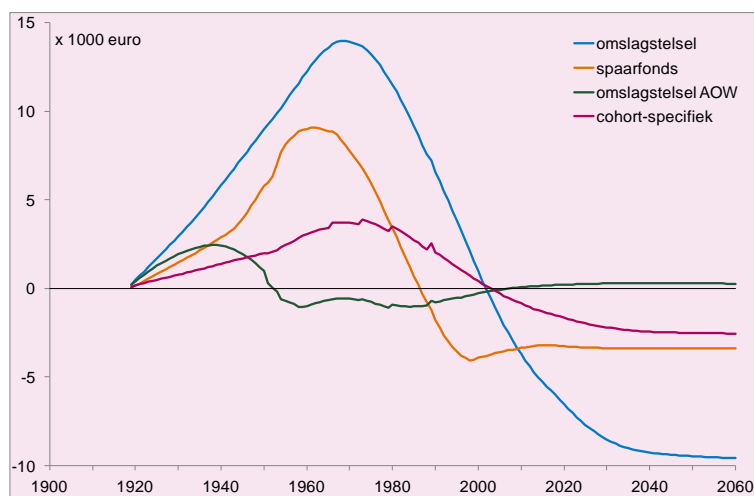
Profijt per generatie

Figuur 6.9 laat zien dat de verschillende financieringsalternatieven leiden tot andere verdelingen van de lasten tussen leeftijdsgroepen binnen een bepaald jaar. De verschillende alternatieven leiden echter ook tot verschillen in de verdeling van lasten tussen generaties. Daarom kijken we naar de contante waarde van het netto profijt van de overheid per geboortecohort over de rest van het leven voor de vier alternatieven. Het netto profijt is het verschil tussen de verwachte baten en lasten van de overheid. Figuur 6.11 laat het verschil zien van de contante waarde ten opzichte van het basispad. De extra baten per cohort zijn de hogere zorguitgaven. Deze baten zijn voor ieder alternatief gelijk. De verschillen in netto profijt tussen de alternatieven wordt dus alleen veroorzaakt door een andere verdeling van de lasten over de generaties.

Een geleidelijke verhoging van het tarief van de inkomstenbelasting (*omslagstelsel*) leidt tot extra baten voor de cohorten geboren voor 2000, terwijl dit alternatief voor de cohorten na 2000 juist een negatief effect heeft op het netto profijt (blauwe lijn). Ouderen betalen relatief weinig inkomstenbelasting, maar profiteren het meest van extra ouderenzorg. Voor de oudste cohorten is dit profijt nog klein, omdat deze cohorten maar een paar jaar van de extra uitgavengroei meemaken. Naarmate de cohorten jonger worden, profiteren ze langer van de extra uitgavengroei. Het netto profijt vertoont een piek bij het cohort van 1968. Dit cohort profiteert relatief veel van de geleidelijke uitgavenstijging, terwijl ze daar relatief weinig aan bijdragen. Jongere cohorten profiteren ook van deze uitgavenstijging, maar zij dragen daar ook meer aan bij. Hierdoor neemt het profijt af. De contante waarde van het profijt van de jongste en nog niet geboren generaties is negatief door de discontering: mensen betalen

relatief vroeg in hun leven het grootste deel van de lasten, terwijl ze pas op hogere leeftijd de baten in de vorm van extra zorg ontvangen.

Figuur 6.11 Netto profijt van jaarlijkse extra stijging van de uitgaven aan langdurige ouderenzorg met 1%, inclusief financiering



Het patroon van het netto profijt bij een spaarfonds heeft ongeveer dezelfde vorm, maar zowel de netto baten bij de oudere cohorten als de netto lasten bij de jongere zijn hier minder groot (oranje lijn). Dit komt omdat door de onmiddellijke belastingverhoging de oudere cohorten met een hoger belastingtarief worden geconfronteerd en dus relatief meer bijdragen aan de extra zorg. Door dit zelfde fenomeen verschuift het patroon ook naar rechts: de piek in baten ligt nu al rond het cohort van 1960, terwijl mensen geboren vanaf 1980 al een negatief netto profijt hebben. Verder valt op dat, door een lager belastingtarief in de toekomst (er wordt nu al gespaard), de negatieve effecten op het profijt voor de toekomstige generaties kleiner zijn dan bij het omslagstelsel.

Het valt op dat bij een omslagstelsel voor AOW'ers de verschillen in netto profijt ten opzichte van het basisscenario relatief klein zijn (groene lijn). De oorzaak hiervan is dat oudere cohorten zelf zowel de lasten als de lusten van extra zorguitgaven hebben. Het resterende herverdelingseffect komt doordat de oudste groep ouderen relatief het meest van de extra zorg profiteert, terwijl ze de lasten delen met de 'jongere' ouderen. Hierdoor profiteren de oudste geboortecohorten, met een piek voor degenen die zijn geboren in 1940. De cohorten geboren tussen 1960 en 1980 profiteren het minst: zij moeten nog 65 jaar worden en maken daardoor de hele periode mee waarover ze extra belasting moeten betalen. Daar staan weliswaar baten tegenover in de vorm van meer zorg, maar die komen pas op het eind van het leven. Dat voor de jongste cohorten een klein positief effect te zien is, is het gevolg van de manier waarop we dit alternatief hebben geïmplementeerd: het tarief wordt ieder jaar met het zelfde stapje verhoogd. De daadwerkelijke toename in kosten is echter niet helemaal lineair: hierdoor betalen de huidige geboortecohorten relatief iets te veel premie, en de jongste geboortecohorten iets te weinig.

Een cohort-specifieke spaarpremie leidt in eerste instantie niet tot herverdeling van profijt tussen generaties (paarse lijn). Ieder cohort financiert immers zijn eigen *extra* zorggebruik. Het kleine herverdelingseffect dat toch zichtbaar is, is het gevolg van de additionele jaarlijks tariefverhoging die we hebben ingevoerd om de negatieve effecten op het arbeidsaanbod en de btw-inkomsten op te vangen.

6.7 Conclusie

In onze studie bepalen we de groei van de toekomstige zorguitgaven op basis van de aanname van constante arrangementen: de zorguitgaven per leeftijd groeien, gecorrigeerd voor gezondheid, mee met de loonvoet. De ontwikkeling van de zorguitgaven vanaf 1973 laat echter een groei zien die jaarlijks gemiddeld 1,5%-punt hoger was dan op basis van constante arrangementen. In dit hoofdstuk hebben we eerst de vraag proberen te beantwoorden in hoeverre deze toename van de arrangementen in *waarde* ook gepaard is gegaan met een uitbreiding van de arrangementen in termen van *volume*: zijn de hoeveelheid en kwaliteit van de geleverde zorg ook gestegen? Ten tweede hebben we bekeken op welke wijze additionele groei in de zorguitgaven gefinancierd zou kunnen worden en wat daarvan de consequenties zijn voor de overheidsfinanciën en de verdelingen van het profijt van de overheid tussen generaties. We hebben ons in dit hoofdstuk geconcentreerd op de langdurige zorg voor ouderen, omdat voor dit type zorg het effect van de vergrijzing het grootst is en omdat hier de arbeidsproductiviteitsontwikkeling gering lijkt te zijn.

Onze decompositie van de uitgaven tussen 1985 en 2008 laat een zeer beperkte groei van de uitgaven en hoeveelheid geleverde zorg zien tussen 1985 en 1995. In de periode daarna stijgen de uitgaven sterker en neemt ook het volume van thuiszorg toe. Een analyse van de relatie tussen beperkingen en zorggebruik op individueel niveau laat zien dat het gebruik van formele thuiszorg vanaf 1995 is uitgebreid. Deze uitbreiding lijkt sterker dan op basis van alleen *extramuralisering* valt te verklaren.

De decompositie bevestigt het beeld van een zeer beperkte ontwikkeling van de arbeidsproductiviteit in de langdurige ouderenzorg. Hierbij zijn twee kanttekeningen te plaatsen. De eerste is dat bepaalde kwaliteitsindicatoren in de langdurige ouderenzorg verbeteringen laten zien die waarschijnlijk niet volledig in het gemeten volume tot uitdrukking komen. De prevalentie van doorligwonden is gedaald en het aantal meerbedskamers is sterk verminderd. De tweede is dat technologische ontwikkelingen in de toekomst wellicht een hogere arbeidsproductiviteitsgroei mogelijk zullen maken dan in het verleden te zien is geweest. Het is echter zeker niet uitgesloten dat ook in de toekomst de arbeidsproductiviteitsontwikkeling in de langdurige zorg zal achterblijven bij die in de rest van de economie. Dit betekent dat constante arrangementen maar in beperkte mate ruimte laten voor eventuele uitbreiding van de hoeveelheid en kwaliteit van de ouderenzorg. Uitbreiding van het volume aan zorg zal dan gepaard gaan met extra groei in zorguitgaven.

Deze, niet onwaarschijnlijke, extra groei van de zorguitgaven heeft consequenties voor de overheidsfinanciën. Een extra groei van de uitgaven aan langdurige ouderenzorg van 1 %-punt per jaar heeft een negatief effect van 1% bbp op het houdbaarheidssaldo. We hebben ook geconstateerd dat het niet vanzelfsprekend is dat de consequenties van extra zorguitgavengroei meegenomen moeten worden in vergrijzingssommen. Dit impliceert immers dat huidige generaties moeten meebetalen aan toekomstige zorguitgaven waar ze zelf maar voor een deel van profiteren. In plaats daarvan zouden deze kosten volledig opgebracht kunnen worden door de generaties die ervan profiteren. De vier financieringsalternatieven voor de ouderenzorg laten zien op welke manieren de lasten van extra zorg over de generaties verdeeld kunnen worden.

Deze analyse levert geen financieringsalternatief op dat objectief als 'beste' kan worden gezien. Zo leiden een geleidelijke premieverhoging voor ouderen en een cohort-specifieke spaarpremie tot de minste variatie in netto profijt tussen generaties, maar ze verdelen het profijt wel anders. Een geleidelijke premieverhoging leidt op korte termijn tot minder belastingverstoring, maar op lange termijn juist tot meer verstoring dan een onmiddellijke aanpassing van de premies. Beleidsmakers zullen dus zelf de voor- en nadelen van de alternatieven tegen elkaar moeten afwegen. Daarbij zal ook rekening gehouden moeten worden met aspecten die binnen deze analyse niet aan de orde zijn geweest. Het gaat dan vooral om doelmatigheid en het spreiden van het risico tussen individuen.

In dit hoofdstuk waren we vooral geïnteresseerd in de manier waarop eventueel extra zorguitgaven gefinancierd kunnen worden. Beleidsopties om deze groei in te perken, via de remmende werking van eigen betalingen of wijzigingen in de bekostiging, zijn hier niet aan de orde gekomen. Ook hebben we ons hier maar zeer beperkt beziggehouden met de spreiding van kosten tussen individuen. Voor een goede afweging van het verzekeringsaspect van langdurige zorg is inzicht nodig in de verdeling van kosten over het leven. Uit eerdere studies blijkt in ieder geval dat de kosten van langdurige zorg over het leven dusdanig scheef zijn verdeeld, dat individueel sparen geen reële optie is (Van Ewijk et al., 2013). Risico speelt overigens ook een rol op cohortniveau. Zo is een van de nadelen van een cohort-specifiek spaarsysteem dat onvoorziene veranderingen in de zorgkosten volledig door een cohort zelf moeten worden opgevangen. De waarde van de intergenerationele verzekering neemt daardoor af (zie bijvoorbeeld Bovenberg en Van Ewijk (2012)). Ook het combineren van lang-leven-risico met het risico op hoge zorguitgaven door middel van zorgannuïteiten (zoals uitgewerkt door Murtaugh et al., 2001) of combinaties van pensioen en collectief zorgsparen, zijn interessante beleidsopties die verder onderzoek vergen.

Literatuur

Auerbach, A.J., J. Gokhale en L.J. Kotlikoff, 1994, Generational Accounting: A Meaningful Way To Evaluate Fiscal Policy, *Journal of Economic Perspectives*, vol. 8(1): 73-94, [url](#).

Barb, F. en A. Bruil, 2014, The National Transfer Accounts for the Netherlands, CBS Discussion Paper, nog te verschijnen.

Baum, A., C. Checherita-Westphal en P. Rother, 2012, Debt and growth: new evidence for the euro area, *Journal of International Money and Finance*, vol. 32: 809-21, [url](#).

Beer, J. de, 2013, Een levensduur van meer dan honderd jaar: van uitzondering naar regel?, NIDI Webartikel, [url](#).

Bohn, H., 1995, The Sustainability of Budget Deficits in a Stochastic Economy, *Journal of Money, Credit and Banking*, vol. 27(1): 257-71.

Bovenberg, A.L. en C. van Ewijk, 2012, Designing the pension system: Conceptual framework, in: A.L. Bovenberg, C. van Ewijk en E. Westerhout (red.), *The future of multi-pillar pensions*, pag. 142-186, Cambridge: Cambridge University Press.

CBS, 2012, Gezondheid en zorg in cijfers 2012, [url](#).

Checherita-Westphal, C. en P. Rother, 2012, The impact of high government debt on economic growth and its channels: An empirical investigation for the euro area, *European Economic Review*, vol. 56(7): 1392-1405, [url](#).

Chessa, A., 2012. Ontwikkelingen van prijs en volume voor verpleging en verzorging, 1998-2010, [url](#).

Commissie Parameters, 2011, Advies betreffende parameters pensioenfondsen, [url](#).

CPB, 2008, Effecten van participatiebeleid, CPB Notitie, [url](#).

CPB, 2012, Juniraming 2012: De Nederlandse economie tot en met 2017, inclusief Begrotingsakkoord 2013, CPB Policy Brief 2012/01, [url](#).

CPB, 2014, *Centraal Economisch Plan 2014*, Den Haag: Sdu, [url](#).

Draper, N. en A. Armstrong, 2007, GAMMA; a simulation model for ageing, pensions and public finances, CPB Document 147, [url](#).

Duin, C. van en L. Stoeldraijer, 2013, Kernprognose 2013-2060, CBS, [url](#).

- Dumaij, A.C, 2011, Productiviteitstrends in de sector verpleging, verzorging en thuiszorg, IPSE Studies 2011-1, [url](#).
- Europese Commissie, 2009, 2009 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the EU-27 Member States (2008-2060), [url](#).
- Europese Commissie, 2011, The 2012 Ageing Report: Underlying Assumptions and Projection Methodologies, [url](#).
- Europese Commissie, 2012, Fiscal Sustainability Report 2012, [url](#).
- Euwals, R., M. de Graaf-Zijl en A. den Ouden, 2014, Arbeidsaanbod tot 2060, CPB Achtergronddocument.
- Ewijk, C. van, 2012, Langdurige zorg: vooral een verzekeringsprobleem, in: *KVS Preadviezen 2012, Een economisch gezonde gezondheidszorg*, [url](#).
- Ewijk, C. van, A. van der Horst en P. Besseling, 2013, *Toekomst voor de Zorg*, CPB Boek 7, [url](#).
- Frayne, C. en S. Riso, 2013, *Vade mecum on the Stability and Growth Pact*, European Commission Occasional Paper 151, [url](#).
- Gelauff G., D. Lanser, A. van der Horst en A. Elbourne, 2014, *Roads to recovery*, CPB Boek 11.
- Halfens R.J.G., N.C. van Nie, J.M.M. Meijers, E. Meesterberends, J.C.L. Neyens, A.A.L.M. Rondas, S. Rijcken, S. Wolters en J.M.G.A. Schols, 2013, *Rapportage Resultaten Landelijke Prevalentiemeting Zorgproblemen 2013*, Maastricht University, [url](#).
- Horst, A. van der, L. Bettendorf, N. Draper, C. van Ewijk, R. de Mooij en H. ter Rele, 2010, *Vergrijzing verdeeld: Toekomst van de Nederlandse Overheidsfinanciën*, CPB Bijzondere Publicatie 86, [url](#).
- Horst, A. van der, F. van Erp en J. de Jong, 2013, *Omgevingsscenario's voor gezondheid en zorg, Deelrapport 1 van het onderzoeksprogramma 'Toekomst Zorg'*, CPB Achtergronddocument.
- Horst A. van der, F. van Erp en J. de Jong, 2011, *Trends in gezondheid en zorg*, CPB Policy Brief 2011/11, [url](#).
- Huisman, M., J. Poppelaars, M. van der Horst, A. Beekman, J. Brug, T. van Tilburg, en D. Deeg, 2011, Cohort profile: the Longitudinal Aging Study Amsterdam, *International Journal of Epidemiology*, vol. 40(4): 1-9, [url](#).

- Janssen, F. en A. Kunst, 2010, De toekomstige levensverwachting, in: A.H.P. Luijben en G.J. Kommer (red.), *Tijd en toekomst; deelrapport van de VTV 2010 Van gezond naar beter*, pag. 13-20, Houten: Bohn Stafleu Van Loghum, [url](#).
- Lukkezen J. en W. Suyker, 2013a, Naar een prudent niveau van overheidsschuld, CPB Policy Brief 2013/05, [url](#).
- Lukkezen, J. en W. Suyker, 2013b, Prudent debt level: a tentative calculation, CPB Achtergronddocument, [url](#).
- Mastrobuoni, G., 2009, Labor supply effects of the recent social security benefit cuts: Empirical estimates using cohort discontinuities, *Journal of Public Economics*, vol. 93(11-12): 1224-33, [url](#).
- Meijer, C. de, E. van Doorslaer, M. Koopmanschap en P. Bakx, 2014, Explaining Declining Rates of Institutional Ltc Use in the Netherlands: A Decomposition Approach, [url](#).
- Ministerie van Financiën, Schokproef overheidsfinanciën: Een risicoanalyse van de Nederlandse begroting, [url](#).
- Murtaugh, C.M., B.C. Spillman en M.J. Warshawsky, 2001, In sickness and in health: An annuity approach to financing long-term care and retirement income, *The Journal of Risk and Insurance*, vol. 68(2): 225-54.
- Pescatori, A., D. Sandri en J. Simon, 2014, Debt and Growth: Is There a Magic Threshold?, IMF Working Paper 14/34, [url](#).
- Poos, M., J. Smit, J. Groen, G. Kommer en L. Slobbe, 2008, *Kosten van ziekten in Nederland 2005: zorg voor euro's*, Bilthoven: RIVM.
- Reinhart, C.M. en K.S. Rogoff, 2010, Growth in a Time of Debt, *American Economic Review*, vol. 100(2): 573-78, [url](#).
- Rele, H.J.M. ter, 1998, Generational Accounts for the Netherlands, *De Economist*, vol. 146(4): 555-84, [url](#).
- RIVM, 2013, Kosten van Ziekten in Nederland 2011, [url](#).
- Romijn, G. en G. Renes, *Algemene leidraad voor maatschappelijke kosten-batenanalyse*, CPB/PBL, Den Haag: De Swart, [url](#)
- SCP, 2010, Publieke dienstverlening in perspectief: SCP-memorandum voor de kabinetsformatie 2010, [url](#).
- SCP, 2012. Waar voor ons belastinggeld? Prijs en kwaliteit van publieke diensten, [url](#).

Stoeldraijer, L, C. van Duin, F. Janssen, 2012, Bevolkingsprognose 2012-2060: model en veronderstellingen betreffende de sterfte, CBS Webartikel, [url](#).

VWS, 2013, Inventarisatieronde meerbedskamers 2013, Den Haag: ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

Zweifel, P., S. Felder en M. Meiers, 1999, Ageing of population and health care expenditure: a red herring?, *Health economics*, vol. 8(6): 485-96.



Dit is een uitgave van:

Centraal Planbureau (CPB)
Postbus 80510 | 2508 GM Den Haag
(070) 338 33 80 | www.cpb.nl | info@cpb.nl

Juli 2014 | ISBN 978-90-5833-649-1

