

RAPPORTEN AAN DE REGERING

55

GENERATIEBEWUST BELEID

De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid werd in voorlopige vorm ingesteld in 1972. Bij wet van 30 juni 1976 (Stb. 413) is de positie van de raad definitief geregeld. De huidige zittingsperiode loopt tot 31 december 2002.

Ingevolge de wet heeft de raad tot taak ten behoeve van het regeringsbeleid wetenschappelijke informatie te verschaffen over ontwikkelingen die op langere termijn de samenleving kunnen beïnvloeden. De raad wordt geacht daarbij tijdig te wijzen op tegenstrijdigheden en te verwachten knelpunten en zich te richten op het formuleren van probleemstellingen ten aanzien van de grote beleidsvraagstukken, alsmede op het aangeven van beleidsalternatieven.

Volgens de wet stelt de WRR zijn eigen werkprogramma vast, na overleg met de minister-president die hiertoe de Raad van Ministers hoort.

De samenstelling van de raad is:
prof.mr. M. Scheltema (voorzitter)
prof.dr.ir. J. Bouma
prof.dr. F.A.G. den Butter
prof.dr. M.C.E. van Dam-Mieras
prof.dr. W. Derksen
prof.dr. G.A. van der Knaap
prof.dr. P.L. Meurs
prof.dr.mr. C.J.M. Schuyt

Secretaris: mr. J.C.F. Bletz

De WRR is gevestigd:
Plein 1813, nr. 2-4
Postbus 20004
2500 EA 's-Gravenhage
Telefoon 070-356 46 00
Telefax 070-356 46 85
E-mail postmaster@wrr.nl
website <http://www.wrr.nl>

GENERATIEBEWUST BELEID

ISBN 90-399-1687-x

Aan de Minister-President
Minister van Algemene Zaken
De heer W. Kok
Postbus 20001
2500 EA 's-Gravenhage

ons kenmerk
990285/FB/sw

onderwerp
rapport nr. 55
Generatiebewust beleid

doorkiesnummer
070-3564671

email
bletz@wrr.nl

telefax
070-3564685

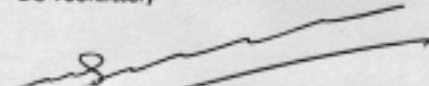
datum
14 december 1999

Hierbij zenden wij u het rapport 'Generatiebewust beleid'. In dit rapport stelt de raad de vraag naar de houdbaarheid en de rechtvaardigheid van het beleid met betrekking tot overdrachten tussen generaties aan de orde. Onderzocht wordt voor welke opgaven het regeringsbeleid zal worden gesteld als gevolg van de combinatie van vergrijzing en veranderingen in de levensloop van opeenvolgende generaties.

Hoofddijn van het rapport is dat het Nederlandse stelsel van overdrachten tussen generaties houdbaar is, op voorwaarde dat een 'generatiebewust' beleid wordt gevoerd. Dit wil zeggen dat verdelingsvraagstukken niet slechts in het heden worden gezien, maar dat hierbij ook de verdeling op lange termijn, over huidige en toekomstige generaties, wordt betrokken. Indien het geheel van de overheidsverplichtingen in dat perspectief wordt beoordeeld en beheerst, zo is de bevinding van de raad, kan een voldoende sterk draagvlak in stand worden gehouden om in de behoeften van opeenvolgende generaties te voorzien op de terreinen van oudedagsvoorzieningen, gezondheidszorg, onderwijs, technologie en milieu-overdrachten.

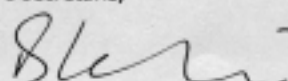
Volgens de procedure die in de Instellingswet WRR is vastgesteld, ziet de raad graag het bericht van kennisneming door en de bevindingen van de Raad van Ministers tegemoet.

De voorzitter,



prof. mr. M. Scheltema

De secretaris,



mr. J.C.F. Bletz

INHOUDSOPGAVE

	Samenvatting	9
	Ten geleide	15
1	Inleiding	17
1.1	Het generatiedebat als aanleiding	17
1.2	Achtergronden van het generatiedebat	22
1.3	Probleemstelling en kernvragen	26
1.4	Indeling van dit rapport	28
2	Generaties en overdrachten: een begripsbepaling	31
2.1	Inleiding	31
2.2	Het generatiebegrip	31
2.3	Soorten overdrachten tussen generaties	34
2.3.1	Algemeen	34
2.3.2	De longitudinale versus de transversale invalshoek	34
2.3.3	Intergenerationele en intragenerationele overdrachten	38
2.3.4	Een taxonomie van bezittingen	40
2.4	Een verstandige verdeling van overdrachten over de levensloop	41
2.5	Indeling van beleidsproblemen	44
2.6	Conclusies	45
3	Solidariteit tussen generaties	47
3.1	Inleiding	47
3.2	Generaties in het licht van sociologische theorie en empirie	47
3.2.1	Algemeen	47
3.2.2	Een empirische studie naar het generatiebesef	51
3.2.3	Generatietheorie en de solidariteit tussen generaties	52
3.2.4	Bestaat er een contract tussen de generaties?	54
3.3	Solidariteit in microverband	56
3.3.1	Algemeen	56
3.3.2	Geld, geschenken en erfenissen	60
3.3.3	De wettelijke onderhoudsplicht	62
3.4	Solidariteit in de macrosfeer	63
3.4.1	Algemeen	63
3.4.2	De babyboomgeneratie versus de babybustgeneratie?	65
3.4.3	Vertrouwen en de reputatie van de overheid	67
3.5	De verhouding tussen het macro-en microniveau	68
3.6	Conclusie	72

4	De economie van intergenerationale overdrachten	75
4.1	Inleiding	75
4.2	Generatierekeningen	77
4.2.1	Inleiding	77
4.2.2	Beschrijving van de methode	78
4.2.3	Rechtvaardigheid	83
4.2.4	Houdbaarheid	89
4.2.5	Conclusie	92
4.3	De eeuwige discussie over omslag en kapitaaldekking	94
4.3.1	Inleiding	94
4.3.2	De theorie: modellen van overlappende generaties	95
4.3.3	Voor- en nadelen van omslag en kapitaaldekking	98
4.3.4	De Aaronconditie nader bezien	105
4.3.5	Transitieproblemen	107
4.3.6	Omslag en kapitaaldekking in internationaal perspectief	108
4.3.7	Mengvormen	111
4.3.8	Conclusie	112
5	Demografie en overheidsschuld	117
5.1	Inleiding	117
5.2	Te verwachten uitgaven en het draagvlak hiervoor	119
5.2.1	Het draagvlak voor de uitgaven	119
5.2.2	De AOW	121
5.2.3	De zorg	128
5.2.4	Onderwijs en kinderbijslag	134
5.2.5	Totale collectieve uitgaven aan AOW, zorg, onderwijs en kinderbijslag	135
5.3	Overheidstekort en schuld collectieve sector	136
5.3.1	Een gezonde boekhouding	136
5.3.2	Gevoeligheidsanalyse	148
5.3.3	Conclusie	154
5.4	Een financieringsprobleem of een verdelingsprobleem?	155
5.5	Een internationale vergelijking	159
5.6	Naar een generatiebewust overheidsschuldbeleid	162
6	Intergenerationale risicobeheersing in de pensioensfeer	169
6.1	Inleiding	169
6.2	Een analytische beschrijving van pensioensystemen	173
6.2.1	<i>Defined benefit</i> versus <i>defined contribution</i>	173
6.2.2	Drie dimensies: systeem, aspiratieniveau en financieringswijze	178
6.2.3	Risico en risicodraagvlak	185
6.3	Solidariteit tussen generaties	191
6.3.1	De meerwaarde van solidariteit in het aanvullend pensioen	191
6.3.2	Risicospreiding: buffervorming	197
6.3.3	Risicospreiding: voorwaardelijke aanspraken	202
6.4	Naar een generatiebewust pensioenbeleid	204

7	Zorg voor de jeugd	211
7.1	Inleiding	211
7.2	De overdracht van zorg	211
7.3	De levensloop van de verzorgers	215
7.4	Een houdbare verdeling van zorg en zorgverplichtingen over de levensloop	220
7.5	Samenvatting	223
8	Zorg voor ouderen	227
8.1	Inleiding	227
8.2	Typen zorg	227
8.3	Ouder worden in Nederland	229
8.3.1	Demografische ontwikkelingen	229
8.3.2	Gezond oud worden	231
8.3.3	Leefsituatie van ouderen	233
8.4	Wie zorgen voor ouderen in de privésfeer ?	234
8.4.1	Partners	234
8.4.2	Dochters	235
8.4.3	De leefsituatie en de zorglast voor vrouwen	237
8.5	Informele zorg en thuiszorg	237
8.6	Wie zorgen voor ouderen in de publieke sfeer?	239
8.6.1	Zorgvoorzieningen	239
8.6.2	Professionalisering van zorg en zorgverleners	240
8.6.3	De zorgverleners, het arbeidsaanbod	241
8.7	Conclusies over de zorgbalans	243
8.8	Mogelijke consequenties voor het beleid	244
8.8.1	Het overheidsbeleid en de zorg voor ouderen	244
8.8.2	Het instellingsbeleid en de zorg voor ouderen	248
8.9	Samenvatting	250
9	Onderwijs	253
9.1	Inleiding	253
9.2	De overdracht van menselijk kapitaal	253
9.3	Veranderingen in de maatschappelijke context	259
9.4	Onderwijsoverdrachten in de loop der tijd	261
9.4.1	Algemeen	261
9.4.2	Omvang van de overdrachten	261
9.4.3	Feitelijke veranderingen in het overheidsbeleid	263
9.4.4	De toekomstige relatie tussen draaglast en draagvlak; mogelijke ontwikkelingen	266
9.5	Een verstandige balans van onderwijsoverdrachten in de levensloop	269
9.6	Beleidsmatige uitwerking van dit perspectief	270
9.7	Samenvatting	275

10	Technologiekapitaal in een generatieperspectief	279
10.1	Inleiding	279
10.2	De economische vruchten van kennis ontrafeld	281
10.3	Technische vooruitgang in een generatieperspectief	289
10.3.1	Vergrijzing en kenniscreatie	289
10.3.2	Van inventie tot innovatie	290
10.3.3	De adoptie van innovaties	291
10.3.4	De schaduwzijde van nieuwe technologieën	292
10.3.5	Generationale beloningsverschillen	293
10.4	De invloed van technologie op levens en levensduur	295
10.5	Naar een generatiebewust kennisbeleid	300
11	Overdrachten van milieukapitaal	305
11.1	Inleiding	305
11.2	Milieu(kapitaal) en het generatieconflict	307
11.3	Milieu, milieuproblemen en milieukapitaal	309
11.4	Risico's, percepties en rechtvaardige erfenissen	315
11.5	De nalatenschap aan milieukapitaal in verschillende handelingsperspectieven	320
11.6	Conclusies	324
12	Naar een generatiebewust beleid	327
12.1	Inleiding	327
12.2	Algemene inzichten voor een generatiebewust beleid	329
12.2.1	De impliciete band tussen generaties: risicobereidheid en verantwoordelijkheid	329
12.2.2	Rechtvaardigheid en houdbaarheid	330
12.2.3	De verhouding tussen de microsfeer en de macrosfeer	333
12.2.4	Gevolgen van veranderingen in de levensloop	335
12.3	Consequenties van een generatiebewust beleid	336
12.3.1	Intragenerationele en intergenerationele overdrachten	336
12.3.2	Drie beginselen van generatiebewust beleid	337
12.3.3	Generatiebewust beleid en het stelsel van collectieve voorzieningen	339
12.3.4	Generatiebewust beleid en toekomstige generaties	342
	Literatuur	345
	Bijlage A: een taxonomie van bezittingen	361

SAMENVATTING

In de komende tientallen jaren zullen belangrijke beslissingen genomen moeten worden over het stelsel van collectieve oudedagsvoorzieningen (AOW), pensioensystemen en de gezondheidszorg. Demografische verschuivingen vormen hiervoor één reden. Er zullen veel meer ouderen komen in verhouding tot het aantal jongeren. In 2025 zal 20 procent van de bevolking ouder zijn dan 65 jaar; 5 procent van de bevolking is dan ouder dan 80 jaar. Bovendien verkleinen veranderingen in de levensloop (langere leertijden, vroegere uittreding uit het arbeidsproces) het draagvlak voor de collectieve voorzieningen. Dit legt een bijzondere last op de schouders van de jongere, werkende generaties. Hun zal, op grotere schaal dan nu, worden gevraagd inkomsten over te dragen ten behoeve van de ouderen. Een en ander is aanleiding voor de raad om een studie te maken van de verhoudingen tussen generaties.

De collectief gefinancierde stelsels voor pensionering en zorg zijn echter niet de enige kaders voor intergenerationele overdrachten. Het onderwijs is een belangrijke overdracht in omgekeerde richting, doorgaans van oud naar jong. Ook de technologische ontwikkeling en de ontwikkeling van de milieukwaliteit zijn overdrachten die niet buiten beschouwing mogen blijven. Dit WRR-rapport bevat derhalve een brede analyse van de verhouding tussen generaties. Naast AOW, zorgkosten en staatsschuld, is ook gekeken naar onderwijs, milieukapitaal en technologische kennis.

Beoordelingscriteria

De WRR heeft de verhouding tussen generaties bestudeerd, aan de hand van twee criteria, houdbaarheid en rechtvaardigheid:

- de *houdbaarheidsvraag* luidt: hoe kunnen aanspraken op overdrachten zodanig worden gewaarborgd dat het bestaande systeem voor deze overdrachten niet wordt ontwricht?
- de *rechtvaardigheidsvraag* luidt: hoe kunnen lusten en lasten zodanig tussen generaties worden verdeeld, dat velen, verspreid over de verschillende generaties, dit als rechtvaardig ervaren en aanvaarden?

Van deze twee criteria biedt houdbaarheid de beste aanknopingspunten voor beleid. Het toepassen van rechtvaardigheidscriteria op de verhouding tussen generaties blijkt problematisch. ‘Intergenerationele rechtvaardigheid’ valt namelijk niet of zeer moeilijk te berekenen, omdat:

- onafwendbare historische omstandigheden (voorbeeld: de nu optredende vergrijzing) telkens tot andere lastenverdelingen over generaties leiden;
- de veronderstellingen die ten grondslag liggen aan de rekenkundige balans van lusten en lasten per generatie (zgn. generatierekeningen), onzeker zijn. Bij de complexe en moeilijk te kwantificeren overdrachten in de sfeer van milieu en technologie bijvoorbeeld verliest de notie van een evenwicht per generatie haar betekenis.

Het houdbaarheids criterium houdt in dat de huidige instituties, waarvan wordt aangenomen dat zij de huidige preferenties vertegenwoordigen, in stand kunnen worden gehouden – eventueel met wijzigingen in de toekomst. Hierbij speelt de rechtvaardigheid indirect toch mede een rol. Immers, door te zorgen voor houdbaarheid wordt het impliciete ‘contract tussen de generaties’ in stand gehouden. Voorts zal een systeem dat als niet rechtvaardig wordt ervaren, op den duur vermoedelijk ook niet houdbaar zijn.

Maatschappelijke achtergronden

Houdbaarheid en rechtvaardigheid krijgen gestalte tegen de achtergrond van belangrijke maatschappelijke ontwikkelingen:

- *de verhouding tussen de micro- en de macrosfeer*
Eeuwenlang hebben generaties voor elkaar gezorgd in gezins- en familieverband. Ook heden is dit vaak nog zo. In de microsfeer lijkt op het ogenblik geen sprake te zijn van algemeen optredende problemen. Daarentegen beginnen op macroniveau wel wat spanningen op te treden, als gevolg van vergrijzing en draagvlakverkleining. Ook in Nederland beginnen jongere generaties zich zorgen te maken over de verhouding tussen huidige lasten en toekomstige aanspraken.
- *de veranderingen in de levensloop*
Jonge mensen zijn in Nederland steeds later maatschappelijke verantwoordelijkheid gaan dragen en blijven dus steeds langer afhankelijk van overdrachten. In de fase van volwassenheid wordt de periode waarin men betaalde arbeid verricht, steeds korter en gaat deze samen met een relatief sterke opeenstapeling van maatschappelijke verplichtingen (werk, gezin). De periode na het verrichten van betaalde arbeid, waarin men vaak nog lange tijd gezond blijft en maatschappelijke verantwoordelijkheid zou kunnen dragen, is steeds verlengd. Deze ontwikkelingen leiden tot draagvlakverkleining bij een toenemende afhankelijkheid van collectieve overdrachten. Als geen veranderingen tot stand komen in het nu gegroeide patroon van de levenslopen, wordt de houdbaarheid van de collectieve voorzieningen een probleem.
- *de internationale context*
Bijna alle collectieve zekerheidsstelsels zijn ontwikkeld in een periode waarin de nationale schaal van de economie voorop stond. Financiële lastenverzwaringen ter oplossing van vorengenoemde problemen staan thans echter onder druk van internationale concurrentie. De eisen die de lidstaten van de Europese Monetaire Unie zichzelf hebben gesteld aangaande begrotingsevenwicht en het financieringstekort houden eveneens beperkingen in met betrekking tot de collectieve overdrachten.

Een generatiebewust beleid

De analyse van de raad leidt tot een algemene conclusie: noodzakelijk is een *generatiebewust beleid*. Dit wil zeggen dat nu al consequent rekening dient te worden gehouden met de belangen van toekomstige generaties, op basis van de preferenties van de huidige generaties en onder erkenning van de verschillende posities van de onderscheiden generaties.

De raad wijst erop dat de politieke besluitvorming traditioneel sterk gericht is op hedendaagse verdeelproblemen en hedendaagse belangen. Bij de keuze tussen tegenwoordige verdeelingsproblemen en het te verwachten verdeelingsprobleem op langere termijn, zullen politici zich in de toekomst meer moeten laten leiden door de laatste problematiek.

Natuurlijk is bij het vormgeven van een generatiebewust beleid de beperkte kenbaarheid van de toekomst een probleem. Ook is het nauwelijks mogelijk de voorkeuren van toekomstige generaties te betrekken bij ‘generatiegevoelige’ beslissingen als de aanleg van een nieuwe luchthaven, het droogleggen van een binnensee of het bestemmen van bosgebieden voor woningbouw. In zulke gevallen is een afweging aan de orde tussen beslissingen nu en risico’s in de toekomst. Het hierbij incalculeren van de – nog niet tot uitdrukking gebrachte – belangen van toekomstige generaties vormt een wezenlijk onderdeel van generatiebewust beleid.

Een belangrijk aspect van collectieve overdrachten is de verwevenheid van intragenerationele overdrachten (binnen een generatie van de ene levensfase naar de andere) en intergenerationele overdrachten (van de ene generatie naar de andere). De AOW had tot doel de welvaart onder de burgers goed te verdelen. Invoering van de AOW betekende echter ook dat de overheid voor een lange periode overdrachten vastlegde van de jongere werkende generatie naar de ouderen die de arbeidende fase achter zich hadden. Met zijn pleidooi voor een generatiebewust beleid vraagt de raad aandacht voor deze invloed van de intragenerationele herverdeling op de intergenerationele overdrachten. Het lijkt de raad van groot belang dat de overheid op korte termijn zichtbaar maakt welke maatregelen zij voornemens is te nemen. Anders wordt het vertrouwen in de houdbaarheid van het stelsel ondergraven, hetgeen uiteindelijk het stelsel zelf kan ondermijnen.

Algemene aanbevelingen

Het naar behoren medewegen van de intergenerationele aspecten heeft directe gevolgen voor de collectieve stelsels van oudedagsvoorzieningen en gezondheidszorg, kennisbeleid en milieubeleid. Generatiebewust beleid houdt echter ook in dat de houdbaarheid van het *totaal* aan overheidsverplichtingen in het oog moet worden gehouden. De mogelijkheden voor overheidsuitgaven, worden immers mede bepaald door de overheidsverplichtingen in verband met de staatschuld en de hiermee gemoeide rentebetalingen.

Tegen deze achtergrond noemt de raad een drietal voorwaarden voor de houdbaarheid van overheidsverplichtingen:

- Versterking van het draagvlak voor de overheidsuitgaven door de arbeidsparticipatie te vergroten. In de eerste plaats dienen werken en niet-werken beter over de levensloop te worden verdeeld. Institutionele belemmeringen hiervoor dienen te worden opgeruimd. Zo kan betaalde arbeid op jongere leeftijd aanvangen (door leertrajecten beter te spreiden) en kunnen condities worden geschapen voor doorwerken, indien gewenst, ook na het 65-ste levensjaar. Arbeidsparticipatie van vrouwen dient verder te worden bevorderd.

- Om het draagvlak te ontzien dienen de uitgavenstijgingen in de zorg die voortkomen uit andere dan demografische veranderingen, te worden beheerst. Een toenemend aspiratieniveau en de druk van technologische ontwikkelingen hebben de collectieve zorguitgaven sneller doen stijgen dan het inkomen per hoofd. Een dergelijke stijging is strijdig met een voorkeur voor een min of meer constante verhouding tussen publieke en private bestedingen.
- In de derde plaats maakt de demografische ontwikkeling het nodig te anticiperen op toekomstige uitgavenstijgingen. Door in de komende twintig jaar de overheidsschuld af te lossen zouden de huidige rentebetalingen beschikbaar komen als financieringsbron voor de te verwachten uitgavenstijgingen. In de huidige omstandigheden is het systematisch terugbrengen van de schuldquote een wezenlijk onderdeel van een generatiebewust beleid.

Beleidsaanbevelingen

Op de bestudeerde beleidsterreinen trekt de raad de navolgende conclusies en doet hij de navolgende aanbevelingen:

a *Oudedagsvoorzieningen*

Het gemengde Nederlandse pensioenstelsel van omslag en kapitaaldekking sluit op zichzelf goed aan bij de aanbevelingen voor een driepijlersysteem van de Wereldbank, namelijk een collectieve publieke, op omslagbasis gefinancierde AOW om een bestaansminimum te garanderen, daarnaast collectieve private via kapitaaldekking gefinancierde aanvullingen die dienen voor inkomenscontinuïteit, en een derde pijler van individuele besparingen voor individuele wensen.

Indien aan de vorengenoemde voorwaarden voor draagvlakversterking wordt voldaan, behoeft de houdbaarheid van de AOW niet in gevaar te komen, ook niet op de lange termijn, zo wijzen de analyses in dit rapport uit. Wél houdt het uitgangspunt dat alle generaties verantwoordelijkheid voor de toekomst dragen, in dat ook ouderen zo nodig kunnen worden aangesproken voor het in stand houden van publieke voorzieningen. Gezien de gevoeligheid van de AOW voor demografische verschuivingen, adviseert de raad in de toekomst ook een AOW-bijdrage te vragen van de generaties boven de 65 jaar. Fiscalisering van de AOW-premie zou een middel hiertoe zijn.

b *Gezondheidszorg*

Ook in de gezondheidszorg geldt dat een collectieve verantwoordelijkheid kan worden onderkend voor een basisniveau van zorg en verzorging. Dit basisniveau hangt af van wat op een bepaald moment politiek wenselijk wordt geacht als minimale voorziening. Om het collectieve gezondheidszorgsysteem op een lange termijn te kunnen behouden, adviseert de raad een mengvorm van een publiek stelsel en private stelsels, waarbij boven het aanvaardbaar minimum een groter beroep zal moeten worden gedaan op de eigen verantwoordelijkheid van zowel jongeren als ouderen.

De raad wijst hierbij nog eens op de adviezen aan de regering in het WRR-rapport *Volksgezondheidszorg* (1997).

c *Technologie-/kennisbeleid*

In tijden van snelle technologische ontwikkeling dienen binnen generaties

desbetreffende vaardigheden op peil te worden gehouden. Investeren in het vermogen om nieuwe technologieën op te nemen, kan onder andere geschieden door werken en leren beter over loopbanen te spreiden (levenslang leren). Intergenerationeel moet, ook wanneer de druk van de vergrijzing op de overdrachtsuitgaven toeneemt, vastgehouden worden aan goede onderwijsvoorzieningen voor de jeugd. Dit is onder andere van belang voor een soepel verlopen van generatiewisselingen. Voorts dienen, naast de investeringen in kennis en menselijk kapitaal, de investeringen in technologiegerelateerde kapitaalgoederen te worden ontzien en waar nodig bevorderd.

d *Milieubeleid*

De zorg voor een goed milieu noopt tot verantwoordelijk gedrag bij de milieu-overdrachten aan volgende generaties. Bij de vraag wat ‘goed’ is, spelen zowel huidige als toekomstige voorkeuren een rol. Onder erkenning van dit subjectieve karakter van het milieubeleid, adviseert de raad, gezien huidige en verwachte preferenties, in het beleid de nadruk te leggen op al bestaande en nieuwe vormen van collectieve *zelfbinding* (combinaties van regelgeving, institutionele voorzieningen en financiële prikkels) om vast te leggen wat voor langere tijd tegen welke prijs behouden moet blijven.

Indeling van dit rapport

Het rapport bestaat uit twee delen.

Deel I biedt een analyse van de belangrijkste begrippen en geeft een overzicht van bestaande wetenschappelijke inzichten over de generatieproblematiek uit de economie en de sociologie (hfdst. 2-4).

Deel II geeft een analyse van de generatieproblematiek op de diverse overdrachtdomeinen. Dit tweede deel gaat in op afzonderlijke problemen op verschillende beleidsterreinen:

- de financiering van de AOW en de gezondheidszorg in de periode 2010-2035 (hfdst. 5);
- de rol van solidariteit tussen generaties bij de risicobeheersing in aanvullende pensioenregelingen (hfdst. 6);
- de zorg voor de jeugd en voor ouderen, rekening houdend met de veranderingen in de levensloop (hfdst. 7 en 8);
- de overdracht van kennis in het onderwijs (hfdst. 9);
- de overdracht van technologie en milieukapitaal (hfdst. 10 en 11).

In een concluderend hoofdstuk bevat het rapport een integrale afweging van de generatieproblematiek en doet het aanbevelingen voor toekomstig beleid om de solidariteit tussen generaties houdbaar en rechtvaardig te houden (hfdst. 12).

TEN GELEIDE

Dit rapport is voorbereid door een interne projectgroep van de WRR. Voorzitter was prof.dr.mr. C.J.M. Schuyt, lid van de raad. Verder maakten de volgende raads- en stafleden deel uit van de projectgroep: prof.dr. F.A.G. den Butter, dr. H.P. van Dalen, mr.dr. F.J.P.M. Hoefnagel, dr. R.M.A. Jansweijer, dr. G.J. Kronjee (projectsecretaris), dr. H.C. van Latesteijn en prof.dr. P.L. Meurs. Ook heeft drs. S. Bröker een bijdrage geleverd aan de werkzaamheden van de projectgroep.

Bij de voorbereiding van dit rapport kon gebruik worden gemaakt van adviezen en informatie die van veel kanten verstrekt werden, onder andere door medewerkers van het Centraal Bureau voor de Statistiek, het Centraal Planbureau, het Sociaal en Cultureel Planbureau en de Gezinsraad. De raad is allen erkentelijk voor hun bijdrage. Ook wil de raad prof. dr. P. Ester en prof. dr. C.A. de Kam danken voor het deskundig commentaar dat zij, op verzoek van de raad, leverden op een eerdere versie van dit rapport.

De analyses in dit rapport zijn mede gebaseerd op de resultaten van verschillende studies die in opdracht van de raad zijn verricht:

- Aart C. Liefbroer en Pearl A. Dykstra, *Levenslopen in Verandering. Een studie naar ontwikkelingen in de levenslopen van Nederlanders geboren tussen 1900 en 1970*;
- R. Gerlagh en M.W. Hofkes, *Intergenerationele overdrachten van milieukapitaal*;
- H.A.A. Verbon, B.J.A.M. Groezen en Th. Leers, *Economische theorie van overlappendegeneratiemodellen*;
- C. G. E. Boender, *Solidariteit en individualiteit in de tweede pensioenpijler. Een scenarioanalyse*.

Deze studies zullen afzonderlijk worden gepubliceerd.

1 INLEIDING

1.1 HET GENERATIEDEBAT ALS AANLEIDING

Generaties wisselen elkaar af als de wisseling der seizoenen. Iedereen heeft ouders en grootouders of heeft ze gehad. In de persoonlijke beleving valt een generatie samen met verschillen in lijn in het familieverband (eerste, tweede, derde generatie). Vaak gaat de verwantschapsrelatie gepaard met de verantwoordelijkheid voor opvoeding, financieel onderhoud en wederzijdse steun en zorg. In de opvoeding staat de relatie in het teken van de zorg van de oudere voor een nieuwe, jongere generatie. Bij het ouder worden – een natuurlijk proces dat zich voltrekt met ijzeren regelmaat – worden de rollen vaak omgedraaid. Jongeren gaan dan zorgen voor ouders of andere ouderen als die afhankelijk worden. Soms wordt één generatie overgeslagen. Grootouders nemen dan opvoedingstaken over van hun kinderen of de jongste generatie gaat zorgen voor de oudste. Het patroon van deze relatie tussen generaties verschilt van cultuur tot cultuur.

Voor de samenleving als geheel zijn generaties vanzelfsprekende kaders waarin het handelen van mensen en hun onderlinge relaties worden geordend. Kennis en ervaring moeten worden overgedragen, opengevallen functies moeten worden vervuld, bestuurlijke of politieke elites worden afgelost. Samenlevingen kunnen aanzienlijk verschillen in de wijze waarop deze generatiewisselingen plaatsvinden en georganiseerd zijn. Hoewel de noodzaak van een onderlinge relatie tussen de generaties een vast gegeven vormt, is de manier van ordenen van deze relatie dat niet. Hierin treden zelfs grote variaties op. Soms constateert men met enige spijt een generatiekloof. Bij tijd en wijle vinden generatieconflicten plaats. Van het laatste lijkt vooralsnog eerder sprake in het buitenland dan in Nederland, maar er zijn ook in Nederland wel aanwijzingen voor dat uiteenlopende belangen tot nieuwe spanningen tussen generaties leiden.

Het generatiedebat in het buitenland

In de Verenigde Staten woedt in het publieke debat al lange tijd een *war between generations*. Vergrijzing brengt een verschuiving van de macht van het getal en dit treft politiek en electoraal een gevoelige snaar. Aan de ene kant verenigen ouderen zich in *grey power*-verbanden en maken zij zich op om bijvoorbeeld collectieve uitgaven specifiek voor jongeren (onderwijs) te verminderen. De kosten van de vergrijzing zouden dan in principe door de electorale macht van ouderen op de jongeren afgewenteld kunnen worden. De jongeren moeten de kosten die gemaakt worden voor ouderen, via hun arbeid opbrengen en zouden zich – als de druk te hoog wordt – er op allerlei manieren aan kunnen onttrekken (emigratie, internationale werkverbanden, private financieringsregelingen, looninflatie).

Het generatieperspectief, dat wil zeggen, het beschouwen van algemene beleidsproblemen vanuit het specifieke gezichtspunt van de verhouding tussen generaties, kan kennelijk gemakkelijk uitgroeien tot een generatieconflict. Niet overal wordt evenwel gereageerd zoals in de Verenigde Staten. De ervaringen in andere

landen duiden er op dat de latente belangentegenstellingen tussen generaties ook tot andere, meer of minder scherpe reacties kunnen leiden.

Berekeningen voor Duitsland tonen aan dat aan de werkende bevolking een belastingverhoging van circa 40 procent moet worden opgelegd om in 2030 alleen al het pensioneringssysteem te betalen. Een toename van de economische groei zorgt niet voor verbetering, daar de betalingen aan pensioenen geïndexeerd zijn naar het gangbare loonniveau. Hoewel de situatie in Duitsland veel nijpender zal zijn dan in de Verenigde Staten, als gevolg van een lagere vruchtbaarheid en de aard van de welzijns- en socialezekerheidsregelingen, vindt er in Duitsland toch géén scherpe discussie over het generatievraagstuk plaats (zie voorts Worldbank 1994).

In Noorwegen heeft het parlement expliciet aan het Nationale Planbureau gevraagd om zogenoemde generatierekeningen op te stellen ten behoeve van de vorming van beleid. Elk jaar worden deze generatierekeningen aan de begroting toegevoegd (Finans- og Tolldepartementet 1998). Dit blijkt niet te leiden tot politieke tegenstellingen.

De discussie is het felst geweest in Nieuw-Zeeland en in Australië, waar de verzorgingsstaat wordt afgeschilderd als een geschenk van de vooroorlogse en babyboomgeneraties aan zichzelf. Het is in deze visie de babyboomgeneratie geweest, die gunstige collectieve regelingen heeft ontwikkeld en er nu in en de toekomst het meeste profijt van zal trekken. Deze generatie zou verwachten dat de aanspraken voor de oude dag onverkort zullen blijven gelden. De rekening van het geschenk wordt echter aan de jongere generatie voorgelegd. Het impliciete contract tussen de generaties dreigt in die visie een kettingbrief te worden, waarbij de laatst aangeslotenen het gelag betalen, waarbij het in feite niet uitmaakt of men zich wel of niet aan het contract houdt.

Is een botsing tussen generaties onvermijdelijk? De reacties in het buitenland laten zien dat conflict en consensus tussen generaties bij de oplossing van urgente beleidsproblemen allebei tot de mogelijkheden behoren. Het benutten van economische generatierekeningen als beleidsinstrument, zoals in Noorwegen, kan als een serieus te onderzoeken optie worden gezien. Maar een scherper conflict over de publieke uitgaven ten behoeve van ouderen of ten behoeve van jongeren, zoals in Australië of Nieuw-Zeeland, kan ook te voorschijn komen.

Een beginnend debat in Nederland

In Nederland lijken de tegenstellingen tussen jong en oud wat toe te nemen. In de publieke discussie kan men het ontstaan waarnemen van een diffuus gevoel van onzekerheid over de toekomstige sociale zekerheid (AOW en gezondheidszorg), wat versterkt kan worden door de niet goed voorspelbare milieulasten. Men realiseert zich steeds meer dat de nu reeds genomen beslissingen of handelingspatronen in de toekomst op de schouders gaan drukken van de thans jongste generaties. Bestaande stelsels van overdrachten lijken niet goed te passen bij

de veranderende maatschappelijke omstandigheden. Ook op het terrein van het milieu is een discussie aan de gang op welke wijze de belangen van de komende generaties gehonoreerd kunnen worden (Nieuwenhuis 1992).

De collectief gefinancierde sociale overdrachten ontstonden volgens een specifiek patroon dat was gebaseerd op de samenstelling van de werkende bevolking in de naoorlogse jaren. De eerste naoorlogse sociale wetten, de Noodwet Drees in 1948 en de Algemene Ouderdomsvoorziening Wet (AOW) in 1956, betroffen financiële toezeggingen en inkomensoverdrachten voor de oudere generatie. Die ouderen hadden door crisis en oorlogsjaren weinig kunnen sparen voor hun oude dag. Oud en arm gingen vaak samen. Noodgedwongen koos de toenmalige regering voor een omslagstelsel ter financiering van de AOW. Andere regelingen ter bescherming van werknemersrisico's en ter financiering van ziektekosten volgden ook het systeem van het omslagstelsel. Hierdoor gingen de groepen met weinig pech of tegenslag betalen voor de groep die wel werd getroffen. Gezonde mensen betaalden voor zieken, werkenden voor niet-werkenden. De premielasten voor al deze collectieve regelingen werden jaarlijks opgebracht, maar werden in de loop van de tijd wel een belemmering voor het goed functioneren van de economie.

De gekozen solidariteitsvormen waren niet uitsluitend overdrachten van rijk naar arm, gezond naar ongezond, geschikt naar ongeschikt, maar ook overdrachten van jong (werkend) naar oud (niet meer werkend). Deze richting van overdracht was gewild en door velen aanvaard. Men betaalde graag mee aan de ouderdomsvoorzieningen voor de oudere generaties, in de stille verwachting dat men – eenmaal zelf oud en gepensioneerd – op dezelfde rechten zou kunnen bogen. Men beseftte evenwel niet dat dit stelsel van collectieve overdrachten in feite een *stilzwijgend of impliciet contract* tussen de generaties inhoudt. De veranderende samenstelling van de bevolking bedreigt dit contract. Minder jongeren zullen samen méér moeten opbrengen ten behoeve van de uitgetredende en uitgetreden generaties. Dat leidt tot hogere premies en belastingdruk. Het financiële draagvlak van jongeren, in casu van de komende draagvlakgeneraties, zou verder verzwakt kunnen worden als met de inkrimping van de werkende beroepsbevolking ook de productiviteit zou dalen.

Naar aanleiding van de vergrijzing is als samenvatting van verschillende publicaties het volgende beeld geschetst:

“Vele collectieve voorzieningen voor ouderen, zoals de AOW en medische zorg worden gefinancierd uit belastingen die door de werkenden worden opgebracht. Door de vergrijzing zal het draagvlak voor deze voorzieningen afnemen. Binnen de categorie groeit bovendien het aandeel van mensen van tachtig jaar en ouder. Omdat de zorg voor deze categorie ouderen duur is, zullen de uitgaven daaraan ook nog eens meer dan evenredig stijgen. Het gaat hier zeker niet om kleine bedragen. Op het hoogtepunt van de vergrijzing, in 2035, zal er in huidige guldens liefst vijftig miljard meer aan AOW en zorgvoorzieningen moeten worden uitgegeven dan nu. In feite komt het erop neer dat oudere generaties meer van de overheid ontvingen aan uitkeringen en subsidies dan ze aan belastingen en premies betaalden. Voor de jongere generaties geldt dit niet meer.

Voor de jongere en toekomstige generaties is het bestaan van een collectieve sector niet langer een goede 'deal'. De generatie geboren in de jaren dertig maakt, berekend over hun hele leven, op de AOW (in guldens van 1990) een 'winst' van twee ton, terwijl de generatie geboren in de jaren zestig ongeveer quitte speelt. De naam Generatie Nix die jongeren en oudere-jongeren zich toe-eigenen lijkt dan ook niet uit de lucht gegrepen. Bij deze berekening treedt een splitsing op tussen de seksen van deze oudere-jongeren. Voor mannen geboren in de jaren zestig betekent de 'AOW-deal' een verliespost van 54.000 gulden, terwijl vrouwen van dezelfde generatie 91.000 gulden bij hun levensinkomen kunnen optellen (Nelissen 1995). Voor de toekomst zijn de voorspellingen op dit terrein nog minder vrolijk: vele jongeren en toekomstige generaties zullen de sociale zekerheid als een verliespost ervaren. De 'Generatie Min' lijkt daarmee te zijn geboren. Het zou in ieder geval voor de calculerende baby's onder ons voordelig zijn als de vele collectieve voorzieningen zouden worden overgebracht naar de private sfeer." (Verbon en Van Dalen 1998: 23)

In dit citaat worden in één adem genoemd het hoge tot zeer hoge bedrag dat extra nodig zal zijn voor de toekomstige financiering van AOW en gezondheidszorg, de toekomstige botsing tussen met name genoemde generaties (de oudere versus Nix en Min) en de mogelijke teloorgang van een collectief stelsel van sociale zekerheid. Ook de oplossing wordt al gesuggereerd: privatisering en zelfsparende baby's.

Deze benadering van een toekomstig probleem is vaker te horen. Het rapport van NYFER uit 1996 'Lang zullen ze leven en wie zal dat betalen' komt met vooruitberekeningen die grote, haast onoverkomelijke moeilijkheden zullen brengen voor toekomstige beleidsmakers. Eerder al hadden De Kam en Nypels gesproken van een tijdbom, die door de vergrijzing gelegd was onder het gebouw van de oudedagsvoorzieningen en gezondheidszorg. (De Kam en Nypels 1995)

In een open brief van een veertigtal jongeren, in de NRC van 26 oktober 1996 werd een groot aantal punten opgesomd, waarin oudere generaties politici hun taken verwaarloosd hadden ten opzichte van de jongeren. Na klachten over onderwijs en arbeidsmarkt komen nog twee grotere kwesties aan de orde:

"Daarnaast hebben jullie slecht op de familieportemonnee gepast. Jullie hebben schulden gemaakt die wij straks gezellig mogen afbetalen. De rentelasten vormen bijna de grootste post op de rijksbegroting. Wij moeten een steeds groter deel van ons inkomen betalen aan jullie schulden. Jullie hebben op te grote voet geleefd, en wij zullen daarvoor op moeten draaien (...). En dan onze omgeving. Welvaart wilden jullie brengen voor iedereen. Jullie brachten ons magnetrons, cd-spelers, video's en vooral veel portable telefoons. Jullie hebben van je ouders en grootouders een wereld geërfd, die schoon was. Een wereld waarin veel soorten vlinders voor een gelukkige zomerdag zorgden, waarin het voorjaar nog lekker rook. En kijk eens wat jullie ons nalaten: het stinkt in de zomer naar mest, uitlaatgassen, smog en afval. Wij mogen straks 100 miljard aan bodemsanering betalen voor het gif dat jullie hebben achtergelaten. Het debat over de ecotax was in dit kader weer van een adembenemende triestheid. Het allereerste, allerkleinste stapje naar ecologisch belastingstelsel is voor de meesten van jullie eigenlijk alweer een brug te ver". (NRC-Handelsblad 26 oktober 1996)

In dit citaat valt de persoonlijke toon op: jullie hebben op een te grote voet geleefd, jullie hebben van je ouders en grootouders een wereld geërfd die schoon was. Een diffuse groep ouderen wordt persoonlijk aangesproken en aansprakelijk gesteld. De genoemde schadeposten voor de toekomst worden in miljarden uitgedrukt.

Is de stilzwijgende solidariteit tussen generaties nu in gevaar? De eerste berekeningen en schattingen van AOW en pensioenen laten inderdaad zien dat er grote verzwareningen van lasten zullen optreden voor de jonge generaties – bij gelijkblijvend beleid. Vooruitlopend op het vervolg van dit rapport kan hier al gezegd worden dat veel van deze berekeningen zich baseren op aanvechtbare aannamen. Indien het beleid vroegtijdig en adequaat anticipeert op het latere beroep op ouderdomsvoorzieningen, behoeft de demografische verschuiving géén rampzalige gevolgen te hebben voor de collectieve financiering.

Hier komt echter nog iets bij: de toekomstige voorzieningen vormen niet uitsluitend een financieel-economisch probleem, maar achter de financieel-economische problematiek gaat een morele problematiek schuil. Op welke morele gronden berust dat zogenaamde stille contract tussen generaties? Welke impliciete aspecten van rechtvaardigheid en van billijke verdeling van lusten en lasten bevat het contract? Hoe zullen de generaties met elkaar omgaan, op macro-sociaal niveau, maar ook in microrelaties, gegeven de onontkoombare lastenverzwareningen vanwege de demografische verschuivingen? Ook deze vragen zullen aan de orde moeten komen.

De noodzaak van nader onderzoek

Er is voldoende aanleiding de genoemde deels sombere, deels realistische vooruitzichten aan een nader onderzoek te onderwerpen. Deze vooruitzichten kunnen de verhouding tussen generaties, zo leert de buitenlandse discussie, onder druk zetten. Als gezegd zijn de tegenstellingen tussen generaties in Nederland weliswaar op dit moment niet al te groot, in vergelijking bijvoorbeeld met het generatieconflict in de zeventiger jaren. Maar, gegeven de uiteenlopende belangen die verschillende generaties hebben, zouden zij zich tot een nieuw generatieconflict kunnen ontwikkelen. Naar aanleiding hiervan ontstaat de noodzaak van een standpuntbepaling, of ten minste van een grondig onderzoek naar de juistheid van de geschetste toekomstbeelden.

Veel bestaande toekomstverkenningen blijven beperkt tot één probleemgebied en vaak worden de toekomstige ontwikkelingen geschetst als een lineaire ontwikkeling. Daarbij wordt niet systematisch rekening gehouden met de ontwikkeling van *andere* zaken of kwesties, die relevant kunnen zijn voor het probleemgebied. Bij voorspellingen over toekomstige milieulasten wordt vaak voorbijgegaan aan *nieuwe technologische ontdekkingen*, die de toekomstige problemen zouden kunnen opvangen. De problemen worden in een *dynamisch* perspectief geplaatst, terwijl het *vermogen* tot oplossen van deze problemen in *statische* toestand wordt gehouden. Natuurlijk kan het ook voorkomen dat de technische mogelijkheden op dit gebied juist worden overschat.

De *manier* waarop de problemen van de toekomst worden geschetst en geanalyseerd vormt dus zelf een onderdeel van de toekomstige verhouding tussen de generaties. Deze verhouding wordt niet zonder meer bepaald door de demografische verhoudingen en een getalsmatig uit te drukken afhankelijkheid (de ratio

tussen werkende bevolking en de niet-meer-werkende bevolking). Politieke denkbeelden, sociale opvattingen, gegroeide institutionele voorzieningen en verwachtingen én zo nauwkeurig mogelijke wetenschappelijke analyses vormen samen het kader waarin de toekomstige problemen zullen moeten worden aangepakt.

1.2 ACHTERGRONDEN VAN HET GENERATIEDEBAT

De solidariteit tussen generaties staat kennelijk onder druk. Men kan hierbij een verband leggen met de demografische ontwikkelingen, namelijk de veranderende samenstelling van de bevolking als geheel: meer ouderen in relatie tot de jongeren (vergrijzing). Naast deze demografische verandering doen zich ongeveer gelijktijdig veranderingen voor in de levensloop van bijna alle leeftijdsgroepen in de samenleving. Jongeren gaan langer naar school alvorens de arbeidsmarkt te betreden, vrouwen gaan meer participeren op de arbeidsmarkt en blijven dat doen, kinderen worden later geboren, er vinden meer echtscheidingen plaats. Ouderen treden eerder uit de arbeidsmarkt en er ontstaat een derde levensfase voor relatief welvarende, gezonde en onbezorgde ouderen. Pas in een latere leeftijd (de vierde) komt de ouderdom met gebreken.

Naast de vergrijzing en de veranderingen in de levensloop lijken internationale ontwikkelingen een factor van belang te zijn.

Demografische achtergronden

Het gaat bij de samenstelling van de bevolking niet per se om absolute aantallen, maar om verhoudingen tussen diverse leeftijdsgroepen. Na de geboortegolf, die vlak na de Tweede Wereldoorlog begon, ontstond in de tweede helft van de jaren zestig een snelle daling van het aantal geboorten. Daarbij kwam dat daarna de leeftijd waarop vrouwen hun eerste kind kregen, steeg. Het is de verwachting dat dit patroon van lage vruchtbaarheid zich zal voortzetten, zodat ook na 2035 rekening zal moeten worden gehouden met een bevolkingsopbouw met relatief veel ouderen.

Welke consequenties dit heeft voor de economie, voor de verhouding tussen sparen en consumeren en voor de kansen op het ontstaan van een zogenaamde rentenierseconomie, zal in dit rapport aan de orde komen. Eén ding is duidelijk: de urgentie van een goede analyse van de gevolgen van de vergrijzing voor de samenleving als geheel heeft zich nu reeds aangediend. Deze urgentie zal des te sterker worden in de voor ons liggende periode. Na 2010 zal de babyboomgeneratie massaal 65 jaar worden en het zal tot 2035 duren voordat de gevolgen van de demografische ontwikkeling zich zullen hebben gestabiliseerd (zie tabel 1.1).

Tabel 1.1 Bevolking naar leeftijdsgroep in procenten in de bevolkingsprognose van het CBS, 1998 (middenvariant)

	0-19 jaar	20-64 jaar	65+ (waarvan 80+)	totaal
1998	24	62	14 (3)	100
2005	24	62	14 (3)	100
2010	24	61	15 (4)	100
2015	23	60	17 (4)	100
2020	22	59	19 (4)	100
2025	22	58	20 (5)	100
2030	22	56	22 (6)	100
2035	22	55	23 (6)	100
2040	22	55	23 (7)	100
2045	22	55	23 (7)	100
2050	22	56	22 (8)	100

Veranderingen in de levensloop

Ook zonder sterke demografische veranderingen zou er een probleem zijn ontstaan van de zorg voor de oude dag. De demografische veranderingen zijn namelijk gepaard gegaan met belangrijke veranderingen in de levensloop van mensen. Deze hebben een directe invloed op de verhouding tussen generaties en zijn van belang voor de oplossing van de te verwachten problemen.

Een goed inzicht in toekomstige ontwikkelingen vooronderstelt dus nadere informatie over veranderingen in de levensloop. In feite wordt bij veel in het verleden verrichte verkenningen op grond van demografische gegevens verondersteld dat de levensloop een vast patroon volgt: opleiding tot 15-jarige leeftijd en daarna werken tot 65 jaar. Hierbij wordt er geen rekening mee gehouden dat de levensloop in de loop van de tijd verandert. Het gebruik van de 15-jarige leeftijd als ondergrens voor de nadere bepaling van de beroepsbevolking is eigenlijk onjuist, velen beginnen pas later met werken. Het zelfde geldt voor de 65-jarige leeftijd als bovengrens; die is te hoog gezien het tijdstip waarop men tegenwoordig in feite ophoudt betaald werk te verrichten. Het is ook niet meer de regel – wat de veronderstelling was van inkomens- en socialezekerheidsregelingen – dat mannen tot op hoge leeftijd kostwinner zijn van een gezin.

Voor de empirische onderbouwing van de uitspraken in dit rapport over veranderingen in de levensloop wordt gebruik gemaakt van de uitkomsten van een studie die in het kader van dit rapport is verricht door het Nederlands Interdisciplinair Demografisch Instituut (NIDI). De vraagstelling van het NIDI-onderzoek is als volgt: welke veranderingen in de levensloop hebben plaatsgevonden onder de in deze eeuw geboren opeenvolgende cohorten mannen en vrouwen? Over de uitkomsten van deze studie wordt apart gerapporteerd. In de nu volgende tekst wordt kort ingegaan op enkele uitkomsten. In de volgende hoofdstukken worden op verschillende plaatsen aanvullende gegevens over veranderingen in de levensloop vermeld.

De *eerste* levensfase, de fase van de kindertijd en de adolescentie wordt gekenmerkt door een verlenging in de loop van de tijd, een ontwikkeling naar het later dragen van maatschappelijke verantwoordelijkheid, en een langer afhankelijk zijn van maatschappelijke overdrachten. Een indicatie van deze latere maatschappelijke verantwoordelijkheid is te vinden in een sterke stijging van de leeftijd waarop het voltijdonderwijs wordt verlaten.

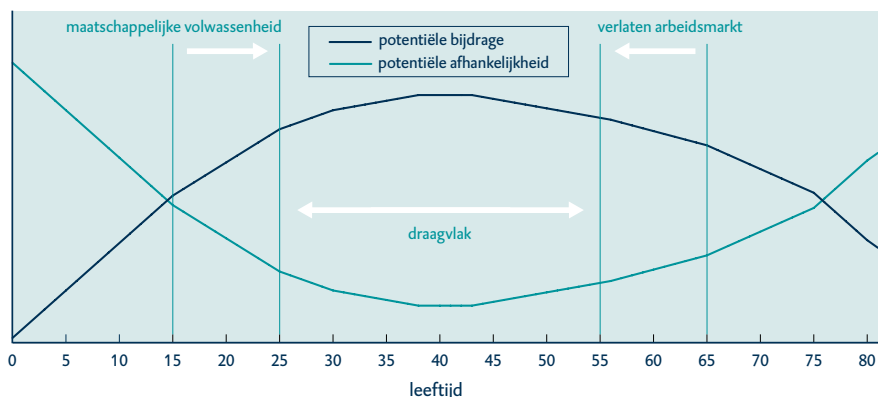
Kenmerkend voor de *tweede* levensfase, waarin men in maatschappelijk opzicht volwassen is geworden, is de toenemend korte duur van de periode waarin men participeert in betaalde arbeid. De tweede levensfase wordt tevens gekenmerkt door een relatief steeds sterkere opeenstapeling van maatschappelijke verplichtingen (werk, gezin). Dit hangt samen met de verschuiving van de periode van participatie in betaalde arbeid van vrouwen, eerst voorafgaand aan de gezinsfase, later tijdens de gezinsfase. Het dalende kindertal wordt gecompenseerd door een toenemende duur van afhankelijkheid van kinderen. Deze verlengde afhankelijkheidsduur kan men afleiden uit de hogere leeftijd waarop het onderwijs is beëindigd en waarop men economisch zelfstandig is.

Jongere leeftijdscohorten stoppen eerder met het verrichten van betaalde arbeid. Hierdoor is een nieuw soort *derde* levensfase ontstaan. Deze derde levensfase is nieuw en tendert naar een voortdurende verlenging. Men is dan in maatschappelijk opzicht oud, maar meestal nog gezond. Deze fase vormt het spiegelbeeld van de adolescentie. In beide fasen draagt men minder maatschappelijke verantwoordelijkheid dan men wellicht zou kunnen dragen.

De *vierde* levensfase, de fase waarin men hoogbejaard is, duurt langer doordat de levensverwachting op oudere leeftijd stijgt (zie ook het hfdst. 8). Dit is een levensfase waarin een sterk beroep wordt gedaan op gezondheidszorg en daarmee ook op de financiële steun door jongere leeftijdscategorieën.

Door de hiervoor genoemde ontwikkelingen wordt het economisch draagvlak voor collectieve overdrachten kleiner en neemt de periode toe waarin men afhankelijk is van collectieve overdrachten. Deze ontwikkeling wordt schematisch weergegeven in figuur 1.1. Daarin wordt de potentiële bijdrage vergeleken met de potentiële afhankelijkheid. Beide zijn afhankelijk van biologische en sociale factoren die een rol spelen bij het ouder worden. Uit de figuur blijkt dat door de beschreven verschuiving van de grenzen van de eerste en de tweede levensfase er een kleiner draagvlak voor overdrachten ontstaat (het aantal personen in de tweede levensfase). Bovendien neemt het aantal afhankelijke personen in andere levensfasen toe, waarbij er tegelijkertijd in afnemende mate een beroep wordt gedaan op de potentiële maatschappelijke bijdrage die laatstgenoemden kunnen leveren. Door de nu ontstane levensloop, in combinatie met de demografische ontwikkelingen, kan de houdbaarheid van het systeem van overdrachten tussen de verschillende leeftijdscategorieën, die verschillende generaties vertegenwoordigen, een probleem worden.

Figuur 1.1 Levensloop en overdrachten



De internationale context

De achtergronden van het generatievraagstuk beperken zich niet tot de vergrijzing en veranderingen in de levensloop. De veranderde internationale context speelt ook een rol. Bijna alle collectieve zekerheidsstelsels ten behoeve van ouderen zijn ontwikkeld in een periode waarin de nationale schaal van de economie voorop stond. De zekerheidsgaranties waren gekoppeld aan het verrichten van arbeid in nationale bedrijven. De kosten hiervan vormden een onderdeel van de nationale economie.

De oplossingen voor de financiële lastenverzwaring staan thans evenwel onder druk van de internationale concurrentie en monetaire arrangementen. Geen enkel land binnen Europa kan het zich veroorloven onbegrensd uitkeringen te doen aan de oudere, niet-werkende bevolking, ondanks het gegeven dat bijna alle landen in Europa op korte termijn met hetzelfde generatievraagstuk geconfronteerd worden (met uitzondering van de nog relatief 'jonge landen' Ierland en Polen).

De toetreding tot de EMU stelt ook grenzen: in principe zal elk aangesloten land een evenwichtige begroting moeten hebben en zal het financieringstekort niet hoger mogen oplopen dan tot 3 procent. Dit stelt drastische beperkingen aan de oplossing van het probleem van de financiering van de AOW voor de periode 2010-2035.

Hoe de verschillende landen in Europa hun eigen generatieproblematiek zullen gaan oplossen, is nog volstrekt onzeker. De problemen lopen per land uiteen, vanwege de specifieke opbouw van de bevolking in combinatie met de historisch gegroeide en geïnstitutionaliseerde oudedagsvoorzieningen. Nederland neemt een gunstige positie in ten aanzien van pensioenbesparingen (bijv. in vergelijking met Frankrijk en Duitsland), maar zal in vergelijking met Engeland meer problemen tegemoet zien in de handhaving van het omslagstelsel in de AOW.

1.3 PROBLEEMSTELLING EN KERNVRAGEN

De centrale probleemstelling van dit rapport kan als volgt worden geformuleerd: *Onder welke voorwaarden is de huidige solidariteit tussen generaties, uitgedrukt in vele collectieve verzekerings- en verzorgingsregelingen en in andere formele en informele overdrachten tussen generaties, voort te zetten, zodanig dat voldaan wordt aan redelijke eisen van houdbaarheid en rechtvaardigheid?*

Deze probleemstelling komt in feite neer op de vraag of een vernieuwing of een herziening van de bestaande verhoudingen tussen generaties noodzakelijk is. In termen van een generationeel contract zou men zich hier kunnen afvragen of dit contract voor onbepaalde tijd verlengd kan worden of dat bepaalde clausules moeten worden aangepast. Over welke paragrafen uit het contract moet worden heronderhandeld? In voetbaltermen zou men spreken van het ‘openbreken van het contract’, dat wil zeggen dat er nieuwe afspraken worden gemaakt voor een toekomstige periode.

De kern van het vraagstuk van de verhouding tussen generaties kan ook in de vorm van de volgende twee hoofdvragen worden geformuleerd:

- de *houdbaarheidsvraag*: hoe kunnen aanspraken op overdrachten zodanig worden gewaarborgd dat het bestaande systeem voor deze overdrachten niet wordt ontwricht?
- de *rechtvaardigheidsvraag*: hoe kunnen lusten en lasten zodanig tussen generaties worden verdeeld, dat velen, verspreid over de verschillende generaties, dit als rechtvaardig ervaren en aanvaarden?

Beide soorten vragen spelen een rol in het generatiedebat. Onder houdbaarheid wordt in dit rapport verstaan: de continuïteit van een stelsel van een bepaald soort overdrachten, zoals de AOW, het milieu of het zorgstelsel. Net als bij overdrachten in het heden, bijvoorbeeld tussen hogere en lagere inkomenscategorieën, is bij intergenerationele overdrachten doelmatigheid belangrijk. Een overdrachtstelsel moet bijvoorbeeld niet alle besparingen verdringen of het arbeidsaanbod verlagen, omdat daarmee de belastingbasis van het stelsel erodeert. Wanneer een door het beleid opgelegde regeling van intergenerationele overdrachten niet houdbaar is, zal deze regeling ten principale ook niet doelmatig zijn. De doelmatigheid van overdrachten zal hierna in enkele hoofdstukken aan de orde komen maar wordt niet als een apart beoordelingscriterium los van houdbaarheid beschouwd. Zo zal de houdbaarheid als noodzakelijke voorwaarde bij een generatiebewust beleid voorop moeten staan.

Het begrip rechtvaardigheid is minder gemakkelijk te omschrijven. Het is in elk geval niet juist rechtvaardigheid simpelweg op te vatten als een rekenkundig gelijke verdeling van overdrachten. Binnen de economie zijn er pogingen geweest de mate van gelijkheid van de verdeling van lasten en inkomsten per generatie te schatten in de vorm van generatierekeningen. De rekenkundige veronderstellingen die ten grondslag liggen aan de generatierekeningen zijn echter dermate onzeker dat het opstellen van een rechtvaardige balans tussen genera-

ties onmogelijk blijkt te zijn (zie ook hfdst. 4). Dit is overigens veelal niet de bedoeling geweest van de opstellers van generatierekeningen (Bovenberg en Ter Rele 1999).

Het is niet alleen empirisch niet goed mogelijk rechtvaardigheid te baseren op een gelijke verdeling, er zijn ook juridisch-filosofische problemen bij het op deze wijze definiëren van rechtvaardigheid, namelijk het probleem van de nog niet geboren generaties en het probleem van de veranderende omstandigheden. Uit de literatuur kan de conclusie worden getrokken dat geen auteur erin is geslaagd een consistente theorie te formuleren op grond waarvan duidelijke rechten aan toekomstige generaties kunnen worden toegekend (zie o.a. Rawls 1971; Barry 1989). Bijna alle bestaande morele theorieën en rechtvaardigheidstheorieën gaan uit van onderlinge afhankelijkheid van *bestaande* partijen of collectiviteiten, waarbij wel zinvol gesproken kan worden over de rechtvaardigheid van de onderlinge relaties. Wel komt bijna elke auteur tot de conclusie dat er enige *morele* verplichtingen bestaan ten opzichte van toekomstige generaties, voor zover het er hierbij om gaat geen warboel achter te laten en niet alle eindige voorraden op te maken. Concreter wordt men bijna nooit, afgezien dan van het feit dat veel auteurs sparen en investeren zien als een belangrijke activiteit ten behoeve van toekomstige generaties, ook als men daar *niet* toe verplicht kan worden.

De verdelingsproblematiek tussen generaties, in plaats van die tussen sociaal-economische klassen, roept nog een nieuwe en nog niet goed beantwoorde vraag op. Immers, doordat generaties per definitie in historisch verschillende tijdperken leven, is een uitgangspunt dat groepen in de samenleving *onder gelijke omstandigheden gelijk moeten worden behandeld* moeilijk houdbaar. Bovendien zorgt de economische groei voor gestage verbetering van omstandigheden, zodat deze groei in feite absolute maatstaven van gelijkheid verhindert.

In dit rapport wordt een meer beperkte opvatting van rechtvaardigheid als maatstaf gebruikt. Rechtvaardigheid verdient wél afzonderlijk aandacht, maar is geen criterium dat onafhankelijk is van de houdbaarheid. Rechtvaardigheid heeft te maken met het voorkómen van:

- a een onevenredig grote belasting van bepaalde generaties;
- b een sterke discrepantie tussen de verwachtingen van generaties omtrent de opbrengsten van een stelsel van overdrachten en de feitelijk ontvangen overdrachten.

Hierbij gaat het niet, zoals is toegelicht, om een rekenkundige rechtvaardigheid tussen generaties. De verzekering dat een stelsel van overdrachten, bijvoorbeeld oudedagsvoorzieningen, waaraan men nú een stevige bijdrage levert gehandhaafd kan blijven (dat is houdbaarheid), zij het wellicht onder bepaalde stringente voorwaarden, is waarschijnlijk van groter maatschappelijk gewicht dan een rechtvaardighedsrekening die aangeeft hoevéél de ene generatie meer (of juist minder) ontvangt dan de andere.

Er is feite geen tegenstelling tussen de doelstellingen rechtvaardigheid en houdbaarheid. Een systeem dat velen als onrechtvaardig beschouwen, omdat zij er onevenredig zwaar door worden belast, krijgt kritiek en wordt minder goed houdbaar. Het omgekeerde, een gebrek aan houdbaarheid waardoor onrechtvaardige verhoudingen ontstaan, is ook mogelijk.

Het gaat overigens in de verhouding tussen generaties nog om meer dan uitsluitend houdbaarheid en rechtvaardigheid van overdrachten. Goede betrekkingen tussen generaties bevorderen de samenhang in een samenleving en scheppen een cultuur die andere voordelen met zich mee brengt. Zelfs als ouderen in een samenleving in de meerderheid komen, zou het niet alleen onbillijk zijn de onderwijsuitgaven voor jongeren drastisch te beknotten, maar ook onverstandig. Hierdoor zou namelijk een vanzelfsprekende structuur van wederzijdse rechten en verplichtingen worden verbroken of afgebroken. Een collectief solidariteitsstelsel staat niet op zichzelf, maar is ingebed in een veel groter sociaal verband met impliciete vertrouwensrelaties en met bovenindividuele effecten. Solidariteit tussen generaties is een specifiek voorbeeld van het algemene verschijnsel van sociale cohesie.

1.4 INDELING VAN DIT RAPPORT

In dit rapport wordt ingegaan op de hiervoor genoemde probleemstelling vanuit verschillende wetenschappelijke disciplines en op verschillende terreinen van overheidsbeleid. De specifieke bijdrage van dit rapport bestaat er voorts uit dat de *maatschappelijke achtergronden* van de generatieproblematiek worden bestudeerd. Bovendien stelt dit rapport de generatieproblematiek in een *breed* beleidsperspectief: het gaat om meer dan de veiligstelling van AOW of gezondheidszorg. Andere overdrachten tussen generaties worden daarom ook in de analyse betrokken. Ten slotte zal extra aandacht worden besteed aan de terminologie en de begrippen, waarmee de problematiek van generaties gewoonlijk wordt beschreven. Door een *analytische verscherping* van de generatieproblematiek hoopt de raad de hoofdvragen beter te kunnen beantwoorden. Daarbij hoopt hij dat deze conceptuele analyse bruikbaar is voor een overheidsbeleid dat niet alleen een maatstaf voor effectiviteit zoekt in de verdeling van de welvaart tussen de nu levende Nederlanders (het zogenoemde inkomensplaatje), maar ook rekening wil houden met de verdelingseffecten op langere termijn.

Dit rapport bestaat uit twee delen, een begripsmatige analyse en een analyse van specifieke beleidsterreinen. In het *eerste* deel wordt een analyse gegeven van de belangrijkste concepten en wetenschappelijke inzichten. Hierin wordt een overzicht gegeven van de belangrijkste literatuur en onderzoeken over de relevante onderwerpen. Na een beschouwing, in hoofdstuk 2, over de begrippen van generaties en overdrachten, is in hoofdstuk 3, over solidariteit tussen generaties, het sociologisch perspectief aan de orde. In hoofdstuk 4 wordt de economische modellering van de verhouding tussen generaties besproken. Deze hoofdstukken in het eerste deel zijn niet alleen bouwstenen voor overkoepelen-

de inzichten en voor aanbevelingen, zij kunnen ook gelezen worden als afzonderlijke verkenningen van de opvattingen in afzonderlijke wetenschappelijke disciplines over het generatievraagstuk.

Het *tweede* deel biedt een analyse van de generatieproblematiek op de diverse overdrachtsdomeinen die tot verschillende beleidsterreinen behoren. Dit deel van het rapport gaat in op afzonderlijke beleidsterreinen: het financieel-economische in algemene zin (hfdst. 5), pensioenoverdrachten (hfdst. 6), zorg voor de jeugd en voor ouderen (hfdst. 7 en 8), onderwijs (hfdst. 9) en langetermijnvraagstukken ten aanzien van technologie en milieu (hfdst. 10 en 11). In dit tweede deel wordt niet volledig recht gedaan aan alle vraagstukken die op de afzonderlijke beleidsterreinen aan de orde zijn. Uiteraard is het nodig een beperking aan te brengen, en wel tot die onderwerpen die relevant zijn vanuit het generatieperspectief.

In het concluderend hoofdstuk 12 biedt het rapport ten slotte een integrale afweging van de generatieproblematiek. Hier doet de raad enige algemene aanbevelingen voor toekomstig beleid en trekt hij op specifieke overdrachtsdomeinen conclusies hoe de solidariteit tussen generaties houdbaar en rechtvaardig kan worden gehouden.

2 GENERATIES EN OVERDRACHTEN: EEN BEGRIPSBEPALING

2.1 INLEIDING

Wat is een generatie? In de maatschappelijke discussie is dit niet altijd duidelijk. Soms worden er gelijktijdig levende cohorten onder verstaan, soms leeftijdsgroepen en soms ook zijn nog ongeboren toekomstige generaties aan de orde. Paragraaf 2.2 gaat nader in op de verschillende betekenissen die het begrip generatie kan hebben. Vervolgens worden in paragraaf 2.3 de verschillende overdrachten tussen de generaties in hun onderlinge verband gezien. Hierbij blijkt het van belang te zijn of men ‘opzij’ kijkt of ‘voor- en achteruit’, respectievelijk in een transversaal of in een longitudinaal perspectief. Dit heeft gevolgen voor het generatiebegrip, maar leidt ook tot een nadere specificatie van de soorten overdrachten. Worden de overdrachten op een zeker moment (transversaal) vastgesteld, dan blijkt in de verzorgingsstaat voortdurend inkomen te worden herverdeeld tussen verschillende inkomenscategorieën. Deze *intragenerationele* herverdeling is hier in beginsel niet aan de orde. Veel overdrachten zijn echter tegelijkertijd gebonden aan fasen in de levensloop en zijn daarmee ook relevant voor de *intergenerationele* verdeling (longitudinaal perspectief).

In paragraaf 2.4 wordt ingegaan op een verstandige verdeling van overdrachten over de levensloop. Dit is immers van belang bij het zoeken van houdbare en rechtvaardige verdelingen tussen de generaties. In paragraaf 2.5 wordt vervolgens, met behulp van de dan nader gedefinieerde begrippen, een typologie van beleidsproblemen gegeven. De onderscheiden beleidsvraagstukken komen vervolgens nader aan de orde in de hoofdstukken 5-11.

2.2 HET GENERATIEBEGRIP

Misschien is het omdat generatiewisselingen zo vanzelf spreken dat wetenschapsbeoefenaren de betrekkingen tussen de generaties geen hoofdonderwerp van hun werkzaamheden hebben gemaakt. Slechts een enkeling besteedde hier aandacht aan. Binnen de economische wetenschap schreef Samuelson al in 1958 een baanbrekend artikel over de fundamentele problemen van de ruil van middelen tussen generaties. In de sociologie gaven Mannheim (1928) en Eisenstadt (1976) aandacht aan het sociologische probleem van de opvolging van generaties en aan het vormen van socialisatiekaders voor leden van één leeftijdsgroep. Het generatieconflict kreeg bij Eisenstadt extra aandacht. Ook de Duitse socioloog Schelsky beschreef in 1957 een specifieke leeftijdsgroep: *Die Skeptische Generation, eine Soziologie der Deutsche Jugend*.

In de filosofie is een discussie over generaties op gang gekomen naar aanleiding van een artikel van Peter Laslett (1970) over ‘The conversation between generations’. Deze discussie is uitgemond in een nieuw en breed terrein van de filosofie, namelijk het probleem van de rechtvaardigheid tussen generaties en de morele verplichtingen ten opzichte van toekomstige, nog niet geboren generaties.

Recent is de aandacht voor generaties binnen de verschillende wetenschappen verschoven van algemeen naar specifiek, omdat het onderwerp ook in verband werd gebracht met maatschappelijke vraagstukken. Meer specifieke kwesties, zoals de vergrijzing, de kosten van de gezondheidszorg en toenemende milieulasten, hebben de wetenschappelijke aandacht voor de relaties tussen generaties aangewakkerd. Pas nu de financiële druk van dergelijke verschijnselen toeneemt, gaat men oude en nieuwe beleidsproblemen beschouwen in een generatieperspectief.

In dit perspectief gaat het om de verdeling van aanspraken en lasten tussen de generaties onderling. Hoe groot zullen de financiële lasten zijn van het alom ingevoerde systeem van collectieve oudedagsvoorziening (uitkering en pensioenen)? Mag een oudere generatie natuurlijke hulpbronnen in een hoog tempo uitputten? Bij dergelijke vragen komt een groot gebied vrij voor specifiek generatieonderzoek: milieu, gezondheid, pensioenen, sociale zekerheid. Oude vragen krijgen nieuwe impulsen. Zo werd in de economie de theorie van de overlappende generaties ontwikkeld (Samuelson 1958) en de methode van *generational accounting* (Kotlikoff 1992). In de sociologie werden nieuwe onderzoeksvragen gesteld over de wisselende levenskansen van verschillende generaties (Becker en Hermkens 1993). Op de behandeling van het generatiebegrip in de sociologie wordt in hoofdstuk 3 nader ingegaan. Het economisch perspectief komt in hoofdstuk 4 uitvoeriger aan de orde.

In deze wetenschappelijke discussies is er, net als in de maatschappelijke discussie, vaak verwarring over het begrip generatie. Economen bedoelen er iets anders mee dan sociologen. Rechtsfilosofen blijken het in hun discussie over *intergenerational equity* te hebben over nog niet geboren generaties, terwijl de Nederlandse socioloog Becker een historische invalshoek koos, zoals blijkt uit zijn beeldende en populair geworden benamingen als 'protestgeneratie' en 'verloren generatie'. Er is dus voldoende aanleiding voor een poging tot verheldering, conceptueel en theoretisch.

In dit rapport zal vanuit het generatieperspectief worden geprobeerd de algemene discussie op verschillende terreinen in kaart te brengen. De hier gekozen probleemstelling omvat echter niet alle mogelijke aspecten van de verhouding tussen generaties. Er is vooral gelet op de beleidsrelevantie van de diverse onderwerpen en aspecten. Zo krijgt de sociologische generatietheorie van Becker c.s., die vooral gericht is op het geven van een wetenschappelijke *verklaring* voor discontinue maatschappelijke veranderingen (breuken in geschiedenis of individuele levenslopen), minder aandacht. Economische generatiemodellen worden op hun beleidsrelevantie getoetst. Wetenschappelijke inzichten over rechtvaardigheid tussen huidige en toekomstige generaties worden slechts geciteerd voor zover zij een nieuw licht kunnen werpen op bijvoorbeeld de milieudiscussie.

Leeftijdsgroepen, cohorten en generaties

Het begrip generatie is in de voorafgaande tekst gebruikt zoals dat in het algemeen wordt gedaan, met de verschillende betekenissen die het kan hebben. In feite verwijst het generatiebegrip naar de volgende drie, in de analyse te onderscheiden begrippen:

- *leeftijdsgroepen*, dat wil zeggen groepen in een bepaalde levensfase, bijvoorbeeld jongeren, volwassenen, ouderen. Deze zijn van alle tijden en bestaan in alle samenlevingen. Oude en jonge leden van de samenleving (leeftijdsgroepen) zijn van elkaar afhankelijk. Oud zorgt eerst voor jong; als de jongeren zijn opgegroeid zorgen zij op hun beurt voor de ouderen en tevens voor nieuwe jongeren, enzovoort. Men spreekt vaak van oude en jonge ‘generaties’ waar in feite oude en jonge leeftijdsgroepen worden bedoeld. In het gewone spraakgebruik wordt dit eveneens bevestigd wanneer wordt gesproken over drie of vier generaties binnen families (grootouders, ouders, (klein)kinderen). Hierbij vormt de genealogie der geslachten de reden om van generaties te blijven spreken. Generaties op microgezinsniveau vallen niet steeds samen met leeftijdsgroepen op macroniveau;
- *cohorten*, dat wil zeggen groepen met hetzelfde geboortjaar, soms geclusterd per 5 of 10 jaar. Cohorten hebben één kenmerk gemeen: het geboortjaar (of een cluster van opeenvolgende jaren). Het cohort blijft dus steeds uit dezelfde groep bestaan, die door de tijd heen is te volgen: het cohort gaat naar school, maakt een oorlog mee, wordt getroffen door een economische crisis, wordt oud. Verschillende cohorten kunnen aldus met elkaar vergeleken worden. Het is in feite een min of meer neutrale demografische eenheid, maar door cohorten te vergelijken kan men eventueel nagaan welke cohorten beter af zijn geweest;
- *generaties*, als een bepaalde clustering van cohorten. In de sociologie wordt deze clustering ontleend aan specifieke *historische* omstandigheden die de cohorten gemeen hebben. In de economie vindt bij de *generational accounting* en bij de modellen van *overlappende generaties* een geheel andere clustering van cohorten plaats, zoals de werkende versus de niet-meer-werkende cohorten of, in een driegeratiemodel, de niet-werkende, schoolgaande generatie, de werkende draagvlakgeneratie en de gepensioneerde generatie.

Doordat men in de genealogische familieverwantschap spreekt van generaties, doordat leeftijdsgroepen als jonge of oude ‘generaties’ worden aangeduid en doordat de economische en sociologische betekenissen van generaties door elkaar gebruikt worden, blijft de spraakverwarring groot. Niettemin is het van belang dat men zich ervan bewust blijft in welke betekenis men het generatiebegrip hanteert. Het is zelfs zo dat verschillende beleidsvraagstukken (AOW, zorg, milieu) telkens een andere clustering van cohorten noodzakelijk maken. Er kunnen aldus *verschillende* problemen worden onderscheiden, die alle als generatieproblemen kunnen worden gepresenteerd (zie par. 2.5).

2.3 SOORTEN OVERDRACHTEN TUSSEN GENERATIES

2.3.1 ALGEMEEN

Bij de analyse van de overdrachten tussen generaties is het in de eerste plaats van belang of men een transversaal of een longitudinaal perspectief kiest. In het eerste geval gaat men uit van een vast tijdstip en vergelijkt men de positie van verschillende leeftijdscategorieën die op dat moment uiteraard in verschillende fasen van de levensloop verkeren. In een longitudinaal perspectief worden de overdrachten over de levensloop van cohorten met verschillende geboortejaren vergeleken. Zowel binnen het transversale en het longitudinale perspectief kan weer verschil worden gemaakt tussen intragenerationele en intergenerationele overdrachten.

2.3.2 DE LONGITUDINALE VERSUS DE TRANSVERSALE INVALSHOEK

Hoewel longitudinaal en transversaal onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn, bepaalt de keuze voor de ene of de andere invalshoek hoe wordt aangekeken tegen het fenomeen generaties. Is het geboortjaar de onderscheidende factor, dan is de benadering longitudinaal (vgl. de rijen in figuur 2.1). Elk cohort wordt levenslang gedefinieerd door het jaar van geboorte. Cohorten doorlopen in eenzelfde tijdsbestek de opeenvolgende stadia op de levensweg. Cohorten worden dus ouder, maar hun leeftijd is op zichzelf onbelangrijk en gaat pas een rol spelen in de relatie met andere cohorten. Dan is er sprake van een leeftijdsverschil tussen de generaties die op een bepaald moment worden vergeleken. Bij een vergelijking tussen generaties zal men kijken naar het wel en wee van leden van andere generaties in opvolgende overeenkomstige levensfasen en dus op een ander tijdstip in de geschiedenis. Bij de longitudinale invalshoek staan de betrekkingen tussen generaties vaak in het licht van de verdelende rechtvaardigheid. Opeenvolgende generaties handhaven zich door te ruilen met gelijktijdig levende andere generaties, bijvoorbeeld eigendomsrechten op investeringen tegen levensonderhoud in de pensioneringsfase. Er vinden ook intertemporele overdrachten plaats, binnen een generatie.

Wordt niet uitgegaan van geboortjaar, maar van leeftijd, dan is de benadering transversaal (vgl. de kolommen in figuur 2.1). Leeftijdsgroepen worden niet ouder, zij worden vervangen. De leeftijdsverschillen op een bepaald moment bepalen de relaties tussen de generaties. Bij een vergelijking tussen generaties zal men kijken naar het wel en wee van elkaar opvolgende generaties in overeenkomstige levensfasen, dus op andere tijdstippen in de geschiedenis. Bij de transversale invalshoek staan de betrekkingen tussen generaties in het licht van de onderlinge afhankelijkheid. Deze onderlinge afhankelijkheid kan tot uitdrukking komen in directe ruil (investeringen tegen levensonderhoud), maar ook in ketenruil, waarbij een generatie het recht op levensonderhoud in de pensioneringsfase verwerft door in de arbeidsfase te zorgen voor de dan gepensioneerden (reputatie tegen levensonderhoud). Er vinden intergenerationele overdrachten

plaats, tussen leeftijdscategorieën die gezien kunnen worden als vertegenwoordigers van verschillende generaties.

Figuur 2.1 De nu levende generaties in transversaal en in longitudinaal perspectief

longitudinaal	transversaal				
	terugblik		heden	toekomstperspectief	
	20e eeuw eerste helft	20e eeuw tweede helft	periode rond eeuwwisseling	21e eeuw eerste helft	21e eeuw tweede helft
vroegere generaties	seniorjaren volwassenheid	seniorjaren			
nu levende generaties van oud naar jong	jeugd	volwassenheid jeugd	seniorjaren volwassenheid jeugd	seniorjaren volwassenheid	seniorjaren
toekomstige generaties				jeugd	volwassenheid jeugd

Kenmerkend voor de generatiediscussie is dat de longitudinale en transversale invalshoek voortdurend door elkaar spelen, juist omdat zij zo onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn. Op elk moment (kolom in figuur 2.1) zijn verschillende overlappende generaties (rijen) tegelijk in leven. Economische modellen van overlappende generaties zijn gebaseerd op dit beginsel. Spreiding van inkomen over de verschillende levensfasen is alleen mogelijk door overdrachten tussen gelijktijdig levende generaties.

Een complicerende factor in de discussie is dat de longitudinale en transversale invalshoek soms ook elkaars gedaante kunnen aannemen: was de wereld vroeger beter of is slechts de waarnemer ouder geworden? Deze vraag is niet altijd eenvoudig te beantwoorden, al was het maar omdat de criteria voor de kwaliteit van de wereld in hoge mate worden bepaald door het moment van evaluatie. Niet alleen de leeftijd, ook de 'tijdgeest' speelt hierbij een belangrijke rol. In de Verenigde Staten heeft zich zelfs een aparte lobbygroep (AGE, Americans for Generational Equity) op het generatievraagstuk gestort. De relaties tussen generaties worden zo vooral gezien in het licht van de verdelende rechtvaardigheid. Ouderen zullen dan de relaties tussen generaties primair zien als bepaald door leeftijd: na een arbeidzaam leven zijn wij nu in de fase gekomen waarin wij met recht een claim kunnen doen gelden op de jongeren. Jongeren zullen de relatie dan eerder zien als bepaald door het geboortemoment: wij moeten nu veel betalen en moeten we maar afwachten wat er straks, als wij oud zijn, overschiet voor ons.

Zowel bij de longitudinale als bij de transversale invalshoek kan nog een nader onderscheid worden gemaakt. De wijze waarop men naar generaties kijkt, bepaalt ook hoe men categorieën indeelt. Omgekeerd geldt dat als men eenmaal een bepaalde indeling heeft gekozen, die indeling ook de zienswijze mede gaat bepalen. Hieronder passeren de meest relevante begrippen uit de generatiediscussie de revue.

Longitudinaal: personen met een gedeelde geboorteperiode

De demografische aanduiding is hier cohort.

Het tijdsinterval is kenmerkend. Als cohorten kunnen afzonderlijke jaargangen worden beschouwd, maar ook clusters van 5, 10 of meer jaargangen. Waar in de discussies op deze wijze sprake is van het generatievraagstuk, wordt vaak een geboortecohortprobleem bedoeld. Dit is bijvoorbeeld het geval bij het vraagstuk van de gevolgen van de babyboom. Als gevolg van de betrekkelijk willekeurige tijdsindeling ligt er meer nadruk op geleidelijke veranderingen in de levenslopen dan op tegenstellingen tussen opeenvolgende cohorten. Er is meer dat naast elkaar liggende cohorten verbindt dan hen scheidt. Er is meer diversiteit binnen cohorten dan verschil tussen cohorten. Generaties in deze betekenis zullen zoveel mogelijk worden aangeduid als cohorten.

Longitudinaal: personen met een gedeelde significante ervaring

Bij deze indeling is niet het tijdsinterval bepalend voor de vorming van een generatie, maar de gedeelde ervaring in de zogenoemde formatieve jaren van de adolescentie.

De historische context is bepalend; het aantal geboortecohorten per generatie kan van elkaar verschillen (en doet dat ook in Beckers theorie). Zo worden aan de babyboomers bepaalde eigenschappen toegedicht (protestneigingen), die altijd aanwezig zullen zijn, ook nog als deze generatie op de poorten van de bejaardentehuizen zal kloppen. Hier worden derhalve de tegenstellingen tussen opeenvolgende generaties belicht en blijft de heterogeniteit binnen generaties onderbelicht. Generaties in deze betekenis zullen zoveel mogelijk worden aangeduid met de op hun vormingsjaren gebaseerde naam.

Longitudinaal: toekomstige generaties

Over toekomstige generaties wordt vooral gesproken in de zin van alle nog ongeborenen.

Dit begrip wordt vooral gebruikt in de context van de milieudiscussie en de generatierekeningen. Zo wordt in het Brundtland-rapport (1988) in het kader van ecologische rechtvaardigheid gezegd: “Geen generatie heeft het morele recht het milieu zodanig te belasten dat latere generaties geschaad worden in hun mogelijk heden om profijt van natuurlijke hulpbronnen en dergelijke te hebben”. In dergelijke discussies wordt ook wel opgemerkt: “voorgaande generaties hebben meer dan hun legitieme portie aan fossiele brandstoffen opge maakt” (Becker 1997). Generatierekeningen benadrukken de erfenis van overheidsschuld waarmee toekomstige generaties worden opgezadeld. Met dergelijke opmerkingen wordt een bewuste, maar metaforische parallel getrokken tus-

sen erfrechtelijke betrekkingen tussen verwanten (legitieme portie) en niet bestaande of nog niet bestaande generaties. In deze geest wordt ook gesproken van een ‘contract’ tussen alle generaties op aarde, vroeger, nu en in de verre toekomst. Hier krijgt het begrip generatie metafysische trekken. Veel juristen en rechtsfilosofen vinden het niet juist om in juridische termen over deze metafysische kwesties te spreken. Veel rechtsfilosofen (maar niet allemaal) kunnen zich niets voorstellen bij het toekennen van rechten aan nog niet bestaande groepen of individuen. Generaties in deze betekenis zullen in dit rapport zoveel mogelijk worden aangeduid als toekomstige versus huidige generaties.

Transversaal: afhankelijkheidsrelatie op macroniveau

In deze betekenis worden generaties aangeduid naar hun levensfase of leeftijdsgroep.

Bij de levensfase behoort een maatschappelijke functie of maatschappelijk belang. De werkenden worden bijvoorbeeld aangeduid als draagvlakgeneratie. Levensfase benadrukt in dit verband meer de reciprociteit, omdat iedereen gedurende zijn leven de verschillende fasen doorloopt met de daarbij behorende functies. Leeftijdsgroep benadrukt meer de huidige onderlinge afhankelijkheid. Als er sprake is van afhankelijkheid en belang, is er ook sprake van een belangentegenstelling. In dit verband zijn *public-choicemodellen* van waarde, die de voorkeuren van de gemiddelde kiezer benadrukken. Zullen de vele ouderen in de toekomst stemmen voor meer AOW en zal de draagvlakgeneratie als reactie hierop tegenstemmen met haar economische macht of met haar voeten? Generaties in deze betekenis zullen zoveel mogelijk worden aangeduid naar hun levensfase of leeftijd.

Hybride (transversaal en longitudinaal): afhankelijkheidsrelatie op microniveau

Deze betekenis geeft een verwantschaprelatie aan: grootouders, ouders, kinderen, kleinkinderen.

In de microsfeer zijn de transversale en longitudinale invalshoeken zodanig nauw verweven dat opeenvolging en afhankelijkheid niet goed gescheiden kunnen worden. Familiegeshiedenis strekken zich uit over vele generaties. De eerste generatie bouwt het familiebedrijf op, de tweede bouwt het uit, de derde bouwt het af en leeft van de opbrengsten van de vorige generaties. Opmerkelijk is verder dat waar in de publieke macrosfeer vaak de nadruk ligt op wat opeenvolgende cohorten scheidt, het in de private microsfeer juist veel meer gaat om de verbondenheid van generaties. De *in-* en *outgroup* wordt in dit geval bepaald door de verwantschap: “het blijft binnen de familie”. Door de verbondenheid worden afhankelijkheidsrelaties niet als belasting ervaren. Ook de jaloezie die in de macrosfeer een rol lijkt te spelen in de discussies over een rechtvaardige verdeling tussen opvolgende cohorten, ontbreekt meestal in de microsfeer. Ouders plegen er plezier aan te beleven als hun kinderen het verder brengen dan zijzelf en zijn bereid daarin flink te investeren zonder dat zulke investeringen deel uitmaken van een min of meer geëxpliciteerde ruilrelatie. Het begrip generatie komt in deze betekenis in het publieke debat niet (meer) voor, omdat het meer culturele generatieprobleem in de jaren zestig en zeventig lijkt te zijn opgelost.

Hiermee ontstaat wel een tegenstelling tussen de micro- en de macrosfeer. Dit zal in hoofdstuk 3 (sociologische theorie) nader aan de orde komen.

2.3.3 INTERGENERATIONELE EN INTRAGENERATIONELE OVERDRACHTEN

In algemene discussies over het generatieperspectief worden de *intergenerationale* overdrachten, van de ene generatie naar de andere (bijv. via erfenissen), vaak verward met overdrachten van de ene levensfase naar de andere (bijv. AOW en pensioenen). Het tijdsperspectief waarbinnen deze overdrachten plaatsvinden, loopt uiteen. Het bepalende onderscheid is hier of men spreekt over intertemporele overdrachten tijdens de levensloop, waarvan het individu (of een andere eenheid van analyse) op een gegeven moment zelf profiteert, of over overdrachten waarvan het profijt voornamelijk ten goede komt aan andere generaties. De overdrachten van bijvoorbeeld kennis en milieu aan volgende generaties zullen door deze latere generaties op een andere, principieel moeilijk voorstelbare wijze kunnen worden gewaardeerd. De prijscomponent in de waardering van overdrachten dient daarbij niet verwaarloosd te worden. Zo werd asbest ooit gewaardeerd om zijn brandwerende eigenschappen, maar toen de gezondheidsrisico's ervan bekend werden, verloor het materiaal zijn waarde, met als gevolg dat ook de waarde van gebouwen waarin veel asbest was verwerkt, overeenkomstig afnam. Overdrachten die voor een groot deel hun effect genereren op basis van prijsveranderingen, worden aangemerkt als herwaarderingsoverdrachten. Zij zijn van groot belang om de verhouding tussen generaties zuiver te kunnen afwegen en verwijten aan de oudere generaties van onverantwoorde milieulasten juist te kunnen beoordelen. Een last is geen last meer of wordt een mindere last als tevens middelen tot lastenverlichting worden overgedragen. Zo kunnen tegenover toegenomen milieulasten nieuwe technologische vindingen staan, die de problematiek voor de volgende generaties verlichten.

De *intergenerationale* overdrachten dienen dus onderscheiden te worden van de *intragenerationele* overdrachten (*intertemporele* overdrachten over de levensloop van een bepaalde generatie). Bij intragenerationele overdrachten staat de verdeling binnen een geboortecohort centraal, maar deze kan zowel op een transversale manier plaatsvinden (verdeling op een gegeven moment tussen verschillende inkomenscategorieën met ongeveer dezelfde leeftijd) als longitudinaal. Transversale intragenerationele overdrachten hangen nauw samen met de actuele verdeling van welvaart en vormen op zichzelf een onderwerp voor studie. Intertemporele intragenerationele overdrachten vinden plaats wanneer het individu bestedingsmogelijkheden van de ene naar de andere levensfase verplaatst. In dit rapport gaat de belangstelling vooral uit naar de intertemporele intragenerationele herverdelingen en de intergenerationale herverdelingen. De cellen 2, 3 en 4 in figuur 2.2 hebben betrekking op deze generatieperspectieven. Het blijft echter lastig de verschillende nu onderscheiden overdrachten duidelijk te begrenzen. Hierna wordt het onderscheid tussen de cellen 2 en 3 en 1 en 3 nader uitgewerkt.

Figuur 2.2 Verschillende overdrachten tussen generaties

	intragenerationeel	intergenerationeel
transversaal	1) <i>herverdeling welvaart los van de relaties tussen generaties en niet in lange-termijnperspectief</i>	3) <i>intergenerationele herverdeling tussen nu levende generaties (vertegenwoordigd door de verschillende leeftijdscategoriën)</i>
longitudinaal	2) <i>intertemporele verdeling (over de levensloop)</i>	4) <i>intergenerationele herverdeling op de langere termijn, ook tussen nu levende en nog niet geboren generaties</i>

Intertemporeel en intergenerationeel (cellen 2 en 3)

In een omslagstelsel vinden overdrachten plaats tussen verschillende leeftijdsgroepen. Strikt genomen zijn dit intergenerationele overdrachten tussen cohorten, omdat individuen van een verschillende leeftijd op een bepaald moment per definitie tot verschillende cohorten behoren. In een demografisch bestendige situatie zal elk cohort evenveel betalen en evenveel genieten. Met andere woorden, hier heeft een intertemporele overdracht de gedaante aangenomen van een intergenerationele overdracht. De demografische situatie is evenwel niet constant; bij vergrijzing gaat het immers om een overgang van een qua leeftijdssamenstelling jonge naar een qua leeftijdssamenstelling oude bevolking. Hierdoor betalen en genieten opeenvolgende cohorten toch niet precies evenveel. Bovendien stijgt het uitkeringsniveau in de loop van de tijd doordat de welvaart toeneemt. Deze stijging hoeft niet gelijk op te lopen met het rendement dat zou zijn behaald als de premie tijdens het arbeidzame leven was gespaard en niet was overgedragen aan de oudere generatie. Ook op andere wijzen kunnen de spelregels in de loop van de tijd ingrijpend veranderen (bijv. de individualisering van de AOW). Het komt dus niet alleen door de vergrijzing dat opeenvolgende cohorten niet evenveel betalen en genieten. En ten slotte zijn er rond de invoering van een omslagstelsel nog cohorten, die wel een uitkering krijgen, maar die nooit premie hebben betaald. Met andere woorden, de intragenerationele overdracht die een intertemporele was, blijkt toch een netto intergenerationele component te bezitten. Intertemporele overdrachten kunnen daardoor in het vervolg niet geheel buiten beschouwing blijven.

Intergenerationeel en intragenerationeel (cellen 1 en 3)

Ook het onderscheid tussen intergenerationeel en intragenerationeel is in de praktijk niet zo helder. Bij de inkomensverdeling is de leeftijd op zichzelf geen criterium. Op een bepaald moment vinden collectieve overdrachten plaats – de overdrachten op basis van een verzekering, die immers ook in een commercieel verzekeringscircuit tot stand zouden kunnen komen, blijven hier buiten beschouwing – die worden vastgesteld op basis van behoefte en die worden betaald naar draagkracht. Deze transversale inkomensherverdeling zou men

kunnen opvatten als een intragenerationele herverdeling. Maar er is een onvermijdelijke samenhang tussen het saldo van betalen en genieten enerzijds en de leeftijd anderzijds. De transversale inkomensherverdeling heeft dus ook een intergenerationele component.

Bij het vaststellen van de grootte van deze component spelen motieven een belangrijke rol. Als de AOW-uitkering bijvoorbeeld verstrekt wordt omdat de ontvangers oud zijn, is er sprake van een intergenerationele overdracht. Als de uitkering gegeven wordt omdat de ontvangers arm zijn, gaat het om een intragenerationele overdracht. Het feit dat leeftijd wel een criterium is voor AOW-toekenning, maar behoefte niet, lijkt de keuze helder te maken. Zonder AOW zouden echter veel ouderen bijstandsafhankelijk worden. Anderzijds zal een goede inkomenspositie van toekomstige ouderen (pensioen incl. AOW) worden opgevat als onderdeel van de draagkracht van die ouderen, zodat zij bijvoorbeeld worden aangesproken voor eigen bijdragen voor zorg. Met andere woorden, intragenerationele en intergenerationele overdrachten zijn in hoge mate complementair en nemen elkaars plaats in.

2.3.4 EEN TAXONOMIE VAN BEZITTINGEN

Wanneer wordt gesproken van ‘overdrachten binnen en tussen generaties’, kan men zich afvragen welke overdrachten, dus welke soorten bezittingen, hier (mede) in het geding zijn. Hoewel veel overdrachten in beginsel meetbaar zijn, kunnen zij toch maar in beperkte mate werkelijk in kaart worden gebracht. Het toerekenen van overdrachten aan leeftijdsgroepen stuit al op veel problemen. Om de overdrachten tussen cohorten te berekenen, zouden de overdrachten tussen leeftijdsgroepen ook nog eens longitudinaal in kaart moeten worden gebracht. Een extra complicatie hierbij is dat in de loop van de tijd bepaalde bezittingen die worden overgedragen, verschillend gewaardeerd zullen worden.

Het kan niettemin nuttig zijn een overzicht te geven van de soorten bezittingen die overgedragen kunnen worden. Het gaat dan om een beperkte kwalitatieve benadering; een kwantitatieve invulling wordt hier niet nagestreefd. In bijlage A bij dit rapport wordt een dergelijke taxonomie gegeven in de vorm van een sterk vereenvoudigd stelsel van balansen. Enerzijds pretendeert dit overzicht wel conceptuele volledigheid in de zin dat alle relevante overdrachten hierin kunnen worden ondergebracht. Anderzijds impliceert de vereenvoudiging dat veel overdrachten zijn gesaldeerd dan wel geconsolideerd. Zo vormt het overzicht een tussenweg tussen de eenvoudige theorie van het boekhouden op nationale schaal en de gecompliceerde praktijk.

De taxonomie kan worden gebruikt om de houdbaarheid en de rechtvaardigheid van maatschappelijke overdrachten te beoordelen. Voor de houdbaarheid is het minder problematisch dat er witte vlekken in de waardering overblijven. Zo zal elk van de deel terreinen op zichzelf houdbaar moeten zijn voor een houdbaar geheel. Zij vormen daartoe een noodzakelijke maar geen voldoende voorwaarde.

Houdbare pensioenvoorzieningen leveren geen houdbaar geheel van overdrachten op, aangezien daarvoor ook overdrachten moeten geschieden op andere terreinen. Voor de beoordeling van de rechtvaardigheid kan de taxonomie nuttig zijn, juist omdat zij laat zien hoe complex het geheel van overdrachten is. Het gaat niet alleen om pensioen en milieu, maar ook om bijvoorbeeld zorg voor kinderen, onderwijs en investering in kennis. Het is daarom niet zinvol vermeende onrechtvaardigheden op deelterreinen te verabsoluteren. Het zicht op het geheel kan de houdbaarheid bevorderen doordat onrechtvaardigheden op deelterreinen kunnen worden ingekaderd in dit grotere geheel.

2.4 EEN VERSTANDIGE VERDELING VAN OVERDRACHTEN OVER DE LEVENSLIOP

In een generatieperspectief moet de rechtvaardigheidsvraag anders worden gesteld dan bij verdelingsvragen in het heden, als geen rekening wordt gehouden met verschillen tussen generaties. Men kan de gelijkheidscriteria die in het heden gelden, niet zonder meer toepassen op de verdeling tussen generaties. Hiervoor moet de rechtvaardigheidsvraag worden verbonden met het houdbaarheids criterium. Zoals gezegd in hoofdstuk 1, kan de huidige levensloop, in combinatie met de demografische ontwikkelingen, tot problemen leiden voor de houdbaarheid van het systeem van overdrachten. Het ligt voor de hand dan te zoeken naar een meer houdbare verdeling van verantwoordelijkheden, van rechten en plichten tussen de leeftijdscategorieën. De hierna gevolgde redenering is mede gebaseerd op Daniels (1988).

Verdeling over de levensloop

Er is een belangrijk verschil naar leeftijd in de mate waarin men bijdraagt aan collectieve overdrachten en deze ontvangt. Vooral voor de collectieve overdrachten met betrekking tot de zorg aan ouderen zou men de vraag kunnen stellen in hoeverre die te rechtvaardigen zijn. Deze vraag komt vooral aan de orde in het kader van de vergrijzing van de samenleving en van het feit dat een steeds groter deel van de collectieve uitgaven voor ouderen bestemd is.

Bij de vraag naar de rechtvaardiging moet om te beginnen worden vastgesteld dat leeftijd als middel tot onderscheiding in het maatschappelijk verkeer, en als basis voor de toedeling van rechten, een ander persoonskenmerk is dan bijvoorbeeld ras of sekse. Ongelijke behandeling op een zeker moment betekent niet dat mensen over hun levensloop ongelijk worden behandeld. Een ongelijke behandeling, waarbij ouderen bijvoorbeeld een groter beroep mogen doen op gezondheidszorg zonder daarvoor extra te betalen, behoeft niet gezien te worden als discriminatie. Van de overdrachten die ouderen op een gegeven moment ontvangen, kunnen jongere mensen immers verwachten dat zij daar op een zeker moment ook voor in aanmerking komen. Omgekeerd hoeft men op oudere leeftijd in principe niet afgunstig te zijn op overdrachten, bijvoorbeeld in de vorm van onderwijs, die jongere mensen ontvangen. Ouderen hebben in hun jeugd ook onderwijs ontvangen. Ook als men jongeren en ouderen op een zeker moment verschillend behandelt, kunnen zij in de loop van de tijd toch gelijk behandeld worden.

Elke leeftijdscategorie vertegenwoordigt een fase in de levensloop. De verdeling van zorg tussen leeftijdscategorieën kan men ook zien als een verdeling over personen in verschillende levensfasen. In een volgende stap in de redenering is er sprake van een verdeling en herverdeling van zorg over de eigen levensloop van de cohorten die op een zeker moment bij de verdeling zijn betrokken.

Volgens dat gezichtspunt wordt wat in de jeugd is ontvangen op een gegeven moment teruggeven aan ouderen, waarna men zelf weer ontvangt als men ouder wordt. Op verschillende leeftijden, in verschillende levensfasen zijn onze behoeften immers anders. We betalen voor zaken waar we niet of nauwelijks gebruik van maken, en ontvangen zorg of financiële bijdragen als we jong of oud zijn, waarvoor we op dat moment niet of onvoldoende betalen.

Hoe kunnen de overdrachten verstandig over de eigen levensloop worden verdeeld? Deze vraag is in het persoonlijke leven van belang, bijvoorbeeld als er gekozen moet worden of en wanneer men kinderen zal willen hebben. Het antwoord is echter ook relevant voor instituties en vormen van beleid die de verdeling van collectieve middelen, zoals die voor de gezondheidszorg, beïnvloeden.

Prudential lifespan account

In een *prudential lifespan account* oftewel ‘verstandige levensloopplanning’ wordt gezocht naar een evenwichtige verdeling van zaken die nodig zijn voor het maatschappelijk functioneren in elke levensfase (zie ook Daniels 1988). Deze verdeling wordt voor de populatie als geheel bezien, voor personen dus van verschillende leeftijden. In deze benadering is het niet zo dat jonge mensen geen verantwoordelijkheid zouden hebben voor, en minder waarde zouden hechten aan, de zorg of sociale zekerheid die zij later op hun oude dag nodig hebben. Omgekeerd is het evenmin het geval dat ouderen geen verantwoordelijkheid zouden hebben voor overdrachten aan jeugdigen. Terugblikkend kunnen die overdrachten worden gezien als een herverdeling van zorg over de levensloop. Dat wil zeggen dat de transversale overdrachten tussen leeftijdscategorieën dan worden opgevat als intertemporele overdrachten. Op deze wijze hoeft de basis van verdeling van de zorg tussen leeftijdscategorieën niet te worden gezocht in een norm van reciprociteit of solidariteit, maar kan men die vinden in een *verplichting van verantwoordelijk gedrag* in elke fase van het leven.

Het probleem van de wisselende omstandigheden

Daniels (1988) maakt onderscheid tussen de behandeling van leeftijdsgroepen en geboortecohorten. In principe kan ongelijke behandeling van leeftijdscategorieën volgens hem worden gerechtvaardigd en ongelijke behandeling van geboortecohorten niet. Het rechtvaardigheidsbeginsel staat toe dat jongeren nu naar verhouding veel betalen, bijvoorbeeld voor gezondheidszorg, om ouderen te ondersteunen. Dit is te rechtvaardigen onder de voorwaarde dat alle geboortecohorten door de jaren heen ongeveer gelijk worden behandeld (zie Daniels 1988: 130 e.v.). Dit laatste is evenwel moeilijk te realiseren, onder andere doordat de omstandigheden steeds veranderen. Ouderen krijgen een verantwoordelijkheid toebedeeld voor een soort opvoeding van de jeugd die zij zelf nooit

hebben ontvangen. Zo krijgt de jeugd van nu aanzienlijk langer onderwijs dan de jeugd van vroeger. Vanuit dit gezichtspunt is het ook te begrijpen dat de steun voor jeugdonderwijs bij ouderen misschien minder sterk is dan gewenst zou zijn (zie ook hfdst. 9). Omgekeerd is er ook voor jonge mensen een probleem. Als zij nu bijdragen aan zorg en pensioenen voor ouderen, is het mogelijk dat de zorg en de pensioenen die zij later zelf zullen krijgen, daar niet gelijk aan zullen zijn. Garanties kunnen hiervoor in elk geval niet worden gegeven.

Het is dus zeer moeilijk, of onmogelijk, een systeem te realiseren dat overdrachten op een rechtvaardige manier over de opeenvolgende cohorten verdeelt, in die zin dat een ieder evenveel terugkrijgt aan collectieve voorzieningen als hij of zij heeft bijgedragen. Het is wel denkbaar dat een houdbare verdeling over de levensloop wordt gevonden. Die verdeling is echter niet onveranderlijk voor de opeenvolgende cohorten. Zoals ouderen, dus leden van eerdere geboortecohorten, zullen moeten leven met de onzekerheid dat door maatschappelijke veranderingen de condities voor de jeugd kunnen verbeteren, zullen jongeren, dus leden van latere geboortecohorten, moeten accepteren dat de condities voor hun oude dag minder gunstig kunnen worden. Voor ouderen en jongeren zal gezorgd moeten worden volgens de normen die op een gegeven moment aanvaardbaar zijn. Het is wel zo dat er grenzen zijn aan veranderingen in de levensloop, doordat het economisch draagvlak onder andere afhankelijk is van de duur van de fase waarin men beroepsmatig actief is. Dit draagvlak kan niet steeds verder worden versmald, want dat zou ertoe leiden dat de tweede levensfase als te belastend wordt ervaren. Dit zou de houdbaarheid en rechtvaardigheid van het systeem van overdrachten in gevaar kunnen brengen.

Conclusies

Het vraagstuk van de houdbaarheid van overdrachten heeft in hoge mate te maken met de levensloop. De positie op de levensloop bepaalt welke overdrachten men ontvangt en/of geeft. Overdrachten tussen leeftijdscategorieën kunnen worden opgevat als intertemporele overdrachten. Op deze wijze hoeft de basis van verdeling van overdrachten tussen leeftijdscategorieën niet gezocht te worden in een norm van reciprociteit of solidariteit, maar in een verplichting van verantwoordelijk gedrag in elke fase van het leven.

Voor een verstandige verdeling van overdrachten, en de daarbij behorende rechten en plichten, over de levensloop kan zowel worden gezocht naar mogelijkheden voor een andere verdeling als naar mogelijkheden om de levensloop te beïnvloeden. Verstandig is een verdeling waardoor transversale houdbaarheidsproblemen worden voorkomen. In de gegeven situatie, tegen de achtergrond van de te verwachten ontwikkelingen gaat het enerzijds om een beheersing van de draaglast van overdrachten. Anderzijds gaat het om een levensloop – voor zover deze door overheidsbeleid kan worden beïnvloed – die een zo groot mogelijk draagvlak oplevert.

2.5 INDELING VAN BELEIDSPROBLEMEN

Op grond van de hiervoor gemaakte onderscheidingen is het nu mogelijk de soorten beleidsproblemen die in het generatieperspectief aan de orde komen, verder te differentiëren. Uit het hier volgende overzicht blijkt dat elk beleidsprobleem op een eigen wijze bepaald wordt door het generatieperspectief.

Men kan, met andere woorden, verschillende soorten beleidsproblemen niet alle in één en dezelfde generatieoptiek te bezien. Het is nodig de volgende problemen consequent van elkaar te onderscheiden:

- 1 Het leeftijdsgroepenprobleem (zie vooral hfdst. 6, 7, 8 en 9). In elke samenleving zijn oude en jonge leeftijdsgroepen van elkaar afhankelijk en strijden zij via de politieke besluitvorming tegelijk om schaarse goederen. Er moet een verdeling tussen de leeftijdsgroepen tot stand komen (uitgaven aan onderwijs versus uitgaven aan oudedagsvoorzieningen) die de stilzwijgende solidariteit tussen de leeftijdsgroepen niet mag verbreken. In een vergrijzende bevolking is de verleiding groot om meer uit te geven voor de ouderen in plaats van te (blijven) investeren in de levenskansen van jongeren. Jongeren zullen de tegengestelde neiging hebben en zich onttrekken aan de deelname aan fondsvorming ten behoeve van ouderen (zie bijv. de nu bestaande gunstige zorgverzekeringen voor jongeren). Veel van wat in de discussie generatieproblemen worden genoemd, zijn in feite intertemporele overdrachten tussen de verschillende leeftijdsfasen die zeer velen, als gevolg van de tegenwoordig hoge levensverwachting, zullen kunnen meemaken. Indien men leeftijdsgroepen ziet als de noodzakelijke fasen in elk mensenleven, zou een *Prudential-lifespan* benadering jongeren en ouderen ervan kunnen weerhouden het stilzwijgende contract tussen generaties op te zeggen. Omdat iedereen ouder wordt, is het vanzelf te rechtvaardigen dat men (a) op jonge leeftijd zorgt voor ouderen én iets weglegt voor de eigen oude dag en (b) op oude leeftijd nog solidair blijft met de investeringen in de belangen van de jongeren. Deze benadering vraagt derhalve een verstandige verdeling over de verschillende levensfasen (en dus tussen leeftijdsgroepen).
- 2 Problemen als gevolg van het ontstaan van de geboortegolf (zie vooral hfdst. 5 en 6). Het altijd bestaande leeftijdsgroepenprobleem wordt versterkt door onevenwichtigheden in de opbouw van de bevolking. Dit is met name duidelijk het geval als gevolg van de babyboom, waardoor een extra druk te verwachten is op uitgaven voor AOW en zorg, op of omstreeks het moment dat deze babyboom met pensioen gaat (na 2010). Uit de analyse zal blijken dat dit specifieke babyboomprobleem *niet* hoeft te leiden tot het opzeggen van het stilzwijgende generatiecontract, mits men echter vroegtijdig de noodzakelijke maatregelen neemt.
- 3 Problemen als gevolg van vergrijzing (probleem 1 en 2) en als gevolg van veranderingen in de levensloop (zie vooral hfdst. 8). Problemen die te maken hebben met de financiering van de vergrijzing, kunnen worden onderscheiden van problemen die te maken hebben met de organisatie van de zorg en de te vervullen zorgtaken. Formele en informele zorg kunnen worden beschouwd als overdrachten tussen generaties, die echter kunnen worden

beïnvloed door veranderingen in de levensloop. De informele steun aan ouderen is thans nog aanzienlijk, wel zijn er problemen met de formele zorg voor de ouderen. Er dienen zich forse maatregelen aan op dit terrein.

- 4 Het probleem van evenwichtige verhoudingen tussen generaties (zie hfdst. 5-11 gezamenlijk). In de generatiediscussie worden de milieulasten als voorbeeld naar voren gehaald om te laten zien hoe de ouderen de milieurekening bij wijze van spreken doorschuiven naar de jongere generaties. Milieuoverdrachten zijn evenwel, zoals zal blijken, een typisch voorbeeld van een herwaarderingsoverdracht. Zij behoeven dan ook in principe niet anders behandeld te worden dan andere herwaarderingsoverdrachten, zoals de overdracht van overheidsinvesteringen en technologie. Het milieuprobleem wordt hierna derhalve in een breder kader bestudeerd, naast andere overdrachten die de balans tussen generaties in evenwicht kunnen brengen. Door het principe van herwaarderingen zijn exacte berekeningen op deze onderwerpen echter kwetsbaar.
- 5 Het probleem van de toekomstige generaties (zie hfdst. 10 en 11). In de discussie over de milieu-erfenis spelen niet alleen de feitelijke kosten van de milieulasten voor de nu al bestaande generaties een rol, maar ook de verplichting het milieu en de natuur in stand te houden, zodanig dat de levensmogelijkheid voor nog niet geboren generaties eveneens in stand blijft. Hoewel vaak in één adem behandeld met het milieukapitaal, spelen bij deze laatste problematiek nieuwe en fundamentele vragen, zoals de gewenste bevolkingsgroei of de vraag of nog niet geboren generaties rechten hebben. Hoever strekt de voorzorgplicht van huidige generaties zich uit?

2.6 CONCLUSIES

Het begrip generatie is geen ondubbelzinnig begrip. Het is een verzamelbegrip dat kan verwijzen naar leeftijdsgroepen, cohorten en, in een sociologische of economische definitie, naar clusters van cohorten. In een discussie over het generatievraagstuk is het van groot belang welk generatiebegrip precies wordt bedoeld. In het vervolg zal het woord generatie zoveel mogelijk worden vervangen door de deelbegrippen die in het verband van het betoog relevant zijn. Maar het woord kan niet worden afgeschaft. Het valt niet te vermijden dat het begrip in de brede betekenis herhaaldelijk wordt gebruikt.

In het bovenstaande is aangegeven dat bij de generatieproblematiek zowel een longitudinale als een transversale invalshoek relevant is. De longitudinale invalshoek benadrukt:

- a de intertemporele overdrachten binnen een cohort en geeft zicht op saldi over de gehele levensloop;
- b de verhouding tussen generaties op de langere termijn.

De transversale invalshoek benadrukt de huidige intergenerationele overdrachten, waarbij zicht ontstaat op de rollen die diverse leeftijdsgroepen spelen. Over een langere periode gezien krijgt het merendeel van de huidige intergenerationele overdrachten de vorm van intertemporele overdrachten.

Om overdrachten, en de daarbij behorende rechten en plichten, verstandig over de levensloop te verdelen, kan zowel worden gezocht naar een andere verdeling over als naar een beïnvloeding van de levensloop.

3 SOLIDARITEIT TUSSEN GENERATIES

3.1 INLEIDING

De kern van dit hoofdstuk bestaat uit een bespreking van de solidariteit tussen generaties op micro- (par. 3.3) en op macroniveau (par. 3.4), en de verhouding daartussen (par. 3.5). Voorafgaand volgt in paragraaf 3.2 echter eerst een overzicht van de inhoud van belangrijke algemene sociologische publicaties over respectievelijk verschillen tussen generaties, in historisch opzicht en in generatiebesef, over het vóórkomen van solidariteit en over een sociaal contract in de relatie tussen generaties.

3.2 GENERATIES IN HET LICHT VAN SOCIOLOGISCHE THEORIE EN EMPIRIE

3.2.1 ALGEMEEN

In de sociologie staat de behandeling van generaties in het teken van sociale verandering. De grondlegger van de sociologie Auguste Comte (1798-1857) beschouwde nieuwe generaties als de belangrijkste vernieuwers in een samenleving. Oude en vertrouwde gedragspatronen worden slechts gedeeltelijk overgenomen. Nieuwe komen er voor in de plaats. Men zet zich af tegen een elite van de vorige generatie, die de machtsposities inneemt. De afwisseling van generaties dient zo de vooruitgang, omdat elke nieuwe generatie kan voortbouwen op wat vorige hebben gepresteerd en er zelf ook iets aan kan toevoegen. Volgens Comte beslaan generaties ongeveer dertig jaar alvorens zij hun creatieve productie verliezen en door opvolgende generaties worden ingehaald.

Het heeft vervolgens een eeuw geduurd voordat een andere socioloog, Karl Mannheim, een uitvoerige theorie van generaties opstelde. Mannheim was geïnteresseerd in de invloed van de tijdgeest op het doen en laten van een grote groep tijdgenoten, personen die allemaal ongeveer in eenzelfde tijd geboren waren en opgroeiden. Hij was getroffen door de opkomst van culturele stromingen die plotseling een grote aanhang en verbreiding kenden, zoals in Duitsland de opkomst van de Jugendstil en de grotere belangstelling onder jongeren voor romantische jeugdbewegingen (Wandervögel). In 1928 ('Das Problem der Generationen', in: Mannheim 1952) beschrijft hij de invloed die de Eerste Wereldoorlog had uitgeoefend op hem en op veel van zijn leeftijdgenoten. Juist de invloed van historisch significante gebeurtenissen, zoals een oorlog of een depressie, op jongeren die in een daarvoor ontvankelijke levensperiode verkeren, kenmerkte volgens hem het ontstaan van een af te bakenen generatie. Mannheim achtte drie kenmerken doorslaggevend om te kunnen spreken van een generatie, namelijk:

- 1 een historische locatie (in eenzelfde periode geboren en getogen);
- 2 het ondergaan van een gemeenschappelijk lot, van grote feiten of historische veranderingen;

3 het ontstaan van generationele eenheden, samenwerkingsverbanden die de gemeenschappelijke stijlkenmerken uitdragen.

Zijn artikel kreeg aanvankelijk weinig aandacht. Na verloop van tijd heeft het echter een belangrijke invloed uitgeoefend, onder andere op het werk van de Nederlandse socioloog Becker, die de benadering van Mannheim verder heeft uitgewerkt. Wat die invloed betreft, gaat het vooral om de nadruk die bij het begrip generatie gelegd wordt op de invloed van de geschiedenis op de jeugd in de vormende jaren.

Becker knoopt voor het generatiebegrip aan bij Mannheim en benadrukt de historische context bij de vorming van een generatie. Hij spreekt in navolging van Mannheim van de significante invloed van historische gebeurtenissen op de vormende jaren van jongeren in dezelfde geboortecohorten. Voorbeelden van deze invloeden zijn de depressie van de dertiger jaren, de Tweede Wereldoorlog, het maatschappelijk en culturele protest in de jaren zestig of de slechte arbeidsmarktvooruitzichten uit de jaren tachtig. Aan Mannheims omschrijving voegt hij de kenmerken toe die individuele leden van een generatie vertonen en de kenmerken op systeemniveau (babyboom, collectieve herinneringen, stijlkenmerken en organisaties). Bepaalde cohorten vormen samen een generatie. Becker omschrijft een generatie als volgt: een cluster van cohorten, dat gekenmerkt wordt door een specifieke historische ligging en door gemeenschappelijke kenmerken op individueel niveau (levenslopen, sociaal-culturele kenmerken en gedragspatronen) en op systeemniveau (omvang, samenstelling, generationele cultuur en generationele organisaties) (Becker 1998). Met behulp van dit begrip generaties stelt Becker zich ten doel discontinue sociale veranderingen op macroschaal te verklaren door stelselmatig de effecten te bestuderen op individuele leden van een generatie in hun ontvankelijke levensperiode (ongeveer van het zestiende tot het vijftiengste levensjaar). Aan deze theorie ligt de gedachte ten grondslag dat de invloeden die worden ondergaan in de jeugd levenslang effecten hebben. Op basis van dit generatiebegrip komt Becker met zijn aansprekende en bij een groter publiek bekend geworden typologie van generaties (Becker 1992, 1997 en 1998). Hij onderscheidt 5 generaties, op grond van historische invloeden, namelijk:

- 1 de vooroorlogse (geboortjaar: 1910-1930)
- 2 de stille generatie (1930-1945)
- 3 de protestgeneratie (1946-1955)
- 4 de verloren generatie (1955-1970)
- 5 de pragmatische generatie (1970 en later).

Er zijn inmiddels verschillende beschrijvingen en typeringen van naoorlogse generaties ontstaan. Schelsky kreeg bekendheid met de beschrijving van *Die skeptische Generation* (Schelsky 1957), waarin hij (Duitse) jongeren in de jaren vijftig typeert als nuchter, hardwerkend en weinig idealistisch. Het portret beantwoordde aan veler ervaring uit die tijd. Soortgelijke studies betroffen beschrijvingen van een oude generatie *Children of the great depression* (Elder 1974) en een studie over de jongeren uit de jaren zestig *Eine Generation später* (Noelle-Neumann en Piel 1983).

In de jaren zeventig werden nog twee belangrijke sociologische studies over generaties gepubliceerd. Eisenstadt (1971) gaf een overzicht van de invloed van

jeugdbewegingen in Europa en de Verenigde Staten op de socialisatie van jongeren in zijn studie *From generation to generation*. In deze studie kwam de omvang en de verklaring van een generatiekloof en het generatieconflict, zo heftig ervaren in die tijd, expliciet aan de orde, zij het in het laatste hoofdstuk. In 1977 kwam Inglehart met een groots opgezette empirische studie, waarin hij betoogde dat de waardenpatronen van vooroorlogse generaties significant verschillen van die van naoorlogse generaties. Vooroorlogse generaties, opgegroeid in tijden van schaarste, zouden een materialistisch waardepatroon hebben; zij zouden zich richten op vermeerdering van de welvaart, op veiligheid en zekerheid. De naoorlogse jongeren, in betrekkelijke veiligheid en welvaart groot gebracht, zouden uitgaan van postmaterialistische waarden en streven naar behoud van de natuur en minder sterk aan rijkdom hechten (Inglehart 1977). Op deze wijze werd door verschillende auteurs op een verschillende manier de invloed van historisch significante gebeurtenissen beschreven.

Enkele kanttekeningen bij de generatietheorie van Becker

De oudere studies over generaties waren weinig systematisch opgezet. Ze gingen niet uit van een bepaalde van tevoren opgezette theorie van generaties en ze deden ook geen poging bepaalde theoretische uitspraken over de rol of invloed van generaties systematisch en empirisch te toetsen. De latere studies van Inglehart en Becker deden dit wel. Het is de grote verdienste van Becker geweest dat een groot onderzoekprogramma tot stand kwam naar de gevolgen van demografische, economische en sociale veranderingen die na de geboortegolf en de geboortekrimp waren ontstaan. Daarin werd ook aandacht geschonken aan de maatschappelijke betekenis van individuele levensgeschiedenissen, aan de solidariteit tussen generaties en aan de rechtvaardigheid tussen generaties, voor zover deze betrekking heeft op het behoud van het natuurlijke milieu (cf. Becker en Hermkens 1993; Becker 1992a en 1992b, 1997 en 1998).

De aanleiding tot een nadere bestudering van de uiteenlopende levenskansen van generaties vonden Becker c.s. in de rond 1982 verslechterende positie van de toenmalige jonge generatie (de *lost generation* genoemd), in de rechtvaardigheidstheorie van Rawls, die als een van de eersten gewezen had op het vraagstuk van de rechtvaardigheid tussen generaties, en in de opmerkingen uit het Brundtland-rapport over morele verplichtingen tussen generaties ten aanzien van duurzame ontwikkeling (Becker 1998).

Becker laat zien dat de kansen van deze onderscheiden generaties inderdaad verschillen. Veel nadruk wordt hierbij gelegd op de positie van een generatie op de arbeidsmarkt (de significante ervaring voor de verloren generatie), bij de toegang en de financiering van het onderwijs, bij de opbouw van zekerheidsrechten (hypotheek, AOW en pensioenen). Volgens Becker (1997:151) wordt het generatievraagstuk door overheid en politiek schromelijk verwaarloosd en onderschat. Hij kritiseert de WRR omdat deze in zijn rapport *Tweedeling in perspectief* de toekomst van de sociale segmentering bestudeert tot het jaar 2015 en geen aandacht heeft besteed aan de generationele verschillen.

Elders (Becker 1998) roept hij de WRR op om zich met dit generatievraagstuk bezig te houden. Met dit huidige WRR-rapport wordt dit laatste nu gedaan.

Er zijn overigens wel enkele kanttekeningen op hun plaats bij de benadering van Becker. Ondanks de zorgvuldige wijze van definiëren van het generatiebegrip lopen de problemen van geboortecohorten en generaties bij hem toch vaak door elkaar. Als hij in één adem aandacht vraagt voor de beweerdelijk slechte arbeidsmarktpositie van de verloren generatie, voor de toekomstige problemen van de AOW, voor de solidariteit tussen generaties en voor intergenerationele milieurechtvaardigheid tussen bestaande en toekomstige generaties, worden vele problemen op één grote hoop gegooid en wordt de zorgvuldigheid die de analyse siert, juist weer verlaten.

De verdeelproblemen tussen bestaande leeftijdsgroepen binnen één sociaal-politieke ruimte zijn van een andere orde dan die tussen bestaande en nog niet-bestaande, toekomstige generaties. Het is zelfs de vraag of tussen bestaande en toekomstige generaties wel een band van rechten en plichten en dus van een rechtvaardigheidstoestand kan bestaan. Een wezenlijk kenmerk van rechtvaardigheid is het gelijke-monniken-gelijke-kappen-beginsel. Als echter het begrip generatie wordt gedefinieerd – zoals Becker juist uit principe doet – als gekenmerkt door beslissende historische gebeurtenissen en condities, dan kan men niet tevens rechtvaardigheid tussen die generaties bereiken. De verschillende condities bemoeilijken per definitie de vergelijkbaarheid en de toerekening van omstandigheden zeer sterk, zo zij deze al niet onmogelijk maken. Is het onrechtvaardig dat de ene generatie de crisis of de oorlog wel heeft meegeemaakt en de andere niet? Is het verdiend of onverdiend dat de ene generatie een welvaartsboom meemaakt en de andere niet? Toepassing van het zware en met veel associaties verbonden rechtvaardigheidsconcept veronderstelt dat condities toch in zoverre gelijk zijn dat *gedragsverschillen* verschillen in rechtvaardigheidsoordelen oproepen. De monniken moeten in min of meer dezelfde omstandigheden leven. Dit geldt niet alleen voor de door Becker onderscheiden vijf generaties in de twintigste eeuw, maar zelfs nog veel sterker voor toekomstige generaties, bij wie men zich nu nog geen voorstelling kan maken van de omstandigheden waaronder zij zullen leven.

Deze kritische kanttekening maakt duidelijk hoezeer het generatievraagstuk wordt belast met een zeer wisselend gebruik van het begrip generatie. De publieke discussie over diverse aspecten van het generatievraagstuk wordt door dezelfde losheid van omschrijving van het gehanteerde generatiebegrip gekenmerkt (cf. Van der Broek 1996). Becker staat hierin geenzins alleen. Vandaar dat al in hoofdstuk 2 van dit rapport een beschouwing over het generatiebegrip wordt gegeven.

Er zijn nog enkele andere kanttekeningen te maken bij Beckers generatietheorie. Zo is er opvallend weinig aandacht voor het probleem van de toekomstige gezondheidszorg en de positie van ouderen daarin.

Er wordt – mede door de beeldvorming in de discussie – aangenomen dat de oudere generaties, met name de stille en protestgeneraties het veel beter zullen hebben dan de na hen komende verloren en pragmatische generaties. Er wordt vooral gekeken naar de AOW-problematiek en de rol van individuele pensioenen. Maar dit gaat voorbij aan het probleem van zorg voor de oude en zeer oude generaties, nu en in de toekomst. Juist dit praktische beleidsprobleem krijgt mede een centrale plaats in het huidige WRR-rapport.

Een laatste kanttekening bij de publicaties van Becker: de afbakening tussen de generaties is niet consistent. In de studie van 1992 wordt de stille generatie gelokaliseerd in de geboortecohorten van 1930-1940, in de studie van 1997 en in het overzichtsartikel van 1998 echter in de geboortecohorten van 1930-1945. Dit schept een verwarring, die de vraag oproept of de grenzen tussen generaties niet arbitrair zijn. Het maakt immers uit onder welke omstandigheden men verkeert in de vormende jaren. De eerste cohorten van de protestgeneratie (volgens een eerdere definitie de geboortejaren 1940-1945) zijn opgegroeid in de sobere jaren vijftig en waren al meer dan vijfentwintig jaar oud, toen de voor deze generatie kenmerkende ‘revolutie’ van de jaren zestig uitbrak. De jongere cohorten (van 1946-1947) waren vijftien jaar toen de loonexplosie tot een begin leidde van een versnelde consumptie en welvaart. Zij waren twintig jaar in de jaren zestig.

3.2.2 EEN EMPIRISCHE STUDIE NAAR HET GENERATIEBESEF

In een recent onderzoek *Mijn Generatie – zelfbeelden, jeugdervaringen en lotgevallen van generaties in de twintigste eeuw* door de onderzoek(st)ers Diepstraten, Ester en Vinken van de Universiteit van Tilburg, wordt de theorie van Becker systematisch getoetst (Diepstraten, Ester en Vinken 1998). In een representatieve steekproef van de Nederlandse bevolking werden objectieve en subjectieve kenmerken van de vijf onderscheiden generaties verkend en zowel kwalitatief als kwantitatief beschreven. De Tilburgse onderzoekers voegen aan de objectieve kenmerken van Beckers generatiebegrip nog subjectieve kenmerken toe: is men zich ervan bewust deel uit te maken van een generatie? Heeft men in de ontvankelijke jaren inderdaad invloed ondervonden van historisch significante gebeurtenissen, zoals de Parijse opstand van 1968 of de val van de Berlijnse muur? Herkent men zich in de opvattingen en gedragingen van leeftijd- en generatiegenoten?

Naast deze subjectieve opvattingen levert het onderzoek een zorgvuldig overzicht op de gebieden onderwijs (kansen en loopbanen), arbeid, inkomen, bezit en pensioenen, vrije tijd en waarden en normen, politieke betrokkenheid en politieke invloeden. Voor het eerst kunnen objectieve gegevens van de vijf door Becker onderscheiden generaties vergeleken worden met subjectieve opvattingen, op elk van de onderscheiden gebieden.

Er komen verwachte en onverwachte uitkomsten uit het genoemde onderzoek. De meest opvallende zijn de objectieve bevindingen met betrekking tot arbeidskansen en inkomens van de verloren generatie. Deze verloren generatie blijkt namelijk in het geheel niet verloren te zijn. Met een kleine vertraging (een iets langere sollicitatieduur) kwamen de meeste leden van deze generatie goed terecht. Wel zijn de verwachtingen van de jongere generaties (verloren en pragmatische) ten aanzien van de houdbaarheid van het stelsel van socialezekerheidsverdrachten (AOW en pensioenen) aanzienlijk somberder dan die van de oudere generaties. Verschillen in onderwijskansen en in gerealiseerde onderwijsloopbanen blijken overeenkomstig de verwachtingen die op de grote naoorlogse onderwijsexpansie zijn gebaseerd. De oudste generaties hebben minder kansen gehad in het volgen van onderwijs. Op het politieke gebied zijn er echter veel minder opvallende verschillen dan de theorieën over generatieverschillen zouden doen vermoeden. Klasse- en inkomensverschillen binnen een generatie (dus de intragenerationele verschillen) zijn ten minste zo bepalend voor de gevonden verschillen als het behoren tot een historisch getypeerde generatie.

Ondanks deze verschillen is het generatiebesef wel degelijk in sterke mate aanwezig. Het is echter mogelijk dat dit besef mede het resultaat is van de bekendheid en populariteit van Beckers typologie, waar wellicht velen zich toch in herkennen. Er is dus een kans op een *self-fulfilling prophecy*. Dit zou betekenen dat door het benadrukken van de al of niet gerechtvaardigde verschillen en ongelijkheden tussen de vijf generaties een publieke discussie kan ontstaan die in feite berust op misverstanden en onjuiste kwalificaties van het generatievraagstuk.

3.2.3 GENERATIETHEORIE EN DE SOLIDARITEIT TUSSEN GENERATIES

Beckers theorie over de verschillende generaties werd ontwikkeld om verklaringen te geven voor discontinue ontwikkelingen in de samenleving, dat wil zeggen schokkende gebeurtenissen die nog lange tijd gevolgen laten zien voor opvattingen en gedragingen van bepaalde groepen. De theorie was niet in eerste instantie bedoeld om beleidsproblemen te verhelderen. Hoewel Becker het nut van zijn generatiebenadering voor enkele vraagstukken (AOW, arbeidsparticipatie voor ouderen) benadrukte, zijn de studies van hem en zijn medewerkers veeleer discipline- dan beleidsgericht.

Voor dit rapport, dat wél beleidsgericht dient te zijn, is de typologie van generaties van Becker minder bruikbaar. De precieze onderscheidingen die Becker wil aantonen tussen de vijf generaties, zijn minder relevant voor economische generatierekeningen (zie hfdst. 4) of voor een onderwerp als de financierbaarheid van de AOW. In de overlappende generatiemodellen (zie ook hfdst. 4) wordt slechts onderscheid gemaakt tussen twee, soms drie clusters van cohorten, namelijk de werkenden (de draagvlakgeneratie) en de niet-meer-werkenden (65+) en/of de nog-niet-werkenden (jonger dan 20). Deze groepen worden generaties genoemd, maar zij zijn dat niet in Beckers betekenis. Evenzeer geldt dit voor de

voorberekeningen over de AOW: daar gaat het om het aantal AOW-gerechtigden en het aandeel daarvan in verhouding tot het aantal werkenden (de draagvlakgeneratie).

Beckers benadering, en met name het empirisch onderzoek dat erop is gebaseerd, wordt wel weer relevant als het hierdoor mogelijk is nauwkeurig de verwachtingen en waardeoriëntaties van de verschillende generaties (in Beckers typologie) in kaart te brengen. Zijn er verschillen in waardeoriëntaties van de verschillende generaties ten aanzien van de sociale zekerheid, de oudedagsvoorzieningen en gezondheidszorg? Recent empirisch onderzoek toont enerzijds aan dat de solidariteit van jongere leeftijdsgroepen met ouderen en hun recht op AOW groot is (Dykstra 1998) en dat veel jongeren daadwerkelijk bereid zijn aan ouderen hulp en steun te geven (Dykstra en Gierveld 1997). Anderzijds tonen de jongste generaties (in de typologie van Becker) grote bezorgdheid of de AOW er nog zal zijn als zij zelf 65 jaar zijn geworden (Diepstraten, Ester, Vinken 1998:117). Ook de hoogte van de toekomstige AOW wordt door de verschillende generaties zeer uiteenlopend geschat (idem). Meer dan 60 procent van de leden van de jongste generaties verwacht een verlaging.

Uiteraard gaat het hier om verwachtingen en waardeoriëntaties die indirect het beleid kunnen gaan beïnvloeden. Met name de door het Sociaal en Cultureel Planbureau in kaart gebrachte houdingen jegens specifieke maatregelen om de AOW betaalbaar te houden, kunnen via politieke partijen en verkiezingsprogramma's van belang worden voor de beleidsvragen rondom de AOW. Uit SCP-onderzoek komt naar voren dat 74 procent van de Nederlandse bevolking tegen een verhoging van de pensioengerechtigde leeftijd is; 61 procent is tegen premieheffing voor de AOW op aanvullende pensioenen (SCP 1996). Als veel jongeren er deze en dergelijke opvattingen op na houden, kunnen generatiespecifieke verschillen een rol van betekenis gaan spelen. Maar daadwerkelijk gevoerd beleid en opinieonderzoek hebben niet steeds dezelfde werkelijkheid voor ogen. Dit type enquêteonderzoek stelt de normatieve vragen over de toekomstige AOW in de stilzwijgende veronderstelling dat:

- a de ondervraagden precies op de hoogte zijn van alle *ins* en *outs* van de financierbaarheid van de AOW;
- b dat de AOW'er in de toekomst ongeveer in dezelfde positie zal (moeten) verkeren als op dit moment.

Beide veronderstellingen zijn aanvechtbaar.

Bij de verdelingsvraagstukken die zich uitstrekken tot in de verre toekomst, is het van belang te blijven onderscheiden tussen vraagstukken die betrekking hebben op de *hoogte* van bestaande uitkeringen (op een zeker tijdstip) en vraagstukken die betrekking hebben op *groei*. Wat wordt door de jongere generaties belangrijker geacht: een hoog aanvangsniveau zonder groei of een lager aanvangsniveau mét hoge groeivoorzichten? Dergelijke aan de dynamische maatschappelijke werkelijkheid ontleende keuzen komen in de opinieonderzoeken meestal niet aan bod. Groei geeft het verdelingsvraagstuk tussen jong en

oud een ander karakter. De aan het publiek voorgelegde keuzen worden echter geplaatst in een statisch systeem.

Naast de subjectieve verwachtingen van de jongere generaties ten aanzien van de oudedagsvoorzieningen spelen bij de beoordeling van de verhouding tussen generaties nieuwe gewoonten en nieuwe omstandigheden een rol. Zullen de jongeren solidair blijven met de oudere generaties? Willen zij nog voor hun eigen ouders en andere ouderen blijven zorgen (en voor die zorg blijven betalen) als de omstandigheden drastisch zijn veranderd (bijv. door een hogere arbeidsparticipatie en verdergaande internationalisering van de arbeid)?

Dit zijn vragen die de onderlinge afhankelijkheid van de generaties op een lange termijn betreffen. Vaak worden ze samengebracht onder de noemer van het stilzwijgende contract tussen de generaties (Becker 1997) of worden ze gezien vanuit de noodzaak van een *new generational contract* (Walker 1996). Daarnaast spelen de veel gestelde vragen zich af op verschillende niveaus of in verschillende sferen. Solidariteit kan zich afspelen in de microsfeer (tussen ouders en kinderen) én in de macrosfeer (het collectieve stelsel van de AOW). De gevraagde en gegeven hulp kan zowel informeel worden gegeven als via georganiseerde en door de overheid betaalde zorg. De verhouding tussen de generaties wisselt dus telkens met de context. Gaat het primair om de familiale solidariteit tussen generaties binnen één familie (grootouders, ouders, (klein) kinderen) of om statelijke solidariteit tussen generaties (als geclusterde cohorten)? Wat zijn de relaties tussen deze beide systemen van solidariteit tussen generaties? Zijn zij voor elkaar substitueerbaar of vullen zij elkaar aan? In de volgende paragrafen komen deze vragen aan de orde.

3.2.4 BESTAAT ER EEN CONTRACT TUSSEN DE GENERATIES?

In discussies over de solidariteit tussen generaties spreekt men herhaaldelijk van een ‘contract tussen generaties’ (Becker 1997; Lasslett 1992). Soms wordt hieraan relativerend toegevoegd: het ‘stilzwijgend’ contract tussen generaties. Om verschillende redenen kan er evenwel geen sprake zijn van een letterlijk contract (al of niet met clausules in kleine lettertjes), zeker niet als generaties worden opgevat als clusters van geboortecohorten. Lasslett wijst erop dat generaties niet kunnen worden vertegenwoordigd. Generaties zijn een amorfe groep zonder representatieve structuren. De afbakeningen tussen de generaties zijn vaak willekeurig. Maar vooral de vraag wat generaties als *partijen* zou kunnen (ver)binden, is moeilijk te beantwoorden. Bovendien zijn de partijen (generaties) per definitie in een ongelijke positie: de jongste generatie is nog bijna helemaal afhankelijk van de oudere. In zo’n situatie is een vrije overeenkomst of zijn vrije afspraken tussen generaties moeilijk denkbaar. Ten slotte impliceert de term contract dat het in de verhouding tussen generaties voornamelijk om juridische relaties (met afdwingbare plichten en gevolgde sancties bij niet-nakoming) zou gaan. De alledaagse ervaringen spreken dit tegen.

Men kan hoogstens in metaforische zin blijven spreken van ‘het contract tussen generaties’, zoals ook metaforisch over het sociaal contract wordt gesproken. Het sociaal contract is een theoretische constructie die een bepaalde lotsverbondenheid tussen burgers achteraf bestempelt tot een afsprakensysteem van rechten en plichten. Maar het sociaal contract is ontworpen voor de legitimatie van een democratisch-politiek systeem, wat voor de verhouding tussen generaties nu juist niet van toepassing is.

Toch is er in de verhouding tussen generaties wel sprake van een min of meer bestaand besef van verplichtingen over en weer, van een ‘onderlinge afspraak’ om elkaar – in de verschillende levensfasen – tot steun te zijn. Het stilzwijgende van het contract tussen generaties duidt op deze algemene verwachtingen, die bovendien al eeuwen oud zijn en als onderdeel van elke menselijke samenleving worden gezien. De oudere generatie (letterlijk de ouders) zorgt voor de jongere, die nog niet op eigen benen kan staan en volledig afhankelijk is. Later zal deze jonge generatie in een ‘natuurlijke verbintenis’, dat wil zeggen een dringende verplichting van moraal en fatsoen, gaan zorgen voor de oudere generatie die dan op haar beurt in afhankelijkheid (gebrek, gezondheidsproblemen, minder mobiel en krachtig) verkeert. De dichter Wordsworth noemde dit ‘the filial bond of nature’. Deze natuurlijke band tussen generaties kan op twee wijzen worden waargenomen. Generatie 1 (G₁) zorgt op tijdstip 1 voor generatie 2 (G₂); G₂ zorgt op tijdstip 2 voor G₃, maar op tijdstip 3 gaat G₂ weer voor G₁ zorgen en weer een tijd later G₃ voor G₂. Hier is duidelijk sprake van reciprociteit, een teruggeefvariant in de onderlinge verhouding tussen generaties. Doordat in vroegere tijden mensen gemiddeld veel vroeger stierven, is er veel vaker sprake geweest van een doorgeefvariant: zoals G₁ voor G₂ zorgde, zo zorgde G₂ voor G₃ en G₃ voor G₄ enzovoort. Het stilzwijgende hiervan was de van de oudere generatie overgenomen verplichting te zorgen voor de nieuwe generatie(s). Hierbij is geen sprake van reciprociteit in strikte zin, maar van solidariteit of doorgegeven verantwoordelijkheid: het eeuwige verbond tussen generaties. De natuurlijke band tussen biologische ouders en hun kinderen droeg ertoe bij dat deze zorgverplichting werd nagekomen. De natuurlijke banden strekken zich meestal uit tot drie generaties (zie Rawls 1972; Passmore 1974).

Door de moderne ontwikkelingen, met name door de gestegen levensverwachting, zou nu een teruggeefvariant kunnen ontstaan. Deze zal echter, door de inmiddels veranderde levensloop, met de vele verplichtingen die mannen en vrouwen hebben (zie ook hfdst. 8), moeilijker zijn te realiseren. Hier is het Spaanse spreekwoord van toepassing: “Eén moeder kan gemakkelijker zorgen voor acht kinderen, dan acht kinderen voor één moeder”.

Bovendien heeft de verzorgingsstaat inmiddels een flink deel van deze zorg voor de ouderen op zich genomen: financiële steun, gezondheidszorg, verpleeghulp en andere voorzieningen. De invloed van de statelijke verzorging op de ontwikkeling van een familiale verzorging is moeilijk precies vast te stellen (zie de volgende paragrafen), maar het is wel zeker dat de twee systemen op elkaar reageren. Hierdoor is het ook onduidelijker geworden op welke relaties, activiteiten of

voorzieningen het metaforische ‘contract’ tussen de generaties betrekking heeft. Gaat het primair om het bevorderen en vervolgens in stand houden van de onderlinge steun en zorg (financieel, psychisch en sociaal) of om het in stand houden van de statelijke verbintenissen die op grote schaal zijn ontstaan tussen de diverse leeftijdsgroepen en die vooral ten behoeve van de oudere leeftijdsgroepen zijn ontworpen?

De familiale steun van tegenwoordig – door volwassen kinderen gegeven aan hun behoeftig geworden ouders – bestaat vaak uit het helpen de toegang te vinden tot de bureaucratische, statelijke verzorgingssystemen. Op deze wijze ontstaan zelfs interessante anomalieën in de verhouding tussen generaties.

Op het microniveau willen veel ouderen hun spaargelden niet opmaken aan dure verzorgingsarrangementen en willen zij het liefst veel nalaten aan hun kinderen, terwijl dit voor collectieve financiering van de dure verzorgingssystemen juist nadelig is. Het ‘eigen huis opeten’, zoals dit tot voor enkele jaren moest voor de eigen dure verzorging in verzorgingstehuizen, is vanuit het macrosysteem logisch, maar stuit op microweerstanden. Een voor de hand liggende microgedraging schept een macroprobleem. Omgekeerd dragen ouders soms bij aan de individuele inkomstenkortingen van niet-succesvolle kinderen, bijvoorbeeld van bijstandsontvangers, terwijl dit naar de letter van de Algemene Bijstandswet niet hoeft en zelf het bureaucratische systeem verstoort. De ‘natuurlijke hulp’ (soms hulp in natura) mag officieel niet bekend worden: een voor de hand liggende microverhouding tussen twee generaties schept een macroprobleem.

Op microniveau kan de verhouding tussen generaties vaak nog heel goed zijn, waarbij de onderlinge betrekkingen gekenmerkt worden door genereusheid, terwijl de macroverhouding tussen de generaties meer en meer problemen tegevoet gaat. Als men spreekt van een vernieuwing van het contract tussen generaties, ‘a new generational contract’ (Walker 1996), zal men eerst onderscheid moeten maken tussen enerzijds de verhoudingen tussen generaties in familieverband, dus in de microsfeer, en anderzijds de verhoudingen tussen generaties in statelijk verband of in semi-statelijke verzekerings- en verzorgingssystemen, dus in de macrosfeer. De volgende twee paragrafen beschrijven de dimensies van deze verschillende soorten solidariteit.

3.3 SOLIDARITEIT IN MICROVERBAND

3.3.1 ALGEMEEN

In de microsfeer van het gezins- en familieverband vallen de generaties (hier in de betekenis van biologische afstamming) niet samen met de clustering van cohorten in de maatschappelijke sfeer. Een moeder van 75 jaar met een niet-werkende dochter van 50 jaar omspannen twee generaties op dezelfde wijze als een werkende moeder van 45 jaar met een werkende dochter van 20 jaar dat doen. De dochter in het eerste voorbeeld behoort tot dezelfde maatschappelijke generatie (in de zin van cohorten) als de moeder in het tweede voorbeeld.

Toch blijven de relaties tussen moeder en dochter, algemeen gezegd tussen ouders en kinderen, gedurende de gehele levensloop van belang. Zorgverwachtingen of de stilzwijgende verplichting tot wederzijdse steun in de familiale sfeer worden vaak geschaard onder de algemene noemer van intergenerationele solidariteit. Men verstaat hieronder de mate waarin verschillende generaties binnen een familieverband elkaar willen steunen en de facto zorg blijven verlenen (zie Komter et al. 1999, Rossi en Rossi 1990).

Het begrip solidariteit heeft hier betrekking op *informele relaties* tussen betrokkenen en derhalve niet op de formele verplichtingen die iemand aangaat als deelnemer in zogenoemde risicodelingssystemen (met name sociale zekerheid en gezondheidszorg). De informele aspecten van solidariteit tussen familieleden maken haar echter niet vrijblijvender. Hoewel solidariteit niet kan worden afgedwongen, leeft ze heel sterk als een gevoelde verplichting (*family obligations, filial duties*). De familiale solidariteit is een moeilijk analytisch uit elkaar te rafelen mengsel van wederkerigheid (*do ut des*), morele verplichting, verantwoordelijkheidsbesef en liefde. Er zijn pogingen gedaan om in empirisch onderzoek verschillende dimensies van solidariteit tussen generaties van elkaar te onderscheiden. Rossi en Rossi (1990) onderscheiden bijvoorbeeld:

- 1 contactsolidariteit (frequentie van bezoeken en telefoongesprekken);
- 2 functionele solidariteit (onderling hulpbetoon, klussen in huishouding e.d.);
- 3 waardeconsensus-solidariteit (dezelfde waarden aanhangen of trouw blijven aan de waarden van de ouders;
- 4 affectieve solidariteit (de mate van emotionele nabijheid en betrokkenheid).

Elk van deze vier vormen kon gemeten worden voor de wederzijdse betrekkingen tussen generaties (moeder-kind, vader-kind, kind-moeder, kind-vader). Op deze wijze kon per relatie de intensiteit van de solidariteit geschat worden, waarbij de *wederkerigheid* in hulpbetoon een opvallend prominente rol speelde: “those who give more also get more from the significant others” (Rossi en Rossi 1990:262).

In het onderzoek van Rossi en Rossi bleek voorts geen direct verband te bestaan tussen de mate van contactsolidariteit en waardeconsensus. Wanneer er slechts een geringe consensus over waarden bestond tussen ouders en hun opgegroeide kinderen, nam de bezoekfrequentie niet af. De bezoeken werden wel van kortere duur (geen uitgebreide logeerpartijen, maar bezoekjes van één middag of één avond). Ook werd hierbij *topic avoidance* geconstateerd: het opzettelijk vermijden van onderwerpen die tot (grote) ruzies kunnen leiden of die voor een van de partijen pijnlijk kunnen zijn. Ondanks affectie en wederkerigheid, blijken de familierelaties derhalve verplichtende en belastende aspecten te hebben, waarmee men echter meestal soepel leert omgaan.

De hulp en steun is sterk afhankelijk van de levensloop. In het begin gaat er meer hulp en steun van de ouders naar de kinderen (tot na de adolescentie). Daarna neemt de hulp van de ouders af en blijft een bepaalde lichte mate van functionele solidariteit (bijv. klussen) bestaan. Als de ouders ouder en afhankelijker worden, neemt de hulp gegeven door kinderen toe.

Rossi en Rossi zijn in hun uitvoerig onderzoek ook nog ingegaan op de reikwijdte van verwantschaps- en familieverplichtingen. Zij vroegen hun respondenten (afkomstig uit drie generaties) welk soort hulp en welke financiële steun in crisissituaties zij zouden (willen) geven aan verwanten in opwaartse, neerwaartse en zijwaartse lijn. Als contrast vroegen ze bij welke verwanten zij op feestdagen een bezoek zouden afleggen en of ze daarbij een geschenk zouden willen overhandigen. De sterkst gevoelde familieverplichtingen bestaan, blijkens dit onderzoek, in aflopende mate jegens: (1) eigen ouders; (2) eigen kinderen; (3) broers en zusters; (4) kleinkinderen; (5) schoondochters/zonen; (6) schoonouders; (7) grootouders. Stiefkinderen, stiefouders, neven en nichten, ooms en tantes komen hier achteraan. De laagste plaats is gereserveerd voor ex-echtgenoten. Deze, sociobiologisch gezien, niet onverwachte volgorde in familiebetrekkingen toont een stevige structuur in de mate van verplichting. Verplichtingen tussen verwanten, met name tussen (eigen) ouders en (eigen) kinderen, zijn in de moderne samenleving nog hecht verankerd. Maar het verplichtende karakter blijft verscholen door de begrippen die worden gebruikt om de verplichting te benoemen (solidariteit, moreel gevoel, ouderliefde, respect) of door de wederkerigheid ervan niet te veel op de voorgrond te plaatsen (cf. Finch 1994:240).

Tegen de achtergrond van deze algemene structuur van wederzijds gevoelde verplichtingen is de vraag gewettigd hoe het gesteld is met de feitelijk gegeven zorg en steun in Nederland. Deze vraag is vooral empirisch bestudeerd voor de zorg aan ouderen. Uit een onderzoek van het NIDI naar de informele steun aan ouderen, gegeven door hun volwassen kinderen, komt naar voren dat de belangrijkste steun aan hulpbehoevende Nederlandse mannen en vrouwen tussen de 55 en 89 jaar afkomstig is van de partner (63 %) en van de kinderen (25 %). Wanneer de partner door overlijden is weggefallen, is de steun van de kinderen het grootst (47 % aan vaders, 53 % aan moeders). Deze informele steun gaat echter gepaard met een ongeveer even grote mate van formele hulp. Wanneer de ouders ooit gescheiden zijn geweest, daalt de informele hulp van de kinderen aanzienlijk (tot 13 % voor hulp aan gescheiden vaders; de gescheiden moeders worden iets vaker informeel geholpen). Deze categorie 'alleenstaande' oudere ouders is voor het grootste deel op formele hulp aangewezen. De intergenerationele steun heeft hier haar grenzen, zo concluderen de onderzoekers Gierveld en Dykstra (Dykstra en Gierveld 1997, 1998; Gierveld 1998). De gevolgen van echtscheiding door de ouders worden op een langere termijn zichtbaar in de verminderde informele zorg, hetgeen verklaard kan worden uit de impliciete werking van wederkerigheid. De informele band bij gescheiden ouders en hun kinderen is kennelijk zwakker dan bij permanente relaties het geval is (zie ook Rossi en Rossi, 1990:237).

Uit ander onderzoek, onder andere door Komter en Schuyt, blijkt dat materiële steun (geld of geschenken) vooral gegeven wordt door ouders aan kinderen, terwijl de stroom van immateriële hulp en zorg meer gaat van kinderen naar ouders (Komter en Schuyt 1993). Deze resultaten van onderzoek komen nage-

noeg overeen met onderzoekingen uit de Verenigde Staten door Rossi en Rossi (1990) en uit Engeland door Qureshi (1996) en Qureshi en Walker (1989). In dit onderzoek kwam vooral naar voren dat kinderen de belangrijkste bronnen zijn van informele hulp, maar dat er aanzienlijke verschillen bestaan tussen de hulp gegeven door mannen en door vrouwen. De meeste hulp wordt gegeven door vrouwen tussen de 45 en 65 jaar (Qureshi 1996:106). De *common-sense* observatie dat informele hulp aan ouders vooral neerkomt op de schouders van één of meer van de aanwezige dochters of schoondochters wordt volledig bevestigd in dit onderzoek en in andere onderzoeken, zoals dat van Janet Finch (*Family Obligations and Social Change*, 1994).

Finch spreekt van een 'prescriptive altruïsm', een door de sociale omgeving in stand gehouden verwachting dat vrouwen zullen zorgen voor het zorgen. Walker (1996) wijst er echter op dat deze vanzelfsprekend gevonden zorgplicht het resultaat is van een bewust gevoerde sociale en economische politiek, waarin het gezin wordt gezien als de beste plaats waar informele zorg kan worden gegeven en waarin de vrouwelijke gezinsleden de eerst-verantwoordelijke hiervoor zijn. De ogenschijnlijke microzorgrelatie is in deze gedachtegang bepaald door een macrosociale ideologie van *familism*.

Zowel Finch als Walker benadrukken beide het gemengde karakter van de informele zorg en steun in de microsfeer. Allereerst is er een mengeling van affectie, wederkerigheid en plicht (Walker) of van morele en economische banden (Finch). Vervolgens wijzen beide auteurs er op dat de gezinsrelaties in de microsfeer niet onafhankelijk gezien kunnen worden van de context van het sociale beleid. De aanwezigheid of afwezigheid van bestaande sociale voorzieningen bepalen in belangrijke mate de *feitelijk* gegeven hulp door familieleden. Nederlands onderzoek bevestigt dit: Dykstra vermeldt dat 65 procent van de ondervraagden in haar onderzoek vindt dat bejaarde ouders eerst bij de overheid moeten aankloppen en dan pas bij hun kinderen; 93 procent vindt dat de overheid een primaire taak heeft voor het scheppen van voorzieningen voor hulpbehoevende en minder draagkrachtige ouderen (Dykstra 1998).

De mogelijkheden tot steun en zorg door kinderen zijn bovendien sterk veranderd (Finch 1994; Walker 1996). Walker wijst er op dat door de verlenging van de levensjaren van ouderen de *duur* en de *intensiteit* van de zorg voor deze groep is toegenomen, zo zelfs dat de kwaliteit van de zorg die gezins- of familieleden kunnen geven, te gering wordt en door meer ervaren beroepshulp moet worden aangevuld of vervangen.

De veranderingen in de levensloop (toegenomen arbeidsparticipatie van vrouwen, verhuispatronen, huisvesting) zouden eveneens zorgen voor een verminderde mogelijkheid tot feitelijke en adequate zorg in de microsfeer (zie hierover verder hfdst. 8, over zorg voor ouderen). De veranderingen in de levensloop zouden meer en meer botsen met de vanzelfsprekendheid van de verwachting dat het gezin de primaire bron is van informele sociale en medische zorg voor ouderen (Walker 1996:33).

Een belangrijke vraag voor de toekomst is of dit algehele patroon van zorgverplichtingen in de microsfeer verschillen vertoont voor etnische groeperingen. Het weinige onderzoek dat over dit onderwerp verricht is, bevestigt de verwachting dat er grote culturele verschillen te zien zijn. Rossi en Rossi bijvoorbeeld constateerden in hun onderzoek dat de etnische verschillen in gevoelde familieverplichtingen groter waren dan religieuze verschillen. Naast de verschillen in verwantschapsverplichtingen vonden zij ook dat in sommige culturen de verplichtingen zich uitstrekken tot een zeer ruim opgevat familie- en verwantschapsbegrip (Rossi en Rossi 1990:241). Waar in Europese/Angelsaksische culturen deze verplichting beperkt blijft tot het nucleaire gezin, sluit zij in andere culturen nog verre familieleden in. Het is niet te voorspellen of deze cultureel bepaalde patronen zich zullen handhaven of zich juist zullen wijzigen onder invloed van de Nederlandse (algemener: westerse) gewoonten en sociale systemen. Van belang is dat juist veel immigranten – door hun achterstanden in sociaal en economisch opzicht – in grotere mate afhankelijk zullen zijn van aanvullende bijstand (vanwege minder opgebouwde pensioen of AOW-rechten). De macrosolidariteit van sociale voorzieningen zal derhalve niet zo snel de microsolidariteit van de gezinsverplichtingen kunnen gaan vervangen.

3.3.2 GELD, GESCHENKEN EN ERFENISSEN

De mengeling van affectiviteit en reciprociteit tussen de generaties in de microsfeer komt eveneens tot uitdrukking in de materiële overdrachten: geld, goederen, erfenissen. Blijft men zorgen voor ouders uit respect of liefde of ook uit een subtiele verwachting van wederkerigheid (de beloning in de vorm van geschenken of een erfenis)? Zijn de relaties tussen ouders en kinderen onderworpen aan nutsoverwegingen zoals Verbon en Van Dalen (1998) suggereren of is het ‘nut van kinderen’ vermengd met morele motieven of met zelfgekozen verantwoordelijkheid?

Er bestaat weinig onderzoek op dit terrein van de ‘morele economie’ van generaties. Onderzoek naar de informele economie en giftrelaties laat zien dat de informele materiële overdrachten van ouders naar kinderen aanzienlijk zijn. Komter en Schuyt (1993) rapporteren in een representatief onderzoek onder 513 respondenten dat ouderen boven de vijftig jaar de hoogste geldbedragen (f670 gemiddeld per jaar) geven aan hun eigen kinderen, in vergelijking met bijdragen aan kerk, charitatieve instellingen, vrienden, kennissen en overige familieleden. De financiële steun gaat van oud naar jong. Men probeert de kinderen hier en daar een handje te helpen. De bedragen worden ‘om niet’ geschonken. Omgekeerd gaat het geven van immateriële steun en hulp vooral van jong naar oud. Er is sprake van een sterke wederkerigheid: wie goed doet, goed ontmoet – wie vaker iets geeft of steun biedt aan gezinsleden, ontvangt soortgelijke steun van anderen. Deze uitwisseling heeft echter ook het effect van uitsluiting: wie niet of minder vaak geeft, ontvangt zelf ook minder. Dit is in overeenstemming met de ook door Rossi en Rossi in hun onderzoek naar voren gebrachte conclusie van de selectieve werking van wederkerigheid (Rossi en Rossi 1990).

Op basis van hetzelfde onderzoek als dat van Komter en Schuyt, constateerden Komter en Volleberg (1998) verschillen tussen personen mét kinderen en personen zonder kinderen. Het ‘wederkerigheidsnetwerk’ van personen zonder kinderen bestaat vooral uit vrienden aan wie materiële goederen, geld, hulp en steun worden gegeven. Personen mét kinderen verlenen veel minder steun (materieel en immaterieel) aan vrienden (Komter en Volleberg 1998:35). Deze materiële overdrachten in de vorm van geldbedragen en geschenken, een welkome aanvulling op het budget van kinderen, vervullen doorgaans meer een symbolische bevestiging van de familieband dan dat ze substantieel bijdragen aan het levensonderhoud van volwassen kinderen. Dit ligt wellicht anders als het gaat om erfenissen, een overdracht in de microsfeer die bijna altijd van ouders naar kinderen of kleinkinderen gaat.

Over dit onderwerp is opvallend weinig bekend. Het CBS schatte, voor het jaar 1996, het totale nagelaten persoonlijke vermogen op 17,5 miljard gulden, afkomstig van 138.000 overleden personen (gemiddeld nagelaten vermogen 127.000 gulden). In 1981 verwierven echtgenoten via vererving gemiddeld 43.167 gulden tegenover kinderen 13.987 gulden (CBS 1986:23). Onderzoekingen over dit onderwerp in de microsfeer zijn schaars, hetgeen te betreuren valt omdat het belang van meer inzicht in deze vorm van overdrachten tussen generaties theoretisch en praktisch valt te beredeneren. Het bezit van een eigen huis is de afgelopen veertig jaar toegenomen van gemiddeld 20 procent naar 50 procent van de bevolking, met grote verschillen tussen het woningbezit in grote steden en op het platteland. In de afgelopen veertig jaar is het vermogen van oudere leden van de samenleving, waaronder veel leden van de babyboomgeneratie, via eigen woningbezit, eveneens sterk gestegen. Op deze wijze valt een veranderd patroon van overdrachten via erfenissen te verwachten in de komende tien tot dertig jaar. Welke consequenties heeft dit overdrachtpatroon op de totale verdeling van vermogen binnen en tussen generaties?

Generatieonderzoekers in Engeland hebben een poging gedaan deze veranderingen in nalatenschappen en woningbezit in kaart te brengen. Janet Finch bestudeerde 800 nalatenschappen, verdeeld over de jaren 1959, 1969, 1979 en 1989 (om de invloed van het toegenomen woningbezit te meten). Van alle erfenissen ging 82 procent exclusief naar familieleden en 14 procent naar een mengvorm van familie en niet-familie. Verreweg de belangrijkste erfgenamen waren – naast de langstlevende echtgenoot of echtgenote – de kinderen. Er is een algemeen patroon om de bezittingen over de leden van het kerngezin te verdelen. Bij de gewone huisgezinnen, waar geen zeer grote vermogens worden overgedragen, wordt het vermogen gelijkelijk verdeeld over de kinderen. Bij zéér omvangrijke vermogens bestaat nog steeds een discussie over het beginsel van de primogenituur, waarbij de oudste erfgenaam alles verwerft om het bezit in volle omvang in stand te houden. Omdat over het geheel genomen de ‘gewone’ erfenissen over velen verdeeld worden, concludeert Finch dat de effecten van erfenissen niet erg groot zijn en bovendien erg diffuus. Wel is het zo dat huiseigenaren hun woningbezit overdragen aan een jongere generatie die voor het grootste deel zelf

ook reeds huiseigenaar is. In de microsfeer behoeft dit patroon geen doorslaggevende gevolgen voor de levensloop te hebben, in de macrosfeer heeft het wel degelijk gevolgen. Door het toegenomen woningbezit wordt het normaler dat financiële reserves beschikbaar komen via erfenissen voor meer *middle-class*-gezinnen. Dit scheidt tegelijkertijd een duidelijker groep van niet-woningbezitters, die afhankelijker zal blijven van publieke overdrachtsmechanismen. Dit is van belang indien meer en meer een beroep zal worden gedaan op eigen verantwoordelijkheid of eigen vermogen (Finch 1996; Hamnett 1996).

Voor Nederland constateerde De Regt (1993) in haar studie *Geld en gezin, financiële en emotionele relaties tussen gezinsleden* dat het bij erfenissen om meer gaat dan uitsluitend om geld en goederen. Erfenissen reflecteren ook liefde en zorg, erkenning en genoegdoening. Veel ruzies om erfenissen gaan meer om emotionele zaken dan om puur materiële, hoewel het ene verborgen kan gaan achter het andere. Het 'normale' patroon in Nederland, dat wil zeggen in gezinnen waar het bij de erfenissen om bescheiden bedragen gaat, wijkt niet af van hetgeen door Finch en Hamnett is geschetst voor Engeland. Het geëigende patroon is dat de langstlevende echtgenoot of echtgenote de belangrijkste erfgenaam wordt, waarbij kinderen hun legitieme portie later ontvangen. Kinderen blijven ook in Nederland de belangrijkste erfgenamen. Evenals Finch constateert De Regt dat de betekenis van erfenissen voor de kansen voor kinderen in de moderne samenleving is afgenomen, maar dat de emotionele betekenis van erfenissen juist is toegenomen: "Waarschijnlijk willen ouders met het geld dat zij nalaten, voor de laatste keer hun zorg en liefde voor de kinderen demonstreren en met het doorgeven van bezit de continuïteit tussen de generaties symboliseren" (De Regt 1993:132).

3.3.3 DE WETTELIJKE ONDERHOUDSP LICHT

De solidariteit tussen generaties in de microsfeer is niet uitsluitend een kwestie van affectieve binding, wederkerigheid of verantwoordelijkheid. Gedurende lange tijd werd financiële solidariteit wettelijk afgedwongen via de zogenoemde onderhoudsplicht, die bestond tussen ouders en hun volwassen kinderen. Voor de komst van de AOW waren ouderen die niet langer in staat waren in hun eigen onderhoud te voorzien, afhankelijk van hun kinderen, van de armenzorg of van liefdadigheid. De geschiedenis van de Nederlandse Armenwetten van 1854 en 1912, of van de *Poor Laws* in Engeland, laat zien dat bij de particuliere ondersteuning steeds eerst verwezen werd naar de financiële mogelijkheden van de familieleden om bij te springen. Familie- en statelijke zorg werden nog gezien als alternatieven van elkaar. Er bleef dan ook een verhaalsrecht op de kinderen bij verlening van statelijke bijstand.

De AOW van 1957 en de Algemene Bijstandswet van 1964 hebben in feite deze onderhoudsplicht tussen ouders en kinderen verbroken, tot een dode letter gemaakt – hoewel de plicht formeel in het nieuwe Burgerlijk Wetboek bleef opgenomen. Het verhaalsrecht werd echter beperkt tot echtgenoten en ex-echt-

genoten en werd niet meer van toepassing geacht op de relatie tussen ouders en volwassen kinderen. Sinds de Algemene Bijstandswet kunnen ouders bij behoefte kiezen of zij een beroep willen doen op de overheid of op hun meerderjarige kinderen. De familiale solidariteit van kinderen jegens hun ouders beperkt zich tegenwoordig vaak tot informele financiële steun of informele hulp en zorg, inclusief de hulp van succesvolle kinderen aan hun minder succesvolle ouders om de weg te vinden naar de formele systemen van steun en zorg en de aanvraagformulieren in te vullen.

3.4 SOLIDARITEIT IN DE MACROSFEER

3.4.1 ALGEMEEN

De hiervoor genoemde voorbeelden van de onderhoudsplicht tussen ouders en kinderen en van erfenissen, geven aan dat het onderscheid tussen de microsfeer en de macrosfeer niet waterdicht te maken is. Wettelijke regels hebben uit de aard der zaak een macrokarakter, ook al hebben zij betrekking op relaties tussen generaties in de microsfeer. Het afdwingen van solidariteit op microniveau leidt echter vaak tot conflicten en onenigheid – reden waarom de wetgever altijd terughoudend is geweest te sterk in de privésfeer binnen te dringen.

Bij de solidariteit op macroniveau is er echter wél sprake van dwang en verplichting. Het betreft dan de wettelijke verplichting tot deelname aan collectieve verzekeringssystemen en collectieve ziektekostenverzekeringssystemen. Via belastingen dragen alle burgers bij aan de sociale voorzieningen voor ouderen, kinderbijslag voor ouders en kinderen of studiefinancieringssystemen voor leerlingen en studenten. Het begrip ‘generatie’ verandert in de macrosfeer: het gaat niet zozeer om betrekkingen tussen ouders en (volwassen) kinderen, maar om de algemene verhouding tussen leeftijdsgroepen en cohorten, en om de verhouding tussen de werkende bevolking als geheel en de groep gepensioneerden als geheel.

Maar ook het begrip solidariteit krijgt op macroniveau een andere invulling. Solidariteit betekent hier het gemeenschappelijk opbrengen van geldelijke fondsen (via premieheffing of belastingen), waaruit inkomensoverdrachten aan groepen ontvangers kunnen worden betaald. Macrosolidariteit wordt via collectieve uitgaven en verzekeringssystemen georganiseerd en hierin onderscheidt zij zich enerzijds van de informele, niet georganiseerde ondersteuning van elkaar in de microsfeer, anderzijds van de wereldwijde, soms spontane, soms georganiseerde ondersteuning van de slachtoffers van allerlei rampen (overstromingen, aardbevingen, burgeroorlog en andere gewelddadige conflicten).

Hulpbehoefte staat bij al deze vormen van solidariteit centraal, maar de solidariteit van de collectieve systemen is de meest geëvolueerde en geïnstitutionaliseerde. Het wereldwijd betoon van verantwoordelijkheid kan niet worden afgedwongen, de collectieve solidariteit in eigen kring wel.

De collectieve solidariteit heeft bovendien een hele ontwikkelingsgang doorgemaakt. De oorspronkelijke saamhorigheid van arbeiders die zich collectief te weer

stelden tegen de gevaren van industriële arbeid (ongevallen, ziekte, werkloosheid), veranderde in samenwerkingsovereenkomsten tussen werkgevers en werknemers. Later werden op collectief niveau afspraken gemaakt door de vertegenwoordigers van werkgevers en werknemers, hierin wettelijk gesteund door de overheid. In de ontwikkeling van de verzorgingsstaat heeft de solidariteit zich omgevormd van een warm groepsgevoel en een groepsbelang (*the sharing of risks and feelings*) tot een vorm van verlicht eigenbelang: door risicodeling en risicodkking stelt men zich rationeel te weer tegen de grote financiële risico's van werkloosheid, ziekte, ouderdom en andere gebreken. Het behoren tot een bepaalde groep is thans niet meer doorslaggevend voor deelname aan de solidariteit van een moderne verzorgingsstaat. Economische en sociologische theorieën verklaren deze vormen van solidariteit uit de rationele keuzen van individuen. Hierbij houdt men echter wel vast aan het begrip solidariteit (Coleman 1990; Raub 1997).

Collectieve solidariteit komt in verschillende vormen voor:

- a individuele verzekeringen (levensverzekering, brandverzekering e.d.);
- b collectieve verzekeringen door werkgevers afgesloten voor werknemers (pensioenen);
- c collectieve verzekeringen waarvan de deelname verplicht is gesteld door de overheid (AOW, ANW, werknemersverzekeringen).

Binnen deze vormen wordt nog onderscheid gemaakt tussen kanssolidariteit (identieke risico's bij homogene groepen) en subsidiërende solidariteit (groepen met laag risico betalen mee aan de groepen met hoge risico's). Op deze wijze georganiseerd is er een vernuftig stelsel ontstaan waarbij allerhande risico's van de moderne samenleving worden verdeeld en gespreid over uiteenlopende bevolkingsgroepen met telkens verschillende risicoprofielen. Zo worden er onder andere bijdragen gegeven door:

- de gezonden aan de kosten voor de ongezonden;
- de gelukkigen zonder arbeidsongeval aan de opvang van de pechvogels;
- de mensen met een hoog inkomen aan de groepen met een laag inkomen (solidariteit bij premieheffing);
- de kinderlozen aan de kosten voor kinderen van gehuwden en voor nabestaanden (kinderbijslag);
- de alleenstaande en buitenshuis werkende vrouwen aan de kosten van levensonderhoud van de niet-buitenshuis werkende vrouwen;
- de mannen aan de AOW-uitkeringen van de gemiddeld langer levende vrouwen;
- de jongeren aan de pensioenen van de ouderen (intergenerationele solidariteit);
- de tweeverdieners aan de alleenverdieners (bij AOW-premie en ziekenfondsverzekering).

De solidariteit tussen generaties komt vooral bij de collectieve pensioenregelingen en bij de AOW (via het zgn. omslagstelsel) naar voren. Bij eindloonsystemen is de solidariteit sterker dan bij middelloonsystemen, omdat ouderen meestal meer dienstjaren hebben dan jongeren en een daaraan gekoppeld hoger eindsala-

ris. Het kan hierbij om hoge bedragen gaan, die door de gehele collectiviteit van verzekerden moeten worden opgevangen, dus ook door jongeren en werknemers met een lager salaris.

In al deze stelsels van verzekering en verzorging worden de onderlinge verschillen in risico's van de verzekerden steeds zichtbaarder (gemaakt) en hierdoor ontstaat een verdere rationalisering van de risicodeling. De *sharing of risks* heeft inzicht geleverd in de *risks of sharing*. De belangrijkste hiervan zijn het *free-riders*probleem (wel halen, niet betalen) en het ontstaan van grote anonieme bureaucratieën, waardoor er van de kant van verzekerden en verzekeraars een onpersoonlijk, onverantwoordelijk of berekend gedrag kon ontstaan. Deze problemen hebben aanleiding gegeven om de systemen van sociale zekerheid en andere collectieve verzorgingsstelsels te herzien. Risicosolidariteit wordt geprivatiseerd, zodat die nog meer onderworpen wordt aan rationele keuzen en de berekening van voor- en nadelen van de verschillende verzekeringssystemen. Een terugtrekkende overheid en individualisering in de levensstijlen hebben deze ontwikkeling van de collectieve solidariteit naar flexibelere vormen van solidariteit versneld. Jongeren met lagere risico's kunnen zich nu eerder onttrekken aan de verplichte solidariteit.

3.4.2 DE BABYBOOMGENERATIE VERSUS DE BABYBUSTGENERATIE?

In de ontwikkeling van de verzorgingsstaat met zijn vele vormen van collectieve solidariteit lag het accent op de herverdeling van inkomens en risico's tussen de meer draagkrachtige groepen en de minder draagkrachtige. Vanzelfsprekend lag hierbij het accent op de intragenerationele verdeling. De keuze in 1957 voor het omslagstelsel in de AOW versterkte dit nog. Door dit accent zijn twee andere aspecten van de collectieve solidariteit van de verzorgingsstaat grotendeels aan het oog onttrokken. Ten eerste het feit dat veel collectieve stelsels impliciet rekening hielden met de verzorgende capaciteiten en activiteiten van de niet-buitenshuiswerkende vrouwen; dit was de eerste stille of verzwegen pijler van de verzorgingsstaat. Ten tweede het feit dat in bijna alle collectieve verzekeringsstelsels sprake was van intergenerationele solidariteit, met name in de AOW en de ziektekostenverzekeringen. Jongeren met weinig risico's betaalden voor ouderen met hogere risico's, de tweede stille pijler van de verzorgingsstaat. Beide stille pijlers komen nu duidelijker in beeld. De eerste door de veranderingen in de levensloop, met name van vrouwen, die meer mee gaan doen aan betaalde arbeid, de tweede door de veranderde demografische samenstelling van de bevolking (vergrijzing).

Dit laatste punt, de vergrijzing, wordt door sommige auteurs aangegrepen voor een beschuldiging aan het adres van een specifieke generatie, de *babyboomers* (let op: hier verspringt het economische generatiebegrip van werkenden versus gepensioneerden plotseling weer naar het sociologische generatiebegrip van cohorten met een bepaalde historische ervaring, maatschappelijke kansen en een bepaalde groepsmentaliteit). In een analyse van Thomson (1989, 1992)

wordt de verzorgingsstaat gezien als het georganiseerde eigenbelang van een bijzondere generatie, de babyboomers van direct na de Tweede Wereldoorlog. Thomson (1989:35) schrijft:

Members of the welfare generation are now arriving at old age with assets, expectations and histories of benefits quite unlike those of their predecessors, and it remains to be seen whether the young who are expected to make growing transfers to them will feel bound to do so. At the end of the twentieth century the implicit welfare contract that binds members of successor generations is up for renegotiation – and the aged stand right at the centre of this with a great deal to lose.

Thomson verwijt de babyboomgeneratie *selfish* en *greedy* gedrag. Die generatie heeft uitstekende onderwijsvoorzieningen gekend, heeft goede pensioenen en andere ouderdagsvoorzieningen voor zichzelf ontwikkeld, heeft geprofiteerd van sociale zekerheid, voordat die werd verminderd of veranderd en heeft lange tijd politieke sleutelposities in handen gehouden. Zij vormt tenslotte nog steeds een stevig electoraal potentieel. Op al deze punten (onderwijs, sociale zekerheid, vermogensvorming en pensioenen en electoraal belang) zijn de vooruitzichten van de jongere leeftijdsgroepen slechter. De internetgeneratie trekt aan het kortste einde, aldus Thomson.

Thomson richt zich in eerste instantie op de verzorgingsstaat van Nieuw-Zeeland, waar de regelingen ten behoeve van een bepaalde generatie wellicht gunstiger waren. Het is opvallend dat het thema van de *generational equity* sterk in de publieke discussie naar voren is gebracht in verzorgingsstaten met een duidelijk liberaal-kapitalistisch karakter (de Verenigde Staten, Engeland, Australië en Nieuw-Zeeland). In de meer corporatistisch ingerichte verzorgingsstaten van West- en Noord Europa is de verzekering van ouderdomspensioenen en AOW veel minder omstrede en vinden velen de handhaving van de aanspraken op verzorging nog steeds vanzelfsprekend. De Eurobarometer, die opvattingen weergeeft van inwoners van alle landen van de Europese Unie, toont een sterke tot zeer sterke ondersteuning voor de verzekering van een fatsoenlijke oude dag voor ouderen (Walker 1993:15).

Verzorgingsstaten met een individualistische cultuur (de vs, Australië, Nieuw-Zeeland) benaderen het vraagstuk van de generaties kennelijk anders. In deze landen wordt de verdeling op één moment in de tijd (welk deel van het electoraat krijgt welk aandeel in de collectieve goederen?) sterker benadrukt dan de verdeling van hulpbronnen over de verschillende levensperioden. De wording van de collectieve solidariteit in de Europese verzorgingsstaten heeft een zeker solidariteitsbewustzijn voor de gehele levensduur bevorderd: wie nú jong en gezond is, kan straks ook oud en ongezond worden. Hier past veel meer de *prudential-life-span* benadering van Daniels, die de leeftijdsgroepen niet ziet als concurrenten van elkaar, maar als groepen die een gehele levensloop met elkaar delen (zie hfdst. 2). Vanuit dit beginsel van een verstandige voorzorg voor de hele levensloop zouden jongeren met een laag gezondheidsrisico niet weg

hoeven te lopen uit de collectieve gezondheidsverzekeringen, maar blijven zij er deel van uitmaken in de verwachting dat er adequate hulp en voorzieningen zijn als zij zelf oud zijn. Het probleem van de ‘zware lasten van de vergrijzing’ is dus zelf afhankelijk van een bepaalde politieke ideologie. Het individualistisch ingesteld neoliberalisme ziet de last van de vergrijzing veel zwaarder dan een meer collectief-solidaire ideologie.

Net zoals er in de microsfeer tussen ouderen en jongeren sprake is van geven en nemen, zo kan de verhouding tussen leeftijdsgroepen in de macrosfeer ook beheerst worden door het besef van onderlinge afhankelijkheid en solidariteit. Men kan ouderdom gaan zien als een ‘last’, maar ook als een ‘verdienste’ of als een ‘nieuwe mogelijkheid’ (Phillipson 1996:218). Afhankelijk van deze instelling is een conflict over de verdeling tussen de generaties meer of minder waarschijnlijk. Van wederkerigheid tussen leeftijdsgroepen in strikte zin is geen sprake. De contribuerende leeftijdsgroepen krijgen financieel niet iets ‘terug’ van de ontvangende leeftijdsgroepen. Zij hopen slechts dat de jongere leeftijdsgroepen jegens hen hetzelfde zullen blijven doen als zij nu doen ten opzichte van de ouderen. Het gaat hierbij om de identificatie met de hele levensloop, geholpen door ervaringen van collectieve solidariteit. Als de ene ‘generatie’ in staat is gesteld te studeren, wil die ‘generatie’ dat ook handhaven voor de na haar komende ‘generaties’. De wederkerigheid tussen leeftijdsgroepen is vooral een kettingreactie van doorgeefsolidariteit. Wederkerigheid op macroniveau laat zich nog het beste formuleren in een variant op de gulden regel: wat gij niet wilt dat uw generatie geschiedt, doet dat ook een andere generatie niet.

3.4.3 VERTROUWEN EN DE REPUTATIE VAN DE OVERHEID

Het benadrukken van de onderlinge afhankelijkheid, gedurende de gehele levensloop, van de verschillende generaties, staat of valt met het vertrouwen dat de kettingsolidariteit, of in andere woorden het stilzwijgende contract tussen de generaties, *niet* wordt verbroken. Dat vertrouwen moet met name bestaan bij de jongere generaties, die de toename in lasten voor een groot deel zullen dragen. De bereidheid hiertoe zal groter zijn naarmate er een zekere continuïteitsgarantie wordt gegeven of naarmate de kosten van het verbreken van het contract hoger zullen zijn. Uit onderzoek blijkt dat op dit moment de bereidheid van de jongere generaties om te blijven opkomen voor de aanspraken van de oude generatie groot is, maar dat de verwachting dat zij dezelfde aanspraken zullen kunnen handhaven voor hun oude dag tanende is (Ester, Vinken, Diepstraten 1999). Het vertrouwen tussen de generaties kan derhalve verbeterd worden.

Vertrouwen is een belangrijke schakel in de sociale cohesie. Recentelijk hebben verschillende auteurs aangetoond dat onderling vertrouwen een noodzakelijke voorwaarde is voor een voorspoedige economische ontwikkeling (Putnam 1993; Fukuyama 1994; Hollis 1998). Vertrouwen ontstaat mede door aandacht te besteden aan de rol van wederkerigheid in sociale relaties: het subtiele spel van geven en nemen in het kader van een gemeenschappelijk geformuleerd doel.

In de verhouding tussen generaties op microniveau is dit patroon van geven en nemen, zoals wij in de vorige paragraaf zagen, goed bewaard. Op macroniveau kan het vertrouwen tussen de generaties worden verstoord indien het sluimerende conflict over de verdeling van de lasten van veroudering éézijdig wordt beslecht ten nadele van de jongere leeftijdsgroepen. Dit kan leiden tot een tegenreactie die de voorzieningen voor ouderen op het spel zet en tot onaanvaardbaar niveau vermindert. Het vertrouwen tussen de generaties kan echter worden bewaard indien de balans in lusten en lasten wordt bewaakt en de garanties voor de toekomst worden gegeven voor *alle* generaties:

aging is an issue for generations, but it is also a question to be solved with generations. The role of the state and key economic and social institutions will be central in managing an aging population. Responsibility for this cannot be put aside in the task of developing appropriate policies for the twenty-first century. (Phillipson 1996:220)

De overheid is de eerst aangewezen instantie die het vertrouwen tussen de generaties moet bevorderen omdat zij het eeuwige leven bezit en omdat zij de potentie bezit om marktfalen te corrigeren. In de economie wordt vertrouwen opgevat als de reputatie dat men zijn beloften zal kunnen en willen nakomen. Omdat generaties als losse verzamelingen dit niet van elkaar kunnen eisen, zal de overheid als bemiddelende instantie hiervoor moeten optreden. Het onderlinge vertrouwen tussen generaties komt dus neer op de reputatie van de overheid dat beloften over het handhaven van aanspraken op oudedags-, gezondheids- en verzorgingsvoorzieningen *voor alle generaties* zullen worden nagekomen. Dit zal geen eenvoudige zaak zijn, omdat die belofte zich over een zeer lange horizon uitstrekt, terwijl de overheid vaak met de noodzaak van kortetermijnbeleid en beslissingen geconfronteerd wordt. De solidariteit tussen generaties op macroniveau vereist derhalve een herijking of herziening van bepaalde aspecten in de verhouding tussen leeftijdsgroepen, met gelijktijdige handhaving van de algemene garantie van de door iedere generatie nog bewust gewilde en gekoesterde aanspraken.

3.5 DE VERHOUDING TUSSEN HET MACRO- EN MICRONIVEAU

Op verschillende plaatsen werd in de vorige twee paragrafen terloops vermeld dat een bepaald patroon van solidariteit in de microsfeer afhankelijk was van bepaalde condities in de macrosfeer. Zoals bijvoorbeeld de bereidheid om voor de eigen familieleden in te springen, die mede kan afhangen van de aanwezigheid van formele voorzieningen van zorg of opvang. Omgekeerd is de continuering van stelsels van collectieve solidariteit afhankelijk van de mate waarin informele hulp en zorg beschikbaar blijven. Als de mogelijkheden tot informele hulp volledig zouden wegvallen, dan zouden de formele systemen exploderen.

De aan- of afwezigheid van wettelijke verplichtingen – zoals bij de onderhouds-plicht of studiefinanciering – bepalen in sterke mate hoe generaties zich in de microsfeer tegen over elkaar opstellen, althans in hun financiële betrekkingen. Over de invloed van een dergelijke door de staat mogelijk gemaakte verlichting van financiële verplichtingen op de onderlinge affecties of emotionele betrekkingen is veel gespeculeerd. Zowel bij de parlementaire behandeling van de Algemene Bijstandswet in 1963 als bij de invoering van het stelsel van studiefinanciering in 1982 werd als mogelijk maatschappelijk gevolg geopperd dat de banden tussen ouders en kinderen losser zouden worden (De Regt 1993). Toch zijn er maar weinig empirische aanwijzingen dat deze gevolgen zich feitelijk hebben voltrokken. Ze zijn ook zeer lastig empirisch vast te stellen, omdat beide systemen, de formele en de informele, steeds een rol blijven spelen in de onderlinge verhoudingen. Er is op zijn minst een permanente wisselwerking tussen solidariteit op microniveau en die op macroniveau. (Overigens is het onderscheid tussen de macro- en microsfeer niet identiek aan het eveneens relevante onderscheid formeel-informeel: de formele verplichting tot verzorging is wettelijk verankerd (macroniveau) maar wordt in de microsfeer gerealiseerd).

In de discussie over mogelijke relaties tussen het macroniveau en het microniveau, preciezer gezegd tussen statelijke solidariteit en familiale solidariteit, worden vaak vier thesen verdedigd:

- 1 de substitutiethese: informele en formele zorg en steun vervangen elkaar over en weer;
- 2 de verdringingsthese: de formele zorg en steun verdringen of verminderen de informele zorg en steun;
- 3 de aanvullingsthese: formele en informele zorg en steun bestaan naast elkaar, met ieder een eigen patroon;
- 4 de these van de communicerende vaten: bij een hoog niveau van formele zorg en steun, treft men een eveneens hoog niveau van informele zorg en steun; idem bij een laag niveau.

Elke these wordt gekenmerkt door een mengeling van ideologische uitgangspunten, praktische wenselijkheid en empirische aanwijzingen. Zo is met name de *substitutiethese* krachtig naar voren geschoven door bezuinigende, neoliberale regeringen (in Engeland tijdens de regering-Thatcher, in Nederland tijdens de bezuinigingsrondes in de jaren tachtig). De gedachtegang is als volgt. Historisch gezien hebben statelijke steun en zorg de informele steun en zorg van gezin en familie opgevolgd. Daardoor is de familiale solidariteit verminderd. Indien dit proces in omgekeerde richting weer zou worden ingezet – door te snoeien in statelijke voorzieningen –, zou de onderlinge steun en zorg door gezinsleden vanzelf weer terugkomen. Het normatieve uitgangspunt – het gezin hoort de plaats van de eerste solidariteit te zijn – bepaalt zowel de politieke besluitvorming als de empirische beoordeling van ingewikkelde sociale processen.

Tegen de substitutiethese is ingebracht dat familiale zorg, met name voor de arme en allerarmste gezinnen, pas echt mogelijk is geworden door een bepaalde mate van statelijke, collectieve steun en verzorging (De Regt 1993). Als er geen voldoende materiële basis is voor familiale steun, zal die niet vanzelf uit de gezinskern ontstaan. Arme ouders krijgen vaak arme kinderen, zodat die later ook niet gemakkelijk voor hun in afhankelijkheid en armoede verkerende ouders kunnen zorgen. De substitutiethese zou wellicht de meeste empirische basis hebben voor de *middle-class*gezinnen, die in zeer ruime mate mede zijn gaan profiteren van de formele voorzieningen die voor de armste groepen waren ontworpen. Toch is de vroegere informele zorg op microniveau niet goed te vergelijken met de via collectieve financiering verzekerde zorg op macroniveau. De zorg is namelijk in de loop der tijd sterk veranderd en uitgebreid. Wat nu onder zorg valt, werd voor een groot deel vroeger niet verstrekt (fysiotherapie, dotteren, taxivergoedingen e.d.)

De *verdringingsthes*e lijkt erg op de substitutiethese. Ze stelt eveneens dat de formele, door de staat of collectiviteit gearrangeerde steun en zorg, de familiale steun en zorg hebben verminderd. Maar de gevolgen hiervan worden negatiever ingeschat en in een cultuurpessimistisch kader geplaatst. De solidariteit van gezin en familie op microniveau is niet slechts verminderd, maar dreigt zelfs uit te sterven. De formele steun heeft de informele steun en zorg geatrofieerd. Anders dan de neoliberalen veronderstellen, zijn de informele zorgvormen dan ook niet meer terug te roepen. In de plaats van zorgende familieleden zijn, mede door de uitvoerige staatsbemoeienis, individualistisch ingestelde, calculerende burgers gekomen (Zijderveld 1979). De verdedigers van de verdringingsthes e betreuen deze ontwikkelingen, dat is hun normatieve uitgangspunt, en zij constateren tegelijkertijd veel voorbeelden van verloren gegane solidariteit. Historici betogen evenwel dat in vroeger dagen de gezinssolidariteit niet veel groter was dan tegenwoordig (McFarlane 1978) en dat het individualisme van veel oudere datum is dan de laatste veertig jaar. (Eer)herstel van het maatschappelijk middenveld is het beleid dat voortvloeit uit de verdringingsthes e. Het is inderdaad opvallend dat voorstellen om de solidariteit tussen generaties te bevorderen in de mesosfeer nagenoeg ontbreken. Penninx (1999a, 1999b) heeft als één van de weinigen gepleit voor intergenerationele netwerken op buurtniveau om, naar Amerikaans voorbeeld, de cohesie in wijken te versterken door oud en jong meer met elkaar te laten samen werken.

De voorstanders van formele zorg- en steunarrangementen zijn de laatste twintig jaar in de verdediging gedrongen. Zij wijzen er graag op dat empirisch gezien de substitutie- en verdringingsthes e weinig steun ondervinden. Vrijwillige hulp en vrijwilligerswerk zouden nauwelijks zijn verdwenen uit de moderne samenleving; de onderlinge bindingen tussen gezinsleden zouden evenmin zijn verminderd. Hoewel er een proces van individualisering en gezinsverdunding is opgetreden, betekent dit volgens hen geenszins dat onderlinge hulp en steun tussen individuele gezinsleden of tussen vriendennetwerken niet bestaan. Formele en informele systemen van hulp en steun bestaan naast elkaar,

volgens deze aanvullingsthese. Mensen die hulp behoeven, weten beide systemen aan te boren en van beide systemen in wisselende omstandigheden gebruik te maken. In een onderzoek van Dykstra en Gierveld (1997) werd erop gewezen dat degenen die het vaakst *informele* hulp ontvingen, ook degenen waren die het meest gebruik gemaakt hadden van *formele* hulp. Het gezin komt niet pas na de formele hulp, maar is het best op te vatten als een eigen, zelfstandige institutie, met eigen codes en wetten, die zich noch laat verdringen noch als totaal opvangcentrum zou kunnen worden beschouwd. De twee systemen vullen elkaar aan en houden ieder een eigen bestaansrecht.

Een sterkere variant van de aanvullingsthese vormt de door Komter, Burgers en Engbersen geformuleerde these van de *communicerende vaten*: een hoog niveau van formele zorg en steun trekt ook een hoog niveau van informele zorg aan. Omgekeerd, als door bezuinigingen of andere inkrimpingen het niveau van formele zorg vermindert, dan worden ook de mogelijkheden tot informele zorg minder (bijv. in achterstandswijken, waar de aanwezigheid van buurtcentra de ondersteuning van andere, minder formele patronen van steun stimuleerden; bij sluiting van het centrum verdwijnen ook de informele patronen). Een actieve overheid schept voorwaarden voor een ruimer particulier initiatief (Komter et al. 1999: 85).

De vier bovengenoemde thesen over de wisselwerking tussen solidariteit in de macrosfeer en in de microsfeer zijn nog niet uitputtend empirisch geverifieerd of, vanwege de impliciete normatieve veronderstellingen, ook niet uitputtend te verifiëren. Het aangevoerde 'bewijsmateriaal' is telkens verschillend en varieert in historische of sociale context. Voor de solidariteit tussen generaties betekent dit dat de politiek-ideologische context van belang blijft om de verschillende vormen van statelijke en familiale steun te beschrijven en te benutten. De solidariteit tussen ouders en kinderen speelt zich af binnen de context van een modern, breed uitgewaaierd systeem van overheidsverzorging en kan daarvan ook niet meer los worden gezien. De eisen aan hulp en verzorging hebben de invloed van professionele zorg ondergaan, zodat uitsluitend verzorging door leden van het eigen kerngezin kwalitatief meestal niet meer voldoet. Het is juist een mengeling van micro en macro die een adequate zorg kan opleveren.

Deze conclusie komt overeen met die van een aantal Engelse onderzoekers. Finch (1994: 242) komt tot de conclusie dat het onderscheid tussen de macro- en microsfeer maar beter achterwege kan worden gelaten, omdat zelfs het gevoel van familieplicht en de verinnerlijkte dwang om de eigen gezinsleden niet aan hun lot over te laten, blijvend is gevormd door de denkbeelden die in de moderne verzorgingsstaat zijn ontstaan. De wederzijdse zorg en steun, solidariteit, in de microsfeer vindt niet plaats in een sociaal vacuüm.

Alan Walker, ten slotte, wijst erop dat pogingen om de privésolidariteit weer sterker te maken, het resultaat zijn van een duidelijke neoliberale politieke ideologie, die om algemene economische en fiscale redenen de omvang van over-

heidsverzorging wil verminderen. De ouderenzorg wordt hierdoor primair als een zware financiële en fiscale last afgeschilderd. De privésfeer is daarmee object geworden van politiek ingrijpen, hetgeen de onmogelijkheid nog eens onderstreept om macro en micro van elkaar te scheiden. Hoe zwaarder men de financiële last van de vergrijzing voorstelt, hoe sterker men een potentieel conflict tussen generaties aanwakkert en hoe meer een beroep zal worden gedaan op de familiale solidariteit van de microsfeer. Maar Walker wijst er tevens op dat door de veranderingen in de levensloop en in het algehele patroon van een moderne gezinscultuur, dit nostalgische beroep op 'eigen verzorging' niet meer kan worden gehonoreerd. De verzorging van ouderen, formeel en informeel, zowel in de microsfeer als in de macrosfeer, vereist derhalve een eigen beleid en een zelfstandige politieke besluitvorming, waarin aan alle aspecten van deze verzorging gelijkelijk recht gedaan kan worden:

the consequences of the current generational watershed may be either increased conflict between age cohorts or increased solidarity. The main argument has been that whether the twenty-first century holds the prospect of conflict or consensus is primarily a matter of social and economic policy rather than of any properties inherent in age cohorts themselves. (Walker 1996:35)

3.6 CONCLUSIE

In dit hoofdstuk stond solidariteit tussen generaties centraal. Deze solidariteit speelt zich af op twee verschillende niveaus waarbij zowel het begrip 'generatie' als het begrip 'solidariteit' van betekenis wisselen. In de microsfeer gaat het vooral om generaties in de zin van afstammings- en verwantschapsrelaties, in de macrosfeer gaat het om leeftijdsgroepen ten opzichte van elkaar. Solidariteit in de microsfeer komt neer op een mengeling van liefde en affectie, voorgeschreven altruïsme, bewuste of onbewuste wederkerigheid en zelfgekozen verantwoordelijkheid. In de macrosfeer krijgt solidariteit meer en meer het karakter van verlicht eigenbelang, dat aansluit bij een zo efficiënt mogelijk systeem van collectieve verzekering. Ook hier zijn gevoelens van wederkerigheid en verantwoordelijkheid niet afwezig, maar zij spelen geen hoofdrol.

De verhouding tussen generaties in de micro- en in de macrosfeer, die zich kenmerkt door vele impliciete of niet-uitgesproken wederzijdse verwachtingen, is aan een herijking toe. Het metaforische 'contract tussen generaties' dient herzien te worden vanwege de veranderde demografische verhoudingen in de komende periode en ook vanwege de veranderingen in de levensloop van veel mensen (ouderen zowel als jongeren, mannen zowel als vrouwen). Solidariteit is niet genoeg. Een 'contract' vereist de handtekeningen van zowel de verzekerde als de verzekeraar, van zowel de vrager als de aanbieder, en van beide partijen wordt verantwoordelijkheid gevraagd in het uitvoeren van het contract. In de microsfeer zullen ouders verantwoordelijkheid moeten blijven dragen voor de opvoeding en het onderwijs van hun kinderen en zullen de volwassenen de verantwoordelijkheid voor de steun en verzorging voor de ouderen

(hun ouders) in de laatste levensfase niet geheel kunnen afschuiven op de overheidsverzorging. De overheid dient een extra verantwoordelijkheid te nemen om de balans in de verhouding tussen de generaties in evenwicht te houden. De overheid zal haar reputatie als betrouwbare partner moeten waarmaken in de garantiestelling van de aanspraken op adequate oudedagsvoorzieningen voor *alle* generaties, ook de huidige jongste generaties. Hierbij zullen eerder de solidariteit tussen generaties en het verantwoordelijkheidsgevoel van generaties en overheid benadrukt moeten worden dan de mogelijkheid tot een nieuw generatieconflict vanwege de lasten van de dubbele vergrijzing.

Geconcludeerd kan worden dat de familiale solidariteit in Nederland redelijk tot goed is, maar dat deze toch niet als substituut kan voorzien in de in de toekomst toenemende vraag naar formele zorgverlening. Zeker niet als die vraag een gevolg is van een door toenemende welvaart en door technologische ontwikkelingen stijgend ambitieniveau. De financiële steun van ouderen naar jongeren en van jongeren naar ouderen in de microsfeer blijft aanwezig en is soms substantieel te noemen, maar deze aanwezige steun kan niet als substituut dienen voor de formele financiële steun, voortkomend uit collectieve solidariteit in de macrosfeer. De aanwezige hulp en steun in de microsfeer wordt blijvend gegeven in de context van de eveneens aanwezige hulp en steun in de macrosfeer. Omgekeerd heeft de zorg- en steunverlening in de macrosfeer blijvende aanvulling nodig in de microsfeer. De consequenties van deze constatering voor de organisatie van de zorg worden hierna onder andere getrokken in hoofdstuk 8.

4 DE ECONOMIE VAN INTERGENERATIONELE OVERDRACHTEN

4.1 INLEIDING

De overdrachten tussen generaties die in het publieke debat op de voorgrond treden, hebben veelal een financieel-economisch karakter. De betaalbaarheid van de AOW en de aanvullende pensioenen, de afschaffing van de VUT, de fiscale behandeling van vermogensvorming en vermogensoverdrachten, het zijn allemaal onderwerpen die betrekking hebben op overdrachten tussen generaties. Voor een deel vinden er natuurlijk intergenerationale overdrachten plaats in de private sfeer wanneer er sprake is van erfenissen en schenkingen. Echter, voor een belangrijk deel hebben intergenerationale overdrachten betrekking op de ongebonden overdrachten die via de overheid en het socialezekerheidssysteem lopen. In discussies over dergelijke overdrachten worden vaak uitspraken gedaan over de rechtvaardigheid tussen generaties en de doelmatigheid en houdbaarheid van de overdrachtensystemen, die bij nader inzien geen algemene geldigheid bezitten en politieke discussies een twijfelachtige richting doen inslaan.

Om een beter begrip te krijgen over de rechtvaardigheid en houdbaarheid van overdrachten tussen generaties wordt in dit hoofdstuk het perspectief van de economische wetenschap benut. Hierbij wordt vanuit twee invalshoeken gekeken naar de doelmatigheid en houdbaarheid van intergenerationale overdrachten, namelijk de bijdragen van verschillende generaties aan de overheidsfinanciën en de houdbaarheid van die bijdragen (generatierekeningen, par. 4.2) en de mix tussen omslag en kapitaaldekking in de oudedagsvoorziening (par. 4.3).

Zoals gezegd, staan in het navolgende op geld waardeerbare overdrachten tussen generaties centraal, die via de overheid of via instellingen zoals pensioenfondsen lopen. Informele en onbedoelde overdrachten (bijv. milieu en technologie) vallen dus buiten het blikveld. Er wordt gekeken naar een beperkt deel van de overdrachten die in hoofdstuk 2 schematisch en conceptueel in kaart zijn gebracht. De genoemde beperking heeft consequenties voor de betekenis van hoofdstuk 4, met name met betrekking tot de rechtvaardigheid. Een rechtvaardige verdeling tussen generaties is immers een totaalconcept, waarin ook de moeilijk waardeerbare overdrachten worden meegenomen. In een totaalbalans dient te worden afgewogen dat toekomstige generaties naast een overheidsschuld bijvoorbeeld ook kennis, technologie en milieu erven, waarbij het ene een compensatie kan zijn voor het andere. Zo zou een slechte milieukwaliteit kunnen worden gecompenseerd door een erfenis van technologiekapitaal. In dit hoofdstuk steunt een oordeel over de verdeling tussen generaties voor een groot deel op de *ceteris-paribus*conditie die aan alle partiële studies ten grondslag ligt. De centrale vraag luidt: indien de overige omstandigheden, zoals de moeilijk waardeerbare overdrachten, constant blijven, wat valt er dan over de rechtvaardigheid van de intergenerationale overdrachten te melden?

Ook voor de beoordeling van de houdbaarheid heeft de vorengenoemde beperking consequenties, maar deze gaan minder ver. Aangenomen wordt dat het geheel alleen houdbaar is als alle relevante onderdelen houdbaar zijn. In een houdbaarheidsoordeel zijn immers uitruilen slechts beperkt mogelijk: de overheidsfinanciën of de milieukwaliteit moeten op zichzelf houdbaar zijn. Houdbaarheid op een beperkt aantal onderdelen geeft geen garantie voor de houdbaarheid van het geheel. Er is hier dus veel minder sprake van compensatie tussen verschillende soorten overdrachten dan bij de beoordeling van rechtvaardigheid.

Opbouw van dit hoofdstuk

Dit hoofdstuk bestaat uit twee delen die onafhankelijk van elkaar kunnen worden gelezen, maar die het aspect van intergenerationele overdrachten gemeen hebben. De opbouw is als volgt. Paragraaf 4.2 gaat in op het gebruik van generatierekeningen. Hoewel ontworpen voor evaluatie van de houdbaarheid van systemen, worden generatierekeningen in de beleidspraktijk daarnaast gebruikt voor rechtvaardigheidsoordelen. Als gezegd is het in theorie denkbaar een alomvattende generatierekening op te stellen, waarin ook zaken zoals milieu en sociaal kapitaal een rol spelen. Juist in die alomvattendheid zal dan echter een rechtvaardigheidsoordeel binnensluipen. Voordat een poging tot een totaalbalans wordt ondernomen, is het derhalve zinvol te bezien in hoeverre een beperkte invulling van generatierekeningen tot eenduidige conclusies kan leiden.

In dit hoofdstuk blijkt, aan de hand van deze benadering, dat rechtvaardigheid en houdbaarheid beter gescheiden kunnen worden gehouden (par. 4.2.5). De beoordeling van rechtvaardigheid (par. 4.2.3) vraagt namelijk zowel om een vollediger boekhouding als om normatieve wegingen. Generatierekeningen zijn wel geschikt voor de beoordeling van de houdbaarheid (par. 4.2.4). Maar omdat bij de discussie over de interpretatie van de resultaten bijna onvermijdelijk het rechtvaardigheids criterium voor het houdbaarheids criterium in de plaats treedt, kan de discussie worden verhelderd door voor de houdbaarheid te volstaan met een eenvoudiger en minder pretentieuze boekhouding.

Het tweede deel van dit hoofdstuk (par. 4.3) gaat in op de keuze van financieringsmethoden van de oudedagsvoorziening: de keuze tussen omslag en kapitaaldekking. In paragraaf 4.3.2 wordt ingegaan op modellen van overlappende generaties. Deze modellen geven een theoretische grondslag aan de keuze tussen beide financieringssystemen. Mede met aan deze modellen ontleende inzichten worden vervolgens in paragraaf 4.3.3 de voor- en nadelen van het omslagstelsel en het kapitaaldekkingstelsel van de oudedagsvoorziening op een rij gezet. In paragraaf 4.3.4 wordt aandacht besteed aan de economische omstandigheden op lange termijn die bepalen welk systeem de voorkeur verdient. Paragraaf 4.3.5 behandelt de transitieproblematiek van omslag naar kapitaaldekking. Paragraaf 4.3.6 gaat in op de internationale aspecten, paragraaf 4.3.7 op de mix tussen omslag en kapitaaldekking. Paragraaf 4.3.8 geeft tot slot een conclusie.

4.2 GENERATIEREKENINGEN

4.2.1 INLEIDING

Generatierekeningen hebben het doel meer inzicht te geven in de toekomstige financiële positie van de overheid door niet alleen te kijken naar de huidige en toekomstige schuldpositie van de overheid, maar ook naar verwachte toekomstige inkomsten en uitgaven, alsmede naar overheidsvermogen. Hierbij spelen twee invalshoeken een rol, namelijk die van de rechtvaardige verdeling tussen generaties en die van houdbaarheid van het inkomsten- en uitgavenpatroon van de overheid.

Economen zullen desgevraagd ontkennen dat generatierekeningen iets zeggen over rechtvaardigheid. Het past wetenschappers zich verre te houden van een zo normatief begrip:

Generational equity is an ethical concern, and our choice of any particular norm for purposes of illustration is not meant to impose this norm as our preferred ethical judgement. Rather, we simply choose a norm we think is of general interest: namely, that generations born in the future should not pay a higher share of their lifetime incomes to the government than today's new-borns (Auerbach, Gokhale en Kotlikoff 1994: 84).

Indien in de publieke discussie generatierekeningen geïnterpreteerd worden in termen van verdeling en rechtvaardigheid, dan hebben, in de gangbare zienswijze van economen, de discussianten de methode niet goed begrepen. Door hun boekhoudkundige uitgangspunt zijn generatierekeningen ontworpen als een instrument om houdbaarheid te beoordelen; de resultaten dienen niet in rechtvaardigheidstermen geïnterpreteerd te worden, al gebeurt dit in de praktijk veelal wel. Onderstaande citaten geven echter aan dat de schuld van de communicatiestoornis niet exclusief bij niet-economen kan worden gelegd:

If those of us alive aren't going to pay them (nl. our collective bills), or more of them ... we're going to stick it in spades (pass the buck) to those coming along later (Kotlikoff 1992: 127).

Whether one considers the Case-A or Case-B imbalance, one thing is clear: there is a very large imbalance in US generational policy. (Kotlikoff en Leibfritz 1998: 9)

... Apart from the moral dimension of restoring generational balance, doing so represents an economic imperative ... Eliminating generational imbalances can be done in only two ways.

The government can either force those now alive to pay higher net taxes by rising their taxes or by cutting their transfer payments or it can reduce the time-path of its spending... (blz. 15).

Generational accounting can play an important role in making these longer-term fiscal problems more transparent and to identify policies which could restore generational equity. (Leibfritz 1996: 61)

...we find that the two main measures ... redistribute the burdens caused by population development from generations currently alive to future generations... We additionally calculate the contribution rate which ensures intergenerational equity... (Boll et al. 1994: 98)

Nu blijkt dat ook wetenschappers zelf de begrippen rechtvaardigheid en houdbaarheid door elkaar halen, valt niet te ontkomen aan een evaluatie van de methode van de generatierekeningen op deze beide criteria.

In paragraaf 4.2.2 wordt deze methode eerst beschreven. Vervolgens wordt nagegaan (par. 4.2.3) wat generatierekeningen kunnen bijdragen aan de discussie over rechtvaardigheid met betrekking tot de relatieve welvaartspositie van opeenvolgende generaties. Hierbij zal blijken dat die bijdrage problematisch is, zowel vanwege de onmogelijkheid rechtvaardigheid objectief te definiëren als vanwege operationele problemen bij het toerekenen van lasten en baten. Paragraaf 4.2.4 bekijkt generatierekeningen vanuit het oogpunt van houdbaarheid.

4.2.2 BESCHRIJVING VAN DE METHODE

Waarom generatierekeningen?

In veel landen wordt de oudedagsvoorziening betaald via het omslagsysteem. Mensen die nu werken, bouwen daarbij pensioenrechten op, zo niet in juridische, dan toch in morele zin. Deze pensioenrechten zijn toekomstige verplichtingen voor de overheid, die moeten worden gedragen door degenen die in de toekomst werken. Als alleen gekeken wordt naar de schuldpositie van de overheid, dan vallen zulke verplichtingen in veel gevallen buiten het beeld. Hierdoor wordt de schuldpositie op zichzelf manipuleerbaar zonder dat aan de feitelijke situatie veel verandert.

Om aan zulke dilemma's te ontkomen stellen de ontwerpers van generatierekeningen dat niet kan worden volstaan met beheersing van de schuldpositie van de overheid, maar dat ook gekeken moet worden naar de huidige waarde die toekomstige inkomsten en uitgavenstromen van de overheid vertegenwoordigen (Auerbach et.al. 1987, 1994; Cardarelli et.al. 1998; CPB 1997a: 126-144; Ter Rele 1997; Bovenberg en Ter Rele 1999). Generatierekeningen zijn een methode om deze toekomstige geldstromen te verdisconteren.

Hoe werken generatierekeningen?

Van elk levend individu kan worden bepaald hoeveel hij in een bepaald jaar bijdraagt aan de overheidsuitgaven en hoeveel hij van de overheid ontvangt. Het saldo tussen bijdragen en ontvangsten is onder andere afhankelijk van de leeftijd en het jaar waarin gemeten wordt. In het volgende jaar zijn zowel het individu als de wereld weer een jaar ouder. Het saldo van dat jaar wordt beschouwd als een lening met een rentepercentage en kan, vermenigvuldigd met een discontofactor, worden opgeteld bij het saldo van het eerste jaar. Aldus van jaar tot jaar optellend, ontstaat voor elk geboortecohort een generatierekening. Voor ouderen geldt dat ze zowel nu als in de toekomst vooral ontvan-

gers zijn. Voor werkenden geldt dat zij eerst betalen en later netto ontvanger worden. De generatierekening is dus sterk afhankelijk van de leeftijd. Alleen bij degenen die zojuist geboren zijn, tellen alle overdrachten in het hele leven mee.

Ook van degenen die nog niet geboren zijn, kan een generatierekening worden opgesteld. Maar hier is de procedure anders. Nog niet geboren individuen erven de schuldenlast die via de overheid wordt nagelaten. De generatierekening van toekomstige generaties volgt uit de budgetrestrictie van de overheid, die zegt dat de toekomstige overheidsuitgaven niet groter kunnen zijn dan de som van het huidige overheidsvermogen en de toekomstige overheidsinkomsten:

Contante waarde belastingbijdragen minus profijt van nu levenden	+	Contante waarde belastingbijdragen minus profijt van ongeborenen	+	Huidig netto- vermogen overheid	=	Contante waarde toekomstige overheids- consumptie
---	---	---	---	---------------------------------------	---	--

Door zo goed mogelijke schattingen te maken van het saldo van toekomstige bijdragen en profijt van de huidige levenden, van de huidige vermogenspositie van de overheid en van de toekomstige overheidsconsumptie, kan in beginsel de contante waarde van het saldo van belastingbijdragen en profijt van toekomstige generaties als restterm worden berekend. Waar geen prognoses meer beschikbaar zijn, kan worden uitgegaan van eenvoudige veronderstellingen over economische groei, bevolkingsgroei en dergelijke. Dat is niet bezwaarlijk, omdat de situatie in de verre toekomst via de verdiscontering met een rentepercentage maar weinig gewicht krijgt in de berekeningen. In beginsel is er een oneindig aantal toekomstige individuen om de nagelaten last te dragen. Maar door de discontovoet wegen latere generaties steeds minder mee. Hoe dichter bij, des te zwaarder telt de geschatte omvang van toekomstige generaties voor het verdelingseffect van de nagelaten overheidsschuld. Aldus wordt met demografische verschuivingen rekening gehouden. Samengevat laten generatierekeningen zien dat begrotingstekorten via de budgetrestrictie van de overheid ten laste komen van toekomstige belastingbetalers: als rentelasten op korte termijn en als aflossingen op langere termijn.

De generatierekening

$T_{s,k}$ is het saldo van belastingen minus het profijt van de overheid van een individu uit geboorteark k in jaar s . $P_{s,k}$ is het aantal personen uit geboorteark k dat in jaar s in leven is. Het disconto bedraagt r ; D is de maximale levensverwachting. Het product van T en de overlevingskans, gesommeerd over de resterende levensverwachting levert $N_{t,k}$, de generatierekening van een individu uit geboortegeneratie k in jaar t :

$$N_{t,k} = \sum_{s=\max(t,k)}^{k+D} T_{s,k} \frac{P_{s,k}}{P_{t,k}} (1+r)^{t-s}$$

$N_{t,k}$, is de contante waarde van het totale saldo van afgedragen belastingen minus profijt van de overheid in de toekomst vanaf jaar t . Uiteraard kan $N_{t,k}$ verder worden verfijnd door te differentiëren naar mannen en vrouwen, opleidingsniveaus enzovoort. Daarnaast moet rekening worden gehouden met economische groei. Meer verfijnd kan rekening worden gehouden met de mogelijkheid dat economische groei verschillend doorwerkt in loonniveaus, belastinggrondslag, overheidsconsumptie en overdrachtsuitgaven.

De budgetrestrictie eist dat de contante waarde van alle netto bijdragen plus het huidige netto overheidsvermogen W (bezittingen minus schulden) gelijk is aan de contante waarde van de toekomstige overheidsconsumptie G , waarvan verondersteld wordt dat deze op de lange termijn meegroeit met de welvaarts groei g :

$$\sum_{s=0}^D N_{t,t-s} P_{t,t-s} + \sum_{s=1}^{\infty} N_{t,t+s} P_{t+s,t+s} + W_t^g = \sum_{s=t}^{\infty} G_s (1+r)^{t-s} = \sum_{s=0}^{\infty} G_t (1+g)^s (1+r)^{-s}$$

De eerste term geeft de som van de generatierekeningen van de nu levende generaties. De tweede term geeft de som van de generatierekeningen van de toekomstige generaties. Deze term volgt als residu uit schattingen voor de overige termen. De derde term is het saldo van het overheidsvermogen en de overheidsschuld. De rechterterm geeft de consumptieve, niet herverdelende uitgaven van de overheid. Uit de veronderstelling dat de generatierekeningen van toekomstige generaties gelijk zijn, behalve een correctie voor economische groei volgt dat:

$$\sum_{s=1}^{\infty} N_{t,t+s} P_{t+s,t+s} = \sum_{s=1}^{\infty} \overline{N} (1+g)^s P_{s,s} (1+r)^{-s}$$

Uit deze vergelijking kan de gemiddelde generatierekening voor een toekomstig individu worden berekend. Deze gemiddelde generatierekening is geschaald naar het huidige welvaartsniveau en vergelijkbaar met de gemiddelde generatierekening van een zojuist geboren individu, omdat beiden nog een heel leven voor zich hebben. Als het verschil geschaald wordt aan de contante waarde van het totale inkomen Y dat de zojuist geborene gedurende zijn levensduur zal verwerven, geeft dit het percentage Δ weer van het levensinkomen dat toekomstige generaties extra moeten afdragen aan de overheid in vergelijking met huidige, zojuist geboren generaties:

$$\Delta = \frac{\overline{N} - N_{t,t}}{Y}$$

De theorie achter generatierekeningen is ondubbelzinnig en valide. Bij de praktische uitwerking doet zich evenwel een aantal problemen voor, die ten dele verstopt zitten in de technische veronderstellingen. Diverse auteurs (Haveman 1994; Buitier 1995; Banks et al. 1998) hebben op de methode kritiek geformuleerd. Een belangrijk deel van deze kritiek kan worden teruggevoerd op de manier waarop generatierekeningen vaak gebruikt worden: niet alleen voor beoordeling van houdbaarheid, maar toch ook weer voor beoordeling van rechtvaardigheid. Hieronder worden de belangrijkste punten van discussie samengevat.

Over welke generaties gaat het?

De transitie naar een grijzere bevolking levert thans problemen op die aanleiding geven tot het construeren van generatierekeningen. Dit is een verdelingsprobleem tussen de babyboomgeneratie en de erop volgende generaties. Desondanks leggen generatierekeningen in de praktijk de cesuur voor het beoordelen van onevenwichtigheden tussen huidige pasgeboren en toekomstige generaties.¹ Met het verleden van de nu levende generaties wordt geen rekening gehouden. Zolang alleen de houdbaarheid geëvalueerd wordt, is dit geen probleem; het verleden is per definitie niet veranderbaar en daarom voor houdbaarheidsvragen irrelevant. Bij een evaluatie van rechtvaardigheid zijn er wel twee problemen.

In de eerste plaats leveren generatierekeningen door de cesuur tussen levenden en nog niet geboren geen informatie op over de relatieve positie van de huidige generaties tegenover elkaar, terwijl de discussie over intergenerationele rechtvaardigheid daar wel voor een groot deel over gaat (zie bijv. Becker 1992a). Als de generatierekeningen aanleiding geven het beleid van de overheid te veranderen vanwege niet-houdbaarheid op de lange termijn, dan levert de methode geen duidelijkheid over de vraag welke van de nu levende generaties daarvan de zwaarste lasten zouden moeten dragen.² Wel kan worden aangegeven welke cohorten in de toekomst in welke mate de gevolgen ondervinden van gekozen beleidsaanpassingen (Ter Rele 1997).

Het tweede probleem van de cesuur is dat veel toepassingen van de methode ervan uitgaan dat voor de nu levende generaties een ander overheidsregime geldt dan voor toekomstige generaties. Voor nu levende generaties wordt ofwel verondersteld dat alle regelingen ongewijzigd blijven, ofwel er wordt een tijdpad van beleidsaanpassingen als prognose aangehouden. In beide omstandigheden geldt dat alleen toekomstige generaties de prijs betalen van gemeten onevenwichtigheden, omdat hun generatierekening wordt afgeleid uit de budgetrestrictie van de overheid, gegeven het netto profijt van de huidige generaties. In de nabije toekomst leven huidige en toekomstige generaties evenwel naast elkaar, hetgeen zou inhouden dat verschillende leeftijdsgroepen verschillend behandeld zouden worden. Dit probleem kan worden opgelost door het andere overheidsregime voor toekomstige generaties te reduceren tot een technische veronderstelling in de berekening. Dit houdt in dat de beleidsprognoses zodanig moeten worden geconstrueerd dat het verschil tussen huidige en toekomstige generaties verdwijnt. De genoemde paradox is dan opgelost. Beleidsaannames worden dan (berekende) doelprognoses.

In de praktijk stoppen generatierekeningen vaak bij de meting van onevenwichtigheid van een gekozen beleidsprognose. Men moet zich er echter rekenschap van geven dat dan de gemeten onevenwichtigheid kunstmatig groot is, doordat beleidsaanpassingen ver worden vooruitgeschoven naar toekomstige generaties. De eerste toekomstige generatie die geëvalueerd wordt, wordt in het komende jaar geboren en gaat pas echt meetellen over 20 à 30 jaar. Aan de rechten van de nu levenden wordt immers niet verder getornd dan de geprojecteerde beleids-

aanpassing. Dit laatste lijkt, gezien de omvang van de gesignaleerde onevenwichtigheden, weinig realistisch. Beleidsaanpassingen komen uiteraard veel eerder aan de orde. Anderzijds blijkt een aanstonds in te voeren beleidsaanpassing, die dan dus alle cohorten aangaat, beperkt te zijn in verhouding tot de gemeten verschilmaatstaf (Bovenberg en Ter Rele 1999).

De toedeling van lasten en profijt

Als het gaat om een rechtvaardige verdeling tussen generaties, is het belangrijk aan wie profijt moet worden toegekend. Hierover is veel discussie mogelijk.

In de eerste plaats zijn veel overheidsvoorzieningen zuiver collectief.

Profiteert een jongere meer van straatverlichting dan een oudere? De jongere is wellicht vaker 's avonds uithuizig, de oudere kan meer waarde hechten aan veiligheidsbeleving. In de tweede plaats worden veel overdrachten toegekend aan huishoudens, terwijl in die huishoudens verschillende leeftijdsgroepen samenleven. Kinderopvang en kinderbijslag bijvoorbeeld zijn profijt voor de ouders als men kinderen ziet als 'consumptiegoed' van de ouders. Maar zij vormen profijt voor de kinderen als men hen ziet als zelfstandige burgers in wie de samenleving investeert of voor wie de samenleving zorg draagt. Ook informele overdrachten binnen een huishouden laten zich moeilijk verdisconteren. Overheidszorg komt vaak in plaats van voorheen private overdrachten. Zo komt subsidie op crècheplaatsen in plaats van informele zorg thuis. Daarmee verandert wel de positie van burgers onderling en van burgers ten opzichte van de overheid, maar niet de relatieve positie van generaties.

De grondleggers van de methode van de generatierekeningen hebben deze problemen opgelost door zich te beperken; zij bezien alleen geldelijke overdrachten in het kader van belasting en sociale zekerheid. Een uitzondering wordt gemaakt voor de uitgaven aan onderwijs, die wél als overdracht worden geïnterpreteerd. De overige overheidsuitgaven worden gezien als overheidsconsumptie die niet wordt toegedeeld.³ Het gevolg daarvan is dat het effect van een overheidsinvestering in infrastructuur ten behoeve van toekomstige generaties vanuit het oogpunt van generatierekeningen equivalent is met een uitgave aan een Zalmsnip ten behoeve van huidige generaties. In paragraaf 4.2.3 zal blijken dat het saldo van lasten en profijt bij generatierekeningen erg gevoelig is voor de vraag welke overdrachten geteld worden en aan wie ze worden toegedeeld. De rechtvaardigheid van de verdeling tussen cohorten is hierdoor moeilijk te evalueren. Dit geldt in veel mindere mate voor conclusies over houdbaarheid.

Voor het opstellen van generatierekeningen moeten veronderstellingen worden gemaakt over de groei van de arbeidsproductiviteit en de hiermee verbonden economische groei. Als technische veronderstelling voor de evaluatie van houdbaarheid is dit geen probleem. Maar aan de oorzaak van die groei wordt voorbijgegaan. De hogere productiviteit van latere generaties kan ten dele worden toegeschreven aan investeringen in kennis en kapitaal van voorgaande generaties.

Dit werpt de vraag op in hoeverre ouderen een gerechtvaardigde claim hebben op de welvaarts groei die jongeren realiseren. Bij interpretatie in termen van rechtvaardigheid is deze technische veronderstelling dus wel een probleem.

De berekening van de contante waarde

Om toekomstige geldstromen contant te maken, moeten ze worden verdisconteerd met een bepaald percentage: het discontopercentage, oftewel de tijdspreferentie. In dit percentage komt tot uitdrukking hoe men toekomstige geldstromen waardeert versus huidige. Hoe hoger het discontopercentage, des te meer men belang hecht aan het heden en des te minder aan de toekomst. In de generatierekening van een pasgeborene wegen vroege overdrachten in het leven veel zwaarder dan late. Het saldo van lasten en profijt van een cohort is erg gevoelig voor het gekozen discontopercentage en in de praktijk van *generational accounting* wordt veelal op arbitraire wijze een lange termijn reële rentevoet gekozen (zie Haveman 1994: 103). Dat maakt een evaluatie van het rechtvaardigheids criterium moeilijk, want in de werkelijkheid kunnen veel factoren het discontopercentage beïnvloeden (bijv. liquiditeitsrestricties, verrekening van het risico). Als het alleen gaat om een evaluatie van de houdbaarheid, levert de keuze van het discontopercentage veel minder problemen op. Het saldo van lasten en profijt van alle generaties wordt hierdoor globaal op dezelfde wijze beïnvloed.

Als generatierekeningen worden geïnterpreteerd in termen van rechtvaardigheid, zijn zij intern niet volledig consistent. Enerzijds worden overdrachten tussen individu en overheid via een verdiscontering contant gemaakt zoals dit in een commerciële transactie met een levensverzekeraar zou gebeuren. Anderzijds worden de overdrachten tussen cohorten gerelateerd aan de hoogte van het inkomen, dus aan de draagkracht van opeenvolgende cohorten. Voor de evaluatie van houdbaarheid is dit een plausibele veronderstelling. Als het gaat om rechtvaardigheid kan de vermenging van beide principieel verschillende benaderingswijzen alleen verwarring oproepen.

4.2.3 RECHTVAARDIGHEID

Operationalisering van rechtvaardigheid is niet valide ...

In de discussies naar aanleiding van generatierekeningen wordt veelvuldig gesteld dat toekomstige generaties slechter af zijn dan huidige generaties, omdat het saldo van hun generatierekening ongunstiger is dan het saldo van huidige generaties. Conclusies worden veelal gesteld in termen van een negatief saldo voor toekomstige generaties als nagelaten 'onbetaalde' rekening. Impliciet uitgangspunt van deze redenering is dat sprake is van rechtvaardigheid indien huidige en toekomstige generaties eenzelfde generatierekening hebben, bij voorkeur een situatie waarin voor elk cohort de bijdragen gelijk zijn aan het profijt.

Deze definitie van rechtvaardigheid gaat uit van drie premissen. Ten eerste dat opeenvolgende generaties in hun situatie uitwisselbaar zijn, zodat er geen herverdeling gerechtvaardigd is tussen generaties: gelijke monniken, gelijke

kappen. Ten tweede dat alleen het individuele profijt van de overheid relevant is voor de verhouding tussen generaties. Ten derde dat de overheid per saldo slechts een herverdelers is die zelf geen invloed heeft op de omvang van de welvaart. Hieronder zal eerst worden betoogd dat aan deze premissen in de praktijk niet voldaan is. Vervolgens zal worden gezien wat kan worden geconcludeerd als wordt aangenomen dat aan de premissen wel zou zijn voldaan.

De premisse dat opeenvolgende generaties in hun situatie uitwisselbaar zijn, is niet juist. Nog afgezien van alle historische en culturele verschillen, geldt dat dankzij economische groei elke volgende generatie rijker is dan de vorige. Zowel vanuit het oogpunt van reciprociteit als van solidariteit kunnen goede redenen worden aangevoerd waarom opeenvolgende generaties niet in een vergelijkbare situatie verkeren. De toename van de welvaart is immers geen natuurverschijnsel, zij is gebaseerd op de verworven kennis, technologie en kapitaal-goederen van voorgaande generaties. Een situatie waarin toekomstige generaties deze nalatenschap afbetalen in de vorm van overheidsschuld (aan de erven van de houders van schuldtitels in dezelfde generatie), kan derhalve vanuit reciprociteit best gerechtvaardigd zijn. Daarbij is overigens nader te definiëren welke omvang die overdracht zou moeten of mogen hebben. De maatstaven voor een aanvaardbaar welvaartsniveau veranderen namelijk bijna even snel als de welvaart zelf. Geld (of welvaart) maakt niet gelukkig; meer geld (of welvaart) dan de buurman misschien wel. Maar een verschil in geluksgevoel is weer geen grondslag voor herverdeling; verschil in bestedingsruimte kan dat wel zijn.

Vrij algemeen wordt het legitiem gevonden dat de overheid verschillen in rijkdom tot op zekere hoogte egaliseert door herverdeling. Op voorhand is niet duidelijk waarom de overheid diezelfde functie niet zou mogen vervullen tussen opeenvolgende generaties. Een situatie waarin rijke toekomstige generaties relatief minder welvarende huidige generaties subsidiëren, kan dus ook vanuit het solidariteitsmotief worden gerechtvaardigd. Maar waar het al moeilijk is consensus te bereiken over een aanvaardbare transversale verdeling van welvaart, is het *a fortiori* moeilijk om maatstaven te vinden voor een longitudinale herverdeling. Het is dan te simpel om het antwoord op de herverdelingsvraag te verstopten in een schaling van generatierekeningen aan economische groei.

Ook als zou worden besloten dat een herverdeling van welvaart tussen generaties gerechtvaardigd is, blijft de vraag hoe die welvaart gedefinieerd wordt. Het gaat bijvoorbeeld niet alleen om herverdeling van koopkracht. Welvaarts-groei wordt ten dele geconsumeerd in de vorm van vrije tijd. Dit blijkt uit de verandering van de gemiddelde lengte van de arbeidstijd, waarin overigens ook de toename van deeltijdwerk en de verandering van de arbeidsparticipatiegraad een rol spelen.

Wanneer latere generaties een zelfde percentage van hun geldelijk inkomen afdragen aan de overheid als huidige, is hun feitelijke bijdrage in verhouding tot hun welvaart hoger, respectievelijk lager, wanneer hun arbeidsparticipatiegraad hoger is dan nu, respectievelijk wanneer hun gemiddelde werkweek korter is dan nu. De vraag ten slotte of (gedwongen) vrije tijd een gunst of een straf is, is op zichzelf een onderwerp van studie.

Ook de tweede premisse, dat alleen het individuele profijt van de overheid relevant is, deugt niet. In de processen van de opbouw en de gezondmaking van de verzorgingsstaat vindt een uitwisseling plaats tussen publieke en private overdrachten. Generatierekeningen beperken zich evenwel tot de relatie tussen individu en overheid. Wanneer alleen gekeken wordt naar de publieke overdrachten, lijkt het alsof overdrachten tussen generaties komen en verdwijnen. In werkelijkheid worden ze publiek of houden ze op publiek te zijn. De invoering van de AOW is een sprekend voorbeeld. Hier werd de private ondersteuning van behoeftige ouderen vervangen door een (veel ruimere) publieke regeling. Onderlinge rechtvaardigheid tussen opeenvolgende cohorten is dus een breder concept dan gelijkheid in de verhouding tot de overheid.

En ten slotte is ook de premisse onjuist dat de overheid uitsluitend een herverdelers is. De overheid produceert ook zelf goederen en diensten, waarvoor de burgers betalen via belasting. Het buiten beschouwing laten van overheidsinvesteringen en -consumptie kan een verkeerd beeld geven van de lusten en lasten die opeenvolgende generaties meemaken.

...maar stel dat de operationalisering wel valide zou zijn

Als men zou veronderstellen dat de bovengenoemde bezwaren niet fundamenteel zijn, dat de twee eerstgenoemde premissen wél juist kunnen zijn – wat dan? Het probleem van de derde premisse zal op drie manieren worden benaderd, namelijk:

- 1 de waarde van de overheidsproductie wordt op nul gesteld;
- 2 onderwijsuitgaven worden aan studerende toegekend; en
- 3 alle overheidsuitgaven worden aan individuen toegekend.

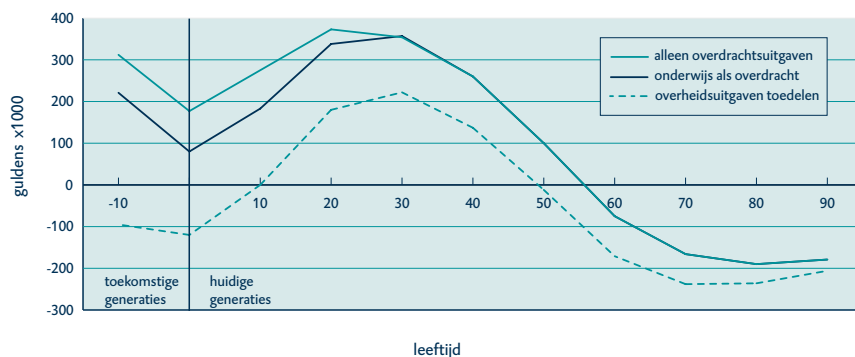
De hierbij behorende generatierekeningen zijn afgebeeld in figuur 4.1.

Deze figuur geeft de generatierekeningen voor Nederland naar leeftijd, dat wil zeggen de contante waarde van het saldo van de bijdragen minus het profijt over het resterende leven, bij bovengenoemde verschillende veronderstellingen.

In de figuur is duidelijk te zien dat ouderen vanaf 50 à 55 jaar netto-ontvangers zijn, doordat ze over de rest van hun leven meer profiteren van zorgvoorzieningen en AOW dan zij betalen aan belastingen. De werkende generatie is nettobetaaler. Hoe jonger individuen zijn, des te meer is het saldo van betalingen en profijt afhankelijk van de veronderstellingen over de overheidsuitgaven.

Als de waarde van de overheidsproductie op nul wordt gesteld, dan zullen vrijwel alle generatierekeningen positief zijn, omdat burgers per definitie meer betalen dan zij ontvangen. Dit is de benadering die door de grondleggers van de methode gekozen wordt. Het zou consequent zijn te redeneren dat de uitgaven van een louter consumerende en niet producerende overheid maar beter bevroren kunnen worden op het huidige niveau (waarom het budget van een verkwisende overheid laten groeien?), maar de generatierekeningen gaan uit van de realistischer veronderstelling dat de niet-herverdelende overheidsuitgaven meegroeien met de welvaart. Dit betekent wel dat toekomstige generaties per definitie meer aan de overheid betalen dan de huidige. Als compensatie hiervoor wordt ook de generatierekening geschaald aan de welvaartsgroei: het is in deze veronderstelling rechtvaardig als toekomstige generaties een even groot deel van hun inkomen betalen aan de overheid als de huidige. Gezien de grotere draagkracht van toekomstige generaties en het grotere profijt van overheidsdiensten lijkt dit voor de hand te liggen. Als alleen naar de overdrachtsuitgaven wordt gekeken, wordt een pasgeborene geconfronteerd met een rekening van 180.000 gulden, af te betalen over de rest van zijn leven. Toekomstige pasgeborenen worden geconfronteerd met een rekening van 310.000 gulden, geschaald naar het welvaartsniveau van 1995. Bij een toekomstig hoger welvaartsniveau zal dus ook de rekening hoger zijn. Men zou dus kunnen stellen dat het duur is geboren te worden (toekomstige generaties zijn nog slechter af dan de huidige).

Figuur 4.1 Netto last -/ - profijt van generaties naar leeftijd bij drie veronderstellingen (1995, x f 1000).



Bron: gebaseerd op Kotlikoff (1998: tabel 2) en Ter Rele (1997: 24-26).

Het discontopercentage is 5%; de productiviteitsgroei is 1,5%.

In de tweede benadering worden de uitgaven aan onderwijs gezien als een overdrachtsuitgave aan degenen die onderwijs ontvangen en vormen zij dus een onderdeel van de generatierekening. Het beeld verandert hierdoor wezenlijk: de schuldbelasting van een pasgeborene halveert.

In de derde benadering worden alle overheidsuitgaven zo goed mogelijk aan burgers toegedeeld. De term overheidsconsumptie verdwijnt dan uit de budgetrestrictie voor de overheid. Nu verandert de generatierekening van een pas-

geborene van teken. Zowel zojuist geborenen als toekomstige generaties hebben nu een netto profijt van de overheid van 120.000 respectievelijk 95.000 gulden. Men kan zich nu opnieuw afvragen of het netto profijt van toekomstige generaties vanuit rechtvaardigheidsoogpunt moet groeien met de welvaart. De aanname dat het netto profijt van toekomstige generaties zou moeten meegroeiën met de welvaart, impliceert immers een overdracht van huidige generaties aan toekomstige, meer welvarende generaties.

De gevoeligheid van generatierekeningen voor bovengenoemde veronderstellingen is goed verklaarbaar. Als gevolg van de verdiscontering wegen saldi van betalingen en profijt op de korte termijn veel zwaarder dan toekomstige saldi. Hoe hoger het discontopercentage, des te sterker is dit effect. Dit betekent dat de generatierekeningen van kinderen vooral bestaan uit profijt, die van werkenden vooral uit belasting en die van ouderen vooral uit AOW-uitkeringen. Als alle overheidsuitgaven aan individuen worden toegerekend, dan bestaat het profijt van een pasgeborene voor slechts 7 procent uit toekomstige AOW-uitkeringen. Andere posten zijn veel belangrijker, bijvoorbeeld openbaar bestuur (20%), onderwijs (16%) en zorg (16%).

De conclusie is onontkoombaar dat, zelfs als men blijmoedig over de bezwaren tegen de definitie van rechtvaardigheid heenstapt, via de methode van de generatierekeningen geen eenduidig antwoord kan worden verkregen op de vraag of toekomstige generaties vanuit rechtvaardigheidsoogpunt beter af zijn dan de huidige of juist niet, laat staan over de omvang van de onevenwichtigheid. Niet alleen wordt in gangbare opstellingen van generatierekeningen slechts een partieel beeld gegeven van wat opvolgende cohorten aan elkaar overdragen (zie hfdst. 2), ook ontbreekt een objectieve maatlat om de posities van generaties te vergelijken, omdat waarderingen veranderen. Weliswaar kan men redeneren dat een gebrekkige meetlat beter is dan geen meetlat, maar anderzijds doet het hanteren van een gebrekkige meetlat het bewustzijn van die gebrekkigheid in de praktijk snel vervagen. Opmerkelijk is verder dat de meeste generatierekeningen vrij omvangrijke overdrachten laten zien van mannen naar vrouwen in hetzelfde cohort (Auerbach et al. 1994; Leibfritz 1996). Toch verbinden onderzoekers daar geen conclusies aan, omdat zij zich ervan bewust zijn dat zulke overdrachten het gevolg zijn van de rolverdeling binnen huishoudens. De prudentie die bij de interpretatie van de overdrachten tussen geslachten wordt getoond, is bij de interpretatie van overdrachten tussen generaties echter veel minder zichtbaar.

Zou men een conclusie kunnen trekken, dan is het dat collectieve financiering van overdrachten tussen generaties via de overheid de welvaart vergroot. Pasgeborenen leven namelijk in hun eerste levensfase op krediet. Deels is dit krediet een investering van hun ouders, deels een investering van de overheid, welke indirect door de ouders wordt betaald. Zouden pasgeborenen alleen al dit laatste krediet commercieel moeten financieren, dan zouden ze dit nooit via dezelfde gunstige voorwaarden kunnen doen die financiering via de overheid biedt. In economische termen: zij zijn *liquidity constrained* (Buiter 1995).

Met een op generatierekeningen gelijkende methodiek kan nog wel iets gezegd worden over de relatieve positie van nu levende generaties. Nelissen (1993; 1995) heeft met een microsimulatiemodel berekeningen gemaakt van het netto profijt van opeenvolgende generaties van de AOW. Hij rekent hierbij per huishouden en gebruikt een disconto van 2 procent om bedragen te converteren naar guldens van 1990. Bij een actuariel eerlijke verzekering is de contante waarde van de premie even hoog als die van de uitkering en is de ratio van tabel 4.1 1,00.⁴ De tabel laat zien dat de AOW zowel verdeelt van rijk naar arm als van jongere cohorten naar oudere cohorten: zowel van boven naar beneden als van links naar rechts nemen de ratio's af.

Toch zijn deze uitkomsten minder eenduidig dan de tabel suggereert. De indeling in inkomensdecielen gebeurt namelijk per cohort. Hier wordt weer de bovenstaande eerste premisse als waar aangenomen dat opeenvolgende cohorten uitwisselbaar zijn. Men zou echter ook rekening kunnen houden met de verschillen in welvaartsniveau tussen de opeenvolgende cohorten door de decielverdeling niet per cohort te maken, maar voor alle cohorten tezamen. Dan zou blijken dat individuen uit het eerste deciel van het cohort dat in 1956-1965 geboren is, waarschijnlijk ongeveer eenzelfde welvaartsniveau hebben als de individuen uit deciel 4 à 6 van het cohort uit 1930-1935.⁵ In een dergelijke presentatie blijkt dat herverdeling plaatsvindt van rijkere latere cohorten naar minder welvarende eerdere cohorten. Een dergelijke intergenerationale herverdeling is als zodanig nooit als doelstelling van de AOW geformuleerd, zij het dat bij de invoering de financiële positie van de toenmalige ouderen wel een duidelijke rol in de besluitvorming heeft gespeeld. De verdeling is min of meer toevallig tot stand gekomen, maar past niettemin globaal binnen de dimensie van een verdeling van rijk naar arm.

Tabel 4.1 Uitkering per gulden AOW-premie (in contante waarde) voor opeenvolgende geboortecohorten en per inkomensdeciël

deciël	1930-1935	1936-1945	1946-1955	1956-1965
1	4,12	3,01	2,15	1,68
2	3,35	2,39	1,81	1,41
3	2,81	2,19	1,62	1,29
4	2,49	2,04	1,49	1,18
5	2,24	1,82	1,35	1,11
6	2,11	1,71	1,29	1,04
7	1,96	1,60	1,19	0,94
8	1,85	1,48	1,14	0,93
9	1,67	1,38	1,05	0,85
10	1,53	1,19	0,96	0,78
Allen	2,19	1,75	1,31	1,06

Bron: Nelissen (1995)

4.2.4 HOUDBAARHEID

Het vraagstuk van de houdbaarheid is veel minder normatief dan dat van de rechtvaardigheid. Houdbaarheid toetst slechts of een bestaand samenstel van regelingen in de toekomst ongewijzigd *kan* worden voortgezet. Dit impliceert niet dat deze regelingen ook *moeten* worden voortgezet. Houdbaarheid in dit rapport laat dus toekomstige veranderingen in voorkeuren open en toetst alleen of de doelstellingen van dit moment handhaafbaar zijn, gegeven de randvoorwaarden. Het is deze boekhoudkundige houdbaarheid waarover generatierekeningen hun licht kunnen laten schijnen. Zij geven aan welke regeltechnische bijstellingen nodig zijn om een vooraf gefixeerd doel te bereiken.

Daarnaast is er nog een meer institutionele vorm van houdbaarheid. Vooral op de langere termijn is het onverstandig een doel te fixeren wanneer we niet precies weten hoe het doel beweegt. Wendbaarheid is dan op zichzelf een vorm van houdbaarheid. Een samenleving die zichzelf via allerlei terugkoppelingen heeft dichtgeregeld, verliest aan flexibiliteit. De houdbaarheid wordt vergroot als aan toekomstige overheden beleidsvrijheid wordt gelaten om naar bevind van zaken te handelen. De schaduwzijde van deze vorm van houdbaarheid is dat de overheid met een grote mate van flexibiliteit ook tot een politiek risico verwordt omdat de private sector verwachtingen koestert over het gedrag van de overheid en daarnaar handelt. Indien de overheid op een toekomstig moment dan haar plannen wijzigt, beschaamt zij verwachtingen, wat kan inhouden dat een lager niveau van welvaart wordt bereikt. Dit dilemma van houdbaarheid – flexibiliteit versus voorspelbaarheid – blijft in dit hoofdstuk buiten beschouwing. Het komt wel aan de orde in hoofdstuk 5.

Wanneer houdbaarheid het criterium is bij de toepassing van generatierekeningen, staat de budgetrestrictie centraal. Uit de budgetrestrictie volgt de generatierekening van toekomstige generaties, die vergeleken kan worden met die van huidige pasgeborenen. Een verschil ten nadele van toekomstige generaties duidt erop dat de bestaande regelingen niet op dezelfde wijze kunnen worden voortgezet. Het toedelingsvraagstuk dat in de vorige paragraaf het teken van de generatierekening bepaalde, wordt nu minder overheersend. Doordat gekeken wordt naar het verschil, vallen de systematische berekeningsfouten grotendeels tegen elkaar weg.

Het gemeten verschil in generatierekeningen duidt op een onevenwichtigheid en vraagt om bijsturing. De wijze waarop wordt bijgestuurd, is bepalend voor het antwoord op de vraag hoe opeenvolgende cohorten zullen worden behandeld. In de keuzen die hierbij worden gemaakt, kunnen rechtvaardigheidsoverwegingen een rol spelen. Op zichzelf staat de rechtvaardigheidsvraag echter relatief los van de houdbaarheidsvraag: het is niet zo dat houdbare oplossingen per se wel of niet rechtvaardig zijn of rechtvaardige oplossingen per se wel of niet houdbaar. Anderzijds is het ver vooruitschuiven van de oplossing van een op lange termijn niet houdbare situatie wellicht te zien als onrechtvaardig tegenover toekomstige generaties. De crux zit hier in de interpretatie van ‘ver’.

Tabel 4.2 geeft in de eerste kolommen het verschil tussen de generatierekening van een pasgeborene en een gemiddelde toekomstige baby als percentage van het BBP per hoofd. Vergelijking tussen de eerste twee kolommen laat zien dat de wijze van toedeling van het profijt voor de houdbaarheidsvraag van veel minder belang is dan voor de rechtvaardigheidsvraag. In Nederland bedraagt het verschil tussen de generatierekening van een pasgeborene en een gemiddelde toekomstige baby ruim vier keer het BBP per hoofd. Dit is ongeveer een zesde van de contante waarde van het levensduurinkomen. Verder laat een vergelijking tussen de eerste en de laatste twee kolommen zien dat er nauwelijks samenhang is tussen de houdbaarheidsmaatstaf uit de generatierekening en de schuldpositie van de overheid. Dit onderstreept dat de schuldpositie van de overheid op zichzelf genomen een onvoldoende maatstaf is voor de houdbaarheid van het overheidsbeleid.

Tabel 4.2 Verschil tussen generatierekening van pasgeborenen en toekomstige generaties als percentage van het BBP per hoofd, waarbij onderwijs wordt gezien als overheidsconsumptie respectievelijk overdracht. Bruto en netto overheidsschuld als percentage van het BBP

	verschil ^a bij onderwijs als		overheidsschuld	
	consumptie	overdracht	bruto	netto ^b
Zweden	-221	-205	80	33
Thailand	-97	-98	.	.
Nieuw Zeeland	-12	-12	.	.
Canada	1	13	101	70
Argentinië	161	125	.	.
Australië	135	127	43	28
Verenigde Staten	163	168	63	48
Denemarken	188	207	77	47
België	250	214	134	126
Brazilië	235	220	.	.
Portugal	291	234	68	.
Noorwegen	306	255	43	-23
Frankrijk	339	377	61	36
Nederland	420	439	80	46
Italië	758	730	125	110
Duitsland	756	756	62	45
Japan	1098	1114	81	10

Bron: Kotlikoff en Leibfritz 1998: tabel 2, 3 en 5.

a Positieve maatstaf duidt op voordeel van huidige generaties.

b Netto overheidsschuld is schuld minus overheidsvermogen.

Houdbaarheid is bij generatierekeningen niet helemaal eenduidig gedefinieerd. Omdat een samenleving voortdurend in verandering is, kan niet eenduidig worden vastgesteld welke toekomstige veranderingen in de huidige houdbaarheidsmeting moeten worden meegenomen en welke niet.

Bovendien is in paragraaf 4.2.2 aangegeven dat de hier gehanteerde verschilmaatstaf eigenlijk alleen gebruikt kan worden als technische tussenuitkomst teneinde de benodigde beleidswijzigingen te berekenen die deze verschilmaatstaf tot nul reduceren: alleen zo kan de paradox van de ongelijke behandeling van tegelijk levende generaties worden opgelost. Zoals de meetmethode bij de schuldpositie van de overheid gevoelig is voor manipulatie, zo geldt ook dat de generatierekeningen gevoelig zijn voor de wijze waarop met de projecties wordt omgegaan. Negatief geformuleerd betekent dit dat de methode niet eenduidig is; positief geformuleerd betekent dit dat de invloed van prognoses en beleidsprojecties in kaart kan worden gebracht.

De voor Nederland uitgevoerde studie van het CPB (Ter Rele 1997; Bovenberg en Ter Rele 1999) laat zien hoe projecties doorwerken in de mate van houdbaarheid. Wanneer rekening wordt gehouden met onder meer de verwachte stijgende arbeidsparticipatie (volgens het *European Coordinationscenario*) en de stijging van de pensioeninkomens, betalen huidige generaties veel meer aan de overheid in de vorm van belastingen dan wanneer wordt uitgegaan van een simpele extrapolatie van de huidige situatie. Als met de genoemde factoren rekening wordt gehouden, is de positieve erfenis van toekomstige generaties nog steeds kleiner dan die van een pasgeborene, maar het verschil bedraagt 3 à 3,5 procent van het levensduurinkomen, afhankelijk van de veronderstellingen over het disconto en de groei van de arbeidsproductiviteit. Als de participatiegraad zou blijven steken op het niveau van 1995, zou het verschil echter 9,2 procentpunt meer bedragen en als de inkomens uit aanvullende pensioenen niet zouden toenemen 2,6 procentpunt meer. Dit laat zien dat vooral de stijging van de arbeidsparticipatiegraad veel bijdraagt aan de houdbaarheid van de verzorgingsstaat op de lange termijn.

Het verschil tussen huidige en toekomstige generaties kan tot nul worden teruggebracht via een structurele verlaging van het vorderingstekort. Dit vraagt volgens het CPB-model (Bovenberg en Ter Rele 1999) een uitgavenbeperking van circa 0,7 procent van het BBP. Afhankelijk van de begrotingspost waar deze beperking gezocht wordt, verschillen de inkomenseffecten per nu levend cohort.

De uitwerking van de generatierekeningen voor Nederland laat zien dat relatief kleine bijstellingen in het heden een grote invloed hebben op de verschilmaatstaf uit de generatierekening.⁶ Mogelijk is dit ook een verklaring voor de hoge mate van volatiliteit in de verschilmaatstaf, zoals die te zien is in tabel 4.2. Een tweede verklaring hiervoor kan liggen in verschillen in de interpretatie van projecties van 'ongewijzigd beleid'. Zo geldt voor Noorwegen dat de onevenwichtigheid in de tabel niet overeenstemt met de constatering van het Royal Norwegian Ministry of Finance (1997: 36) dat de generatierekeningen nagenoeg in evenwicht zijn. Bij een alternatieve oudere studie voor Zweden (Hagemann en John 1997) gold nog een vrij grote mate van onhoudbaarheid, terwijl de tabel juist een reserve van houdbaarheid aangeeft. Voor Duitsland daarentegen (Boll 1996) geldt dat de resultaten van een alternatieve studie slechts circa 20 procent afwijken van bovenstaande tabel.

Ook generatierekeningen voor Nederland uit andere bronnen zijn lang niet altijd vergelijkbaar. Volgens het generatierekeningenmodel van De Nederlandsche Bank (Hebbink 1997b) is het profijt van de overheid van de huidige nuljarigen vergelijkbaar met dat in de CPB-berekening. Het verschil met toekomstige generaties is in dit model evenwel groter, namelijk ruim 10 procent van het levensduurinkomen. Van Kempen (1996) laat zien dat, als tekorten die ontstaan bij het voortzetten van de huidige regelingen ongebreideld worden afgewenteld op de schuldquote, deze schuldquote in 2050 zou oplopen tot ongeveer 5 maal het BBP.

De methode die door het CPB gebruikt is, komt niet overeen met de standaard zoals die door de grondleggers van de generatierekeningen is geformuleerd. Dit verklaart het relatief grote verschil tussen de onevenwichtigheid voor Nederland volgens de standaardmethode uit tabel 4.2 van ruim vier maal het BBP per hoofd (circa een zesde van het levensduurinkomen) en de gemeten onevenwichtigheid in de CPB-studie van circa 3 procent van het levensduurinkomen. Zowel de door het CPB ontwikkelde maatstaven als de aangebrachte correcties vormen echter een belangrijke verbetering van de validiteit ten opzichte van de standaard. De conclusies van het CPB verschillen sterk van die van Kotlikoff en Leibfritz (1998), die nieuwgeboren Nederlanders een rekening van 100.000 à 600.000 gulden presenteren, welke zou moeten leiden tot ruim 20 procent lagere inkomensoverdrachten teneinde een intergenerationeel evenwicht te bereiken.

4.2.5 CONCLUSIE

De verdienste van generatierekeningen is dat overheidsschuld en verplichtingen van de overheid in de toekomst op één noemer worden gebracht. Volgens de grondleggers van de methode zijn generatierekeningen daarom superieur aan een boekhouding van overheidsschuld. Generatierekeningen spreken voorts tot de verbeelding, omdat ze pretenderen een verbinding te leggen tussen de criteria van intergenerationele rechtvaardigheid en houdbaarheid. Ook de pretentie van alomvattendheid van de berekeningen kan aan de populariteit bijdragen. In het voorgaande is evenwel ook gebleken dat er bij het opstellen van generatierekeningen zowel theoretische als praktische problemen zijn.

Generatierekeningen blijken uiteindelijk weinig te kunnen bijdragen aan het inzicht in de rechtvaardigheid van de verdeling tussen generaties. Zelfs wie over de prohibitieve theoretische problemen heenstapt, wordt geconfronteerd met de praktische onmogelijkheid om de generatierekeningen eenduidig te kwantificeren. De berekening van het saldo van bijdragen en profijt van een cohort is veel te gevoelig voor allerlei arbitraire keuzen. Dat neemt niet weg dat verdelingen tussen generaties als (on)rechtvaardig kunnen worden *ervaren*.

Rechtvaardigheid is echter bij uitstek een normatief criterium. Een techniek waarin de normatieve afwegingen zijn weggelaten in de aannamen, kan die normativiteit niet wegnemen. Quasi-objectiviteit vertroebelt eerder de discussie dan dat zij deze verheldert.

Bovendien moet voor een beoordeling van een rechtvaardige verdeling tussen generaties een veel bredere invalshoek gekozen worden dan alleen de financiële overdrachten tussen overheid en burgers.

Generatierekeningen kunnen wél een bijdrage leveren aan de discussie over de houdbaarheid. In dit geval worden de generatierekeningen uitsluitend gebruikt als een boekhouding waarin het tijdpad van claims en inkomsten van de overheid is verdisconteerd. Met behulp van generatierekeningen kan worden vastgesteld in hoeverre een bestaand regelingenstelsel ongewijzigd kan worden voortgezet en in welke mate bijstellingen nodig zijn. De gevoeligheid voor de aannamen is in dit geval veel minder groot dan bij evaluatie van het rechtvaardigheids criterium, omdat systematische fouten grotendeels tegen elkaar kunnen worden weggestreept. Rechtvaardigheid en houdbaarheid raken elkaar als blijkt dat bestaande arrangementen niet houdbaar zijn, namelijk via de vraag volgens welk tijdpad eventuele beleidsaanpassingen plaats zouden moeten vinden. Generatierekeningen kunnen (mits met een grote mate van detaillering uitgevoerd) laten zien welke cohorten in welke mate de rekening betalen van eventueel benodigde beleidsaanpassingen. Een rechtvaardigheids *criterium* voor een dergelijke verdeling kan er evenwel weer niet aan worden ontleend.

In de praktijk blijken de generatierekeningen in de publieke discussie vooral gebruikt te worden om vermeende onrechtvaardigheden in de verdeling tussen generaties aan de orde te stellen. Zelfs de onderzoekers ontkomen niet altijd aan het gebruik van uitroeptekens (Kotlikoff en Leibfritz 1998). De behoefte aan munitie in een normatieve discussie is kennelijk te groot om de verleiding van het schijnbaar eendimensionale objectieve generatierekeningensaldo van een cohort te weerstaan. Dit komt de discussie over de verhouding tussen generaties echter niet ten goede.

Voor een evaluatie van de houdbaarheid is het niet nodig alle profijt en bijdragen toe te rekenen aan leeftijdsgroepen en cohorten. Het volstaat om de door de demografie bepaalde inkomsten en uitgaven van de overheid te ramen. Uit een dergelijke opstelling volgt vervolgens een demografisch gecorrigeerd streefpad voor het vorderingensaldo van de overheid. In essentie komt een dergelijke exercitie overeen met wat een generatierekening doet. Er zijn echter een paar voordelen. De pretentie wordt geringer, omdat niet langer de suggestie gewekt wordt dat naast houdbaarheid ook rechtvaardigheid geëvalueerd zou worden. Hierdoor vermindert ook het risico dat de resultaten verkeerd gebruikt worden. Ook wordt de pretentie van alomvattendheid vermeden, doordat alleen de essentiële variabelen in de berekening worden betrokken. Hierdoor verminderen de theoretische en praktische problemen, zodat de resultaten van een dergelijke berekening minder kwetsbaar zijn. Het doet er immers niet toe aan wie de kinderbijslag wordt toegerekend, zo lang hij maar wordt betaald. Een boekhoudkundige exercitie zoals hier voorgesteld, zal in hoofdstuk 5 worden uitgevoerd voor het vorderingensaldo en de schuldquote van de overheid.

4.3 DE EEUWIGE DISCUSSIE OVER OMSLAG EN KAPITAALDEKKING

4.3.1 INLEIDING

In het voorgaande zijn vooral de rechtvaardigheid en de houdbaarheid aan de orde geweest. In deze paragraaf staat de intertemporele doelmatigheid centraal. De vraag die hierbij telkens terugkomt, is langs welke weg individuen hun inkomen het beste over hun leven kunnen spreiden. Zij produceren alleen in een actieve periode zelf inkomen, maar daaraan voorafgaand en daarop volgend zouden zij graag opvoeding en onderwijs, respectievelijk een pensioen genieten. De intertemporele spreiding kan globaal op twee manieren plaatsvinden. Bij een omslagstelsel zorgen opeenvolgende generaties voor elkaar. Zij verkopen als het ware een sociaal contract tussen generaties, met een hierbij behorende reputatie van betrouwbaarheid, door aan een volgende generatie, in ruil voor hun levensonderhoud. Bij een kapitaaldekkingstelsel ruilen opeenvolgende generaties fysieke productiemiddelen tegen hun levensonderhoud. De belangrijkste vraag is nu op welke wijze alle generaties een zo hoog mogelijke welvaart kunnen realiseren. Doelmatigheid staat dus voorop, maar dit betekent niet dat rechtvaardigheid en houdbaarheid geheel buiten beschouwing blijven. Oplossingen waarbij het ene cohort veel beter af is dan het andere (voor zover dit definieerbaar en meetbaar is) en oplossingen die tot instabiele situaties leiden, vallen af om redenen van rechtvaardigheid en houdbaarheid.

Het omslagstelsel en het kapitaaldekkingstelsel hebben elk specifieke voor- en nadelen, mede afhankelijk van de demografische context. De discussie hierover is volgens Kuné (1991; zie ook Breunese 1995: 124 e.v.) ouder dan vaak wordt gesuggereerd; bij de invoering van de AOW is er wel degelijk al over nagedacht. Modellen van overlappende generaties (OLG-modellen; zie par. 4.3.2) zoeken naar een theoretische grondslag voor de keuze tussen omslag en kapitaaldekking. Deze modellen zijn echter een verre gaande vereenvoudiging van de realiteit. Hierdoor zijn de conclusies niet erg hard. Wel kunnen mede op basis van deze modellen voor- en nadelen van beide financieringssystemen worden geïnventariseerd (par. 4.3.3). Bij de afweging van deze voor- en nadelen speelt de zogenoemde Aaronconditie een belangrijke rol. Paragraaf 4.3.4 gaat hier dieper op in. Paragraaf 4.3.5 gaat vervolgens over de transitieproblematiek van omslag naar kapitaaldekking. Een andere vraag is of, gegeven een grotere behoefte aan intertemporele besparingen dan mogelijkheden voor renderende investeringen, het buitenland een uitlaatklep kan vormen. Paragraaf 4.3.6 gaat in op de internationale verwevenheid, paragraaf 4.3.7 op de mix tussen omslag en kapitaaldekking. In paragraaf 4.3.8 worden ten slotte enkele conclusies getrokken.

Voor de onderbouwing van deze paragraaf is een studieopdracht verleend aan de Katholieke Universiteit Brabant. Deze studie heeft geresulteerd in een aparte publicatie over de economische theorie van overlappende-generatiemodellen (Verbon et al. 1999). In het onderstaande wordt niet apart naar deze studie verwezen, maar veel van wat hieronder staat is eraan ontleend.

4.3.2 DE THEORIE: MODELLEN VAN OVERLAPPENDE GENERATIES

Het doel van OLG-modellen

Generatierekeningen hebben vooral het doel overdrachten tussen generaties te meten om ze vervolgens in evenwicht te brengen (rechtvaardigheids criterium), dan wel houdbaar te maken. Het doel van modellen van overlappende generaties daarentegen is vooral de overdrachten tussen generaties te verklaren. Ook wordt gezocht naar een optimalisering van de besparingen en de welvaart voor alle generaties. Om normatieve problemen zoveel mogelijk te expliciteren, wordt hierbij veelvuldig het Pareto-criterium gebruikt. Volgens dit criterium is er sprake van verbetering van de allocatie tussen actoren (cohorten) als ten minste één actor (cohort) beter af is zonder dat anderen slechter af zijn. In zo'n geval is de bestaande toestand derhalve inefficiënt. Een enkelvoudige maatregel voldoet zelden aan dit criterium, omdat er altijd wel verliezers kunnen worden aangegeven. De vervolgvraag is dan of de verliezers gecompenseerd kunnen worden door de winnaars, op zodanige wijze dat daarbij niet alle winst verloren gaat. De aangepaste maatregel voldoet dan wel aan het Pareto-criterium.

OLG-modellen zijn in de eerste plaats gedragsmodellen, waarin door individuele motieven gedreven actoren arbeid aanbieden, sparen, onderwijs volgen enzovoort. Binnen de randvoorwaarden van een levensinkomen pogen individuen een zo hoog mogelijke welvaart te bereiken, veelal dankzij een combinatie van consumptie en vrije tijd. Aangezien iedereen maar een gedeelte van zijn of haar leven werkt, dient er gespaard te worden indien men een gelijkmatige spreiding van consumptie over het leven wenst. Het spreekt voor zich dat de arbeids- en kapitaalmarkt en de overheid een grote rol spelen in het consumptie en spaargedrag van burgers.

Variabelen die in een boekhoudkundig model exogeen zijn, zijn in modellen van overlappende generaties endogeen. Hierdoor wordt het mogelijk met modellen van overlappende generaties uitspraken te doen over bijvoorbeeld veranderingen in de verhouding tussen de productiefactoren kapitaal en arbeid en over veranderingen in het rendement op kapitaal. In beginsel kan alles wat een investeringskarakter heeft, worden beschreven met behulp van modellen van overlappende generaties.

Ook het gedrag van de overheid kan geëndogeniseerd worden. Hiertoe wordt verondersteld dat politici herkozen willen worden en daarom beleid voeren waarvoor meerderheden gevonden kunnen worden. Omdat de mediane kiezer degene is die een minderheid in een meerderheid kan doen omslaan, wordt meestal de voorkeur van de mediane kiezer gebruikt als bepaler van het beleid van de overheid.

Hoe werken OLG-modellen?

In OLG-modellen leven gelijktijdig cohorten in verschillende levensfasen. Spreiding van consumptie over de levenscyclus vindt plaats via besparingen en investeringen of via een herverdelende overheid. Spreiding van consumptie via

individuele besparingen kan zonder interventie van een overheid. In de actieve fase bouwt een individu kapitaal op dat geïnvesteerd wordt in productiemiddelen. Tijdens de pensioneringsfase wordt dit kapitaal met de werkende generatie geruild tegen een deel van de productie van de werkenden. Aldus ontstaat een tweerichtingsverkeer.

Spreiding van consumptie kan ook plaatsvinden via een interveniërende overheid die overdrachten tussen generaties regelt. Er is dan sprake van een omslagstelsel. Werkenden dragen via de overheid zorg voor gepensioneerden en rekenen erop dat de overheid in de toekomst zorg voor hen zal dragen als zij gepensionerd zijn. De wederkerige ruil wordt dus vervangen door een ketenruil. Het sociale contract vervangt het individuele contract. De mechanismen voor continuering zijn de politieke meerderheid van individuen die belang hebben bij de voortzetting van het contract en het reputatie-effect: er is geen (grote) winst voor het cohort dat de keten verbreekt, omdat het betalen vooraf gaat aan het genieten; wel is er verlies voor de generatie die gepensionerd is op het moment dat de keten verbroken wordt.

De overheid kan ook interveniëren als het resultaat van alle individuele beslissingen niet leidt tot een optimaal resultaat op macroniveau. Dat gebeurt als de microbeslissingen leiden tot een te hoog of te laag besparingsniveau. Tegelijkertijd heeft een overheidsinterventie een herverdelend effect. Bij de introductie van overdrachten tussen cohorten profiteert altijd het cohort dat ten tijde van de invoering gepensionerd is. De prijs van deze *windfall gain* wordt betaald door alle toekomstige cohorten.

Onderliggende veronderstellingen

Aan modellen van overlappende generaties ligt een aantal veronderstellingen ten grondslag die de uitkomst in hoge mate bepalen. De belangrijkste worden hieronder samengevat: de levenscyclushypothese van consumptie, de afwezigheid van altruïsme, de mate van openheid van de economie en de afwezigheid van marktperfecties.

De centrale veronderstelling van OLG-modellen is de levenscyclushypothese, die zegt dat individuen sparen om in de pensioneringsfase op hun besparingen in te teren. Individuen hechten er volgens deze hypothese niet aan een erfenis na te laten aan hun kinderen. Volgens deze hypothese zijn pensioenbesparingen dan ook de enige bron van investeringen. In de praktijk blijkt deze veronderstelling maar zeer ten dele op te gaan. Ouderen zijn terughoudend in ontsparingen en blijken volgens sommige onderzoeken zelfs positieve vrije besparingen te hebben. Miles (1999) laat zien dat bij een beschouwing op macroniveau wel aanwijzingen bestaan voor de geldigheid van de levenscyclushypothese. Ook laat hij zien dat het gedrag meer in lijn is met de hypothese, indien pensioenrechten geïnterpreteerd worden als opgebouwd kapitaal van de pensioengerechtigde en de besparingen gecorrigeerd worden voor het interen op de contante waarde van deze nog bestaande pensioenrechten.

Niettemin blijkt er zowel op collectief als op individueel niveau behoefte te bestaan om welvaart over te dragen aan jongere cohorten. Collectieve overdrachten nemen de vorm aan van onderwijs, kennis, cultuur, infrastructuur en milieukwaliteit. Individuele overdrachten nemen de vorm aan van investeringen in opvoeding en onderwijs en van overerving van familiekapitaal. In hoofdstuk 2 is aangegeven dat belangrijke delen van het individuele en collectieve kapitaal niet als zodanig worden gekapitaliseerd. De levenscyclushypothese is derhalve een partiële beschrijving van de werkelijkheid.

De vraag hoeveel zal worden gespaard, wordt beantwoord door de invulling van de intertemporele voorkeuren van individuen. In feite bepalen twee elementen van de welvaartsfunctie het individuele spaargedrag: de tijdsvoorkeur en de mate waarin de consument de consumptie over het leven wil spreiden. De tijdsvoorkeur bepaalt het consumptieniveau over het leven terwijl spreidingsvoorkeur de groei van de consumptie over het leven bepaalt. Iemand met een hoge tijdsvoorkeur zal bijvoorbeeld met een hoog consumptieniveau het leven willen starten en noodgedwongen gedurende zijn leven het niveau lager moeten stellen, terwijl een geduldig iemand – dus met een lage tijdsvoorkeur – in het begin van zijn leven veel zal sparen om op die manier een stijgend consumptiepatroon te kunnen financieren.

De keuze van de nutsfunctie bepaalt ook of er altruïsme is ten opzichte van tijdgenoten (transversale herverdeling via bijvoorbeeld sociale zekerheid) of andere generaties. Juist in de milieudiscussie is de plaats die toekomstige generaties innemen in de nutsfunctie van de huidige generatie, volledig bepalend voor de uitkomst van modelexercities.

Daarnaast wordt de modellering bepaald door de mate waarin economieën open zijn en kapitaal vrijelijk kan stromen. Als economieën open zijn, is het rendement op kapitaal een exogeen gegeven. Veranderingen in het besparingsniveau zullen wegvloeien naar het buitenland en niet van invloed zijn op het rendement. In een gesloten economie zal een verandering in de beschikbaarheid van kapitaal wel leiden tot een verandering in het rendement. De vraag of Nederland in demografisch opzicht een open dan wel een gesloten economie is, komt aan de orde in paragraaf 4.3.6.

Ten slotte gaan modelleringen in de regel uit van rationeel kiezende individuen met een perfect vooruitzicht, zonder onzekerheid en zonder liquiditeitsrestricties. Geen van deze veronderstellingen gaat in de praktijk op. Ook is er in de modellering geen plaats voor uitwisselingen tussen de formele en de informele sector en tussen overdrachten op micro- en op macroniveau, waardoor het belang van cohorten in werkelijkheid anders kan liggen dan in de modellen verondersteld wordt. Wel worden pogingen ondernomen met de genoemde beperkingen rekening te houden door ze gestileerd in de modellering op te nemen. Door variatie van parameterwaarden kan dan experimenteel de gevoeligheid voor deze veronderstellingen worden verkend.

Ook kan kwalitatief worden aangegeven wat de gevolgen zijn van het loslaten van veronderstellingen. Zo zal onzekerheid individuen aanzetten tot hogere besparingen teneinde hiertegen buffers op te bouwen. Liquiditeitsrestricties kunnen aanleiding zijn toch een arrangement via de overheid te prefereren, ook al zouden private keuzen in theorie tot betere resultaten leiden. In de meest simpele theorie leidt een goed werkende markt immers altijd tot het optimale resultaat. Het is juist het marktfalen dat ingrepen door de overheid soms noodzakelijk maakt. De markt voor pensioenbesparingen kent een aantal tekortkomingen. Het CPB (1997c: hfdst. 7) noemt het ontbreken van intergenerationele risicodeling (leidt tot risicomijdend gedrag), hoge transactiekosten, risicoselectie (leidt tot uitsluitingen), bijziendheid en *moral hazard* (leiden tot onderverzekering).

Bovenstaande beperkingen impliceren een voorzichtig gebruik van OLG-modellen. Ze kunnen helpen overdrachten tussen generaties te verklaren. Ze kunnen echter geen richtsnoer opleveren voor het formuleren van intergenerationele beleidskeuzen. Daarvoor is immers een normatieve invulling nodig.

4.3.3 VOOR- EN NADELEN VAN OMSLAG EN KAPITAALDEKKING

Het Nederlandse pensioensysteem is gemengd: de AOW wordt op basis van omslag gefinancierd, voor de aanvullende pensioenen wordt gespaard. Ten dele is deze mix historisch bepaald (Kuné 1994; Stoekenbroek en Wiersma 1998). Op basis van de sterke en zwakke punten van beide financieringsstelsels zou besloten kunnen worden tot een verschuiving in de mix. Hieronder wordt aandacht besteed aan de volgende aspecten: investeringen, demografie, fluctuaties in rendement, inflatie en loongroei, zekerheid en ten slotte flexibiliteit.

Investeren in mensen respectievelijk kapitaalgoederen

Zonder generatieperspectief lijkt het onderscheid tussen het omslagsysteem en het kapitaaldekkingssysteem voor de pensioenvoorziening het meest op de keuze tussen consumeren en sparen. De metafoor van de krekel en de mier lijkt dan de meest adequate omschrijving, inclusief de voor de hand liggende conclusies. Vanuit het generatieperspectief is deze metafoor echter weinig adequaat, omdat beide dieren in de beroemde fabel geen voor- of nageslacht hebben. OLG-modellen laten zien hoe beide systemen kunnen functioneren.

Vanuit het generatieperspectief ligt het meest wezenlijke onderscheid tussen het omslagsysteem en het kapitaaldekkingssysteem in de investering in mensen dan wel in kapitaalgoederen. Bij kapitaaldekking worden voor de pensioenvoorziening besparingen gerealiseerd, waarmee investeringen kunnen worden gefinancierd. Toekomstige generaties worden uitgerust met productiemiddelen. Zij betalen hiervoor in de vorm van rendement op kapitaal. Via het eigendomsrecht kunnen lasten en baten gemakkelijk bij individuen en dus ook afzonderlijke cohorten worden gelegd. De investeringen zorgen voor economische groei, waardoor de welvaart van alle cohorten stijgt. In OLG-modellen wordt vaak verondersteld dat pensioenbesparingen de enige bron van investeringen zijn.

Introductie van een omslagstelsel leidt bij die veronderstelling tot een aantasting van de besparingen en daarmee via een aantasting van de kapitaalgoederenvoorraad tot een vermindering van de welvaart voor alle cohorten met uitzondering van het eerste cohort, dat profiteert van de invoering van het omslagstelsel.

Bij het omslagsysteem wordt geïnvesteerd in vertrouwen en reputatie (Bovenberg en Van der Linden 1997). Door te zorgen voor zowel jongeren als ouderen bevestigt de werkende generatie een impliciet intergeneratieel contract. Dit intergeneratieel contract onderscheidt zich van een kettingbrief doordat niet voortdurend meer nieuwe deelnemers hoeven toe te treden: de zorg is als een doos bonbons die van generatie op generatie wordt doorgegeven. Er is geen sprake van individuele eigendomsrechten. Op cohortniveau is er wel een opgebouwde reputatie aanwijsbaar, namelijk dat het vanzelfsprekend is dat opeenvolgende cohorten voor elkaar zorg dragen. Maar deze reputatie is nauwelijks kwantificeerbaar in de zin van opgebouwde rechten in economische of morele zin (zie par. 4.2.3). Wel kan vergrijzing ertoe leiden dat het rendement op het van cohort op cohort doorverkochte sociaal contract afneemt. Maar het is niet op voorhand duidelijk of dit tot wijziging van het contract zal leiden. De mediane kiezer bijvoorbeeld heeft een leeftijd waarop hij al betrekkelijk veel in het sociaal contract heeft geïnvesteerd en hij zal derhalve opteren voor voortzetting.

Beide systemen vereisen investeringen in productiegoederen. In het kapitaaldekkingssysteem zijn die investeringen het expliciete middel voor de overdrachten. Het omslagsysteem vereist die investeringen indirect, omdat nieuwe generaties alleen inkomen kunnen overdragen als ze over voldoende productiemiddelen beschikken. Beide systemen vereisen ook investeringen in menselijk kapitaal. Het omslagsysteem vereist die investeringen direct, omdat mensen het middel zijn voor de overdrachten. Het kapitaaldekkingssysteem vereist ze indirect, omdat kapitaalgoederen hun waarde verliezen als er te weinig mensen mee kunnen werken.

Ongeacht de financieringswijze bij de pensioenvoorziening is er dus een evenwichtige verdeling nodig van investeringen in materieel en menselijk kapitaal. De financieringsmix kan een middel zijn om dit juiste evenwicht te helpen vinden. Daarmee is de vraag of de overheid zich vooral moet richten op het genereren van investeringen dan wel op het genereren van menselijk kapitaal nog niet beantwoord. OLG-modellen bieden een dergelijk algemeen antwoord niet.

Er zijn mechanismen die erop wijzen dat voor de maatschappelijke samenhang investeringen in een verhoging van de participatiegraad meer vruchten afwerpen dan investeringen in toekomstige arbeidsproductiviteitsstijging. Beide typen investeringen leiden weliswaar tot een groter draagvlak, maar het effect op de verdelingsproblematiek is verschillend. Een stijging van de arbeidsproductiviteit slaat neer in loonstijgingen. Via de koppelingssystematiek werken die loonstijgingen tamelijk direct door in de draaglast.

Een eventueel noodzakelijke aanpassing van die draaglast zal weerstand oproepen. Een stijging van de arbeidsparticipatiegraad slaat neer in een stijgend aantal inkomens en werkt niet automatisch door in het aspiratieniveau van de uitkeringen, waardoor een eventueel noodzakelijke aanpassing van welvaartsverschillen tussen jong en oud minder weerstand oproept. Niettemin zal het gecumuleerde welvaartsverschil op zichzelf een bron van spanning kunnen worden.

In een gesloten economie zijn de besparingen per definitie gelijk aan de investeringen. Besparingen en investeringen hebben een tweeledig doel. De invalshoek van de besparingen legt de nadruk op de intertemporele spreiding van consumptie; die van de investeringen op het optimaal functioneren van een economie. Een optimaal investeringsniveau laat zich niet eenduidig bepalen. Bij meer omslag in het pensioensysteem worden de consumptieve bestedingen gestimuleerd, hetgeen kan leiden tot een spaartekort, waardoor de productiecapaciteit stagneert. Daar staat tegenover dat de resulterende vraagtoename investeringen kan uitlokken. Bij meer kapitaaldekking kunnen besparingen tot vraaguitval leiden, waardoor onbenutte productiecapaciteit ontstaat. Ook speelt een rol dat de toekomstige productiecapaciteit zowel moet zijn afgestemd op het dan beschikbare aanbod van arbeid als op de vraag naar goederen en diensten. Als gevolg van vergrijzing kan het beschikbaar arbeidspotentieel afnemen, terwijl de consumptieve vraag toeneemt.

In een open economie hoeven de besparingen niet gelijk te zijn aan de investeringen. Als er uit intertemporele motieven meer wordt gespaard dan rendabel kan worden geïnvesteerd, biedt het buitenland een uitlaatklep. In paragraaf 4.3.6 wordt nader ingegaan op de mogelijkheid hiervan.

Demografische veranderingen

In een stabiele situatie kunnen zowel het omslagsysteem als kapitaaldekking efficiënt zijn. Als de som van de bevolkingsgroei en loongroei groter (respectievelijk kleiner) is dan het rendement op kapitaal, is het omslagsysteem (respectievelijk het kapitaaldekkingssysteem) op individueel niveau het meest efficiënt. Deze intertemporele doelmatigheidsconditie staat bekend als de Aaronconditie (Aaron 1966). In werkelijkheid zijn de condities niet voldoende constant om op basis hiervan een keuze te kunnen maken.

Het omslagstelsel is gevoelig voor demografische veranderingen doordat er een faseverschil is tussen de groei van het draagvlak en die van de uitkeringslast. Veranderingen in het groeipatroon van de bevolking leiden daardoor tot netto overdrachten tussen opeenvolgende generaties. Niet de geleidelijke groei, maar de demografische transitie maken het omslagsysteem kwetsbaar. Het kapitaaldekkingssysteem is minder gevoelig voor demografische veranderingen. Elke generatie spaart, individueel of collectief, voor haar eigen toekomstige rechten. De omvang van verschillende generaties doet hierbij in beginsel niet ter zake. Premiefluctuaties door demografische oorzaken worden aldus voorkomen.

Bij een demografische transitie zijn de verschillen tussen het omslagsysteem en kapitaaldekking minder groot dan op het eerste gezicht lijkt. De zorg voor ouderen en jongeren wordt altijd geproduceerd door de werkende generatie. Als de demografische getalsverhoudingen sterk verschuiven doordat vanaf een bepaald moment de geboortecohorten kleiner worden, kan dit in een omslagsysteem aanleiding zijn het impliciete contract tussen generaties te herzien. De in vergelijking met een stationaire situatie relatief omvangrijke generatie ouderen krijgt dan van de kleine generatie jongeren een lagere pensioenuitkering dan verwacht mocht worden op basis van hun eigen bijdragen in de actieve fase. Desondanks zijn de kosten voor de jongeren door het kleine draagvlak relatief groot. De kosten van de transitie worden aldus tussen cohorten gedeeld.

In een kapitaaldekkingssysteem loopt de herziening van het contract via de inflatie en het rendement op kapitaalgoederen. In de hierboven beschreven demografische transitie zal de kapitaalgoederenvoorraad van de relatief grote generatie ouderen te groot zijn voor de kleinere aantredende cohorten. De markt zorgt via een dalend rendement voor een aanpassing. Hierdoor daalt het inkomen van de ouderen. De schaarste op de arbeidsmarkt zorgt anderzijds voor loonstijgingen. Hierdoor stijgt het inkomen van de jongeren.

Dit mechanisme leidt tot de contra-intuïtieve veronderstelling dat een anticiperende overheid de effecten van vergrijzing zou kunnen mitigeren door de besparingen te verlagen in plaats van ze te verhogen, zoals op het eerste gezicht verwacht zou mogen worden, bijvoorbeeld via een verschuiving van het accent in de pensioenvoorziening in de richting van meer omslag. Meijdam en Verbon (1997) laten echter zien dat een dergelijk beleid alleen effectief kan zijn als het omslagdeel van het pensioenstelsel klein is, zoals bijvoorbeeld in de vs. Als het omslagdeel al groot is, zoals in de meeste West-Europese landen, moet juist gekozen worden voor een verkleining van het omslagdeel. Nederland neemt met zijn mix tussen omslag en kapitaaldekking een zodanige middenpositie in, dat een OLG-modellering niet op voorhand duidelijk maakt welke beleids optie gekozen zou moeten worden.

De bovenbeschreven effecten in een kapitaaldekkingssysteem gaan uit van een gesloten economie. In een open economie absorbeert de internationalisering van de kapitaalmarkt de gemodelleerde daling van het rendement.

Kapitaalexport maakt het mogelijk de claim op toekomstige productie gedeeltelijk in een demografisch jonger buitenland te leggen. Zou bovendien ook arbeid mobiel zijn, dan zou ook de loonstijging door arbeidsschaarste gemitigeerd worden (zie verder par. 4.3.6).

Rendement, inflatie en loongroei

De bovengenoemde Aaronconditie is gebaseerd op de gemiddelde waarden van rendement, loongroei en bevolkingsgroei. De fluctuaties in rendement en loongroei leveren bij kapitaaldekking problemen op. Het omslagsysteem is ongevoelig voor fluctuaties in inflatie en reële loongroei omdat deze bij een koppeling van lonen en uitkeringen een gelijke invloed hebben op premies en uitkeringen.

Het kapitaaldeckingsstelsel is afhankelijk van de opbrengst van beleggingen. Het is daardoor gevoelig voor veranderingen in het reële rendement. Daarnaast is het moeilijk te voorspellen wat straks de relatieve koopkracht zal zijn van een gespaard bedrag. Kapitaaldekking is hierdoor ook gevoelig voor veranderingen in de reële loongroei. Zuivere kapitaaldekking, dat wil zeggen zonder enige terugkoppeling van deze risico's naar de premie (d.w.z. omslag), leidt tot onaanvaardbare risico's. Op de implicaties hiervan voor de pensioenvoorziening wordt nader ingegaan in hoofdstuk 6.

Veel pensioenregelingen bieden een aan het eindloon gerelateerde uitkering. Wanneer dit eindloon hoger uitvalt dan aanvankelijk werd geschat, moet alsnog premie worden bijbetaald voor de extra uit te keren pensioenen. Dit heet *back-service*. Als ook gespaard moet worden voor toekomstige loonstijgingen, leidt dit tot een alternatieve definitie voor de rekenrente, namelijk het rendement verminderd met de loongroei c.q. het reële rendement verminderd met de reële loongroei. In een periode van sterke loonstijging zullen daarom de premies stijgen, terwijl in een periode van loonmatiging de premies kunnen dalen. Deze fluctuatie van de premie heeft ook een voordeel, omdat de grootste lasten worden gedragen in perioden van sterke inkomensgroei. Meer dan bij het omslagstelsel heeft volgens Zalm (1990) de premie op basis van kapitaaldekking daarom een stabiliserend effect op het besteedbare inkomen.

Zekerheid

Een omslagsysteem is gebaseerd op reputatie en vertrouwen. Er is geen juridische zekerheid. De tijdsconsistentie van het contract tussen generaties is gebrekkig. Als een werkende generatie het contract verbreekt, verliest de gepensioneerde generatie het rendement op haar investering in de zorg voor de voorgaande generatie. Voor de werkende generatie geldt dat de reputatie geschonden is, zodat zij op haar beurt niet meer kan rekenen op de zorg van de volgende generatie. In plaats daarvan zal zij investeren in kapitaalgoederen. Met het verbreken van het contract kan een werkende generatie een eenmalig voordeel behalen indien de uitgespaarde kosten van het verbroken contract hoger zijn dan de kosten van de pensioenvoorziening op basis van kapitaaldekking. Dit zal met name het geval zijn in een situatie van demografische transitie. De netto-opbrengst voor de werkende generatie die het contract verbreekt, is evenwel veel kleiner dan het verlies van de gepensioneerde generatie die de waarde van haar contract tot nul gereduceerd ziet. Gezien de verbondenheid tussen generaties ligt het daarom niet voor de hand dat het contract van een omslagsysteem zonder meer verbroken zou worden.

OLG-modellen kunnen gebruikt worden om de tijdsconsistentie van het impliciete sociale contract te toetsen. Een omslagstelsel voor de pensioenen biedt immers op elk moment de mogelijkheid het contract te herdefiniëren als er een meerderheid gevormd kan worden die daarvan profijt heeft. Alleen voor degenen die juist de arbeidsmarkt betreden, geldt dat zij een voorkeur hebben voor een optimaal gelijkmatige spreiding van inkomen via een omslagstelsel.

Naarmate een individu ouder is, is hij meer gebaat bij een genereuze uitkering, omdat hij de bijbehorende hoge premie minder lang betaalt dan degenen die jonger zijn. Op het moment dat door vergrijzing de lasten van de oudedagsvoorziening toenemen, zal de electorale steun ervoor volgens het OLG-model niet afnemen, maar juist toenemen. Langs analoge weg kan door middel van OLG-modellen de steun voor publiek gefinancierd onderwijs worden gemodelleerd, op basis van de veronderstelling dat het nut van het volgen van onderwijs toevalt aan respectievelijk studenten en/of hun ouders. In een vergrijzende samenleving zou volgens een dergelijke modellering de steun voor publiek gefinancierd onderwijs afnemen.

Een veertigjarige heeft de helft van zijn AOW-rechten al opgebouwd. Een verlaging van de AOW-uitkering van 1 procent kost een veertigjarige 1 procent van het toekomstig profijt, maar levert alleen in de toekomst een lagere premie op en verlaagt de levensduurbijdrage dus met circa 0,5 procent. Een alternatieve investering in kapitaalgedekt pensioen wordt daarentegen met het vorderen van de leeftijd steeds duurder, doordat de oprentingsperiode korter wordt. Electoraal zal er dus steun voor de AOW blijven, tenzij twijfel over de bereidheid tot betalen in de toekomst een zichzelf waarmakende voorspelling creëert, waarbij een werkende generatie verlies incasseert (nu maar vast de AOW afschaffen...) om een verwacht groter toekomstig verlies (...want straks doen anderen het) te voorkomen. Dit laatste illustreert dat het strategisch gedrag van individuen in het OLG-model bij een eerste-ordestrategie blijft. De uitkomsten van een OLG-model kunnen sterk gekleurd worden door de beslisregels en de bijhorende beslissings-illusies.

De gepercipieerde onzekerheid over de AOW is groot. De stelling dat de huidige generatie wel premies voor de AOW betaalt, maar daar zelf straks geen gebruik meer van kan maken, wordt door 58 procent van de bevolking onderschreven.⁷ Als beste oplossing voor de vergrijzingsproblematiek wordt een verhoging van de premie verreweg het meest genoemd, namelijk door 29 procent; een lager pensioen scoort 10 procent.⁸ De bereidheid om extra te betalen om de AOW op peil te houden voor de huidige generatie ouderen, is groot en niet sterk afhankelijk van de leeftijd.⁹ Hiermee is niet gezegd dat die bereidheid ook in de toekomst zal bestaan.

Toch zijn er geen aanwijzingen dat de steun voor de AOW zou eroderen. Over de AOW als uitkeringsregeling bestaat een ruime consensus. Het aantal mensen dat de AOW-uitkering ontoereikend vindt, is sinds 1981 vrij gestaag toegenomen tot 61 procent in 1997. Opvallend is dat de meeste uitkeringen door uitkeringsgerechtigden vaker ontoereikend worden gevonden dan gemiddeld. Bij de AOW is dat tussen 1981 en 1992 slechts in geringe mate het geval. Daarna oordelen jongeren zelfs een fractie negatiever (SCP 1998: 467-472) dan wel beduidend negatiever (Van der Heijden 1996) dan ouderen over de toereikendheid van de AOW. Het gepercipieerde spaarkarakter van de AOW kan een belangrijke reden zijn voor de brede steun ervoor.

Een andere bedreiging voor omslagfinanciering zou de internationale mobiliteit van arbeid kunnen zijn, waarmee werkenden zich aan de premiebetaling onttrekken.¹⁰ Voor de gemiddelde werkende weegt de verwachte AOW-uitkering niet op tegen de betaalde premie, zowel door de demografische veranderingen als doordat de AOW als volksverzekering rechten toekent die onafhankelijk zijn van het arbeidsverleden. Dit geldt sterker naarmate het inkomen hoger is, omdat de uitkering een vast bedrag is en de premie afhankelijk van het inkomen. Wel geldt net als hierboven dat de kosten van een alternatieve investering in kapitaalgedekt pensioen met het vorderen van de leeftijd stijgen.

Bij kapitaaldekking wordt zekerheid in juridische zin ontleend aan individueel of collectief opgebouwde rechten die berusten op de eigendom van kapitaal. Daarmee lijkt de zekerheid op het eerste gezicht groter dan bij het omslagstelsel. Die grotere zekerheid is echter om verschillende redenen slechts betrekkelijk. Allereerst kan de toegenomen zekerheid omtrent opgebouwde, gespaarde uitkeringsrechten andere zekerheden ondermijnen. Een omvangrijke vermogensvorming zal aanleiding vormen tot een nieuwe perceptie van de behoeften dan wel de draagkracht van gepensioneerden. Naarmate toekomstige ouderen welvarender zijn, zal het beroep op eigen verantwoordelijkheid voor zorg en huisvesting toenemen en zullen de steun voor verhoging van de AOW en het verzet tegen AOW-premiebetaling door ouderen afnemen. Via zulke gedragsreacties worden extreme ontwikkelingen altijd gemitigeerd. Daarnaast is de zekerheid van kapitaaldekking betrekkelijk omdat er op de lange termijn waarop pensioenbesparingen belegd worden, politieke risico's kunnen zijn van oorlog en revolutie. En ten slotte is ook de onzekerheid over beleggingsopbrengsten aanzienlijk, zowel neerwaarts (bijv. doordat het veranderend aanbod van kapitaal en arbeid leidt tot een structureel lager rendement) als opwaarts (ICT-ontwikkelingen, *emerging markets*).

Flexibiliteit

Een omslagstelsel is betrekkelijk flexibel. Doordat er geen kapitaalopbouw nodig is, kunnen uitkeringen onmiddellijk ingaan. Dit was een belangrijk argument bij de invoering van de AOW. Veranderingen in de welvaart kunnen gemakkelijk aan de uitkeringsstrekkingen worden doorgegeven, omdat bij een stijgend inkomen de premieopbrengst evenredig groeit. Omdat een omslagstelsel zich richt op transversale welvaartsverdeling, maakt dit het systeem bij uitstek geschikt voor het garanderen van een basispensioen. Ook veranderingen in het te verzekeren pakket kunnen gemakkelijker worden aangebracht dan onder het kapitaaldekkingstelsel. Bij de AOW is van deze mogelijkheid in het verleden herhaaldelijk gebruik gemaakt toen de pensioenen geleidelijk werden opgetrokken tot ten slotte een netto-nettokoppeling aan het minimumloon was bereikt (SER 1990: 80). Anderzijds kunnen uitkeringsgerechtigden ook geconfronteerd worden met de gevolgen van een tegenvallende ontwikkeling: ook stagnatie wordt in de uitkeringen doorgegeven.

Bij een kapitaaldeckingsstelsel wordt gedurende een lange periode gespaard alvorens de eerste uitkeringen worden gedaan. Door de lange rijpingstijd is een kapitaaldeckingsstelsel betrekkelijk inflexibel voor tussentijdse aanpassingen van de opgebouwde rechten. Veel pensioenregelingen zijn in de jaren vijftig en zestig tot stand gekomen. Veel verbeteringen zijn van een latere datum, bijvoorbeeld de deelname van vrouwen en deeltijdwerkers, de verbetering van de positie van slapers en de oplossing van de pensioenbreukproblematiek.

Hierdoor heeft op dit moment een groot aantal gepensioneerden nog een onvolledig pensioen. Dit tekort wordt geleidelijk ingelopen. In reële termen groeide het inkomen uit aanvullend pensioen tussen 1988 en 1996 met 4,7 procent per jaar (CBS diverse jaren). Deze inkomensstijging bij gepensioneerden zal zich waarschijnlijk nog een aantal jaren voortzetten. Omdat er bij kapitaaldekking een duidelijke relatie is tussen bijdragen in het verleden en opgebouwd pensioen, is dit systeem bij uitstek geschikt voor aanvullingen op het basispensioen.

In sommige opzichten is een omslagstelsel ook minder flexibel dan kapitaaldekking. Bij een omslagstelsel is er geen directe reciprociteit tussen betalen en genieten via een individuele spaarrekening. De overheid is nodig in de rol van herverdelers. Een omslagstelsel kan daarom niet via de markt worden uitgevoerd.¹¹ Bij kapitaaldekking kan dit wel, al hoeft het niet. Overigens heeft de markt niet uitsluitend zegeningen te bieden. Zo heeft de uniforme AOW zeer lage uitvoeringskosten. Ook zal in hoofdstuk 6 blijken dat intergenerationale solidariteit in kapitaalgedekte aanvullende pensioenen doelmatig kan zijn. Het is bovendien niet zo dat herverdelende solidariteit per definitie aan een van beide stelsels gebonden is. Herverdelende solidariteit kan in beide stelsels worden geïntroduceerd, maar kan evengoed in beide worden uitgesloten. Wel is het zo dat in de Nederlandse vormgeving de herverdelende solidariteit geconcentreerd is bij de via omslag gefinancierde AOW en dat de individueel bepaalde aanspraken domineren bij de kapitaalgedekte aanvullende pensioenen.

4.3.4 DE AARONCONDITIE NADER BEZIEN

Zoals gezegd zou volgens de Aaronconditie op individueel niveau het omslagstelsel het meest efficiënt zijn indien de som van de bevolkingsgroei en loongroei groter is dan het rendement op kapitaal en het kapitaaldeckingsstelsel indien het tegendeel het geval is (som van bevolkingsgroei en loongroei kleiner dan rendement op kapitaal). Nagegaan is of op basis hiervan een keuze is te maken.

Alleen voor het verleden kan de Aaronconditie geëvalueerd worden. Figuur 4.2 laat de Aaronconditie voor een welvaarts vaste regeling zien. Perioden waarin omslag (negatief) dan wel kapitaaldekking (positief) gunstiger is, wisselen elkaar grillig af, maar het gemiddelde op lange termijn verschilt nauwelijks van 0. Vanuit rendementsperspectief kan dus geen keuze worden gemaakt.

Voor een welvaartsvast basispensioen is een omslagstelsel geschikt, omdat er een sterke correlatie is tussen lasten en draagvlak. Bij aanvullingen op het basispensioen zal er meer waarde worden gehecht aan evenredigheid tussen bijdrage en uitkering. Ook zal dan de bereidheid tot risico's bij de belegging van de pensioenpremie groter zijn. Voor aanvullingen wordt daarmee kapitaaldekking geschikter.

Figuur 4.2 De Aaronconditie voor een welvaartsvaste regeling van 1800-1990, Verenigd Koninkrijk



Bron: Van Dalen (1996)

De evaluatie van de Aaronconditie is afhankelijk van het type beleggingen waarvoor gekozen wordt. Risicodragende beleggingen hebben doorgaans een hoger rendement dan risicoloze staatsschuld. Daar staat tegenover dat de fluctuaties groter zijn. Tabel 4.3 laat zien dat, afgaand op de laatste veertig jaar, het gemiddelde rendement op obligaties bij een rekenrente van 4 procent te laag is voor een waardevast pensioen ($7,0 - / - 4,2 = 2,8$), laat staan voor een welvaartsvast pensioen. Voor een CAO-gekoppeld pensioen zou een rekenrente gehanteerd moeten zijn van 0,9 procent. De relatief geringe standaarddeviatie in verhouding tot het verschil laat zien dat over dit laatste ook bij een kortere periode betrekkelijk veel zekerheid bestaat. Wanneer de helft van het vermogen in aandelen wordt belegd, is *ex post* een rekenrente van 4 procent juist voldoende voor een CAO-gekoppeld pensioen. Maar de hoge standaarddeviatie laat zien dat het risico groot is.

Het is mogelijk dat een negatief reëel rendement wordt behaald, zelfs over een langere aaneengesloten periode, hetzij door het *gemiddeld* lagere rendement van obligaties, hetzij door het hogere risico van aandelen. Er is dus een lange adem nodig. Maar het is niet zeker dat dit voldoende is. In de tabel zijn duidelijke perioden te zien met een hoge respectievelijk lage reële loonstijging. Het rendement op kapitaal was daarentegen lager in de periode waarin de loonstijging hoger was.¹²

Tabel 4.3 Reële rente in Nederland voor geselecteerde perioden

	1956-1996		1956-1975		1976-1996	
	gemiddeld	st.dev.	gemiddeld	st.dev.	gemiddeld	st.dev.
<i>Loon- en prijsinflatie</i>						
Regelingslonen	6,1	4,2	8,6	4,0	4,0	3,1
Prijsindex	4,2	2,9	5,1	3,1	3,6	2,6
<i>Rendement</i>						
10-jaars obligaties Nederland	7,0	1,9	6,1	1,8	8,0	1,3
Aandelen Nederland	13,2	19,8	9,8	20,4	18,3	19,4
<i>Reëel rendement</i>						
100% obligaties -/- loon	0,9	4,5	-2,5	3,2	4,1	2,8
50% obligaties + 50% aandelen -/- loon	4,0	11,8	-0,6	11,7	9,2	9,7

Bron: Ponds et al. 1999: 40.

4.3.5 TRANSITIEPROBLEMEN

De overgang van kapitaaldekking naar omslag is eenvoudig, omdat introductie van een omslagsysteem een voordeel creëert voor het dan gepensioneerde cohort dat naast het rendement op het belegde kapitaal nog eens verrast wordt met een via belasting of premies gefinancierde uitkering. In een publiek systeem zullen politici altijd een mooi consumptiedoel weten voor de vrijvallende kapitaal-goederenvoorraad. Het eenmalige voordeel wordt gezamenlijk gefinancierd door alle toekomstige generaties. Meer in het algemeen bieden *public-choice* modellen een verklaring voor het doorschuiven van lasten naar toekomstige generaties, bijvoorbeeld via overheidsschuld.

De omgekeerde overgang, van omslag naar kapitaaldekking, levert daarentegen wel grote problemen op. In de langdurige overgangsperiode moeten zowel oude omslagrechten als nieuw gespaarde rechten gelijktijdig worden gefinancierd. De vraag is of dit een doorslaggevend argument is, als kapitaaldekking efficiënter zou zijn dan omslag, bijvoorbeeld omdat in de Aaronconditie de rente stelselmatig hoger is dan de economische groei. Breyer (1989) laat zien dat in een gestileerd model geen intergenerationeel Pareto-optimale overgang kan geschieden tussen omslag en kapitaaldekking, ongeacht de richting van de overgang. Weliswaar kan kapitaaldekking aantrekkelijk zijn vanwege de economische groei die de extra investeringen genereren, maar dit voordeel kan voor latere cohorten alleen gerealiseerd worden als eerdere cohorten zich consumptie ontfagen om die hogere besparingen mogelijk te maken.

Dit kan beredeneerd worden door zich een denkbare Pareto-optimale overgang voor te stellen als volgt. Startende pensioenopbouwers gaan rechten opbouwen via besparingen en behalen daarbij een rendement r . Gedurende de overgangsperiode moeten de omslagrechten van gepensioneerden evenwel gehonoreerd worden. De overheid doet dit door te lenen op de kapitaalmarkt tegen eenzelfde

rente r . Per saldo betalen werkenden dezelfde rente over de impliciete overheids-schuld in de vorm van omslagrechten als het rendement dat ze ontvangen op hun eigen pensioenopbouw, waardoor de voor een transitie benodigde overheids-schuld niet kan worden afgelost. Meer in het algemeen kunnen pensioenbesparingen die zijn belegd in staatsobligaties, gezien worden als een explicitering van het sociale ketencontract tussen cohorten. De toekomstige belastingbetaler is juridisch meer gebonden aan de omgeslagen rentebetaling dan aan de voortzetting van het omslagstelsel. In economische zin komt het op hetzelfde neer.¹³

In een minder abstracte modellering is een Pareto-optimale overgang toch mogelijk, namelijk indien er efficiencywinst is die wel doorwerkt in het rendement op de besparingen, maar niet in de rente op de overheidsschuld die moet worden gemaakt om bestaande omslagrechten te compenseren (Valdés-Prieto 1997: hfdst. 5-7). Volgens Kotlikoff (1998) is dit het geval, onder andere omdat kapitaaldekking privatisering mogelijk maakt, waardoor de wig kleiner wordt en het arbeidsaanbod toeneemt. In een model waarin dit effect is opgenomen, laat hij zien dat de overgang naar kapitaaldekking Pareto-optimaal mogelijk is. Het grootste deel van de winst van latere generaties blijkt echter wel te moeten worden besteed aan het compenseren van de generatie die verlies lijdt door de privatisering. Ook Broer en Westerhout (1996) geven aan dat, eveneens via een verhoging van het arbeidsaanbod, een verschuiving van omslag naar kapitaaldekking Pareto-optimaal kan geschieden. In dit geval zit de efficiencywinst in een stringentere koppeling tussen pensioenrechten en arbeidsverleden, waardoor het arbeidsaanbod stijgt. Ten slotte zou ook de risicopremie in het rendement op risicodragende beleggingen voor efficiencywinst kunnen zorgen (Valdés-Prieto 1997: hfdst. 7). De overheid leent immers tegen een lage rente, terwijl de pensioenbesparingen risicodragend tegen een hoger rendement kunnen worden belegd. In hoofdstuk 6 komen we op dit mechanisme terug.

Breunese (1995) en Nelissen (1994) schetsen hoe in Nederland de overgang naar een volledig kapitaalgedekt pensioen eruit zou kunnen zien. Daarnaast is het mogelijk het collectief gefinancierde pensioensysteem te beperken, waardoor de pensioenvoorziening de *facto* ten dele wordt geïndividualiseerd, doordat burgers individueel vervangende verzekeringen gaan afsluiten. Dekkers et al. (1995) betogen dat dit voor Nederland enerzijds noodzakelijk is vanwege kostenoverwegingen en anderzijds rechtvaardig wat betreft het effect op het levensduurinkomen van de verschillende cohorten over de rest van het leven.¹⁴

4.3.6 OMSLAG EN KAPITAALDEKKING IN INTERNATIONAAL PERSPECTIEF

In het bovenstaande is gebleken dat transitie naar een grijzere bevolking kan impliceren dat een kapitaaloverschot ontstaat, omdat de besparingen die worden ingebracht door intertemporele overwegingen niet gelijk zijn aan de benodigde investeringen. Dit surplus aan besparingen kan niet rendabel binnenlands worden geïnvesteerd, omdat de kleinere aantredende werkende cohorten anders te ruim in hun productiemiddelen komen te zitten: er zijn te weinig

werkenden om alle machines te bemannen. In een gesloten economie passen rendement en arbeidsbeloning zich naar beneden respectievelijk naar boven aan tot een nieuw evenwicht is bereikt.

Kapitaal is mobiel

In een open economie hoeven de besparingen niet gelijk te zijn aan de investeringen. Voor het besparingssurplus biedt het buitenland een uitlaatklep, waardoor het rendement niet hoeft te dalen. Een kleine economie heeft immers geen invloed op het kapitaalrendement dat op de wereldmarkt wordt vastgesteld. Nederland exporteert vrij hardnekkig kapitaal en leent dus aan het buitenland. Sinds 1981 zijn in Nederland de besparingen structureel hoger dan de investeringen. Bovendien lijkt het verschil in de loop van de tijd toe te nemen. In 1997 bedroeg het verschil 6,5 procent van het BBP. Twintig tot veertig procent van het verschil kan worden aangeduid als vergrijzingsreserve in het buitenland (Bikker 1994; Stokman 1998).

Vergeleken met andere landen wordt in Nederland zeer veel gespaard via collectieve pensioenregelingen en verzekeraars. Het totaal belegde vermogen bedroeg eind 1998 1162 miljard gulden ofwel 155 procent van het BBP. Daarvan komt 774 miljard gulden voor rekening van pensioenfondsen en 388 miljard van verzekeraars. Ongeveer een derde van de activa wordt in het buitenland belegd. Het buitenland is bovendien de snelst groeiende beleggingssector (in 1998 een groei van 38% ten opzichte van 1997). Zowel pensioenfondsen als verzekeraars beleggen in toenemende mate in aandelen. Mede door de gunstige waardeontwikkeling van deze beleggingscategorie in de afgelopen jaren is het percentage aandelen opgelopen tot ongeveer veertig procent.

Het buitenland vergrijst ook...

De cruciale vraag is nu of er in de OLG-modellen uitgegaan moet worden van een open dan wel van een gesloten economie. Op deze vraag is geen eenduidig antwoord. Enerzijds geldt dat het vergrijzingsproces in de westerse landen min of meer synchroon verloopt. De grote faseverschillen in de vergrijzing zijn die tussen westerse en zich ontwikkelende landen. Als blok zijn de westerse landen te beschouwen als een grote, gesloten economie met – in economische zin – relatief weinig buitenland. Voor de westerse landen als geheel biedt onderlinge internationale kapitaalmobilititeit daardoor beperkte stabilisatiemogelijkheden.

Hieraan valt alleen te ontkomen als gebruik wordt gemaakt van kapitaalmarkten in landen buiten de OESO met een relatief jonge bevolking en een snelle economische groei, bijvoorbeeld Aziatische landen. De behoefte aan buitenlands kapitaal in zulke economieën is groot. Deze jonge landen zouden in de komende decaden het kapitaalsurplus van de rijke landen kunnen absorberen, waarna ruimschoots voor de helft van de volgende eeuw ontsparing van de rijke landen zou volgen (Group of Ten 1998: 34). Enigszins gechargeerd komt dit erop neer dat de toekomstige jongeren zich toeleggen op de arbeidsintensieve verzorging van de ouderen en dat zij hiervoor beloond worden met op kosten van ouderen

uit Azië geïmporteerde auto's, computers en videorecorders. Hierbij moet wel worden aangetekend dat een belangrijk deel van de groei in zich ontwikkelende landen op conto van demografische veranderingen kan worden geschreven, wat de groeicijfers in die landen relativeert (Van Dalen 1998). Bovendien zijn deze kapitaalmarkten relatief klein, deels riskant (Azië-crisis) en deels nog niet ontwikkeld, waardoor de kapitaalmobilititeit wordt belemmerd.

Met andere woorden: als het model van een gesloten economie het meest van toepassing is, dan moet extra kapitaal aanbod als gevolg van vergrijzing binnen het blok van rijke landen tot een lager rendement leiden. Er zijn maar weinig mogelijkheden om hierop met beleid te anticiperen, omdat de overheid met het begrotingsbeleid weliswaar de binnenlandse besparingen kan beïnvloeden, maar geen invloed heeft op het begrotingsbeleid binnen het blok van rijke landen als geheel.

...maar financiert nog overwegend via het omslagstelsel

Anderzijds kan ook beargumenteerd worden dat bij de OLG-modellen moet worden uitgegaan van een open economie. In de praktijk van alledag is de Nederlandse economie klein ten opzichte van de handelspartners en vinden op grote schaal uitwisselingen van goederen, diensten en kapitaal plaats. Daar komt bij dat het Nederlandse pensioensysteem met zijn grote nadruk op fondsvorming internationaal betrekkelijk uniek is. In de meeste westerse landen wordt de pensioenvoorziening grotendeels via het omslagstelsel gefinancierd. Daardoor genereren die landen zelf relatief weinig besparingen, zodat er ruimte is om besparingen uit Nederland bij handelspartners te investeren.

De belangrijke vraag is in dit geval langs welke weg de handelspartners hun pensioensystemen gaan aanpassen aan de vergrijzing. Daarvoor staan globaal drie wegen open: sparen, snijden en doormodderen. De eerste mogelijkheid is dat hervorming plaatsvindt in de richting van kapitaaldekking waarbij tegelijkertijd de rechten van ouderen worden gerespecteerd. Het gevolg hiervan is dat de huidige generatie in die landen zijn consumptie beperkt om te sparen. Nederland krijgt dan te maken met teruglopende vraag uit het buitenland en bovendien met een groter aanbod op de internationale kapitaalmarkt, waardoor het rendement daalt. Zowel voor Nederland als voor de omringende landen is het gunstig als een dergelijke aanpassing geleidelijk verloopt.

De tweede weg is die waarbij de hervorming plaatsvindt in de richting van een geleidelijke beperking van de pensioenrechten, waardoor vooral de (relatieve) koopkracht van ouderen afneemt. Dit zal binnen die landen misschien leiden tot sociale spanningen, maar de gevolgen voor het Nederlandse pensioensysteem blijven beperkt. Er verandert immers weinig in het aanbod van kapitaal; hooguit werkt de afnemende vraag van ouderen door in de Nederlandse exportmogelijkheden.

De derde weg ten slotte is die waarbij hervormingen onvoldoende gestalte krijgen en de wal het schip keert. Het Stabiliteitspact stelt weliswaar duidelijke grenzen aan het vorderingensaldo van overheden (namelijk ‘close to balance’ en maximaal 3% in uitzonderlijke omstandigheden), maar als de nood hoog is, kan het leven sterker blijken dan de leer. Als de systemen ongewijzigd blijven en het Stabiliteitspact zou onvoldoende worden nageleefd, dan zullen de begrotingstekorten toch oplopen. De ‘schaarbeweging’ van een oplopende schuldquote en een stijgende rente kan buitengewoon onaantrekkelijk zijn. Aangezien de rente uniform is in de gehele Europese Unie wordt een oplopend tekort ten dele gefinancierd door landen die met een strak begrotingsbeleid een lagere rente mogelijk maken: de rente die Nederlandse beleggers van pensioengelden realiseren bij belegging in staatsschuld van landen met een te groot tekort, verdisconteert wellicht onvoldoende het risico dat aan zulke leningen is verbonden.

Nederland is door zijn hoge besparingsniveau beter tegen de vergrijzing gewaard dan andere landen in de Europese Unie. Dit is echter geen reden ons ‘rijk te rekenen’. De onderlinge afhankelijkheid van de economieën betekent dat Nederland ondanks zijn comparatieve voordelen ten opzichte van andere landen toch met de gevolgen van de daar optredende problemen zal worden geconfronteerd. Voorts zijn, gegeven het feit dat de rijke landen onderling weinig verschillen in hun fase in het vergrijzingsproces, de mogelijkheden om aan de invloed van de vergrijzing op het kapitaalrendement te ontkomen door overschotten van pensioenbesparingen in het buitenland te investeren, beperkt.

4.3.7 MENGVORMEN

Voor de praktijk kunnen nog andere argumenten te pas komen om het pensioenstelsel in te richten, maar in theorie is voor risicoreductie een mengsel tussen kapitaaldekking en het omslagstelsel genoeg. Het paternalistische argument wordt bijvoorbeeld vaak naar voren geschoven om AOW en contractuele besparingen te verdedigen: ouderen van dagen dienen beschermd te worden tegen de gevolgen van hun kortzichtigheid gedurende het werkzame leven.

De Wereldbank (1994) beveelt als optimaal pensioensysteem het driepijlersysteem aan: de eerste pijler omvat de collectieve voorziening (AOW), de tweede de verplichte private verzekering (aanvullend pensioen) en de derde de individuele voorzieningen (sparen, levensverzekeringen). De pijlers kunnen worden onderscheiden naar hun functie. Om die differentiatie van functies goed tot zijn recht te laten komen is het gewenst dat de pijlers ook institutioneel van elkaar zijn gescheiden.

De eerste pijler wordt publiek beheerd, volledig op basis van het omslagstelsel gefinancierd via belastingen, en heeft als belangrijkste doel om een basisvoorziening te creëren voor ouderen die onvoldoende pensioen hebben kunnen opbouwen via de andere pijlers. De eerste pijler heeft dus een sterk inkomensherverdelende doelstelling. Daarbij lopen de herverdeling van welvaart tussen cohorten en binnen cohorten door elkaar.

Volgens de aanbevelingen van de Wereldbank is de uitkering van de eerste pijler een vast bedrag, eventueel met een middelentoets, maar in elk geval niet gerelateerd aan het inkomen in het verleden. Dit laatste is belangrijk omdat anders het herverdelende doel niet zou worden bereikt. De Nederlandse AOW past goed in het profiel van de eerste pijler. De houdbaarheid ervan is afhankelijk van de houdbaarheid van de overheidsfinanciën in het licht van demografische veranderingen. Hier wordt in hoofdstuk 5 verder op ingegaan.

De tweede pijler wordt volgens de aanbevelingen van de Wereldbank collectief privaat beheerd, op basis van kapitaaldekking, en heeft als belangrijkste doel om inkomenscontinuïteit te garanderen aan gepensioneerden. Het gaat om een verplichte voorziening, omdat niet iedereen voldoende vooruitziend is om te begrijpen dat sparen voor later noodzakelijk is. Er is een relatie tussen premie en uitkering om te voorkomen dat premies als belastingen worden ervaren die de werking van de arbeidsmarkt zouden verstoren. De kapitaaldekking is noodzakelijk om de kosten helder te maken en is bovendien een voorwaarde voor de private uitvoering. De private uitvoering moet bovendien garant staan voor een optimale allocatie van kapitaal en een efficiënte uitvoering. Hoofdstuk 6 gaat verder in op de effectiviteit van kapitaaldekking en herverdeling tussen cohorten in de tweede pijler.

De derde pijler maakt het ten slotte mogelijk de pensioenvoorziening af te stemmen op de individuele behoeften: wie de voorzieningen van de twee eerste pijlers (op onderdelen) onvoldoende vindt, kan dit gemis aanvullen met individuele verzekeringscontracten of vrije besparingen. Zo kan bijvoorbeeld de waarde van een eigen huis van invloed zijn op de gewenste pensioenvoorziening of kan de wens bestaan om eerder uit te treden dan de gangbare pensioenleeftijd. Alleen in individuele regelingen is een dergelijk maatwerk mogelijk.

De relatieve omvang van de pijlers is resultaat van een normatieve afweging. De omvang van de eerste pijler resulteert uit de afweging tussen enerzijds een egalitaire inkomensverdeling en anderzijds de versturende werking van de benodigde belasting. Een te kleine tweede pijler betekent dat de inter- en intragenerationele risicodeling onvoldoende tot zijn recht komt en kan er bovendien toe leiden dat werknemers bewust gebruik gaan maken van regelingen met een middelentoets; een te grote tweede pijler heeft tot gevolg dat sommige individuen meer voor hun pensioen sparen dan ze willen. Ten slotte zorgt de verdeling van pensioenopbouw over drie pijlers daarenboven voor risicodiversificatie. De risico's in de drie pijlers zijn van verschillende aard, waardoor risicospreiding voordeel oplevert.

4.3.8 CONCLUSIE

Welk financieringssysteem verdient nu de voorkeur voor het veiligstellen van de oudedagsvoorziening? Onder omstandigheden van volledige zekerheid en volledige kennis van de toekomst zou de keuze eenvoudig zijn:

rekening houdend met rechtvaardigheid en doelmatigheid, verdient het systeem met het hoogste rendement de voorkeur. In de praktijk bestaat dergelijke kennis niet en zal men veeleer moeten beslissen in onzekerheid. In dat geval blijft uiteindelijk maar één zekerheid overeind staan, namelijk dat zowel het omslag- als het kapitaaldekkingsstelsel een onzeker rendement kennen. Het is derhalve prudent en generatiebewust beleid om het risico te spreiden door een mengvorm van beide financieringsvormen aan te houden.

Het Nederlandse model behelst een dergelijke mengvorm en kent de gewenste spreiding. Het past goed in het driepijlersysteem dat de Wereldbank als voorbeeld stelt, zij het dat volgens sommigen de eerste twee pijlers dermate omvangrijk zijn dat voor de derde pijler weinig plaats overblijft.

NOTEN

- 1 De methode staat uiteraard toe dat het saldo van profijt en bijdragen van nu levende cohorten in het verleden wordt verdisconteerd. Maar omdat dit een hels karwei is, wordt dit in de praktijk achterwege gelaten.
- 2 Als het netto profijt van nu levende cohorten ook in het verleden wordt berekend, levert de cesuur zelf geen probleem meer op voor het evalueren van rechtvaardigheid; het ontbreekt dan echter nog wel aan een norm voor intertemporele rechtvaardigheid tussen cohorten in verschillende omstandigheden (zie volgende paragraaf).
- 3 In de CPB-exercitie (Ter Rele 1997) is dit overigens wel gebeurd.
- 4 Voor een actuariael eerlijke verzekering is het disconto aan de lage kant. Actuarieel wordt doorgaans 4% aangehouden voor een waardevast pensioen. Door het lage disconto is al verrekend dat in de uitkeringen een welvaartsaanpassing wordt toegevoegd, waardoor er geen sprake meer is van actuariael evenwicht zoals een verzekeraar dat interpreteert. De uitkeringen worden in het contant maken daarom relatief hoog gewaardeerd. Dit geldt voor alle cohorten.
- 5 Een exacte plaatsing is moeilijk te geven: er is een leeftijdsverschil van circa 30 jaar tussen de cohorten, waarin de reële lonen zijn gestegen. De omvang van de stijging is echter afhankelijk van de periode die gekozen wordt om de 30 jaar verschil te situeren. Ook kan men discussiëren over de vraag of alleen de CAO-loonstijging of de totale loonstijging geteld moet worden. Dit is al gauw goed voor twee decielen. Verder kan men een nieuwe decielverdeling maken van alle betrokken individuen of het ene cohort in de decielverdeling van het ander schuiven. En ten slotte werden voor een eenheid koopkracht in eerdere jaren meer uren werk verricht. Er is dus wederom geen absolute maatstaf. (Zie Nelissen 1993: 178).
- 6 Dit is een gevolg van het feit dat de berekende verschilmaatstaf een cesuur legt tussen levende en nog ongeboeren generaties. Onevenwichtigheden kunnen per definitie pas door toekomstige generaties worden opgelost, terwijl het minimaal twintig jaar duurt voordat de voorhoede van toekomstige generaties een economische bijdrage begint te leveren. Het gevolg hiervan is, dat de verschilmaatstaf het effect weergeeft van het langdurig uitstellen van aanpassingen, terwijl de benodigde bijstellingen in het heden deze aanpassingen naar voren halen.
- 7 De stelling 'Tegen de tijd dat ik 65 ben bestaat de AOW vast niet meer' wordt onderschreven door 59% respectievelijk 38% van degenen tot en met 34 jaar respectievelijk 35-54jaar. Opinieonderzoek in opdracht van de Geassocieerde Pers Diensten (GPD 1997).
- 8 De verschillen naar leeftijd zijn hier een stuk kleiner: tot en met 34 jaar: 28%; 35-54 jaar: 31%.
- 9 Zeker/waarschijnlijk wel: tot en met 34 jaar: 62%; 35-54 jaar: 71%.
- 10 Dit kan ook virtuele mobiliteit zijn. Zie Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid 1998: bijlage D.
- 11 Weliswaar kan de uitvoering in de markt worden uitbesteed, de overheid is als principaal onmisbaar, waardoor de premies altijd een collectieve last zullen zijn.

- 12 Het is plausibel dat de gemeten waarden geen aselechte trekking zijn uit een random reeks, maar het gevolg van veranderingen in de economische structuur. De beschikbare theoretische verklaringen zijn echter te wankel om er volledig op te vertrouwen.
- 13 Dit wil niet zeggen dat pensioenbeleggingen in staatsobligaties geen reële waarde zouden hebben. Een land waarin de staatsschuld in handen is van pensioenverzekeraars, heeft langs die weg toekomstige pensioenverplichtingen afgedekt en is beter af dan een land met een even grote schuldquote in handen van anderen. In het laatste land moeten immers naast de staatsschuld in de toekomst ook pensioenverplichtingen worden afbetaald.
- 14 Bij de beoordeling van de rechtvaardigheid gelden de relativeringen die in paragraaf 4.2.3 zijn gemaakt bij het Nedymas-model van Nelissen.

5 DEMOGRAFIE EN OVERHEIDSSCHULD

5.1 INLEIDING

Houdbaarheid als criterium

In het eerste deel van dit rapport is aangegeven dat er weliswaar veel overdrachten tussen generaties plaatsvinden, maar dat de vraagstukken van verdeling en rechtvaardigheid niet zo eenvoudig zijn te beantwoorden, omdat de omstandigheden voortdurend veranderen. Als de monniken niet gelijk zijn, is het gelijkkappenbeginsel zinloos. Houdbaarheid is daarom een beter uitgangspunt voor beleid dan rechtvaardigheid. Het is de verantwoordelijkheid van politici een houdbaar systeem na te laten, waarin toekomstige overheden hun eigen keuzen kunnen maken.

De vergrijzing zal de uitgaven aan AOW en zorg doen oplopen. Dit is niet zozeer een ‘tijdelijk’ probleem van de naoorlogse babyboomgeneratie als wel een blijvend probleem van een transitie naar een structureel oudere bevolking. Tegenover de kostenstijging staat dat door economische groei ook het draagvlak voor deze uitgaven toeneemt. Maar economische groei zorgt er ook voor dat, mét de welvaart, ook het aspiratieniveau voor een adequate AOW en zorg toeneemt. In dit hoofdstuk wordt nagegaan in hoeverre de stijging van de uitgaven voor deze posten geëgaliseerd kan worden via de schuldquote en het vorderingensaldo van de overheid. De AOW en de zorg zijn hier uitgelicht, omdat deze twee uitgavencategorieën van de overheid het meest gevoelig zijn voor de veranderende demografische verhoudingen en bovendien een relatief omvangrijk deel van de overheidsuitgaven vergen. Daarnaast worden ook de uitgaven aan onderwijs en kinderbijslag in de analyse betrokken.

Het bedrag dat de overheid jaarlijks betaalt aan rentelasten over de staatsschuld, ligt in dezelfde orde van grootte als de jaarlijkse AOW-uitgaven. Wanneer voorzienbaar is dat de uitgaven aan AOW en zorg sterk zullen stijgen, kan daarop worden geanticipeerd door de schuldenlast flink te verlagen. Dit heeft twee effecten. Allereerst vallen rentelasten vrij die kunnen worden aangewend om de lastenstijging te financieren. In de tweede plaats ontstaat enige ruimte om bij een sterke lastenstijging in de toekomst zo nodig opnieuw een schuldpositie op te bouwen. Die ruimte is er niet als de schuldquote onveranderd zou blijven. Verlaging van de schuldquote kan dus helpen het bestaande systeem van overdrachten tussen generaties houdbaar te maken bij de komende vergrijzing.

Een demografisch gecorrigeerd vorderingensaldo

Veranderingen in de overheidsschuld komen tot stand via het vorderingensaldo van de overheid. Bij een tekort wordt geleend; bij een overschot wordt afgelost. Daarnaast verandert de schuldquote door economische groei: een groter nationaal product levert bij een zelfde nominale schuld een kleinere schuldquote op. Een demografisch houdbaar systeem ontstaat als stijgende uitgaven aan AOW en

zorg gecompenseerd worden door dalende rente-uitgaven. Het na te streven vorderingensaldo van de overheid zou derhalve gecorrigeerd moeten worden voor de effecten van de vergrijzing, waardoor de norm voor dit saldo varieert in de tijd, afhankelijk van de leeftijdsopbouw van de bevolking. Het zal blijken dat voor houdbaarheid van het systeem van regelingen een beperkte structurele bijstelling van de inkomsten en/of uitgaven van de overheid nodig is.¹

Beperkingen

Houdbaarheid als uitgangspunt houdt in dat het – zo nodig na een koerscorrectie – mogelijk moet zijn het bestaande collectieve pakket te continueren op een wijze die nu aanvaardbaar wordt gevonden. Op de lange termijn mogen de uitgaven van de overheid de inkomsten niet overschrijden. Deze vorm van continuïteit is niet de enig mogelijke: men kan continuïteit ook interpreteren als het voortdurend in evenwicht houden van inkomsten en uitgaven, zonder via het vorderingensaldo met geldstromen te schuiven in de tijd. Houdbaarheid houdt niet in dat het bestaande ook gecontinueerd moet worden. De nu wenselijk gevonden verhouding tussen collectieve en private financiering kan in de tijd aanzienlijk veranderen. De schaduwzijde van deze vorm van flexibiliteit is dat mogelijk verwachtingen bij de burger geschonden worden en dat de reputatie van de overheid als betrouwbare behartiger van het algemeen belang eveneens wordt geschaad, een schending die langdurige gevolgen kan hebben, aangezien vertrouwen langzaam groeit. Een overheid zal daarom in een verandering van plannen de afweging tussen flexibiliteit en betrouwbaarheid moeten maken.

Het bovenstaande impliceert dat, aangezien de preferenties voor het uitgavenpatroon van de overheid in de tijd kunnen veranderen, de rekenexercities in dit hoofdstuk geen voorspellende waarde hebben. De invalshoek is slechts die van een eenvoudige boekhouding: hoe kan bij de komende demografische veranderingen het regelingenstelsel worden gehandhaafd zonder budgetrestricties te schenden? De rekenexercities hebben alleen een taakstellende waarde voor de korte en middellange termijn. Het gaat hier primair om de overdrachten tussen generaties die via de overheid lopen. Aanvullende pensioenen blijven daarbij buiten beschouwing (in hfdst. 6 wordt daar uitgebreid over gerapporteerd).

Opbouw van dit hoofdstuk

In paragraaf 5.2 wordt gekeken naar inkomsten en uitgaven van de overheid. Verondersteld wordt dat de overheid een vast percentage van het BBP te besteden heeft, terwijl de uitgaven aan AOW, zorg, onderwijs en kinderbijslag voor een belangrijk deel demografisch bepaald zijn. In paragraaf 5.3 worden de rentelasten en het vorderingensaldo gebruikt om de groeiverschillen tussen het BBP en de demografisch bepaalde uitgaven te egaliseren. In paragraaf 5.3.1 wordt eerst een norm ontwikkeld voor een gezonde overheidsboekhouding. Aan de hand van die norm wordt het draagvlak geconfronteerd met de uitgaven. Uit die confrontatie volgt een pad voor het vorderingensaldo van de overheid.

In paragraaf 5.3.2 volgt een gevoeligheidsanalyse die laat zien dat vooral groei van de arbeidsparticipatie en beheersing van de ‘overige ontwikkelingen’ in de zorg van groot belang zijn voor de houdbaarheid.

Het te volgen pad voor het vorderingensaldo zegt nog weinig over de vraag hoe dit pad zou moeten worden gerealiseerd. Daarom volgen in paragraaf 5.4 nog enkele overwegingen over de prioriteitenstelling. In paragraaf 5.5 wordt de Nederlandse positie op het terrein van overheidsschuld en toekomstige pensioenlasten vergeleken met de positie van andere EU-landen. Paragraaf 5.6 sluit af met een conclusie.

5.2 TE VERWACHTEN UITGAVEN EN HET DRAAGVLAK HIERVOOR

In het onderstaande wordt de ontwikkeling van de inkomsten en uitgaven van de overheid in kaart gebracht. Bij de uitgaven gaat het om die aan AOW, zorg, onderwijs en kinderbijslag. Zowel bij de inkomsten als bij de uitgaven wordt een onderscheid gemaakt in volume-effecten die gerelateerd zijn aan de demografische veranderingen en prijseffecten die gerelateerd zijn aan uitkeringsniveaus en economische ontwikkelingen in het algemeen.

De verkenningen in deze paragraaf leveren het materiaal voor een vergelijking van de inkomsten en uitgaven van de overheid als percentage van het bruto binnenlands product (BBP). Hiermee wordt in de volgende paragraaf een tijdpad uitgezet voor het vorderingensaldo en de schuldquote van de overheid. Als door een dalende schuldquote de rentelasten afnemen, ontstaat steeds meer financieringsruimte voor andere uitgaven. Als deze ruimte voldoende groot is, kan daarmee de stijging van de uitgaven door de vergrijzing worden opgevangen.

Het tijdpad voor het vorderingensaldo en de schuldquote is afhankelijk van de veronderstellingen die op de verschillende deelterreinen gehanteerd worden. Zulke veronderstellingen zijn plausibel, maar onzeker. Daarom zal gebruik worden gemaakt van diverse alternatieve veronderstellingen op deelterreinen om de gevoeligheid voor de gebruikte veronderstellingen te testen.

5.2.1 HET DRAAGVLAK VOOR DE UITGAVEN

Het draagvlak voor de overheidsuitgaven wordt gevormd door het bruto binnenlands product. Het BBP is daarnaast ook de referentie waartegen het overheidstekort en de schuld van de collectieve sector worden afgezet. Hoe groter het BBP, des te minder zorgelijk is uiteraard een in guldens gemeten tekort of schuld. Een voldoende reductie van het vorderingentekort en een uitgavengroei bij de overheid die niet boven de groei van het BBP uitgaat, leiden op langere termijn tot een afnemende overheidsschuldquote.

Volumecomponent: demografische veranderingen

In het onderstaande wordt gebruikt gemaakt van de lage, midden- en hoge variant van de CBS bevolkingsprognose 1996. In de middenvariant blijft de totale omvang van de beroepsbevolking nagenoeg constant tot 2015 als de arbeidsparticipatie ongewijzigd blijft. De leeftijdssamenstelling verandert overigens wel (WRR 1993). Na 2015 begint het demografisch draagvlak terug te lopen, zodat in 2050 ten opzichte van 1999 9 procent van het demografisch draagvlak verloren zal zijn gegaan. In de lage variant begint de afname van het demografisch draagvlak eerder (2005) en zet deze verder door, tot in 2050 bijna een derde van het demografisch draagvlak verloren is gegaan. In de hoge variant daarentegen stijgt het demografisch draagvlak. Die stijging vindt vooral plaats na 2035, als de hogere geboortecijfers beginnen door te werken op de arbeidsmarkt. In 2030 is het demografisch draagvlak 4 procent groter dan in 1999, in 2050 14 procent.

De middenvariant geldt als meest plausibele en wordt gebruikt als referentie voor de demografische ontwikkeling op diverse deelterreinen. Voor de gevoeligheidsanalyse wordt doorgaans gebruik gemaakt van de hoge en de lage variant. Daarmee wordt echter niet de gehele onzekerheid verdisconteerd, omdat de hoge en lage variant vooral verschillen op de totale omvang van de bevolking, terwijl in verband met de vergrijzing de leeftijdssamenstelling van de bevolking van groter belang is. Door de veronderstellingen omtrent vruchtbaarheid, sterfte en migratie anders te combineren kunnen ook varianten worden gemaakt met een qua leeftijdssamenstelling jonge, respectievelijk oude bevolking. Net als in het rapport *Ouderen voor ouderen* (WRR 1993) is ook voor dit rapport op basis van de CBS-prognose van 1996 ook een jonge en een oude variant geconstrueerd.

Volumecomponent: groei van de arbeidsparticipatie

Nederland loopt op dit ogenblik snel de achterstand qua arbeidsparticipatie in ten opzichte van andere Europese landen. Dit komt vooral door de stijgende participatiegraad van vrouwen. In de door het CBS en het CPB (1997) uitgewerkte scenario's wordt aangenomen dat deze trend zich nog een aantal jaren zal voortzetten. Dit is waarschijnlijk, omdat er nog flink wat ruimte zit in het potentiële arbeidsaanbod. In het scenario *Divided Europe* (DE) van het CPB werkt noch het marktmechanisme, noch het coördinatiemechanisme, zowel nationaal als internationaal. Als gevolg daarvan verslechtert de concurrentiepositie van Europa als geheel en blijft de groei van de arbeidsparticipatie beperkt. In het scenario *Global Competition* (GC) ligt de nadruk op een dynamische technologische ontwikkeling, internationalisering en concurrentie. Dit leidt tot een sterk groeiende arbeidsparticipatie en productiviteitsontwikkeling. In het scenario *European Coordination* (EC) speelt beleidscoördinatie een belangrijke rol. Ook in dit scenario groeit de arbeidsparticipatie sterk.

De groei van de arbeidsparticipatie vindt vooral plaats bij vrouwen en bij ouderen. Bij de mannen beneden 55 jaar loopt de participatiegraad in alle scenario's nog licht terug. Boven de 55 jaar stijgt de participatiegraad van 39 procent in 1995 naar 41 procent in 2020 in DE en naar 58 respectievelijk 66 procent in EC

en GC. Bij de vrouwen stijgt de participatiegraad in alle leeftijdsgroepen, maar het sterkst bij de ouderen. In GC wordt de participatiegraad van mannen vrij dicht benaderd. Gemiddeld stijgt de participatiegraad van vrouwen van 49 procent in 1995 naar 63 procent (DE) respectievelijk 69 procent (EC) en 73 procent (GC).

Omdat het EC-scenario het meest lijkt overeen te komen met de recente ontwikkelingen, wordt hierna de participatiegraad in EC gebruikt als referentie. Vanzelfsprekend ontstaat de groei van de arbeidsparticipatie niet vanzelf. Er is beleid voor nodig dat gericht is op ouderen, vrouwen en etnische minderheden. Verder terugdringen van vervroegd uittreden en arbeidsongeschiktheid, meer aandacht voor de combinatie van arbeid en zorg en maatschappelijke integratie zijn noodzakelijke voorwaarden om de hier ingeboekte potentie ook daadwerkelijk te realiseren. Na 2020 wordt de participatie constant verondersteld. De groei van de arbeidsparticipatie in EC heeft op dat moment het draagvlak met circa 23 procent doen toenemen. Voor de gevoeligheidsanalyse wordt gebruikt gemaakt van GC en DE, en van ongewijzigde participatie vanaf 1995.

Prijsc component: groei van de arbeidsproductiviteit

Aangenomen wordt dat de economische groei het product is van de groei van de arbeidsproductiviteit en die van het arbeidsvolume en voorts dat de groei van de gemiddelde lonen gelijk is aan die van de arbeidsproductiviteit. Er wordt dus voorbijgegaan aan de vraag hoe de groei van de arbeidsproductiviteit tot stand komt als gevolg van investeringen in menselijk en materieel kapitaal.

Gezien de lange termijn van de prognose is een voorzichtige inschatting gekozen van 1,5 procent per jaar. De groei van de werkzame beroepsbevolking door de veronderstellingen over demografie en arbeidsparticipatiegraad brengt dan de groei van het BBP op 2 procent per jaar in de periode tot 2030. Voor de gevoeligheidsanalyse wordt gebruik gemaakt van een arbeidsproductiviteitsgroei van 0,5 procent respectievelijk 3 procent per jaar. De invloed van de arbeidsproductiviteit op de overheidsuitgaven als percentage van het BBP is overigens beperkt. Met de welvaart nemen, als gezegd, ook de aspiraties voor de overheidsuitgaven toe.

5.2.2 DE AOW

Volumecomponent: demografische ontwikkelingen

De volumecomponent van de AOW wordt grotendeels bepaald door het aantal ouderen. Daarnaast speelt hun huishoudenssituatie via de differentiatie van het uitkeringsniveau een rol. Het aantal ouderen wordt gewogen naar dit uitkeringsniveau. Dit gewogen aantal stijgt tot 2010 nog betrekkelijk langzaam. Vanaf dat moment gaat de babyboom met pensioen en neemt de groei van het aantal ouderen plotseling snel toe. Na 2020 zwakt de groei weer af, totdat tussen 2035 en 2040 het maximale aantal ouderen bereikt wordt: 80 (lage variant) tot 130 procent (hoge variant) meer dan in 1996.

Vanaf dat moment begint het aantal ouderen weer geleidelijk te dalen. Die daling leidt evenwel maar tot een geringe correctie van de demografische verhoudingen, omdat tegen die tijd ook de daling van het aantal jongeren flink begint door te werken op de arbeidsmarkt.

Prijskomponent: interpretaties van welvaartsvastheid

De prijscomponent in de AOW-uitgaven wordt bepaald door het uitkeringsniveau. Indien slechts wordt uitgegaan van koopkrachtbehoud en waardevaste uitkeringen, is de verwachte economische groei door groei van de arbeidsproductiviteit en van de participatiegraad ruimschoots voldoende om de demografische veranderingen te compenseren. In de politieke discussie wordt gewoonlijk gekozen voor welvaartsvastheid van de uitkeringen. Dit begrip is voor meerdere interpretaties vatbaar.

De WKA-koppeling

De WKA-koppeling (Wet Koppeling met Afwijkingmogelijkheden) gaat uit van een koppeling aan de contractlonen. Wanneer we veronderstellen dat de stijging van de contractlonen de stijging van de arbeidsproductiviteit weerspiegelt, zou daarmee een van de bovengenoemde compenserende effecten wegvallen. In de praktijk blijkt echter dat de gemiddelde lonen door stijging van het opleidings- en functieniveau sterker stijgen dan de contractlonen.

Daardoor groeit de premiegrondslag nog steeds sneller dan het uitkeringsniveau. Samen met de groei van de arbeidsparticipatiegraad ontstaat dan voldoende draagvlakgroei om de demografische verschuivingen grotendeels te compenseren (Commissie financiering oudedagsvoorziening 1987; WRR 1993).

De koopkracht van de AOW-uitkering stijgt wel, maar minder snel dan die van het gemiddelde arbeidsinkomen.

WKA-Koppeling plus

Een hoger niveau van welvaartsvastheid wordt gerealiseerd als de AOW evenveel stijgt als het gemiddeld netto verdiende loon. De koopkracht van een gepensioneerde en die van een werkende gaan dan gelijk op. In dat geval blijft van de bovengenoemde compenserende effecten alleen de stijging van de arbeidsparticipatiegraad over om de demografische verschuiving te compenseren. Het aantal personen dat van één arbeidsinkomen moet leven, neemt echter geleidelijk af door de stijgende participatiegraad en het dalend aantal personen in een huishouden, terwijl het aantal AOW-uitkeringen per huishouden constant blijft. Qua welvaartsniveau ontstaat dus nog steeds een achterstand.

Koppeling aan het BBP per hoofd

In de laatste jaren is een trend zichtbaar waarbij loonruimte in collectieve onderhandelingen niet wordt ingezet voor een contractloonsstijging, maar voor andere doelen. Dat is voordelig, omdat een dergelijke besteding niet leidt tot stijging van de uitkeringsniveaus. Toch leiden die andere doelen wel tot welvaartsstijging bij de werkenden. Scholing zal bijvoorbeeld leiden tot incidentele loonsstijgingen. Arbeidstijdverkorting, kinderopvang en zorgverlof leiden ertoe dat

voorheen onbetaalde zorg van ouders gemonetariseerd wordt. Ouders krijgen daardoor gelegenheid de arbeidsparticipatie te verhogen. Een deel van de groei van de participatiegraad kan daarom gezien worden als herverdeling van werk tussen de partners in een huishouden. Het extra inkomen dat door de groeiende participatiegraad ontstaat, zou zonder die herverdeling ten dele bij de hoofdkostwinner zijn neergeslagen. De scheiding tussen welvaarts groei door loongroei en door participatie groei is dus minder scherp dan op het eerste gezicht lijkt.

Het hoogste niveau van welvaarts vastheid wordt gerealiseerd als de AOW-uitkering even snel groeit als het BBP per hoofd. In dat geval deelt de gepensioneerde volledig in de welvaarts groei, maar worden alle bovengenoemde compenserende effecten buiten werking gesteld, zodat de demografische groei ten volle doorwerkt in de groei van de AOW-uitgaven als percentage van het BBP. Alleen sparen biedt dan uitkomst om de lasten te egaliseren. Dat sparen kan de vorm krijgen van het aflossen van overheidsschuld.

Argumenten voor een keuze

De keuze voor een niveau van welvaarts vastheid is een politieke keuze. Niet alleen solidariteit en rechtvaardigheid spelen daarbij een rol, maar ook houdbaarheid. Politieke keuzen voor bepaalde inkomensverhoudingen worden gemaakt op basis van preferenties op een bepaald moment. De houdbaarheid gebiedt dat een gemaakte keuze in de toekomst moet *kunnen* worden volgehouden. Dat is niet hetzelfde als *moet* worden volgehouden. Ook de huidige politiek is immers niet gebonden aan de preferenties uit een voorbij decennium.

Een stabiele inkomensverdeling vraagt in eerste instantie om uitkeringen die meegroeien met het gemiddelde BBP per hoofd, de duurste vorm van welvaarts vastheid. Want de burger meet zijn relatieve welvaartspositie af aan de uitgaven die hij kan doen in verhouding tot anderen, niet aan een meer abstracte loonindex.

Toch wijzen solidariteit en rechtvaardigheid niet zonder meer in de richting van de hoogste vorm van welvaarts vastheid. Zo kan het zelfs bij een strikte WKA-indexering al voorkomen dat een werkende met een minder dan gemiddelde contractloonstijging zijn koopkracht ziet achterblijven bij de AOW-uitkering. Want weliswaar worden gemiddeld incidentele loonstijgingen gerealiseerd en neemt het aantal inkomens per huishouden toe, maar op individueel niveau kan een dergelijke welvaartsstijging langdurig achterwege blijven. Hoe langer de termijn is die in aanmerking wordt genomen, des te kleiner zal het aantal individuen zijn waarvoor dit geldt en des te zwaarder zal de achterstand van de AOW op het gemiddelde welvaartsniveau gaan wegen.

Redenerend vanuit de wenselijkheid van een stabiele inkomensverdeling zijn er ook argumenten om de AOW-uitkering juist minder snel te laten groeien dan het BBP per hoofd. Het aantal ouderen met een aanvullend inkomen uit pensioen of individuele besparingen groeit.

Als het aanvullend inkomen sneller groeit dan de inkomens van werkenden, kan een minder snelle groei van de AOW-uitkering per saldo resulteren in een stabiel blijvende inkomensverdeling. Wanneer op de lange termijn een stabiele inkomensverdeling gewenst wordt, zal het indexeringsmechanisme vermoedelijk moeten liggen tussen een strikte WKA-koppeling en een koppeling aan het BBP per hoofd. De onzekerheid rond de relatieve inkomenspositie van toekomstige gepensioneerden ten opzichte van jongeren is echter groot. In de nota 'Werken aan zekerheid' wordt de mogelijkheid opengehouden dat er ruimer geïndexeerd wordt dan de contractlonen, indien de inkomensverhoudingen daartoe aanleiding geven en de economische situatie het toelaat, maar ook dat in neerwaartse zin wordt afgeweken bij een onverantwoorde loongroei of een te sterke groei van de i/a -ratio (Tweede Kamer 25010, nr. 1-2: 28).

Verbreiding van de financieringsgrondslag voor de AOW

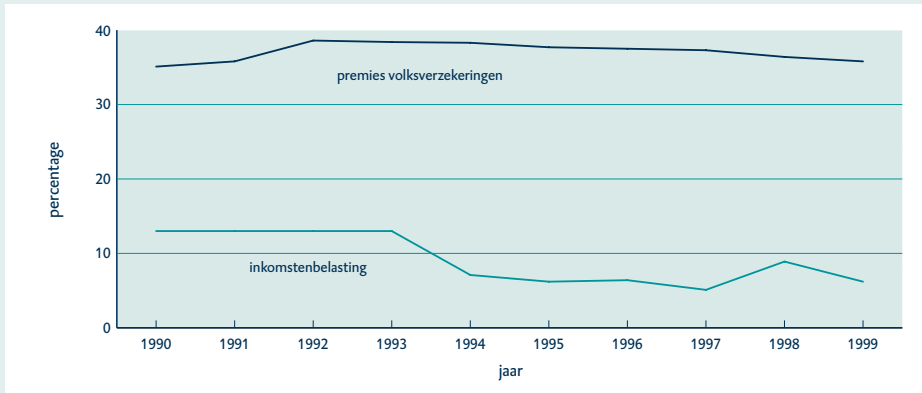
Omdat niet iedereen profiteert van de groei van het aanvullend pensioen, ligt hierin een argument om wel het uitkeringsniveau van de AOW te laten groeien, maar de groei van de bijdrage van de werkende bevolking aan de AOW te beperken. Dit kan door de financieringsbasis voor de AOW-premie te verbreden. De Sociaal Economische Raad geeft hiervoor een aantal varianten, maar schrijft vooralsnog terug voor een volledige fiscalisering (SER 1997). Een rapport van de Commissie van Sociaal Economische Deskundigen (1999) noemt fiscalisering inmiddels wel als optie. Selectieve verhoging van de AOW door de uitkering (gedeeltelijk) inkomensafhankelijk te maken wordt door de SER eveneens afgevoerd, onder andere omdat daarmee het verzekeringskarakter zou worden ondermijnd.

Tekstbox 5.1 Alleen erkenning ontbreekt nog aan fiscalisering van de AOW

Bij de Oort-hervorming is de inning van de premies voor de volksverzekeringen geïntegreerd in het schijventarief van de inkomstenbelasting. Fiscalisering van de AOW wil zeggen dat de AOW betaald wordt uit de algemene middelen in plaats van uit een afzonderlijke AOW-premie. Daardoor wordt de heffingsgrondslag breder en verdwijnen specifieke knelpunten, zoals bijvoorbeeld het probleem dat de heffingsgrondslag via de inflatiecorrectie op de eerste schijf de prijsstijging volgt, terwijl de uitkeringen in beginsel de contractlonen volgen.

Het tarief in de eerste schijf is opgebouwd uit deeltarieven voor premies volksverzekering en belasting. Formeel staan belasting en premies in de eerste schijf los van elkaar. In de praktijk blijkt dat niet het geval. Bij de keuze van de tarieven voor de belastingschijven zijn de totalen (35, 50, 60%) bepalend geweest. Tot 1993 heeft de belastingcomponent in de eerste schijf nog een onafhankelijk bestaan geleid. In 1994 zijn de premies voor de volksverzekeringen *de facto* gefiscaliseerd. Vanaf dat jaar is het belastingtarief telkens aangepast aan de premies voor de volksverzekeringen, zodanig dat het totaal geleidelijk terugkeerde naar het oorspronkelijk beoogde totaal (zie fig. 5.1). Als belasting en premies zulke communicerende vaten zijn, kan niet worden volgehouden dat er sprake is van een gescheiden financiering.

Figuur 5.1 Samenstelling belasting en premies in de eerste schijf



De huidige labeling van de overheidsinkomsten leidt tot de enigszins bizarre situatie dat de volksverzekeringen grotendeels bekostigd lijken te worden door de lagere inkomensgroepen, terwijl alle overige overheidsuitgaven grotendeels bekostigd lijken te worden door de hogere inkomensgroepen, althans voor zover het de inkomstenbelasting aangaat. Wanneer het totaal in aanmerking wordt genomen, volgt een wezenlijk andere conclusie.

Erkenning van de fiscalisering van de premies volksverzekeringen heeft, zoals aangegeven in de hoofdstuktekst, als belangrijkste voordeel een verbreding van de heffingsgrondslag. Er zijn ook andere voordelen. Er ontstaat een meer homogeen bruto-netto traject. Ook vermindert een geleidelijke gelijktrekking van de tarieven van jongeren en ouderen de oneigenlijke *incentives* voor pensioensparen. Dat komt doordat de aftrek van de premie plaatsvindt tegen een tarief dat minder sterk dan nu afwijkt van het tarief waartegen te zijner tijd de uitkering wordt belast.

Fiscalisering van de premies volksverzekeringen zou een logische voortzetting zijn van de zogenoemde Oort-hervorming (zie tekstbox 5.1). Via fiscalisering kunnen draagkrachtige ouderen met een aanvullend pensioen meer bij de financiering van de AOW worden betrokken, waardoor de financieringsgrondslag wordt vergroot. Tot nu toe zijn ouderen vrijgesteld van het meebetalen aan de AOW-uitkering van hun minder bedeelde leeftijdgenoten. Heffing van AOW-premie bij ouderen stuit op het verzekeringskarakter van de AOW (hoewel er een precedent is bij de werknemersverzekeringen). Na fiscalisering kan gemakkelijker dan via premieheffing bij ouderen worden gerealiseerd dat ouderen met aanvullend pensioen meebetalen aan de AOW, namelijk via een geleidelijke aanpassing van de tariefstructuur. Dit zou impliceren dat het tariefverschil tussen 65-minners en 65-plussers geleidelijk vermindert of verdwijnt. Via een aanpassing van de bruto AOW-uitkering kan het netto niveau worden aangepast aan het nieuwe belastingtarief, zodat per saldo alleen ouderen met een aanvullend pensioen op een bijdrage worden aangesproken. Daarnaast biedt de (aanvullende) ouderenaftrek een compenserend instrument voor ouderen met een klein pensioen (zie tekstbox 5.2).

AOW gedeeltelijk inkomensafhankelijk

Het ligt niet op voorhand vast dat het uitkeringsniveau van alle uitkeringscategorieën in hetzelfde tempo moet groeien. Voor niet-actieven in de actieve levensfase geldt dat er uitzicht is op verbetering van de inkomenspositie door het vinden van werk. Een lage *replacement rate* voorkomt de verlamdende werking van de armoedeval. Van ouderen wordt geen arbeid meer verwacht, hetgeen een relatief hogere uitkering zou kunnen rechtvaardigen. Anderzijds heeft de eerste pijler (zie hfdst. 4) primair de functie welvaart te verdelen en armoede te voorkomen. Vanuit dit gezichtspunt is een gerichte, dus inkomensafhankelijke verhoging op zijn plaats. In het huidige systeem is geen plaats voor zulke nuances. Een inkomensafhankelijke AOW noch een doorbreking van de koppelingen tussen de verschillende uitkeringen is bespreekbaar. Toch is die differentiatie er langs een sluipteg wel gekomen via de arbeidsaftrek en de (aanvullende) ouderenaftrek (zie tekstbox 5.2).

Tekstbox 5.2 Instrumentalisering belasting als uitweg uit verstarring

Het systeem van netto-nettokoppelingen ligt politiek gevoelig, maar leidt daardoor ook tot verstarring. Zo maakt de koppeling tussen het minimumloon en de uitkeringen het onmogelijk een verschil in niveau te creëren tussen het laagste inkomen uit arbeid en dat uit een uitkering, terwijl dat toch nodig gevonden wordt om aan de armoedeval te ontkomen. De arbeidsaftrek biedt in dit geval een uitweg. Langs fiscale weg kan hiermee een verschil tussen het netto minimumloon en de netto uitkering geforceerd worden.

De koppeling tussen de uitkeringsniveaus van bijstand, AOW enzovoort maakt een differentiatie van uitkeringsniveaus onmogelijk. Alweer biedt de belasting een uitweg. Een relatief gunstige fiscale behandeling van ouderen met een klein pensioen via de (aanvullende) ouderenaftrek vormt een compensatie voor een uitkeringsniveau dat door een matige indexering aan de krappe kant blijft. De uitkering wordt deels vervangen door een belastinguitgave. In het voorgestelde nieuwe belastingstelsel wordt het uitkeringskarakter van de ouderenaftrek nog sterker, omdat de huidige aftrek tegen een variabel tarief wordt vervangen door een vaste belastingkorting.

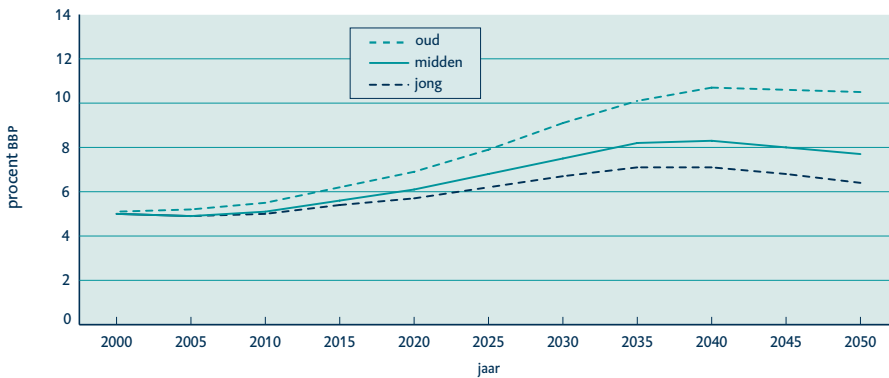
Door middel van een belastinguitgave wordt in feite de AOW meer verhoogd dan de overige uitkeringen. De ouderenaftrek maakt de AOW-uitkering zelfs feitelijk inkomensafhankelijk, iets wat in de AOW zelf nooit gerealiseerd zou kunnen worden. De (aanvullende) ouderenaftrek zorgt ervoor dat de extra koopkracht vooral bij ouderen met weinig of geen aanvullend inkomen terecht komt. Zolang dit inkomensafhankelijke gedeelte beperkt is, hoeft hiervan geen verstoring uit te gaan op het spaargedrag. Op deze wijze kan de koppeling tussen AOW en overige uitkeringen behouden blijven zonder dat de overige uitkeringen even sterk meegroeien. De extra koopkracht voor ouderen via de aanvullende ouderenaftrek wordt slechts toegekend aan een beperkt aantal ouderen in een bepaald inkomestraject.

De uitgavenquote

De wijze waarop de AOW-uitkering wordt aangepast aan de gegroeide welvaart, bepaalt in vrij sterke mate de groei van het uitgavenniveau. Op dit ogenblik lijkt de politiek het meest te voelen voor een evenwichtige inkomensverdeling op de

lange termijn. Toepassing van de WKA-koppeling lijkt hiervoor het aangewezen middel. In het referentiescenario wordt uitgegaan van de veronderstelling dat de AOW 0,25 procent per jaar achterblijft bij de groei van de gemiddeld verdiende lonen. Dit is ook de schatting die het CPB (1997b) aanhoudt voor de incidentele looncomponent.² Een dergelijke achterstand lijkt derhalve realiseerbaar zonder de WKA geweld aan te doen. Bovendien blijft de inkomensverdeling bij een dergelijke achterstand min of meer stabiel, omdat het inkomen uit aanvullend pensioen van toekomstige ouderen hoger zal zijn dan van huidige. Zou de incidentele looncomponent in de toekomst toch hoger uitvallen dan de schatting van het CPB, dan zal vermoedelijk druk ontstaan om ook de AOW-uitkeringen extra te verhogen. Dit is reden om hier niet zozeer de feitelijke incidentele loonontwikkeling als uitgangspunt te nemen, maar eerder een beleidsmatig koppelingsdoel voor de langere termijn.

Figuur 5.2 AOW-uitgaven in procenten BBP in het referentiescenario



Figuur 5.2 geeft de ontwikkeling weer van de AOW-uitgaven in het referentiescenario als percentage van het BBP. In de middenvariant is de maximale stijging circa 3 procentpunt van het BBP, tot 8,3 procent. In de figuur is tevens de demografische onzekerheidsmarge aangegeven, omdat de demografie zich geheel onttrekt aan beleidsmatige beïnvloeding. De demografische onzekerheidsmarge is betrekkelijk groot, omdat bij een qua leeftijdsamenstelling jonge bevolking het aantal ouderen lager is dan in de middenvariant, terwijl het draagvlak zich relatief gunstig ontwikkelt. Bij een oude bevolking daarentegen gaat een groot aantal ouderen samen met een beperkt draagvlak van werkenden. In dat geval zouden de AOW-uitgaven kunnen oplopen tot 10,7 procent van het BBP in 2040.

In de gevoeligheidsanalyse wordt aandacht besteed aan de demografische onzekerheid. Daarnaast wordt gekeken wat de gevolgen zouden zijn van een koppeling van de AOW aan het BBP per hoofd. Ook wordt gezien hoeveel de AOW zou moeten achterblijven op de verdiende lonen om te voorkomen dat extra bijstellingen van de overheidsfinanciën nodig zijn.

In het SER-advies over werken aan zekerheid (1997) zijn diverse modaliteiten aangegeven om de uitgavengroei bij de AOW te accommoderen. De gemeenschappelijke noemer hiervan is een structurele verbreding van de financieringsbasis. Daarvoor zijn verschillende mogelijkheden genoemd: een verlenging van de eerste schijf, maximering van de AOW-premie gekoppeld aan rijksbijdragen en geleidelijke invoering van AOW-premieheffing bij gepensioneerden.

5.2.3 DE ZORG

Volumecomponent: demografische ontwikkelingen

Naarmate het aantal ouderen toeneemt, zullen de zorguitgaven stijgen, omdat deze sterk gerelateerd zijn aan de leeftijd (Polder et al. 1997a; WRR 1993; Koopmanschap et al. 1991). Een basisschatting van de volumecomponent in de zorguitgaven is verkregen door het aantal personen uitgesplitst naar leeftijd en geslacht in de verschillende demografische projecties te vermenigvuldigen met de uitgaven per persoon in de betreffende categorie volgens de studie van Polder.

Gezonde of ongezonde extra levensjaren

In alle demografische varianten neemt de gemiddelde levensverwachting bij geboorte toe, vooral bij mannen (3,3 jaar in de lage variant; 7,3 jaar in de hoge), maar in mindere mate ook bij vrouwen (0,7 respectievelijk 4,5 jaar). Uit diverse onderzoeken komt naar voren dat de uitgaven aan gezondheidszorg vooral hoog zijn in de jaren voorafgaand aan het overlijden (WRR 1997). Als alleen overlijden duur is, bestaat de toename in levensverwachting vooral uit gezonde jaren. Vergelijking van de levensverwachting uit 1983 en 1994 geeft aan dat bij mannen de toename in levensverwachting voor ongeveer de helft uit gezonde jaren bestond en de andere helft uit licht ongezonde jaren, waarbij bovendien het accent verschoof van matige naar lichte ongezondheid. Bij de vrouwen daarentegen nam zowel het aantal gezonde jaren als het aantal matig ongezonde jaren af en nam het aantal jaren in lichte ongezondheid per saldo meer toe dan de levensverwachting (Ruwaard et al. 1997: 44 e.v.).

Op basis van het bovenstaande kunnen twee extremen worden geformuleerd. Wanneer wordt uitgegaan van constante leeftijdspecifieke uitgaven aan zorg, is de impliciete veronderstelling dat de toename in de levensverwachting in de demografische scenario's uitsluitend bestaat uit ongezonde jaren op hoge leeftijd. Dit klopt niet met het gegeven dat vooral de kosten van overlijden hoog zijn, maar verdisconteert weer wel dat vooral de behoefte aan zorg met de leeftijd toeneemt. Het andere uiterste is dat men veronderstelt dat de toename in de levensverwachting uitsluitend bestaat uit een toename van gezonde levensjaren. Uitgaande van dit gegeven zou men kunnen veronderstellen dat mensen in de toekomst op dezelfde biologische leeftijd overlijden als nu, maar dat zij deze biologische leeftijd pas op een latere kalenderleeftijd bereiken. De leeftijdspecifieke uitgaven worden vervolgens gekoppeld aan de jongere biologische leeftijd.

In de lage demografische variant is het mogelijke effect van het gezonder oud worden op de totale zorguitgaven gering (2% van de volumecomponent in 2050), omdat de levensverwachting slechts weinig toeneemt. In de midden- en hoge variant is het effect 7 respectievelijk 11 procent. De demografische midden-variant met een gecorrigeerde biologische leeftijd zal worden gebruikt als referentie. Voor de gevoeligheidsanalyse wordt gebruikt gemaakt van de lage variant met gecorrigeerde biologische leeftijd en van de hoge variant met constante leeftijdspecifieke uitgaven.

Prijscomponent: ‘overige ontwikkelingen’ belangrijker dan demografie

In de afgelopen decennia zijn volgens het CPB (1994) de collectieve uitgaven gemiddeld sneller gestegen dan het BBP, vooral (maar niet alleen) in de zorgsector. De grootste stijging van de uitgavenquote in de zorgsector vond plaats in de jaren zestig (0,2%punt BBP/jaar) en vooral in de jaren zeventig (0,3%punt BBP/jaar). Maar ook in de jaren tachtig ging de stijging door. Als oorzaken voor de stijging kunnen worden onderscheiden: veranderingen in de populatie, veranderingen in het gebruiksgedrag en ten slotte veranderingen in arbeidsproductiviteit en in relatieve prijzen. Omdat in de zorgsector de meting van de output problemen oplevert, wordt het inputvolume meestal gebruikt als maat voor de productie. Hierdoor is het moeilijk een scheiding aan te brengen tussen de genoemde componenten.

Demografische veranderingen verklaren maar een klein deel van de stijging van de uitgavenquote. Dit deel stijgt van 0,01 procentpunt BBP per jaar in de jaren vijftig tot 0,04 procentpunt BBP per jaar in de jaren tachtig.³ Een meer gedifferentieerde definitie van populatiekenmerken (bijv. ook arbeidsmarktstatus en inkomen) relativeert het belang van de demografie nog verder. De stijging van gebruiksindicatoren (outputvolume) tussen 1987 en 1995 wordt door Groot (1998) nagenoeg geheel aan veranderd gebruiksgedrag toegeschreven. In de *Volksgezondheid Toekomst Verkenning* (Ruwaard en Kramers 1997: 74, 148-149) wordt in navolging van Polder et al. (1997a) voor de periode 1994-2015 uitgegaan van een demografische volumecomponent in de uitgavengroei van 0,9 à 1,0 procent per jaar (bevolkingsgroei 0,4%; vergrijzing 0,6 %) en een component ‘overige ontwikkelingen’ van 1,1 à 1,2 procent per jaar.⁴ Polder et al. onderscheiden daarnaast een autonome extra prijsontwikkeling ten opzichte van de algemene prijsontwikkeling van 0,3 procent per jaar. In een recente SER-rapportage (1999) worden de diverse ramingen naast elkaar gezet en vergeleken. Merk op dat er een verschil is tussen (groei)ramingen van reële uitgaven en (groei)ramingen van de uitgavenquote, waarmee hier wordt gewerkt. In het laatste geval speelt ook de ontwikkeling van het draagvlak een rol.

Scheiden van prijs- en volume-effecten

In de uitgavenquote voor de zorgsector zijn prijs- en volume-effecten moeilijk te scheiden. In de aangehaalde CPB-studie wordt voor de decompositie gebruik gemaakt van veronderstellingen over de arbeidsproductiviteitsgroei in de collectieve sector. Volgens de wet van Baumol (1966) leidt een achterblijvende arbeidsproductiviteitsgroei in de zorgsector tot een relatieve prijsstijging (zie tekstbox 5.3).

Over de periode 1991-1997 hebben De Vries et al. (1998) in de care-sector een arbeidsproductiviteitsdaling gemeten. Het is echter plausibel dat die daling voor een groot deel schijn is en hoofdzakelijk wordt veroorzaakt door normstijgingen. In de curatief somatische zorg werd over dezelfde periode een arbeidsproductiviteitsstijging gemeten van 0,7 procent per jaar.⁵ Het gebruiksvolume steeg met 2,2 procent per jaar.

Uit de diverse mechanismen in tekstbox 5.3 ontstaat het beeld dat in de zorgsector zowel stijgende als stagnerende arbeidsproductiviteit leiden tot stijgende uitgaven. In de cure-sector lijkt het technologievraagstuk belangrijker dan het Baumolprobleem. Maar ook in de care-sector zijn productiviteitsstijging en normstijging moeilijk te scheiden. Het onderscheid tussen beide effecten is vooral analytisch van aard.

Tekstbox 5.3 De wet van Baumol

Stel dat de economie bestaat uit twee sectoren met een hoge respectievelijk lage groei van de arbeidsproductiviteit. Als welvaartsstijging zorgt voor een evenredig toenemende vraag naar alle producten, dan zal een steeds groter deel van de beroepsbevolking werken in de sector met de achterblijvende arbeidsproductiviteit; de sector met de hoge arbeidsproductiviteit kan met weinig werknemers toe. Werknemers zullen echter alleen in de sector met de lage productiviteitsgroei blijven werken als de lonen daar even snel stijgen als elders, dat wil zeggen sneller dan de arbeidsproductiviteitsgroei. Dit betekent dat de producten uit de sector met de lage productiviteitsgroei in prijs stijgen, terwijl de producten uit de sector met de hoge productiviteitsgroei in prijs dalen. De arbeidsintensieve sector zal daardoor ook een steeds groter deel van de totale consumptie in guldens voor zijn rekening nemen.

Baumol illustreert zijn wet bij voorkeur aan een musicus die in de tijd van Mozart een muziekstuk speelt. Hij heeft in de loop van de tijd zijn productiviteit niet verhoogd door sneller te spelen of door meer violen tegelijk te bespelen. Levende muziek wordt daardoor steeds duurder. De computerindustrie daarentegen laat een snelle productiviteitsgroei zien. De prijs van een PC daalt en men koopt veel meer PC voor hetzelfde geld dan een jaar ervoor. Toch kan ook een musicus zijn productiviteit wel enigszins verbeteren, bijvoorbeeld door niet per koets, maar per auto naar de plaats van zijn uitvoering te reizen. Ook kan hij cd's verkopen in plaats van plaatsen in de concertzaal: productiviteitsgroei door andere producten aan te bieden.

Het Baumol-effect is geen probleem, maar een luxe: de wet van Baumol geeft aan hoe welvaartsstijging wordt besteed. In de tijd van Mozart was het luisteren naar een muziekkuitvoering voorbehouden aan een kleine elite. Dankzij de productiviteitsstijging (in andere sectoren) is dit genoeg binnen het bereik van de gewone burger gekomen.

In de zorgsector zijn de genoemde wijzigingen in de productiviteit ook terug te vinden. De zorgsector bestaat uit nogal diverse deelsectoren. In de verzorgende sector (care) is vooral sprake van persoonlijke dienstverlening. De arbeidsproductiviteitsstijging is daar laag, omdat bijvoorbeeld helpen bij het douchen nu niet sneller gaat dan dertig jaar geleden. Niettemin kunnen technische hulpmiddelen de zelfredzaamheid van zorgafhankelijke ouderen vergroten, wat geïnterpreteerd kan worden als een productiviteitsstijging. De welvaartsstijging leidt er evenwel toe dat de norm voor de douchefrequentie stijgt. Enerzijds is een dergelijke normstijging aan fysieke beperkingen onderhevig (op het moment dat de douchekraan niet meer dicht gaat); anderzijds lijkt er althans voorlopig nog ruimschoots ruimte voor verbetering van het zorgniveau.

Als wordt verondersteld dat geen normstijging plaatsvindt (constante output: even vaak douchen), daalt de uitgavenquote aan zorg door het noemereffect, omdat de welvaarts groei aan andere zaken wordt uitgegeven (zoals buitenlandse reizen). Ook daalt de uitgavenquote door de productiviteitsgroei (minder hulp nodig in een uitgekende douche). Als daarentegen wordt verondersteld dat wel normstijging plaatsvindt (evenredige outputgroei: verbetering van het zorgniveau door vaker douchen), stijgt de uitgavenquote door de relatieve prijsstijging. Dit is het zuivere Baumoleffect.

In de curatieve zorg is in de afgelopen jaren een omvangrijke efficiencyverbetering tot stand gebracht, waardoor bijvoorbeeld het ziekenhuisverblijf per ziektegeval sterk is verkort (bijv. poliklinische behandeling). Ziekenhuiszorg is daardoor verschoven naar thuiszorg, deels in de informele sector. Maar dit wil niet zeggen dat de uitgaven aan cure dalen. Nieuwe behandelingstechnieken kunnen worden opgevat als een sterke stijging van de arbeidsproductiviteit, met als gevolg een relatieve prijsdaling: toen de behandelingstechniek er nog niet was, was de prijs oneindig. Doordat nieuwe behandelmethode(n) (bijv. dotteren) vaak minder belastend zijn voor patiënten, wordt de indicatiestelling verruimd, waardoor de productiviteitsstijging per saldo vaak eerder leidt tot hogere dan tot lagere uitgaven.

Sturen via budgettering

In de praktijk blijken veranderingen in de vraag (welvaartseffect, ruimere indicatiestellingen bij technische vernieuwingen) en in de arbeidsproductiviteit gemakkelijk elkaars vorm aan te kunnen nemen. Dit maakt de grotendeels collectief gefinancierde zorguitgaven moeilijk normeerbaar. De overheid probeert grip op de zorguitgaven te krijgen via budgetdiscipline. Een krap budget moet er dan toe leiden dat bijvoorbeeld een groter dan beoogde loonstijging wordt gecompenseerd via uitgavenbeperkingen (i.e. volume) in dezelfde sector (Tweede Kamer 25604: nr. 2, Bijlage A5). Of een budgetteringsstelsel houdbaar is in de veranderende internationale verhoudingen, is overigens onzeker na recente uitspraken van het Europese Hof van Justitie (*Het Financieele Dagblad* 1998; Van der Mei 1998).

Budgettering vindt plaats op basis van collectieve preferenties voor een collectief uitgavenniveau. De genoemde volume- en prijscomponenten worden als geheel binnen het budget gedwongen en daardoor onderling uitwisselbaar. Als het collectieve budget meestijgt met het BBP (constante uitgavenquote), is er ruimte voor zowel absolute uitgavenstijgingen ten gevolge van demografische veranderingen als voor enige stijging in het gevraagde zorgniveau. Maar er is dan geen ruimte voor een aan de welvaarts groei evenredige stijging.

Het collectief gekozen uitgavenniveau kan zo gaan afwijken van de preferenties van het individu, omdat het onvoldoende recht doet aan de normstijging ten gevolge van de welvaartsgroei. Een strak budgetbeleid kan dus tot gevolg hebben dat bij vergrijzing en een relatieve prijsstijging in de collectieve sector het collectief gefinancierde volume minder stijgt dan het algehele welvaartsniveau, terwijl de vraag naar zorg evenveel of meer stijgt.⁶ Die extra vraag wijkt uit naar de particuliere sector, zoals het gebruik van AWBZ-voorzieningen laat zien (SER 1999). Ook in de *cure*-sector wordt uitwijkgedrag zichtbaar. Een verschuiving van een deel van de groei van de zorguitgaven naar de particuliere sector is overigens niet per definitie negatief te waarderen. Het kan ook een beleidsdoel zijn.

Het feit dat de stijging van de uitgavenquote in het verleden sterk bepaald werd door veranderingen in het gebruiksgedrag maakt de stijging op zichzelf minder hard. Een beperking van het beschikbare budget kan er dan toe leiden dat relatieve prijsstijgingen weggelopen in een beperking van de toename in het gebruiksgedrag.

Als referentieveronderstelling zal ervan worden uitgegaan dat de gecombineerde stijging van prijs en gebruikstoename even groot is als de stijging van het BBP per hoofd, omdat het aannemelijk is dat economische groei de vraag opwaarts beïnvloedt. Het is daarom niet zinvol de uitgavengroei op lange termijn los te zien van de groei van het draagvlak. Het Baumoleffect loopt bij deze veronderstelling geheel weg in een toename van het collectief gefinancierde gebruik, die achterblijft op de groei van de welvaart. De uitgavenquote in verhouding tot het BBP wordt dan geheel bepaald door de demografische veranderingen en de leeftijds-pecifieke gebruikscijfers. Een demografisch stabiele bevolking zou in deze projectie een constant deel van het BBP aan zorg uitgeven. Dit is een optimistische veronderstelling als men de zorg over een lange periode beschouwt, omdat over de lange termijn gemeten de zorgquote sneller is gestegen dan verklaarbaar is uit de demografische vraag.

In het meer recente verleden (1985-1995) bleek evenwel dat de autonome groei beneden het niveau van de groei van het BBP kon worden gehouden (Polder et al. 1997b), ondanks het – zij het nu nog beperkte – vergrijzingseffect. Het totaal van toename in het gebruiksgedrag en Baumoleffect is derhalve beneden de BBP-groei gebleven. Per saldo is in het afgelopen decennium de vergrijzingsproblematiek geheel opgevangen door de groei van de economie. Zou men hier in de komende decennia via beheersing van de uitgaven ook in slagen, dan zouden de zorguitgaven in verhouding tot het BBP in het geheel niet hoeven toenemen. In verhouding tot het meer recente verleden is de referentieveronderstelling dus eerder voorzichtig te noemen.

Het is echter niet waarschijnlijk dat het strakke budgettaire beleid van het afgelopen decennium onverkort kan worden voortgezet. Er is veel lucht uit het systeem geperst, al is het proces van doelmatigheidsvergroting nog lang niet voltooid. Niet uitgesloten is dat het beleid geleid heeft tot een zodanig onderdrukte vraag, dat zich in de komende jaren een inhaalslag zal voordoen om de kwaliteit

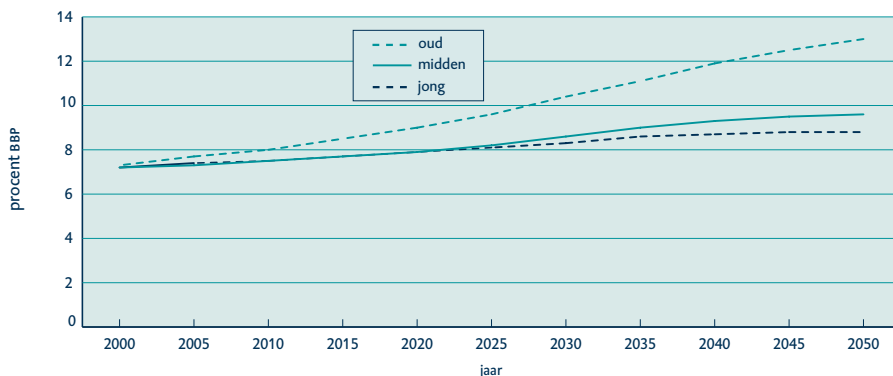
(weer) in overeenstemming te brengen met de maatschappelijke preferenties. Een projectie waarbij zoals in de afgelopen jaren de demografische groei wordt gefinancierd uit de economische groei, is dus zeker niet realistisch.

In het voorafgaande is gebleken dat er voor het niet-demografisch bepaalde deel van de uitgavenstijging afzonderlijke, maar empirisch nauwelijks te scheiden oorzaken kunnen worden aangewezen. Enerzijds is het plausibel dat deze ‘overige ontwikkelingen’ de economische groei overtreffen, bijvoorbeeld omdat zorg een luxegoed is, omdat er een eindeloze individuele vraag is naar zorg mits deze collectief gefinancierd wordt of omdat technologische vernieuwingen tot verruiming van de indicatiestellingen leiden. Anderzijds is het eveneens plausibel dat de ‘overige ontwikkelingen’ juist achterblijven op de economische groei, bijvoorbeeld omdat nieuwe technologie per saldo arbeidsbesparend is, door een toenemende zelfredzaamheid van ouderen, doordat er succesvol gebudgetteerd wordt of doordat de groei ten dele verschuift naar de individueel gefinancierde particuliere sector.

Het in de hand houden van de ‘overige ontwikkelingen’ is een belangrijke beleidsopgave. Om de gevoeligheid hiervoor in kaart te brengen, zal worden bezien wat het effect is van ‘overige ontwikkelingen’ die 1 procentpunt voorlopen, respectievelijk achterlopen op de economische groei.

De uitgavenquote

In figuur 5.3 is te zien hoe het collectief gefinancierde deel van de zorguitgaven zich in het referentiescenario ontwikkelt als percentage van het BBP. In de mid-denvariant bedraagt de stijging van de uitgavenquote op de lange termijn slechts 2,5 procent van het BBP. Deze stijging is relatief gering omdat verondersteld wordt dat de toename in de levensverwachting bestaat uit gezonde levensjaren. Ook bij een qua leeftijdsamenstelling jonge bevolking valt de uitgavenstijging om dezelfde reden mee. Bij een naar leeftijdsamenstelling oude bevolking is het aantal ouderen hoog en het draagvlak klein. Bovendien zijn hier leeftijdsspecifieke zorguitgaven gebruikt, hetgeen impliceert dat de bij een oude bevolking sterke toename van de levensverwachting geheel uit ongezonde extra levensjaren bestaat. In demografisch opzicht is dit een *worst-casescenario*, waarin de collectief gefinancierde zorguitgaven in 2050 met 6 procentpunt van het BBP zijn gestegen. De grafiek geeft aan dat de demografische onzekerheidsmarge vooral groot is in ongunstige richting. Meer informatie over de relatieve positie van de lijnen in de figuur is te vinden in paragraaf 5.3.2

Figuur 5.3 Collectief gefinancierde zorguitgaven in procenten BBP in het referentiescenario

Ook de onzekerheidsmarge in de groei van de zorguitgaven anders dan door demografische veranderingen is aanzienlijk, maar deze component leent zich in tegenstelling tot de demografische veranderingen wél voor beleidsbeïnvloeding, ook al kan de maatschappelijke druk om het aspiratieniveau te verhogen zodanige vormen aannemen dat het lijkt alsof het om een autonome ontwikkeling gaat. In figuur 5.3 is verondersteld dat de zorguitgaven per persoon naar leeftijd en geslacht meegroeien met het BBP per hoofd. Onzekerheid over deze aanname cumuleert niet zonder meer met demografische onzekerheid. Het ligt voor de hand dat een grote demografische druk zal leiden tot het beperken van de groei van het aspiratieniveau voor de kwaliteit van de zorg. Een meevallende demografische druk zou juist kunnen leiden tot een grotere stijging van het ambitieniveau. De onzekerheid over de ‘overige ontwikkelingen’ zal de totale onzekerheid dus eerder verkleinen dan vergroten.

5.2.4 ONDERWIJS EN KINDERBIJSLAG

De uitgaven aan onderwijs en kinderbijslag zijn weliswaar gevoelig voor demografische veranderingen, maar leggen over het geheel weinig gewicht in de schaal. Soms wordt verondersteld dat verminderende uitgaven door ontgroening de stijgende uitgaven door vergrijzing zouden kunnen compenseren of dat juist extra uitgaven aan onderwijs het economisch draagvlak zouden kunnen versterken. Dat is reden om deze hypothesen te toetsen op hun effect voor de overheidsfinanciën.

Vanwege het geringe gewicht wordt bij de uitgaven aan onderwijs en kinderbijslag alleen uitgegaan van de demografische veranderingen. Voorts wordt ervan uitgegaan dat het uitgavenniveau meegroeit met de groei van het BBP per hoofd. Er is een onveranderde participatie naar onderwijstype en leeftijd verondersteld. De uitgaven aan kinderbijslag zijn toegerekend aan de gehele populatie van 0- tot 19-jarigen. De indexen voor deze uitgaven lopen slechts weinig uiteen. In de middenvariant van de bevolkingsprognose bedraagt deze index (1996=100) in 2050 95 (onderwijs), respectievelijk 93 (kinderbijslag).

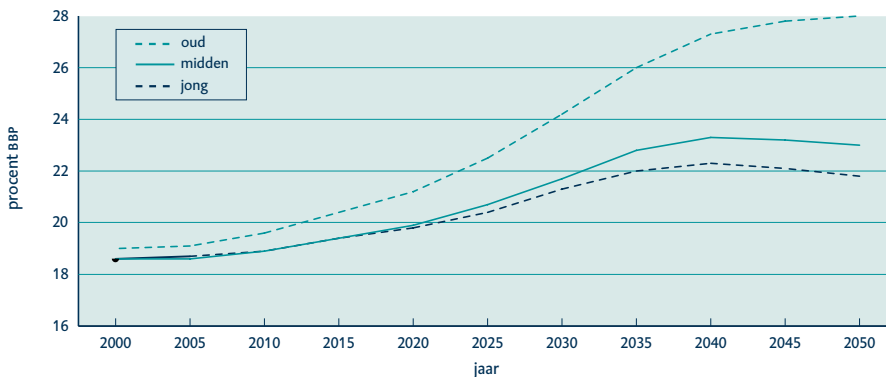
Omdat de lage en hoge bevolkingsvarianten sterk worden bepaald door veronderstellingen over de vruchtbaarheid, is de invloed van onzekerheid over de demografisch ontwikkeling op de uitgaven aan onderwijs en kinderbijslag tamelijk groot. In de lage bevolkingsvariant bedraagt de index in 2050 62, respectievelijk 59; in hoge bevolkingsvariant 133, respectievelijk 136. In het overheidsbudget wegen de onderwijsuitgaven (incl. studiefinanciering 6% BBP) veel zwaarder dan die aan kinderbijslag (krap 1% BBP).

5.2.5 TOTALE COLLECTIEVE UITGAVEN AAN AOW, ZORG, ONDERWIJS EN KINDERBIJSLAG

Figuur 5.4 geeft het totaal weer van de bovengenoemde vergrijzingsgevoelige collectief-gefinancierde uitgaven aan AOW, zorg, onderwijs en kinderbijslag. Het totaal neemt in de middenvariant toe met circa 4,5 procentpunt van het BBP. De uitgaven aan onderwijs en kinderbijslag veranderen weinig aan het totaalbeeld van de uitgavenstijging door AOW en zorg. Wel wordt de demografische onzekerheidsmarge iets gemitigeerd, omdat in de oude (jonge) bevolkingsvariant de uitgavenstijging bij AOW en zorg groot (klein) is, terwijl de uitgaven voor jongeren juist wat lager (hoger) uitvallen dan in de middenvariant. Dit geldt het sterkst voor de onderwijsuitgaven, omdat die aan AKW qua volume te klein zijn om veel gewicht in de schaal te leggen.

Aan compensatiemogelijkheden voor de kostenstijging bij AOW en zorg via uitgavenkrimp in andere sectoren mag men überhaupt niet teveel belang hechten. De krachten binnen een dergelijke sector zullen zich verzetten tegen een eventuele verlaging van de uitgavenquote en proberen de vrijkomende financieringsruimte aan te wenden voor tot dan toe onderdrukte wensen, bijvoorbeeld klas-
senverkleining in het onderwijs.

Figuur 5.4 Totale collectieve uitgaven aan AOW, zorg, onderwijs en AKW in procenten BBP in het referentiescenario



5.3 OVERHEIDSTEKORT EN SCHULD COLLECTIEVE SECTOR

Nadat in de vorige paragraaf de ontwikkelingen van draagvlak en draaglast afzonderlijk in beeld zijn gebracht, wordt in deze paragraaf de ontwikkeling van het draagvlak geconfronteerd met die van de uitgaven. Uiteraard moet er op de lange termijn een evenwicht zijn tussen inkomsten en uitgaven van de overheid. In paragraaf 5.3.1 wordt het criterium van een gezonde boekhouding uitgewerkt. Hieraan liggen minder impliciete veronderstellingen ten grondslag dan aan de methode van de generatierekeningen, maar omdat beide criteria uitgaan van de budgetrestrictie van de overheid vertonen zij duidelijke overeenkomsten wat betreft conclusies voor de korte termijn. Het criterium van een gezonde boekhouding wordt in twee varianten toegepast op de geprojecteerde inkomsten en uitgaven van de overheid. Hieruit volgt een te realiseren pad voor de overheidsschuldquote en het vorderingentekort dan wel vorderingenoverschot. Uit de gevoeligheidsanalyse in paragraaf 5.3.2 zal vervolgens blijken dat dit te realiseren pad nauwelijks beïnvloed wordt door veronderstellingen over economische en demografische variabelen. Wel blijken deze variabelen veel invloed te hebben op de moeite die het zal kosten om dit pad te realiseren. Paragraaf 5.3.3 sluit af met een conclusie.

5.3.1 EEN GEZONDE BOEKHOUDING

In hoofdstuk 4 is aandacht besteed aan de methode van de generatierekeningen als middel om het evenwicht in de overdrachten tussen generaties te bewaken. Daarbij is gebleken dat de methode op twee manieren wordt ingezet, namelijk vanuit het oogpunt van rechtvaardigheid in de welvaartsverdeling tussen de diverse cohorten ten opzichte van elkaar en vanuit het oogpunt van de houdbaarheid van de overheidsfinanciën.

Naar in hoofdstuk 4 werd vastgesteld, leunen generatierekeningen vanuit het oogpunt van rechtvaardigheid zwaar op impliciete veronderstellingen over een rechtvaardige verdeling tussen cohorten. Dit is zowel de kracht als de zwakte van de methode. Het is de kracht omdat een generatierekening een eenvoudig en aansprekend concept is dat gemakkelijk gecommuniceerd kan worden. Het is de zwakte omdat er geen doorslaggevende argumenten zijn voor de impliciete veronderstellingen over een rechtvaardige verdeling, terwijl deze normatieve veronderstellingen in de methode verstopt blijven en daardoor niet ter discussie staan.

Generatierekeningen vanuit het oogpunt van houdbaarheid van overheidsfinanciën op de lange termijn zijn daarentegen valide en robuust. De gedachte erachter is dat in een gezonde overheidsboekhouding ook de overdrachten tussen generaties via het overheidstekort, de staatsschuld en de toekomstige claims op de overheid moeten worden meegewogen. Naar in paragraaf 4.1.5 werd geconcludeerd blijken generatierekeningen in de publieke discussie evenwel vooral te worden gebruikt om onrechtvaardigheden in de verdeling tussen generaties aan de orde te stellen. Aangegeven werd dat een minder pretentieuze methode van boekhouden daarom voordelen kan hebben.

Om deze reden wordt hier voor een handzamer concept van een gezonde boekhouding gekozen, zonder dat dit overigens veel verschil maakt voor de algehele lijn van de conclusie. In essentie gebeurt er hetzelfde als in een generatierekening. Als de overheid zijn boekhouding in alle perioden op orde heeft, worden er geen lasten ongecontroleerd naar de toekomst doorgeschoven. In deze zin zijn ordelijke overheidsfinanciën een vorm van reciprociteit tussen verschillende cohorten. De bereidheid om in de toekomst lasten te dragen zal groter zijn indien geen onverantwoord gedrag heeft plaatsgevonden in het heden.

Een gezonde boekhouding is te definiëren als de situatie waarin de bestaande regelingen ongewijzigd *kunnen* worden voortgezet zonder dat de schuldquote van de overheid op lange termijn tot problemen leidt. Dit is ook het houdbaarheids criterium van de generatierekening. Fluctuaties in de tijd worden dus opgevangen in de hoogte van het vorderingentekort, maar structurele tekorten niet. Het criterium wordt hieronder nader geoperationaliseerd.

De norm van de gezonde boekhouding heeft zowel overeenkomsten als verschillen met de methode van de generatierekeningen. Overeenkomst is dat toekomstige overdrachten via overheidsuitgaven en schuldquote worden meegewogen in de boekhouding. De continuïteit van de boekhouding garandeert bovendien dat er geen ongecontroleerde wissel op de toekomst wordt getrokken. Verschil is dat collectieve uitgaven daadwerkelijk collectief blijven en niet aan individuen worden toegerekend. Hierdoor bestaat minder risico dat de criteria van rechtvaardigheid en houdbaarheid verward worden. Niet het individuele profijt staat centraal, maar de continuïteit van een gekozen uitgavenpatroon van de overheid. Ondanks de vergrijzing moet de overheid in staat blijven bij een gelijkblijvend belastingniveau een gelijkblijvend deel van het BBP uit te geven aan andere collectieve voorzieningen dan AOW en zorg. Met andere woorden, uitgaven aan AOW en zorg mogen toenemen, maar zij mogen andere uitgavencategorieën niet verdringen. Doordat de collectieve uitgaven daadwerkelijk collectief blijven, worden bovendien veel operationaliseringsproblemen van generatierekeningen vermeden. De uitkomsten zijn daardoor minder voor discussie vatbaar.

Overheidsschuldquote en vorderingentekort

In een stationaire situatie met constante rente en economische groei en stabiele overheidsuitgaven in verhouding tot het BBP, kan eenvoudig worden aangetoond dat bij elk niveau van de schuldquote van de overheid een vorderingentekort kan worden berekend, waarbij de schuldquote stabiel blijft op het gegeven niveau. Bij dit duurzame vorderingentekort kunnen de jaarlijks groeiende rente-uitgaven betaald worden uit de economische groei, zonder dat de rente-uitgaven als percentage van het BBP toenemen. Voorwaarde is alleen dat de schuldquote niet zo hoog is dat beleggers het vertrouwen verliezen in de solvabiliteit van de overheid. In de huidige omstandigheden ligt dit duurzame vorderingentekort beneden de maximale EMU-norm van 3 procent, maar boven de norm die volgt uit het Stabiliteitspact. Een duurzaam begrotingsevenwicht daarentegen zal altijd leiden tot een geleidelijke afname van de schuldquote tot nul.

Schuldquote en bestedingsruimte

Nog afgezien van internationale verplichtingen omtrent de overheidsschuld (het Stabiliteitspact), vergroot het aanhouden van overheidsschuld alleen de bestedingsruimte van de overheid onder de voorwaarde dat de reële rente lager is dan de economische groei. Aan deze voorwaarde werd in de jaren zestig voldaan; nu evenwel niet meer, zij het dat de rente de laatste jaren sterk is gedaald.

Bijgevolg is in een stationaire situatie de bestedingsruimte van de overheid op lange termijn gebaat bij een tekort dat beneden de kritische grens ligt waarbij de overheidsschuldquote stabiel blijft. In dat geval zal de schuldquote op de zeer lange termijn tot nul naderen, waarna overheidsvermogen ontstaat.

Naarmate de schuldquote daalt, daalt evenredig ook het niveau van het duurzame vorderingentekort. Dit leidt niet tot minder bestedingsruimte, doordat ook de rente-uitgaven afnemen met het dalen van de schuldquote. Het dalende niveau voor het duurzame tekort geeft aan dat de nieuwe schuldquote als normquote gaat gelden.

Maar ook in een situatie van onzekerheid over rente en economische groei is de keuze voor een vorderingentekort beneden de kritische grens en dus een schuldquote van nul op lange termijn een verstandige keuze. Als op de lange termijn zou blijken dat de reële rente lager uitvalt dan de economische groei, dan is weliswaar een inefficiënte keuze gemaakt, maar de gevolgen daarvan zijn in het aangename economische klimaat veel minder ingrijpend dan de gevolgen van een inefficiënte keuze in de omgekeerde situatie van een hoge schuldquote, een hoge rente en lage groei.

Het aanhouden van overheidsschuld verkleint dus de bestedingsruimte van de overheid. Het verlagen van de schuldquote gaat echter vrijwel geheel ten koste van de bestedingsruimte op korte termijn. Het verlagen van de schuldquote vereist derhalve een visie en discipline op de lange termijn.

Vorderingensaldo en bestedingsruimte

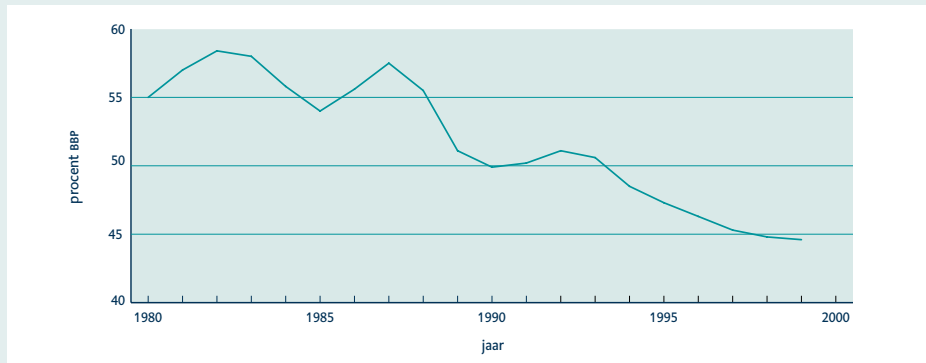
De schuldquote en het vorderingensaldo zeggen iets over de verdeling van inkomsten en uitgaven van de overheid in de tijd, maar niet over het gewenste niveau van de overheidsuitgaven. In een niet zo ver verleden werd een veel omvangrijker deel van het BBP collectief besteed dan nu; in een verder verleden juist een minder omvangrijk deel (zie tekstbox 5.4). Als op een bepaald moment het feitelijke vorderingensaldo van de overheid afwijkt van het houdbare, is een structurele bijstelling (B) nodig van de overheidsfinanciën. Wie een voorkeur heeft voor veel collectieve uitgaven leest voor B belasting. Wie een voorkeur heeft voor veel private uitgaven leest voor B bezuiniging. Niet het vorderingensaldo bepaalt de bestedingsruimte van de overheid, maar de invulling van B.

Tekstbox 5.4 De omvang van de collectieve sector

De collectieve sector bereikte begin jaren tachtig een maximale omvang. In het kader van de 'jobless growth' werd groei van de kwartaire sector eind jaren zeventig wenselijk gevonden om het arbeidsaanbod onderdak te bieden dat in de marktsector geen werk kon vinden. Volgens de 'Bert-norm' (genoemd naar de toenmalige minister van Sociale Zaken Bert de Vries) mochten de collectieve uitgaven maximaal 60% van het netto nationaal inkomen bedragen. Met de sanering van de verzorgingsstaat is de omvang van de collectieve sector aanzienlijk afgenomen.

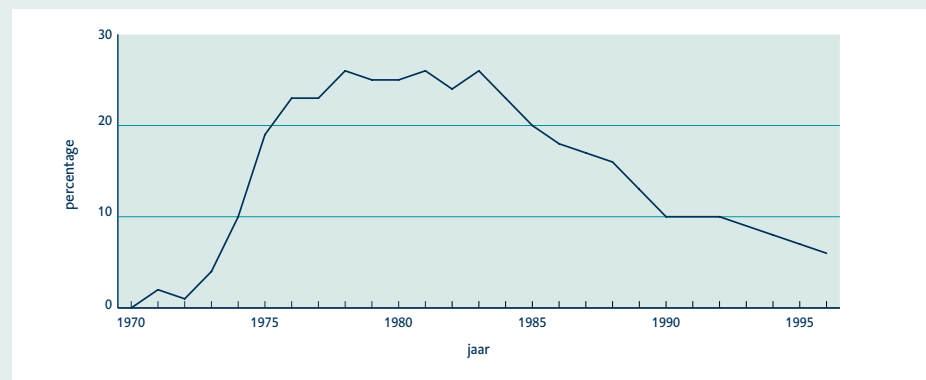
Vooral de inkomensoverdrachten zijn eerst sterk toegenomen en daarna weer verminderd. Figuur 5.6 laat zien dat de gecumuleerde groei van de netto minimumuitkering vanaf 1970 aanvankelijk veel groter is dan die van het netto modale loon. De gelijktrekking begin jaren zeventig van de laagste uitkeringen (waaronder de AOW) met het netto minimumloon heeft daarin een belangrijke rol gespeeld. Het maximum van deze ontwikkeling wordt in 1983 bereikt, als het minimum 26 procent meer is gestegen ten opzichte van 1972 dan modaal. Na 1983 verdwijnt die voorsprong weer.

Figuur 5.5 De collectieve uitgaven als percentage van het BBP



Bron: CPB

Figuur 5.6 Cumulatief groeiverschil tussen minimumuitkering en modaal



Bron: SCP (1996: 187-188; 1998: 443-447)

Vaak wordt geponereerd dat overheidsuitgaven de economische groei stimuleren. Een tekort boven het duurzaam houdbare niveau zou dan leiden tot een zodanige economische groei dat de schuldquote als percentage van het BBP per saldo even hoog of zelfs lager uitvalt. Bij deze redenering kunnen drie kanttekeningen worden geplaatst. In de eerste plaats geldt het verband niet voor *alle* overheidsuitgaven (bijv. niet voor overdrachtsuitgaven die een belangrijk deel van de collectieve uitgaven vormen), zodat er geen rechtlijnig verband kan bestaan tussen tekort en groei. In de tweede plaats staat de relatie tussen overheidsuitgaven en economische groei ook bij specifieke uitgaven ter discussie. Enerzijds kan bijvoorbeeld meer onderwijs de arbeidsproductiviteit vergroten, waardoor meer welvaart ontstaat; anderzijds leidt meer welvaart tot hogere onderwijsuitgaven.

De derde kanttekening is dat dit mechanisme alleen werkt indien de overheidsuitgaven overigens op hetzelfde niveau blijven. Door de gegenereerde extra economische groei nemen de overheidsuitgaven als percentage van het BBP dan blijvend af. Indien de eis wordt gesteld dat de schuldquote op lange termijn gelijk blijft, moet een tekort in enig jaar boven het duurzaam houdbare niveau gecompenseerd worden door een tekort beneden het duurzaam houdbare niveau in latere jaren. Wanneer aan deze voorwaarde is voldaan, is zelfs een minimale extra groei voldoende om een extra tekort te rechtvaardigen. Echter, wie meent dat een hoger tekort in het heden de economische groei verhoogt, zal ook menen dat het ermee samenhangende lagere tekort in de toekomst de groei zal remmen. Als de reële rente hoger is dan de economische groei (wat doorgaans wordt aangenomen), zal bovendien de toekomstig te realiseren tekortverlaging in verhouding tot het BBP groter zijn dan de huidige tekortverhoging, waardoor het nadelig effect van een hoog tekort versterkt wordt (CPB 1996: 259-260). In de praktijk hebben de overheidsuitgaven bovendien de neiging met het BBP mee te groeien, zodat extra economische groei op zijn beurt leidt tot extra overheidsuitgaven. Als dit het geval is, worden veel hogere eisen gesteld aan de te genereren extra economische groei. In dat geval zou tegenover een extra tekort van 1 procent BBP een extra economische groei moeten staan van 1,5 procent, hetgeen niet aannemelijk kan worden gemaakt.

Er zijn situaties waarin het raadzaam kan zijn het vorderingstekort tijdelijk te laten oplopen, bijvoorbeeld als bij een teruglopende groei de overheidsinkomsten tegenvallen, terwijl bezuinigingen op dat moment de terugval kunnen versterken. Ook in dit geval geldt bovengenoemde voorwaarde dat een tekort in enig jaar boven het duurzaam houdbare niveau gecompenseerd moet worden door een tekort beneden het duurzaam houdbare niveau in latere jaren. In het verleden is evenwel gebleken dat keynesiaanse conjunctuurpolitiek wel leidde tot vergroting van het tekort bij een recessie, maar niet tot het inlopen van dit tekort in betere tijden. Ter wille van de stabiliteit van de overheidsbestedingen zouden conjuncturele afwijkingen van het geprojecteerde tijdspad voor het vorderingensaldo op de korte termijn moeten worden toegelaten. Maar als het saldo van de afwijkingen over een wat langere periode ongelijk is aan nul, wordt geschoven met de allocatie van overheidsuitgaven in de tijd.

Een demografisch gecorrigeerd criterium voor het vorderingensaldo...

In het kader van de Europese Unie zijn politieke criteria ontwikkeld voor het vorderingensaldo en de schuldquote. Voor het vorderingentekort geldt een maximum van 3 procent; voor de schuldquote een maximum van 60 procent of een duidelijk waarneembare daling naar dit percentage. Deze criteria zijn in het Stabiliteitspact verder aangescherpt: de drieprocentnorm geldt als maximum in een conjunctureel ongunstige situatie. Voor de lidstaten betekent deze aanscherping dat gestuurd moet worden op begrotingsevenwicht ('close to balance') teneinde te voorkomen dat de drieprocentnorm in een ongunstige situatie wordt overschreden. Bij een langdurig volgehouden begrotingsevenwicht zal de schuldquote geleidelijk teruglopen tot nul.

De EMU-criteria hebben een belangrijke rol gespeeld in de onderlinge afstemming tussen de staten van het begrotingsbeleid. Ze zijn enigszins arbitrair in die zin dat ze niet zijn vastgesteld als criteria voor houdbaarheid van de overheidsfinanciën, maar anderzijds zijn ze door hun internationale acceptatie een politieke realiteit. De EMU-criteria garanderen geen houdbaarheid voor de langere termijn, omdat de demografische situatie in Europa verre van stationair is. Wanneer voor de langere termijn zou worden vastgehouden aan de EMU-criteria, moeten voortdurend herschikkingen plaatsvinden in het begrotingsbeleid om aan de toenemende druk van de vergrijzing op de overheidsuitgaven het hoofd te bieden. Per definitie gaan een constante schuldquote, een constant begrotingsevenwicht en constante overheidsregelingen niet samen, zelfs niet twee van deze drie.

Als men het regelingenstelsel op de lange termijn constant wil houden, zijn de EMU-criteria te licht. Een demografisch gecorrigeerd criterium voor het vorderingensaldo anticipeert op de vergrijzing door nu al het vorderingentekort en de schuldquote zodanig te verlagen dat bij een stabiele inkomstenquote en een geprojecteerde uitgavenquote van de overheid de schuldquote op lange termijn ten minste stabiel blijft.⁷ Aldus ontstaat een norm voor het vorderingensaldo die gecorrigeerd is voor de leeftijdssamenstelling van de bevolking op een bepaald moment.

...in een rekkelijke en een precieze variant

Het uiteindelijke doel voor de schuldquote is zoals hierboven gesteld arbitrair. Er is slechts – in een stationaire situatie – een vaste relatie tussen schuldquote en vorderingentekort. Anderzijds geldt dat de keuze van een langetermijndoel voor de schuldquote betrekkelijk weinig consequenties heeft voor het uitgavenbeleid op de korte termijn. Vanwege het arbitraire, maar academische karakter beschrijven we zowel een rekkelijke als een precieze norm.

De rekkelijke norm neemt de oorspronkelijke EMU-norm voor de schuldquote als uitgangspunt voor een datum in de verre toekomst, wanneer de transitie naar een grijzere bevolking min of meer zal zijn voltooid, zeg 2050.⁸ In dat jaar mag het vorderingentekort dan niet hoger zijn dan het duurzame tekort waarbij de schuldquote (op de zeer lange termijn) stabiliseert op 60 procent. Dit duurzame

tekort is bovendien lager dan de drieprocentnorm, die als maximum geldt. De schuldquote op de lange termijn wijkt in deze variant maar weinig af van de huidige schuldquote. Men zou dit kunnen interpreteren als een situatie waarin over de komende vijftig jaar noch nieuwe schulden worden aangegaan, noch oude schulden worden afgelost. Binnen de periode van de komende 50 jaar worden dan geen kosten ongecontroleerd doorgeschoven naar de toekomst. Met een dergelijke interpretatie komt men evenwel dicht in de buurt van het rechtvaardigheids criterium, waarvan in hoofdstuk 4 is vastgesteld dat het niet deugt: de maten veranderen en het rekenen in quoten doet daar niets aan af, draagt er mogelijk zelfs aan bij. Anderzijds kan men betogen dat het vorderingensaldo in deze eerste variant op de lange termijn niet voldoet aan het Stabiliteitspact. Vandaar de benaming rekkelijke norm.

De precieze norm stuurt aan op begrotingsevenwicht in 2050. De hoog opgelopen schuldquote van de overheid na de Tweede Wereldoorlog wordt dan gezien als een historische anomalie, die in de komende decennia moet worden rechtgetrokken. Dit impliceert wel dat in de komende decennia niet alleen schulden uit het verleden worden afbetaald, maar dat ook gespaard wordt om in de toekomst bij een gelijk inkomstenniveau voor de overheid globaal dezelfde regelingen in stand te kunnen houden. Om het begrotingsevenwicht op de lange termijn te realiseren, zijn in de komende decennia grotere vorderingenoverschotten nodig dan wanneer de rekkelijke norm wordt gehanteerd. De benaming is gekozen omdat aan de eis van begrotingsevenwicht aan het eind van de periode strikt moet worden voldaan.

Het verschil tussen de rekkelijke en de precieze norm voor het daadwerkelijke uitgavenbeleid is beperkt, omdat kleine, maar structurele verschuivingen in het vorderingensaldo over een lange periode cumuleren tot grote veranderingen in de schuldquote.

Het criterium van een duurzaam EMU-vorderingensaldo wijkt enigszins af van de budgetrestrictie van de generatierkening, onder andere omdat daarin ook het overigens moeilijk meetbare collectieve vermogen in de vorm van bijvoorbeeld infrastructuur wordt meegewogen. Hier staat tegenover dat het EMU-criterium een politieke realiteit is. Het verschil tussen het criterium van de generatierkening en de beide verduurzaamde EMU-criteria voor de bestedingsruimte van de overheid op de korte termijn is evenwel niet groot. Omdat structurele kleine afwijkingen van het vorderingstekort door cumulatie op lange termijn leiden tot een exploderende dan wel verdampende schuldquote, geldt omgekeerd dat het doel van de schuldquote op lange termijn slechts geringe invloed heeft op het te realiseren vorderingensaldo.

Het vorderingensaldo beïnvloedt via de schuldquote de rentelasten van de overheid. Hierdoor is er geen rechtstreeks verband tussen de vrije bestedingsruimte van de overheid en de norm voor het vorderingensaldo.

Integendeel, de norm is zo vastgesteld dat de vrije bestedingsruimte constant blijft en onafhankelijk wordt van uitgaven aan rente, AOW en zorg. De bestedingsruimte is dus even groot in een jaar waarin de tekortnorm een overschot indiceert als in een jaar waarin een tekort geïndiceerd wordt. Niet het vorderingensaldo, maar de hierboven gedefinieerde B bepaalt de bestedingsruimte.

Een referentiescenario

In het voorgaande zijn aannamen geformuleerd voor een referentiescenario. Deze aannamen kunnen als volgt worden samengevat. In het referentiescenario wordt uitgegaan van de middenvariant van de bevolkingsprognose van het CBS, een arbeidsparticipatiegraad volgens het EC-scenario, een arbeidsproductiviteitsgroei van 1,5 procent per jaar en een reële rente van 4 procent. Voor de AOW wordt gerekend met een uitkering die door toepassing van de WKA-koppeling een kwart procent per jaar achterblijft op de groei van het gemiddelde loon. Voorts wordt verondersteld dat de toename van de levensverwachting uitsluitend bestaat uit relatief gezonde jaren, zodat de zorgbehoefte eerder wordt uitgesteld dan verlengd. In de zorgsector wordt verder verondersteld dat de tamelijk ongrijpbare 'overige ontwikkelingen' gelijk opgaan met de groei van het BBP per hoofd, zodat de uitgavenquote volledig demografisch bepaald is. Daarmee wordt een tamelijk succesvol budgettair beleid verondersteld.

Aangenomen wordt dat de overheidsinkomsten en de uitgaven aan andere categorieën dan rente, AOW, zorg, onderwijs en kinderbijslag als percentage van het BBP het gemiddelde bedragen van die in de periode 1996-2000.⁹ De te berekenen structurele bijstellingen ten opzichte van het huidige beleid moeten worden afgezet tegen deze periode. Overigens zij opgemerkt dat het te realiseren vorderingensaldo een belangrijker richtsnoer is voor het beleid dan de te realiseren bijstelling van de inkomsten en/of uitgaven. Het vorderingensaldo bepaalt immers het groeipad van de schuldquote. De te realiseren bijstelling volgt uit het te realiseren vorderingensaldo en is sterker afhankelijk van de conjunctuur van het moment. Voorts wordt aangenomen dat de gasbaten geleidelijk aflopen tot nul in de periode van 2005 tot 2020. Dit impliceert op zichzelf een tekortreductie om te compenseren voor deze in de toekomst wegvallende inkomsten.

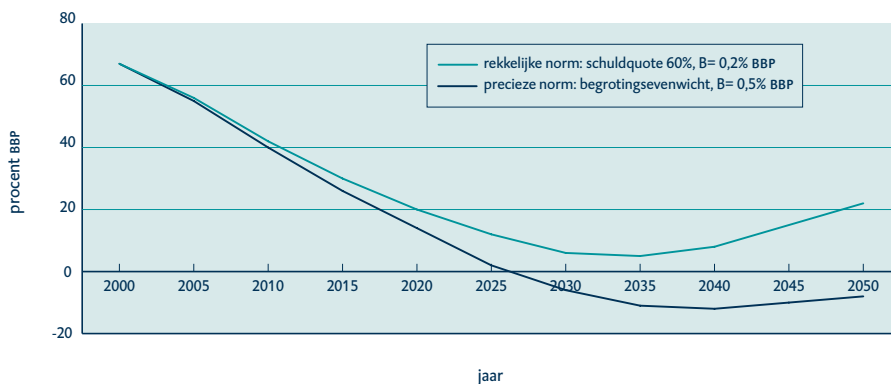
Al met al is dit een redelijk optimistisch scenario: de verwachte groei is weliswaar gematigd, maar het verwachte succes van beleid gericht op participatiegroei en uitgavenbeheersing wordt alvast ingecalculleerd. Het referentiescenario bevat dus beren die wel in het vizier zijn, maar die nog moeten worden geschoten. Als er misgeschoten wordt, is er geen berenhuid te verdelen. Hoe groot dit probleem is, komt aan de orde in paragraaf 5.3.2.

Figuur 5.7 laat het verloop van de schuldquote in het referentiescenario zien, als de demografische oneffenheden via de schuldquote worden geëgaliseerd. Daarbij zijn de twee bovengenoemde referentiedoelen op de lange termijn aangegeven, namelijk een constante schuldquote van 60 procent en een permanent begrotingsevenwicht. Om deze doelen te bereiken is een structurele bijstelling

(B) van de overheidsinkomsten en/of uitgaven nodig van 0,2 respectievelijk 0,5 procent van het BBP ten opzichte van het gemiddelde in de periode 1996-2000. Deze bijstelling wordt in vijf gelijke jaarlijkse stappen gerealiseerd vanaf 2000.

Beide doelstellingen leiden tot een sterke verlaging van de schuldquote. Als deze op lange termijn 60 procent mag bedragen, wordt het minimum van 5 procent bereikt in 2035. Vanaf dat jaar loopt de quote geleidelijk weer op. Als daarentegen begrotingsevenwicht op de lange termijn wordt nagestreefd, zou de overheidsschuld rond 2025 à 2030 volledig moeten zijn afgelost. Na dat jaar zou een tijdelijk overheidsvermogen ontstaan dat als gevolg van de oplopende zorglasten na verloop van tijd weer zou verdwijnen.

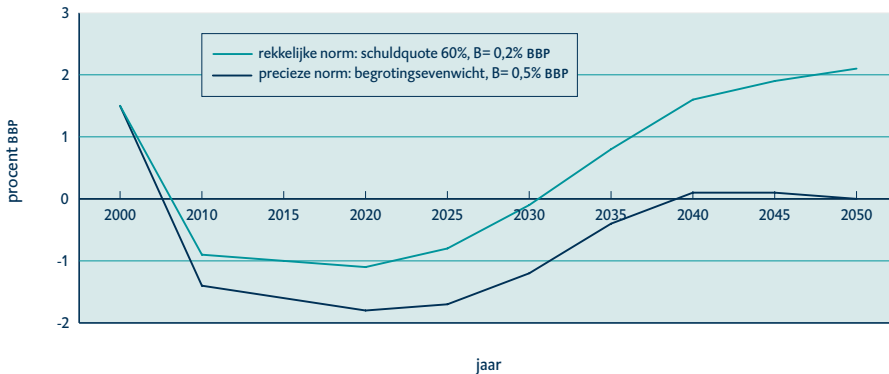
Figuur 5.7 Overheidsschuld in referentiescenario bij een schuldquote van 60% BBP respectievelijk begrotingsevenwicht op de lange termijn



Figuur 5.8 geeft het bijbehorende pad voor het vorderingensaldo. Beide normen indiceren een vorderingenoverschot van 1 à 2 procent van het BBP. Voor houdbaarheid op de lange termijn moet dit vorderingenoverschot lang (tot na 2030) worden volgehouden. Het vorderingenoverschot is realiseerbaar bij de eerder genoemde structurele bijstellingen, indien de vrijvallende rentelasten door de teruglopende schuldquote niet worden gebruikt voor toenemende uitgaven, maar voor verdere reductie van de schuldquote. Niet het te realiseren vorderingenoverschot bepaalt immers de bestedingsruimte van de overheid, maar de structurele bijstelling B.

Hoewel de benodigde structurele bijstellingen beperkt zijn, zal het langdurig niet-besteden van een toenemend vorderingenoverschot aanzienlijke uitgavendisdiscipline vereisen. Uit de berekeningen blijkt dat uitstel van het gezond maken van de overheidsfinanciën tot een groeiende noodzakelijke structurele ombuiging leidt. Wanneer de ingroeiperiode (5 jaar) met een jaar verlengd wordt, stijgt de ombuigingsdoelstelling met ruim 2 procent. Zolang de ombuigingsdoelstelling laag is, zoals in het referentiescenario, is dit in verhouding tot het BBP overzichtelijk; in de minder gunstige scenario's (zie par. 5.3.2) stijgt het effect van uitstel snel. Er is dus reden de gevraagde discipline op te brengen.

Figuur 5.8 Vorderingensaldo in referentiescenario bij een schuldquote van 60% BBP respectievelijk begrotingsevenwicht op de lange termijn



Het referentiescenario laat zien dat de huidige vormgeving van AOW en zorg nagenoeg houdbaar is bij het huidige uitgavenpatroon van de overheid. In de volgende paragraaf zal deze houdbaarheid nog aan een gevoeligheidsanalyse worden onderworpen. De benodigde bijstelling van 0,2 à 0,5 procent van het BBP is klein, zeker als men bedenkt dat nog niet zo lang geleden (in 1982) 58,4 procent van het BBP collectief werd besteed, tegen 44,8 procent in 1998 (zie tekstbox 5.4).

Uiteraard kan men ook de omgekeerde weg bewandelen en bezien welk niveau van overheidsuitgaven voor AOW en zorg mogelijk is bij het huidige inkomsten- en uitgavenpatroon van de overheid. Als de noodzakelijke beperking geheel gezocht wordt bij een geleidelijk achterblijven van de AOW op de gemiddeld verdiende lonen, dan is een jaarlijkse achterstand van de AOW nodig van ruim 0,4 procent. Bij een geringe incidentele loonontwikkeling (van 0,25% per jaar) kan dit betekenen dat af en toe van de WKA-koppeling moet worden afgeweken. Als de noodzakelijke beperking geheel gezocht wordt bij een achterblijven van de 'overige ontwikkeling' in de zorg op de groei van het BBP per hoofd, dan volstaat een groeiverschil van 0,1 procent per jaar. Wel blijft het in beide gevallen noodzakelijk een vorderingenoverschot te creëren van 0,1 procent in 2005, respectievelijk 0,7 procent in 2010. Dit resultaat wordt zonder extra inspanning behaald via dalende rentelasten, mits natuurlijk die dalende rentelasten niet consumptief worden besteed.

Het patroon van de overheidsbesparingen in de tijd komt in grote lijnen overeen met het besparingspatroon van pensioenfondsen. Hierdoor zou het effect kunnen optreden dat de overheid in de komende decennia zijn schuld afbetaalt en dus niet meer leent, terwijl pensioenfondsen juist veel spaargeld (waaronder de afgeloste overheidsschuld) op de kapitaalmarkt aanbieden. In een latere fase gaat de overheid wellicht opnieuw lenen om de vergrijzingskosten te dragen, terwijl pensioenfondsen juist ontsparen om alle pensioenuitkeringen te betalen. Het spaargedrag van de overheid vergroot dan de onevenwichtigheden op de kapitaalmarkt, tenzij het buitenland de kapitaalstromen voldoende kan bufferen.

In hoofdstuk 4 is vastgesteld dat de rijke landen in demografisch opzicht een tamelijk gesloten economie vormen. De buffercapaciteit is derhalve beperkt. Anderzijds geldt dat de Nederlandse economie in internationaal opzicht een microactor is. Als zodanig heeft Nederland er last van als het nationale besparingspatroon in de tijd zou afwijken van het gewenste intertemporele besparingsgedrag. Daarnaast zal de Nederlandse economie hoe dan ook last hebben van het genoemde macro-effect. Het eerste heeft echter nauwelijks invloed op het laatste. Zolang een internationale begrotingsautoriteit ontbreekt, heeft Nederland weinig andere keus dan zich als microactor te gedragen.

Rekkelijk of precies: een academische discussie voor later

Het verschil in de benodigde structurele bijstelling voor beide referentiedoelen op lange termijn is betrekkelijk gering. Ook de paden voor het vorderingentekort ontlopen elkaar niet veel. Te meer als men bedenkt dat het groeiende verschil tussen de paden voor het vorderingentekort grotendeels verklaard wordt door het verschil in schuldquotepad: bij een lagere schuldquote vallen meer rentelasten vrij en kan dus zonder extra inspanning een hoger vorderingensaldo worden gerealiseerd. Het geringe verschil tussen beide langetermijndoelen geeft aan hoe sterk het cumulatieve-effect is van kleine structurele verschillen in het vorderingensaldo. Het geringe verschil geeft ook aan dat de keuze van het lange termijndoel weliswaar arbitrair is, maar dat de discussie hierover in hoge mate een academische is.

Het is de vraag of de overheid daadwerkelijk vermogen zou moeten opbouwen, zoals gebeurt bij hantering van de precieze norm. De consequentie hiervan zou zijn dat de overheid terechtkomt in de rol van investeerder en ondernemer. Deze rol wordt door de overheid meestal niet optimaal vervuld. Bovendien is de overheid via allerlei collectieve investeringen al tamelijk nadrukkelijk risicodragend aanwezig in de economie en is het de vraag of een verdere uitbouw van de risicoblootstelling verantwoord is. Het ligt daarom wellicht meer voor de hand dat de overheid de ruimte die na aflossing van de overheidsschuld ontstaat, gebruikt voor verlaging van de lasten, waardoor burgers zelf beter in staat zijn taken van de terugtrekkende overheid over te nemen. De toekomstige doorsneeburger is door zijn hogere opleidingsniveau en welvaartsniveau immers waarschijnlijk een stuk zelfredzamer dan de huidige. Dit impliceert een wijziging van de preferenties, maar wel een die gezien de lange horizon alleszins plausibel is.

Het is evenzeer de vraag of een verstandige overheid rond 2030 de schuldquote weer zal laten oplopen, zoals gebeurt bij hantering van de rekkelijke norm. Het verleden heeft immers geleerd dat bij een oplopende overheidsschuld de rente-uitgaven steeds meer de uitgaven aan andere begrotingsposten verdringen. Per saldo is het aanhouden van schuld dus niet voordelig voor de bestedingsruimte van de overheid. Ook bij het hanteren van de rekkelijke norm voor de lange termijn is derhalve een preferentieverschuiving plausibel, waarbij overheidstaken meer worden teruggegeven aan de burgers.

Fondsvorming

Als de inkomsten en uitgaven van de overheid worden geëgaliseerd in de tijd, dan wordt gespaard voor toekomstige uitgaven via een verlaging van de schuldquote. Dit roept associaties op met het Spaarfonds AOW (zie tekstbox 5.5). Het verschil tussen een demografisch stationair pad voor de schuldquote en het naar de actuele demografische ontwikkeling gecorrigeerde pad zou men kunnen interpreteren als de benodigde omvang van een AOW-fonds dan wel een zorgfonds dat de demografische oneffenheden volledig dekt. Dit uitgangspunt verschilt van dat van het bestaande Spaarfonds AOW. Bij de instelling van dit Spaarfonds (Tweede Kamer 25699) wordt voor de AOW gemikt op drie financieringsbronnen: AOW-premie (gebonden aan een maximum), rijksbijdragen (grotendeels gefinancierd uit rentevrijval op staatsschuld) en uitnamen uit het Spaarfonds AOW. Op de top van de ‘vergrijzingshobbel’ zou circa 12 procent van de AOW-uitgaven uit het Spaarfonds AOW kunnen worden gefinancierd. Het Spaarfonds AOW is dus qua omvang minder pretentief dan verlaging van de schuldquote volgens een demografisch geëffend pad.

De Memorie van Toelichting bij het Spaarfonds AOW (Tweede Kamer 25699, nr. 3: 9) haalt met instemming het advies aan van de Stuurgroep Begrotingsruimte dat “moet worden voorkomen dat vrijvallende rentelasten worden ingezet voor lopende uitgaven.” De gereserveerde middelen komen evenwel niet uit individuele geormerkte bijdragen, maar uit de algemene middelen en behoren als zodanig niet toe aan een specifiek cohort. Wat betreft oormerking van uitgaven is het Spaarfonds AOW pretentiever dan een demografisch geëffend pad voor de schuldquote.

Tekstbox 5.5 Het Spaarfonds AOW

Het Spaarfonds AOW bestaat uit een geormerkte verlaging van het financieringstekort. Een storting in het Spaarfonds AOW is als het ware een overboeking naar een spaarrekening op naam van de overheid ten laste van een rekening courant (de begroting), waarop de uitgaven de inkomsten overtreffen, welke rekening courant periodiek wordt bijgevuld door het aangaan van leningen (staatsobligaties). Ondanks het Spaarfonds AOW neemt de overheidsschuld in guldens nog toe. Als percentage van het BBP neemt de overheidsschuld af, doordat het BBP toeneemt.

Een storting in het Spaarfonds AOW betekent dat een deel van de vermindering van de overheidsschuld in verhouding tot het BBP met de bijbehorende rentelasten gereserveerd wordt voor toekomstige AOW-uitgaven. Het Spaarfonds heeft niet als doel de toekomstige uitgavenstijging geheel te dekken. Materieel bestaat het fonds alleen als begrotingsfonds.

Een Spaarfonds als dit heeft zowel voor- als nadelen (Tweede Kamer 25400: nr. 1, blz. 41 e.v.). Voordelen zijn dat financiële middelen herkenbaar worden zeker gesteld voor uitgaven aan de AOW. Aldus wordt gemakkelijker consensus bereikt over de verlaging van de schuldquote van de overheid. In het Spaarfonds AOW worden zowel de besparingen in de vorm van een lagere schuldquote als de daarmee gepaard gaande lagere rentelasten duidelijk geormerkt als financieringsbron voor de AOW. Het fonds biedt echter geen garanties: juist de aanwezigheid van een flinke geormerkte spaarpot kan aanleiding zijn om de premies of rijksbijdragen te verlagen. Per saldo wordt dan niet meer aan de AOW uitgegeven dan zonder Spaarfonds AOW.

Er zijn ook nadelen. Van een Spaarfonds AOW kan een precedentwerking uitgaan, waarbij fondsen worden gevormd voor uiteenlopende uitgavencategorieën. Ook bijvoorbeeld voorstellen om bepaalde uitgavencategorieën te koppelen aan het BBP passen in dit beeld. De compartimentering van begrotingsposten veroorzaakt verstarring van de overheidsfinanciën die een doelmatigheidsafweging bemoeilijkt, omdat de legitimiteit voor uitgaven uitsluitend nog gezocht wordt in de aanwezigheid van een budget. De beleidsvrijheid van de overheid om beslissingen te nemen op basis van prioriteiten zoals die op een bepaald moment gevoeld worden, neemt af; ook indien de politiek zich beperkt tot een enkel Spaarfonds AOW. Men zou kunnen redeneren dat dat juist de bedoeling is van de oormerking: geen luchthavens, maar AOW-uitkeringen. Indien de opgebouwde fondsen toch voor een ander doel worden ingezet, wordt weliswaar de genoemde verstarring doorbroken, maar worden ook verwachtingen teleurgesteld.

Het voordeel in de ogen van de een is derhalve een nadeel in de ogen van de ander. Het Spaarfonds AOW heeft al met al vooral een psychologische waarde als erkenning van de toekomstige AOW-verplichtingen.

5.3.2 GEVOELIGHEIDSANALYSE

In het onderstaande wordt nagegaan in hoeverre de uitkomsten gevoelig zijn voor afwijkingen van de gemaakte veronderstellingen in het referentiescenario. Hierbij zal blijken dat het pad voor het te realiseren vorderingensaldo tamelijk robuust is. Maar de inspanningen die gedaan moeten worden om dit pad te realiseren, zijn wel sterk afhankelijk van de gemaakte veronderstellingen. Daaruit volgt dat niet zozeer gekoerst zou moeten worden op een bepaald niveau van overheidsuitgaven, maar meer op het saldo tussen inkomsten en uitgaven.

Hierboven zijn een rekkelijke en een precieze norm geïntroduceerd voor het doel voor de overheidsfinanciën op de lange termijn. Aangegeven is dat het verschil tussen beide normen voor de korte termijn betrekkelijk gering is. In de onderstaande gevoeligheidsanalyse worden de verschillen berekend, uitgaande van de rekkelijke norm. Die keuze is uitsluitend op pragmatische gronden gemaakt. De precieze norm leidt ertoe dat rond 2025 overheidsvermogen zou ontstaan, waarvan men zich kan afvragen of een dergelijke opstelling van de overheid erg opportuun is. Bijgevolge zou, wanneer de precieze norm gekozen wordt, rond 2025 een verdergaande verschuiving van collectieve naar private taken plaatsvinden. Bij de rekkelijke norm vindt zo'n preferentieverhuizing niet plaats.

Begonnen wordt met de onzekerheden over de arbeidsparticipatie en de beheersing van de zorguitgaven, omdat daar veronderstellingen gemaakt zijn over succesvol overheidsbeleid: dit zijn de beren die weliswaar in het vizier zijn, maar die nog wel geschoten moeten worden. Daarnaast is er onzekerheid over de rente en de groei van de arbeidsproductiviteit. Ten slotte wordt aandacht gegeven aan de demografische onzekerheid.

Onzekerheid over arbeidsparticipatie

Tabel 5.1 laat zien dat het niveau van de arbeidsparticipatie via het noemereffect van het BBP veel invloed heeft op de bestedingsruimte van de overheid. De eerste kolom geeft enkele kengetallen uit figuur 5.7 en figuur 5.8, bij een tekort dat op lange termijn leidt tot een stabiele schuldquote van 60 procent. In het referentiescenario is een flinke stijging van de participatiegraad al ingeboekt. De volgende kolommen geven deze kengetallen bij andere veronderstellingen over de participatiegraad. Zou de participatiegraad stabiliseren op het niveau van 1996, dan zou een extra ombuiging van circa 1,5 procent BBP nodig zijn en een beduidend hoger vorderingenoverschot. Bij participatiegraden uit het *Divided Europe* en het *Global Competition* scenario blijkt de marge voor het vorderingenoverschot in 2005 0,25 à 0,75 procent en in 2010 0,75 à 1,25 procent.

Dit betekent dat het van groot belang is voort te gaan met het beleid, gericht op verhoging van de arbeidsparticipatie. Als de stijging van de participatiegraad stagneert, dan staat de houdbaarheid van de overheidsfinanciën er aanzienlijk slechter voor dan in het referentiescenario.

Tabel 5.1 Vereist vorderingenoverschot en ombuiging (% BBP) in het referentiescenario en bij afwijkende arbeidsparticipatie

	referentie	niveau 1996	DE	GC
overschot 2005	0,3	1,2	0,7	0,2
overschot 2010	0,9	1,7	1,2	0,8
ombuiging	0,2	1,8	0,7	0,0

Het aspiratieniveau van de AOW en de zorg

In het referentiescenario wordt uitgegaan van een toenemende achterstand van de AOW-uitkering op de gemiddeld verdiende lonen, van 0,25 procent per jaar. Deze achterstand ontstaat door toepassing van de WKA-koppeling, waarbij de incidentele looncomponent alleen wordt doorgegeven als deze groter uitvalt dan de genoemde veronderstelde 0,25 procent per jaar. Cumulatief bedraagt de achterstand van de AOW op de lonen daarmee 7 procent in 2030 en 12 procent in 2050. Ten opzichte van het BBP per hoofd bedraagt de cumulatieve achterstand 12 respectievelijk 15 procent. Dit betekent niet zonder meer dat gepensioneerden minder welvarend zijn dan jongeren. Het aanvullend pensioen compenseert deze achterstand vermoedelijk voor een deel.

Bij de hoogste vorm van welvaartsvastheid van de AOW groeit de uitkering mee met het BBP per hoofd van de bevolking. Hiervoor is een extra ombuiging of

inkomstenstijging nodig van 0,9 procent BBP (tabel 5.2). Het verschil met de doelstelling voor het vorderingenoverschot op de middellange termijn is in verhouding hiermee gering. Er wordt dus niet zozeer gespaard voor toekomstige AOW-uitgaven; de ombuiging wordt vooral besteed voor verhoging van de huidige uitgaven, voor een deel omdat het grootste effect van de koppeling aan het BBP per hoofd in de nabije toekomst plaats vindt via de veronderstelde stijging van de arbeidsparticipatiegraad.

Wanneer de groei van de AOW-uitkering systematisch achterblijft bij die van de gemiddelde lonen, kan de benodigde ombuiging naar nul worden teruggebracht. Hierboven is al opgemerkt dat hiervoor een jaarlijkse achterstand van de AOW op de verdiende lonen nodig is van 0,4 procent. De cumulatieve achterstand van de AOW ten opzichte van het BBP per hoofd zou hiermee oplopen tot 15 procent in 2030 en 20 procent in 2050. Een dergelijke achterstand op het algehele welvaartsniveau impliceert mogelijk dat inkomensafhankelijke aanvullingen moeten worden gegeven op de AOW-uitkering ten behoeve van diegenen die onvoldoende aanvullend pensioen hebben opgebouwd. In de fiscale sfeer zijn daarvoor mogelijkheden (zie tekstbox 5.2). Het achterwege kunnen laten van eenerschikking betekent overigens niet dat geen vorderingenoverschot nodig zou zijn. Het blijft noodzakelijk de door vrijvallende rentelasten ontstane begrotingsruimte te gebruiken voor verdere schuldaflissing.

Bovengenoemde groeipaden van de AOW-uitkeringen geven de invloed weer van een gekozen niveau van welvaartsvastheid op de langere termijn. Beslissingen over de verhoging van de AOW-uitkering worden evenwel van jaar tot jaar genomen. Daarbij valt op dat een eenmalige aanpassing van het uitkeringsniveau meer invloed heeft op de te realiseren ombuigingen dan op het te realiseren vorderingensaldo. Dit betekent dat keuzen in de koppelingssystematiek vooral gemaakt moeten worden op basis van prioriteiten in het heden. Deze prioriteiten beïnvloeden wel de allocatie van overheidsuitgaven, maar veel minder de houdbaarheid van die allocatie op de lange termijn.

Tabel 5.2 Vereist vorderingenoverschot en ombuiging (% BBP) in het referentiescenario, bij verschillende aspiratieniveaus voor AOW en zorg

	referentie	AOW		'overige ontwikkelingen' zorg		
		aan BBP	-0,4%/jr	-1%/jr	+1%/jr	-0,1%/jr
overschot 2005	0,3	0,9	0,1	-1,3	2,9	0,1
overschot 2010	0,9	1,4	0,7	-0,8	3,8	0,7
ombuiging	0,2	1,1	0,0	-1,7	3,0	0,0

In paragraaf 5.2.3 is aangegeven dat de groei van de uitgaven aan zorg maar voor een relatief klein deel kan worden teruggevoerd op demografische veranderingen. Nieuwe behandelingsmethoden, veranderingen in het gebruiksgedrag en het aspiratieniveau alsmede het Baumoleffect leiden tot een autonome uitgavengroei. Deze factoren zijn nauwelijks empirisch te onderscheiden en werden samengevat

onder de noemer 'overige ontwikkelingen'. In het referentiescenario is aangenomen dat deze 'overige ontwikkelingen' gelijk op zouden gaan met de groei van het BBP per hoofd, zodat de uitgavenquote volledig door de demografie bepaald wordt. De gevoeligheidsanalyse laat zien dat het voor de houdbaarheid van de overheidsfinanciën van groot belang is deze 'overige ontwikkelingen' in de hand te houden. Wanneer de collectieve uitgaven aan zorg per cliënt naar leeftijd en geslacht jaarlijks een procentpunt meer zouden groeien dan het BBP, zou een structurele ombuiging van 3 procent nodig zijn om in 2050 op koers te liggen voor een schuldquote van 60 procent, overigens aannemende dat na dat jaar die extra groei zou ophouden. Het is immers per definitie niet mogelijk dat een uitgavencategorie tot in eeuwigheid harder zou groeien dan het draagvlak. Anderzijds is een minimaal verschil van 0,1 procentpunt tussen de groei van het BBP en de invloed van de 'overige ontwikkelingen' voldoende voor houdbaarheid van het huidige uitgavenpatroon, ondanks de vergrijzing. Net als bij de AOW hierboven betekent dit niet dat er geen vorderingenoverschot nodig zou zijn in de nabije periode.

Het bovenstaande illustreert de eindigheid van het overheidsbudget. Wie meent dat de zorguitgaven extra zouden moeten of mogen groeien, wordt geconfronteerd met de tijdsinconsistentie van die mening. Tijdsconsistente groei op de lange termijn impliceert immers dat ook voor de toekomstige groei budgettaire ruimte moet worden gemaakt. Hoe meer groei, des te meer ruimte zou nu al in het uitgavenpatroon gereserveerd moeten worden. Wanneer hiervoor binnen het bestaande budget ruimte wordt gezocht, zal dit ondanks alle gesignaleerde knelpunten (wachtlijsten, zorgverschraling) deels ten koste gaan van het zorgbudget. Op de lange termijn is het afremmen van de groei van het aspiratieniveau van het collectief gefinancierde deel van de zorg wellicht alleen mogelijk indien, naast het collectief gefinancierde basispakket, steeds meer individueel gefinancierde aanvullende zorg wordt toegelaten.

Onzekerheid over rente en arbeidsproductiviteit

Tabel 5.3 geeft een indruk van de gevoeligheid voor de rente. Hoe lager de reële rente, des te meer rentelasten vallen vrij voor een alternatieve besteding. Een procentpunt reële rente komt ongeveer overeen met een ombuigingsdoelstelling van 0,2 procent BBP. Dat bij een lagere reële rente toch een groter vorderingenoverschot moet worden gerealiseerd, is contra-intuïtief. De oorzaak is dat tekortreductie bij een lagere rente een kleiner effect heeft op de netto bestedingsmogelijkheden in de verre toekomst in verhouding tot de bestedingsmogelijkheden in de nabije toekomst. Een evenwichtige spreiding van de lasten impliceert dan een naar voren halen van de schuldaflossing. Dit laat onverlet dat bij een lagere rente de vrije bestedingsruimte voor de overheid groter is, ondanks het lagere tekort.

De vierde en vijfde kolom van tabel 5.3 laten zien dat het te realiseren vorderingsaldo weinig gevoelig is voor de mate van groei van de arbeidsproductiviteit. Dit komt doordat de aspiratieniveaus van AOW en zorg mede door die extra groei bepaald worden, zodat het tijdpad van de onevenwichtigheid tussen inkomsten en uitgaven niet essentieel verandert. Dit benadrukt nog eens dat economische

groei wel de te verdelen koek vergroot, maar het verdelingsvraagstuk op zichzelf niet oplost. Wie optimistisch is over de te realiseren groei, kan daaraan geen argument ontleen om een ongunstiger vorderingensaldo te bepleiten. De economische groei werkt alleen door via het noemereffect, dat bij eenzelfde nominale schuld de schuldquote verlaagt. De bestedingsruimte van de overheid verandert hierdoor wel enigszins. Bij een geringe arbeidsproductiviteitsgroei zou een ombuiging van 0,6 procent nodig zijn; bij een grotere (dubbele) arbeidsproductiviteitsstijging zou er zelfs ruimte zijn voor extra uitgaven.

Tabel 5.3 Vereist vorderingenoverschot en ombuiging (% BBP) in het referentiescenario en bij afwijkende rente en arbeidsproductiviteitsgroei

	referentie 3%	reële rente 5%	arbeidsproductiviteit		extra onderwijs	
			0,5%	3%		
overschot 2005	0,3	0,4	0,3	0,5	0,0	0,1
overschot 2010	0,9	1,2	0,7	1,1	0,7	0,8
ombuiging	0,2	0,0	0,5	0,6	-0,3	0,5

Soms wordt verondersteld dat hogere investeringen in menselijk kapitaal via het onderwijs extra draagvlak kunnen bieden om de vergrijzingslasten in de toekomst te dragen. Als gezegd laat de relatie tussen onderwijsuitgaven en het niveau van de arbeidsproductiviteit zich echter moeilijk empirisch onderbouwen. Om die reden is hier een andere invalshoek gekozen. Stel dat die relatie hard gemaakt zou kunnen worden, en dat een extra uitgave aan onderwijs vanaf 2000 van 10 procent boven het demografisch bepaalde niveau zou leiden tot een extra arbeidsproductiviteitsgroei van 1 procent per jaar, hetgeen tamelijk optimistisch lijkt. In de laatste kolom van tabel 5.3 ('extra onderwijs') is te zien dat het effect hiervan op het te realiseren vorderingensaldo nihil is. Wel is er een extra ombuiging nodig van 0,3 procent BBP om de extra onderwijsuitgaven (circa 0,6% BBP) te financieren.

De conclusie hiervan is *niet* dat het zinloos zou zijn in onderwijs te investeren. De zin hiervan wordt bepaald door de mate van samenhang tussen onderwijs en arbeidsproductiviteit. De conclusie is alleen dat zulke investeringen niet of slechts voor een klein deel betaald kunnen worden uit het vorderingstekort. Zulke investeringen moeten tot stand komen via een herschikking van de uitgaven of via huidige extra overheidsinkomsten. Overigens zou een overheid die de balans tussen generaties wil rechtekken door jongeren beter uit te rusten voor hun taak ten opzichte van ouderen, weinig consequent zijn als de rekening daarvoor via de schuldquote naar de toekomst van diezelfde jongeren zou worden doorgeschoven. Ook vanuit dit oogpunt moet de conclusie luiden dat eventuele extra onderwijsinvesteringen door de huidige werkenden moeten worden betaald. En ook, ten slotte, wanneer men bij de methode van de generatiereningen te rade gaat, lijkt het zo te zijn dat investeringen die gefinancierd worden ten laste van het vorderingensaldo, de onbalans tussen huidige en toekomstige generaties eerder versterken dan verminderen (CPB 1997a: 126-144).

In alle kolommen van tabel 5.3 ligt het te realiseren vorderingenoverschot in 2005 op 0 à 0,5 procent en in 2010 op 0,75 à 1,25 procent. Het realiseren van deze doelstelling is uiteraard niet in alle gevallen even gemakkelijk. De ombuigingsinspanning geeft dit aan.

Demografische onzekerheid

Tabel 5.4 laat zien dat de demografische onzekerheid veel invloed heeft op het te volgen pad voor de overheidsfinanciën. De gebruikte middenvariant van het CBS leidt tot een noodzakelijke bijstelling die lager is dan die van zowel de lage als de hoge bevolkingsvariant en resulteert dus in een relatief gunstig scenario. De belangrijkste oorzaak hiervan ligt in de samenloop van twee effecten, namelijk:

- 1 het gegeven dat in de lage (hoge) variant zowel weinig (veel) jongeren als ouderen figureren; en
- 2 de veronderstellingen over (on)gezondheid van de extra toegevoegde jaren aan de levensverwachting.¹⁰

Tabel 5.4 Vereist vorderingenoverschot en ombuiging (% BBP) in het referentiescenario en bij afwijkende demografische veronderstellingen

	referentie	CBS L	CBS H	jong	oud
overschot 2005	0,3	0,5	0,6	-0,3	2,1
overschot 2010	0,9	1,2	1,2	0,2	2,9
ombuiging	0,2	0,5	0,6	-0,3	2,4

Vanzelfsprekend hoeft een lage vruchtbaarheid niet samen te gaan met een lage levensverwachting. De veronderstellingen zijn door het CBS gecombineerd omdat beide leiden tot een lage totale bevolkingsgroei. Een kruislingse combinatie van veronderstellingen leidt tot een qua leeftijdssamenstelling jonge, respectievelijk oude bevolking. Deze projecties leiden tot meer uiteenlopende varianten in de vergrijzingslast. Zou de leeftijdssamenstelling de jonge variant volgen, dan zou er nog ruimte zijn voor extra uitgaven of lastenverlichting. Bij de oude variant zou er evenwel een vrij omvangrijke herschikking van overheidsfinanciën nodig zijn om een vrij fors vorderingenoverschot te realiseren. Deze variant is des te extremer, omdat hier ook geen rekening gehouden is met de toenemende gezondheid van ouderen.

De demografische gevoeligheidsanalyse toont dus aan dat het referentiescenario relatief gunstig is. De tamelijk omvangrijke demografische onzekerheid is veel omvangrijker in negatieve richting dan in positieve richting. In de oude variant zou immers in 2010 een vorderingenoverschot van bijna 3 procent vereist zijn voor egalisering van de inkomsten en uitgaven in de tijd.

Cumulatie van effecten

In het voorgaande is steeds op een enkele variabele afgeweken van het referentiescenario. Daarmee ontstaat inzicht in de gevoeligheid voor de diverse variabelen. De grootste gevoeligheden deden zich voor bij de demografische ontwik-

kelingen, de ontwikkeling van de arbeidsparticipatie en die van de ‘overige ontwikkelingen’ in de zorguitgaven. Hiervan zijn de demografische ontwikkelingen geheel ongevoelig voor het beleid. Het is denkbaar dat een qua leeftijdssamenstelling oude bevolking relatief veel waarde hecht aan een kwalitatief hoog zorgniveau. Ouderen zouden het beleid via het stemhokje kunnen beïnvloeden, waardoor de demografische problemen nog worden uitvergroot. Stel bijvoorbeeld dat de ‘overige ontwikkelingen’ in de zorguitgaven 1 procent sneller groeien dan het BBP, terwijl de demografie de zich ontwikkelt volgens de oude variant, de arbeidsparticipatiegroei stagneert (DE), de arbeidsproductiviteitsgroei laag is (0,5%) en de reële rente hoog (5%). In een dergelijk ongunstig scenario zou een geëgaliseerd pad voor de overheidsschuld een vorderingensaldo vereisen van circa 5 procent van het BBP. Om dat te realiseren zou een ombuiging ter grootte van bijna 6 procent van het BBP nodig zijn. Natuurlijk is dit een erg pessimistisch scenario. Het illustreert evenwel dat er een flinke onzekerheidsmarge is over de relatieve gezondheid van de overheidsfinanciën op de lange termijn.

5.3.3 CONCLUSIE

Een gezonde overheidsboekhouding vereist dat het vorderingentekort ten minste voor de komende 30 jaar wordt omgezet in een vorderingensaldo ten einde te voorkomen dat de stijgende vergrijzingsuitgaven leiden tot een explosierende schuldquote van de overheid. Deze conclusie is in lijn met die welke het CPB (Ter Rele 1997; Bovenberg en Ter Rele 1999) trekt ten aanzien van het verloop van het vorderingentekort op basis van generatierekeningen.

Er is een ruime marge van onzekerheid, zowel over de omvang van het te realiseren overschot als over de moeite die het zal kosten dit overschot te realiseren. De onzekerheid over de vergrijzing heeft veel invloed op het te realiseren overschot en is bovendien ongevoelig voor beleid. In 2010 zou het overschot, alleen rekening houdend met de demografische onzekerheid, tussen de 0,25 en 3 procent van het BBP moeten liggen.

In de zorgsector blijkt beheersing van de niet-demografisch bepaalde ‘overige ontwikkelingen’ in de uitgavengroei van essentieel belang voor houdbaarheid van de collectieve financiering. Andere factoren kunnen het gemakkelijker of moeilijker maken het benodigde overschot te realiseren, maar hebben relatief weinig invloed op de doelstelling zelf. Vooral de veronderstelde groei van de arbeidsparticipatie blijkt in dit opzicht een belangrijke voorwaarde voor houdbaarheid. Bovengenoemde factoren zijn weliswaar vatbaar voor beleid, maar de praktijk leert dat al te gemakkelijk optimisme over stuurbaarheid niet gerechtvaardigd is.

Ook blijkt dat extra investeringen in bijvoorbeeld onderwijs of technologie wel nuttig kunnen zijn om het welvaartsniveau te verhogen, maar dat dit geen reden is ze te financieren ten laste van het overheidstekort.

Uit het feit dat het pad voor het te realiseren vorderingensaldo robuuster is dan de voor dit pad benodigde bijstelling van de overheidsfinanciën volgt tevens dat eventuele conjuncturele afwijkingen van het geprojecteerde pad op tamelijk korte termijn moeten worden gecompenseerd. Ook blijkt uit de berekening dat uitstel van het gezond maken van de overheidsfinanciën tot een groeiende noodzakelijke structurele ombuiging leidt.

De uitgevoerde rekenexercities geven geen uitsluitel over de vraag hoe het vorderingenoverschot gerealiseerd zou moeten worden. Ook de vraag naar prioriteiten voor AOW, zorg of andere uitgaven blijft onbeantwoord. Wie veel waarde hecht aan collectieve uitgaven, zal de inkomsten van de overheid willen verhogen; wie veel waarde hecht aan individuele bestedingsmogelijkheden, zal de uitgaven willen beperken.

Economische groei is niet het wondermiddel dat de vergrijzingsproblemen oplost, aangezien een hoger welvaartsniveau samengaat met een hoger aspiratieniveau voor onder andere AOW en zorg en met hogere overheidsuitgaven in het algemeen. Economische groei levert meer welvaart, maar lost niet het verdelingsprobleem op dat door de vergrijzing ontstaat. Wel is het verdelen van welvaart gemakkelijker dan het verdelen van stagnatie.

5.4 EEN FINANCIERINGSPROBLEEM OF EEN VERDELINGS-PROBLEEM?

In het bovenstaande is vooral gekeken naar een pad voor het vorderingensaldo van de overheid dat leidt tot duurzaam houdbare overheidsfinanciën. In deze paragraaf wordt gekeken naar de invloed die dit zou kunnen hebben op de allocatie van overheidsbestedingen.

Het gaat om verdeling van de groei

Een essentieel onderdeel van de projecties is dat het aspiratieniveau van AOW en zorg meegroeit met de welvaart. Het aspiratieniveau van nu, dat wil zeggen koopkrachtbehoud, kan dankzij de te verwachten economische groei gemakkelijk worden gehandhaafd. Er is dus meer een verdelingsprobleem dan een financieringsprobleem (Kuné 1998; Verbon 1998; Verbon en Van Dalen 1998). Dit relativeert de zorgen aanzienlijk.

Waardevastheid kan tamelijk gemakkelijk gegarandeerd worden, maar volledige welvaartsvastheid zal problemen opleveren. De marge tussen waardevast en welvaartsvast cumuleert over de lange termijn tot een vrij substantiële omvang. Van beide beleidslijnen kan met kracht van argumenten worden betoogd dat ze wederkerigheid tussen bijdragen en prestaties van opvolgende cohorten weerspiegelen. Het rechtvaardigheids criterium is dermate rekbaar en normatief (zie hfdst. 2 en 4) dat het als objectief richtsnoer voor het overheidsbeleid niet bruikbaar is. Met dit gegeven gaat het erom een welvaarts groei voor de overheidsvoorzieningen te realiseren die enerzijds niet tot onoverkomelijke economische

problemen leidt en anderzijds ook niet tot onaanvaardbare ongelijkheden in de toegang tot inkomen en zorg. De bijstelling van de overheidsfinanciën die nodig is om deze bestand te maken tegen de demografische veranderingen, is van beperkte omvang als men deze bijstelling vergelijkt met de veranderingen die in de afgelopen decennia mogelijk zijn gebleken (zie tekstbox 5.4).

Voor de beoordeling van het welvaartsniveau is ook het perspectief van belang. Het huidige welvaartsniveau van de AOW-uitkering zou hoog zijn in de ogen van iemand uit 1960. Maar de ogen van een tijdgenoot zien eerder relatieve deprivatie en armoede. Dit perspectief is mede afhankelijk van de leeftijd. Jongeren zijn geneigd te kijken met contemporaine ogen; ouderen zoeken hun referentie eerder in het verleden. Zo kan het gebeuren dat een jongere de AOW-uitkering interpreteert als armoede, terwijl een oudere redeneert dat hij het nog nooit zo goed gehad heeft (Van der Heijden 1996). Babyboomers zijn consumptiever ingesteld dan de huidige generatie ouderen. Toch zullen ook de babyboomers als gepensioneerd merken dat zij welvarender zijn geworden dan ooit. Toch zullen zij minder welvend zijn dan de jongeren op dat moment.

Allocatie van uitgaven in de tijd

Het pad voor het vorderingensaldo van de overheid is gebaseerd op de veronderstelling dat de overheidsuitgaven aan AOW en zorg bepaald worden door de demografische verhoudingen, terwijl de overige uitgaven een vast percentage van het BBP bedragen. Deze veronderstelling laat niet toe dat de allocatie van uitgaven in de tijd verandert. Het is een ongewijzigde voortzetting van de politieke keuzen van dit moment met het doel te laten zien welke beleidsbijstellingen nodig zijn om die keuzen te realiseren.

Het kenmerk van voorkeuren is evenwel dat zij aan verandering onderhevig zijn. Het is denkbaar en zelfs waarschijnlijk dat de voorkeuren voor de mate van collectieve financiering en de allocatie van collectieve uitgaven veel meer veranderen dan de hier geprojecteerde bijstelling van de overheidsfinanciën (zie tekstbox 5.4).

Eenzijds is het denkbaar dat de uitgaven aan de AOW en de zorg worden gefixeerd op een vast percentage van het BBP. Een dergelijk beleid houdt in dat de gevolgen van vergrijzing geheel en al worden afgewenteld op de oudere generatie. De spoeling wordt dunner. De argumentatie daarachter zou kunnen zijn dat toekomstige ouderen door eigen besparingen zo welvend worden, dat zij de steun van de overheid in veel mindere mate nodig hebben dan nu.

Anderzijds is het denkbaar dat de door de demografie toenemende uitgaven worden gecompenseerd in de lopende uitgaven. Meer AOW-uitgaven betekenen dan bijvoorbeeld minder onderwijsuitgaven. De gevolgen van vergrijzing worden dan geheel en al afgewenteld op de jongere generatie. Het mechanisme hierachter zou de demografische meerderheid kunnen zijn. Poterba (1998) geeft hiervoor enige empirische onderbouwing. Ook zouden politici wellicht beter luisteren naar ouderen dan naar jongeren, omdat ze afhankelijk zijn van specifieke belangengroe-

pen. Politici kunnen ouderen wel aan zich binden met de belofte van een goede oudedagsvoorziening maar jongeren niet, omdat toekomstige politici niet gebonden zijn aan zulke beloften (Grossman en Helpman 1998).

Een afwijking van het geprojecteerde pad voor het vorderingensaldo geeft aan *dat* de allocatie van uitgaven in de tijd verandert. Hoe meer de problemen voortuit geschoven worden, des te meer zal dat het geval zijn. Bij zo'n allocatieverandering zijn uiteraard de posities van cohorten ten opzichte van elkaar in het geding. Het vraagstuk van de rechtvaardigheid valt daarbij niet eenduidig te beantwoorden. De keuze *hoe* de allocatie van uitgaven in de tijd zal veranderen, zal pas later worden gemaakt. De uitkomst van die keuze zal afhangen van toekomstige voorkeuren, die op hun beurt mede bepaald worden door zowel de relatieve politieke als de relatieve economische macht van de verschillende generaties. Politiek kan de invloed van talrijke ouderen groot zijn. Maar degene die de economische macht heeft, kan de spelregels veranderen, ook zonder afschaffing van de democratie. Herallocatie van middelen komt bijvoorbeeld op de markt tot stand via looneisen van schaarse arbeidskrachten en via prijsstijgingen als de consumptieve vraag niet meer in evenwicht is met de productiecapaciteit.

Beheersing van het aspiratieniveau van AOW en zorg kan de overheidsfinanciën minder gevoelig maken voor de vergrijzing. Voor het pad van het vorderingensaldo heeft dit een dubbel effect. In de eerste plaats wordt door de afnemende demografische gevoeligheid het pad vlakker, waardoor het te realiseren overschot in de nabije toekomst lager wordt. Bovendien nemen de overheidsuitgaven als percentage van het BBP erdoor af, met als gevolg dat, bij gelijkblijvende inkomsten, dit lagere vorderingenoverschot gemakkelijker gerealiseerd kan worden. Want zoals toekomstige uitgaven hun schaduw vooruit werpen, zo werkt ook een structurele bezuiniging door in het huishoudboekje van het heden.

Het aspiratieniveau voor de AOW

Het geprojecteerde pad voor het vorderingensaldo geeft aan hoe gehandeld moet worden om te voorkomen dat de allocatie van uitgaven in de tijd moet veranderen. Maar om dit vorderingensaldo te realiseren, is wel een herallocatie van middelen nodig. Daarbij ligt niet op voorhand vast dat de AOW zelf buiten die herallocatie blijft. In het verleden is de verhouding tussen de laagste uitkeringen en het modale loon voortdurend veranderd (zie tekstbox 5.4). Er is geen sluitende redenering waarom het huidige relatieve niveau van de AOW en de minimumuitkeringen het enig juiste zou zijn.

In paragraaf 5.3.2 is gebleken dat een verhoging van de AOW-uitkering veel meer invloed heeft op de te realiseren herallocatie van de overheidsuitgaven dan op het pad voor het vorderingensaldo. Daaraan is de conclusie verbonden dat keuzen in de koppelingssystematiek vooral gemaakt moeten worden op basis van prioriteiten in het heden. Op elk moment kan de overheid zijn prioriteiten herbeoordelen, zolang die herbeoordeling niet wordt gefinancierd uit de schuldquote op de langere termijn. De AOW is dus niet op voorhand uitgezonderd van

maatregelen die dienen om de AOW op langere termijn houdbaar te maken. Argumentatie hiervoor kan gevonden worden in de stijgende welvaartspositie van ouderen als gevolg van toenemende aanvullende pensioenen en individuele vermogensopbouw. In het voorgaande zijn voor een veranderende invulling van de AOW diverse modaliteiten aan de orde geweest. In *absolute* zin zullen de toekomstige ouderen zeker welvarender zijn dan de huidige. De ontwikkeling van de *relatieve* inkomenspositie van ouderen is evenwel allerm minst duidelijk, zeker in de toekomst. Voor de relatieve inkomenspositie van toekomstige ouderen ten opzichte van jongeren is niet alleen de inkomensontwikkeling van ouderen, maar ook die van jongeren van belang. Er zijn te veel onzekerheden om een uitspraak mogelijk te maken welke groep, jongeren of ouderen, het meest in welvaart zal stijgen.

Het aspiratieniveau voor de zorg

Wat in het bovenstaande geldt voor de AOW, geldt ook voor de zorg. In het referentiescenario is aangenomen dat de zorguitgaven niet alleen stijgen door demografische veranderingen, maar ook door veranderingen in het gebruik, waaronder een verhoging van het aspiratieniveau. Ook kan het Baumoleffect een rol spelen. Er is evenwel geen sluitende redenering waarom het huidige uitgavenniveau in verhouding tot het BBP het enig juiste zou zijn. Noch is er een redenering waarom het huidige niveau van collectieve uitgaven het enig juiste zou zijn. Het totaal van 'overige ontwikkelingen' in de groei van de collectieve zorguitgaven is geen hard gegeven en is mede daardoor vatbaar voor beleid. De herallocatie van middelen die nodig is om het vereiste vorderingensaldo te realiseren voor een houdbare ontwikkeling, hoeft dus ook de zorg niet per definitie buiten beschouwing te laten. Een groeivoet voor 'overige ontwikkelingen' kan derhalve als projectie, maar ook als beleidsdoelstelling worden opgevat.

Een beperkte groei van het collectief gefinancierde zorgniveau kan ertoe leiden dat dit zorgniveau als onvoldoende wordt ervaren in verhouding tot het gerealiseerde welvaartsniveau. Positief geformuleerd betekent dit dat individuen bereid kunnen zijn voor zichzelf meer uit te geven aan zorg dan het collectief gefinancierde niveau. Hiermee ontstaat een vraag naar privaat gefinancierde zorg. Het onderdrukken van deze vraag zal leiden (leidt nu al) tot allerlei sluiptwegen. Het honoreren van deze vraag met privaat aanbod van zorg zal leiden tot een situatie waarin niet alle realiseerbare zorg voor iedereen bereikbaar zal zijn. Dit is gemakkelijker aanvaardbaar bij niet-medische dan bij medische zorg (SER 1999). In de niet-medische zorg kan ongewenste segregatie worden voorkomen als er geen hoge drempels bestaan tussen een collectief gefinancierd niveau en particuliere zorg. Dit is het geval als het collectief gegarandeerde niveau via maatwerk kan worden aangepast aan individuele (aanvullende) wensen.

5.5 EEN INTERNATIONALE VERGELIJKING

In het bovenstaande is aangegeven dat de demografische ontwikkeling de uitgaven aan AOW en zorg beïnvloedt. Het ongelijkmatig verloop van de inkomsten en uitgaven van de overheid in de tijd kan worden geëgaliseerd via het vorderingsaldo. Hiertoe zou de overheid over een betrekkelijk lange periode een financieringsoverschot moeten creëren. Om houdbaarheid van het huidige, ongewijzigde systeem over een lange termijn te realiseren is een beperkte bijstelling van de overheidsinkomsten en/of uitgaven noodzakelijk. Een internationale vergelijking binnen de Europese Unie laat, naar eerder vastgesteld, zien dat het Nederlandse pensioensysteem goed op orde is in vergelijking met andere landen. Voor de overheidsfinanciën geldt in iets mindere mate hetzelfde. Omdat internationaal vergelijkende projecties over de zorgsector nagenoeg ontbreken, beperken we ons hier tot de pensioenvoorziening en de schuldquote van de overheid.

Qua schuldspositie in samenhang met pensioenbesparingen staat Nederland er goed voor

Tabel 5.5 geeft een overzicht van kerncijfers over de gedekte en ongedekte verplichtingen van de overheid en pensioenbeheerders in de Europese Unie en enkele andere landen. De eerste kolom geeft de omvang van de gespaarde pensioenreserves als percentage van het BBP. De Nederlandse pensioenbesparingen zijn met 14,1 procent van het BBP met afstand de omvangrijkste in Europa.¹¹ Alleen in Zwitserland, Zweden, Denemarken en het Verenigd Koninkrijk vinden substantiële besparingen plaats. In guldens per hoofd zijn de Zwitserse besparingen hoger dan de Nederlandse.

Kolom (2) en (3) geven de pensioenrechten in het publieke deel van de pensioenvoorziening als percentage van het BBP. Het gaat hier om rechten die via het omslagsysteem worden gefinancierd en waar dus geen reserve tegenover staat. De bedragen geven de contante waarde van deze rechten aan, dat wil zeggen het bedrag dat voor deze rechten zou moeten worden gereserveerd indien sprake zou zijn van kapitaaldekking. In kolom (2) gaat het om rechten zoals die door 25-plussers in 1990 naar evenredigheid waren opgebouwd; in kolom (3) zijn daar de door hen nog op te bouwen rechten bij opgeteld. Deze cijfers zijn met vrij veel onzekerheid omgeven. Verschillende onderzoekers komen tot uiteenlopende schattingen. Hoewel de AOW internationaal vergeleken een betrekkelijk bescheiden publieke basisvoorziening is, neemt Nederland een gemiddelde plaats in. Van de grotere economieën vormen Duitsland en Italië hier de uitschieters naar boven. Deze landen hebben omvangrijke pensioensystemen waarvan de rechten gekoppeld zijn aan het in het verleden verdiende inkomen. Wel moet worden aangetekend dat in Nederland de publieke verplichtingen in de komende decennia meer zullen groeien dan in Duitsland en Italië. Dit komt doordat Nederland nu nog een betrekkelijk jonge bevolking heeft, waarvan het vergrijzingstempo in de komende jaren hoger ligt dan dat in de omringende landen.

Tabel 5.5 Gedekte en ongedekte pensioenverplichtingen in de Europese Unie als percentage van het BBP

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
	gespaard kapitaal	omslagrechten opgebouwd geprojecteerd		schulds- quote overheid	gecorrige- schulddquote (2)+(4)	% kapitaal- dekking (1)/((1)+(2))
België	10	75	101	117	192	12
Denemarken	89	87	117	58	145	51
Frankrijk	6	83	112	59	142	7
Duitsland ^{a)}	12	138	186	61	199	8
Finland	31			50		
Griekenland		185	245	107	292	
Ierland	43	55	78	52	107	44
Italië	19	157	207	119	276	11
Luxemburg		156	219	7	163	
Nederland	141	103	144	68	171	58
Noorwegen	24					
Oostenrijk	4			63		
Portugal	10	93	128	58	151	10
Spanje	4	93	129	66	159	4
Ver. Koninkrijk	86	68	92	49	117	56
Zweden	90			75		
Zwitserland	105					
Totaal	35	109	147	70	179	25

(1) Belegd pensioenkapitaal. Bron: *Financial Times* 1999.

(2) Opgebouwde rechten van 25-plussers in 1990 in publiek omstagsstelsel. Bron: Kuné 1996.

(3) (2) + nog op te bouwen rechten tot pensioen.

(4) EMU-schuldquote 1999. Bron: Eurostat.

^{a)} In kolom (2) en (3): West Duitsland.

Kolom (4) en (5) geven de schuldquote van de overheid weer. De officiële schuldquote (kolom 4) ligt in de EU gemiddeld op 70 procent van het BBP. Nederland zit nagenoeg op dit gemiddelde. Vooral Italië, België en Griekenland springen eruit als landen met een hoge schuldquote. Van die groep legt Italië naar de grootte van de economie het meeste gewicht in de Europese schaal. In kolom (5) is een correctie aangebracht op de officiële schuldquote. Alleen al omdat hier verschillende jaren bij elkaar zijn opgeteld kan aan deze cijfers slechts een indicatieve waarde worden toegekend. Toch valt op dat het beeld extremer wordt. Vrijwel alle landen die onder (boven) het gemiddelde zitten bij de ongedekte publieke pensioenverplichtingen, zitten ook onder (boven) het gemiddelde bij de schuldquote. Duitsland, België en Luxemburg vormen uitzonderingen op deze regel. Luxemburg compenseert omvangrijke ongedekte pensioenverplichtingen met een lage schuldquote en komt bij de gecorrigeerde schuldquote op een gemiddelde waarde uit. Ook Nederland blijft ongeveer op

het Europese gemiddelde. Zuid-Europese landen, waaronder Italië, combineren evenwel hoge ongedekte verplichtingen met een hoge schuldquote.

Kolom (6) ten slotte geeft een globale indruk van de ruimte die er is voor bijstellingen in het publieke pensioensysteem zonder dat dit tot grote sociale spanningen zal leiden.¹² Nederland heeft verreweg de omvangrijkste pensioenvoorziening als de opgebouwde rechten in het publieke en het private deel bij elkaar worden geteld: een contante waarde van bijna 2,5 maal het BBP. Hiermee vergeleken zijn de systemen in onder meer Frankrijk en België (89 resp. 85% BBP) rondt uit bescheiden. Het Europees gemiddelde bedraagt bijna 1,5 maal het BBP. Toekomstige Nederlandse ouderen zullen dus, internationaal vergeleken, een behoorlijke inkomenspositie hebben. Als de publieke pensioenvoorziening zou tegenvallen, bijvoorbeeld omdat in de toekomst houdbaarheid vooral zou worden gezocht in een beperking van de groei van publieke pensioenrechten, dan doet een dergelijke ingreep in Nederland minder pijn dan in omliggende landen. Van de opgebouwde rechten is in Nederland 58 procent gedekt door spaargeld. Nederland is daarmee koploper in Europa. Serieuze kapitaaldekking vindt binnen de EU verder alleen plaats in het Verenigd Koninkrijk, Denemarken en Ierland. Landen als Frankrijk, Duitsland en Italië scoren daarentegen rond de 10 procent kapitaaldekking. Pensioenhervormingen in het publieke pensioen-deel in die landen zullen de inkomenspositie van toekomstige ouderen veel sterker aantasten dan in Nederland.

Resumerend kan worden gesteld dat het Nederlandse pensioensysteem solide is in vergelijking met dat in omliggende landen. Alleen het Verenigd Koninkrijk benadert de Nederlandse situatie. Vooral Italië kan problemen tegemoet zien. Maar ook in Frankrijk en Duitsland zijn de problemen duidelijk veel groter dan hier. De discussie over de houdbaarheid van het pensioensysteem komt daar maar langzaam op gang.¹³

Het vorderingensaldo kan beter

De Nederlandse overheidsfinanciën zijn betrekkelijk gezond, omdat er maar een kleine bijstelling nodig is om deze in het referentiescenario houdbaar te maken op de lange termijn. Niettemin is het Nederlandse vorderingentekort in het licht van de gunstige conjuncturele ontwikkeling van de afgelopen jaren hardnekkig hoog. Een vorderingenoverschot zou met het oog op de vergrijzing een politieke doelstelling moeten zijn. De uitgavendiscipline die voor een vorderingenoverschot noodzakelijk is, lijkt in Nederland evenwel nog niet aanwezig. Op dit aspect scoren verschillende andere EU-landen beter. Vijf van de vijftien landen hebben in 1999 een vorderingenoverschot; Ierland, Luxemburg en Zweden zelfs boven de twee procent. In de vs geldt als doelstelling de overheidsschuld in 2015 volledig te hebben afbetaald, waarbij daar toch al sterk de nadruk ligt op de private pensioenvoorziening. In vergelijking hiermee is de in dit rapport gestelde horizon voor volledige schuldaflossing in 2025 à 2030 niet ambitieus, ondanks het wat hogere aanvangsniveau van de Nederlandse schuldquote in vergelijking met die in de vs. Eerder is gesteld dat de EMU-criteria voor het vorderingensaldo en de schuld-

quote vanuit demografisch oogpunt te licht zijn. Internationaal zou bevorderd moeten worden dat de criteria voor gezonde overheidsfinanciën binnen EMU-verband worden gecorrigeerd voor de overheidsverplichtingen die met name in de pensioensfeer verborgen zitten. Hoewel verwacht mag worden dat ook de zorgsector hier en in andere landen een toenemend beslag zal leggen op de collectieve middelen, geldt hiervoor minder dan bij pensioenen dat het om daadwerkelijke opgebouwde rechten van gepensioneerden in spe gaat. Ook zijn de projecties voor de zorguitgaven minder hard, omdat zij sterk beïnvloed worden door niet-demografische factoren.

5.6 NAAR EEN GENERATIEBEWUST OVERHEIDSSCHULDBELEID

De demografische ontwikkelingen beïnvloeden de inkomsten en uitgaven van de overheid. In dit hoofdstuk is nagegaan hoe via een taakstellend vorderingen-saldo van de overheid een egalisatie van deze inkomsten en uitgaven tot stand kan worden gebracht. Daarbij is uitgegaan van de internationaal aanvaarde EMU-normen. Als de Nederlandse overheidsfinanciën zowel nu als in bijvoorbeeld 2050 voldoen aan deze normen, worden geen rekeningen ongecontroleerd naar de toekomst verschoven en mag ervan worden uitgegaan dat de overheidsfinanciën houdbaar zijn op de lange termijn.

Voorlopig een vorderingenoverschot aanhouden

De *exacte* norm voor de lange termijn is voor enige discussie vatbaar, maar doet er op de kortere termijn nauwelijks toe. Men kan voor de lange termijn een rekkelijke norm hanteren volgens welke de schuldquote stabiliseert op 60 procent, of een precieze norm volgens welke de begroting in het eindjaar in evenwicht is. Voor het pad voor het vorderingenoverschot in de eerstkomende jaren is deze normkeuze van secundair belang, zeker in vergelijking met de gevoeligheid van het pad voor de onzekerheid over de demografische ontwikkeling. Wanneer de overheid haar prioriteiten in de loop van de tijd niet wil herschikken, moet over een betrekkelijk lange periode een vorderingenoverschot worden aangehouden, waarmee de overheidsschuld rond 2030 (nagenoeg) volledig zal zijn afgelost.

Op de lange termijn is er uiteraard wel een groot verschil tussen de rekkelijke en de precieze norm. De precieze norm zou impliceren dat de overheid vanaf circa 2025 vermogen zou gaan opbouwen en derhalve de rol van investeerder op zich zou gaan nemen. Waarschijnlijk is het beter dat de overheid die rol niet op zich neemt en te zijner tijd via lagere lasten de burgers zelf daartoe in staat stelt. Dit impliceert een verschuiving op termijn van collectieve naar private verantwoordelijkheid. Rond 2025 à 2030 zal de overheid voor de vraag staan of de schuldquote weer mag oplopen, of dat de preferenties zodanig zijn of worden bijgesteld dat noch vermogen noch schuld wordt opgebouwd. Het zou van naïviteit getuigen te menen dat hierover nu een voorspellende of normerende uitspraak zou kunnen worden gedaan. Zowel de rekkelijke als de precieze norm schrijven voorlopig een geleidelijke afbouw van de overheidsschuld voor. Er is nog ruimschoots de tijd om te discussiëren over de vraag wat er daarna moet gebeuren.

Uitgavendisdiscipline is de belangrijkste voorwaarde

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

Voor houdbaarheid biedt het te volgen pad voor de schuldquote een beter richtpunt dan de hier gemaakte berekening van de beleidsinspanning die nodig is om dat pad te kunnen volgen. De gevoeligheidsanalyse laat zien dat het pad voor de schuldquote tamelijk robuust is, maar dat in ongunstige omstandigheden een grotere beleidsinzet noodzakelijk kan zijn dan nu hier voorzien. Een op houdbaarheid gericht beleid eist dan ook dat de toekomstige overheidsverplichtingen in brede zin regelmatig geëvalueerd worden, opdat noodzakelijke bijstellingen niet onnodig worden uitgesteld tot een tijdstip waarop harder ingrijpen onvermijdelijk is geworden. Een voor demografische effecten gecorrigeerde norm voor het vorderingensaldo kan daarnaast een rol spelen bij de convergentie van pensioenstelsels in de Europese Unie.

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

Stijging van de arbeidsparticipatiegraad

Bij de projecties is ervan uitgegaan dat het mogelijk is de arbeidsparticipatiegraad verder te verhogen. Een hogere participatiegraad versterkt uiteraard het draagvlak voor overdrachtsuitgaven en is van cruciaal belang voor de houdbaarheid van het systeem van overdrachtsuitgaven. Ruimte voor verhoging van de participatiegraad bestaat vooral bij ouderen (terugdringen arbeidsongeschiktheid en vervroegde uittreding), bij vrouwen en bij etnische minderheden. Bovendien versterkt een hogere arbeidsparticipatie van ouderen de zelfredzaamheid van gepensioneerden, doordat de pensioenopbouw langer doorloopt. Op het beleid dat nodig is om deze hogere participatiegraad ook daadwerkelijk te realiseren is de raad ingegaan in eerdere rapporten (WRR 1990; 1997).

Internationaal vergeleken zou de huidige lage Nederlandse participatiegraad in arbeidsuren eerder een sterk dan een zwak punt kunnen blijken: andere landen kunnen in mindere mate van deze ruimte gebruik maken om het draagvlak te vergroten dan Nederland het geval zou kunnen zijn.

Beheersing uitgavengroei zorgsector

In de zorgsector is het vooral van belang de niet demografisch bepaalde ontwikkelingen in de uitgavengroei te beheersen. Het zijn niet zozeer de demografische ontwikkelingen, maar veranderingen in het gebruiksgedrag, deels als gevolg van technische ontwikkelingen, die hier het beeld bepalen. Dit is een bedreiging, omdat deze ontwikkelingen in de praktijk onbeheersbaar zijn. Het is in het verleden buitengewoon moeilijk gebleken de stijgende zorguitgaven te beteugelen. Het scherpe budgetbeleid van de afgelopen jaren heeft geleid tot aanhoudende klachten over zorgvershraling, met name in de thuiszorg. Maar het feit dat de niet demografisch bepaalde ontwikkelingen zo sterk het beeld bepalen is tegelijkertijd ook een kans, omdat ze niet, zoals demografische ontwikkelingen, onontkoombaar zijn, maar grotendeels voortkomen uit een stijgend aspiratieniveau.

Meer een verdelingsprobleem dan een financieringsprobleem

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

In de toekomstige prioriteitenstelling zal de inkomenspositie van ouderen moeten worden afgewogen tegen die van jongeren. De raad is van mening dat als de inkomenspositie van toekomstige ouderen daartoe aanleiding geeft, ook ouderen kunnen worden aangesproken op hun draagkracht om de transversale verdelingsproblemen te helpen oplossen. Fiscalisering van de premies voor de volksverzekeringen is hiervoor een mogelijk instrument. Het maakt het stelsel eenvoudiger en biedt daarnaast de mogelijkheid om het tariefverschil tussen AOW-ers en jongeren geleidelijk af te bouwen, waardoor ouderen met een aanvullend pensioen meer gaan bijdragen aan het draagvlak.

Internationaal vergeleken staat Nederland er niet slecht voor

Een internationale vergelijking laat zien dat het Nederlandse pensioensysteem er in vergelijking met de andere EU-landen gunstig voorstaat. De opgebouwde aanspraken zijn hoog en bovendien voor een belangrijk deel gedekt door besparingen. Ook als de resultaten van het publieke pensioendeel zouden tegenvallen, zullen Nederlandse gepensioneerden in de toekomst gemiddeld beter af zijn dan die in omringende landen.

De ongedekte vorderingen in Nederland (schuldquote en opbouw van AOW-rechten) wijken weinig af van het EU-gemiddelde. Maar de ruimte die er is om het systeem houdbaar te maken, is duidelijk groter dan gemiddeld. Dat geeft Nederland een comparatief voordeel binnen de EMU. Tegelijkertijd moet voorko-

men worden dat Nederland zijn pensioensysteem en overheidsfinanciën zo netjes op orde heeft, dat het – geheel overeenkomstig de principes van draagkracht – de problemen van omringende landen uit de monetaire unie zal helpen oplossen. Strikte naleving van het EMU-stabiliteitspact is daarom voor Nederland van groot belang.

NOTEN

- 1 Een expliciete modellering is op aanvraag bij de WRR verkrijgbaar.
- 2 Deze schatting is veel lager dan de gerealiseerde waarde in het verleden onder andere omdat er van uitgegaan wordt dat het effect van het opleidingsniveau op de incidentele looncomponent min of meer voltooid is.
- 3 In de uitgavenquote tellen zowel het demografische uitgavenvolume als het demografisch draagvlak. Bij de uitgavengroei hieronder gaat het alleen om de draaglast.
- 4 Onder 'overige ontwikkelingen' worden gerangschikt: epidemiologische en medisch-technische ontwikkelingen en veranderingen in de organisatie van de zorg en het vraaggedrag.
- 5 Dit ondanks het feit dat de extra inzet van Melkertbanen een drukkend effect heeft op de productiviteitsontwikkeling. Overigens is de meetbaarheid van de productiviteitsstijging discutabel, gezien de ongespecificeerdheid van het product.
- 6 Als zorg een luxegoed is zal welvaartsstijging tot meer dan evenredige stijging in de vraag naar zorg leiden.
- 7 Vanwege de lange termijn is zowel de elasticiteit van de belastingen ten opzichte van het BBP als die van de uitgaven op 1 gesteld. In een geheel star systeem is dit niet juist: bijvoorbeeld stijgen de overheidsinkomsten doordat steeds meer inkomen in hogere tariefschijven wordt belast. Verondersteld wordt dat cumulatieve beleidswijzigingen bij zowel inkomsten als uitgaven per saldo in een elasticiteit van 1 resulteren.
- 8 Als de datum voldoende ver in de toekomst ligt, is de invloed van de keuze ervan op het te volgen pad van marginaal belang.
- 9 Voor 1999 en 2000 wordt uitgegaan van de CPB-raming.
- 10 In de lage variant zijn er zowel minder ouderen als een minder jongeren dan in de middenvariant. In de hoge variant geldt het omgekeerde. Wanneer men het toekomstige arbeidspotentieel weegt met de arbeidsparticipatiegraad van nu, kan een zuiver demografische index (1996=100) worden berekend van de AOW-lasten in verhouding tot het demografisch draagvlak. Tot 2030 blijken in dat geval de indexen van de lage, midden en hoge variant nagenoeg gelijk op te lopen tot circa 200. Na dat jaar gaat de afnemende vruchtbaarheid steeds zwaarder wegen. Het gevolg daarvan is dat de demografische vergrijzingslast in de lage variant verder oploopt tot 233 in 2050, terwijl hij in de hoge variant stabiliseert. Dit eerste effect verhoogt vooral de lasten in de lage bevolkingsvariant. Het tweede effect speelt in de zorgsector en veroorzaakt relatief hoge lasten in de hoge bevolkingsvariant. Het grotere aantal ouderen telt in de zorgkosten sterk mee, omdat in de hoge variant verondersteld is dat de extra levensverwachting uit relatief ongezonde jaren bestaat. In de lage en middenvariant vallen de zorgkosten daarentegen mee, omdat daar de zorgvraag niet vanaf de geboortedatum, maar vanaf de verwachte overlijdensdatum berekend is. Er is nog een derde effect: de uitgaven voor onderwijs en kinderbijslag volgen in de hoge en lage bevolkingsvariant een zelfde patroon als de ontwikkeling van het demografisch draagvlak. Daardoor neemt de marge tussen de hoge en lage

bevolkingsvariant toe ten opzichte van een berekening waarin alleen AOW en zorg meetellen.

- 11 Als gevolg van een andere peildatum wijkt dit percentage af van het percentage van 155% ultimo 1998 dat genoemd is in hoofdstuk 4.
- 12 Om dezelfde reden als hierboven moeten de cijfers met grote terughoudendheid worden geïnterpreteerd.
- 13 Zie bijvoorbeeld het rapport Charpin van maart 1999 over het Franse pensioen-systeem.

6 INTERGENERATIONELE RISICOBEBEERSING IN DE PENSIOENSFEER

6.1 INLEIDING

De centrale conclusie van hoofdstuk 4 was dat de pensioenvoorziening kan en moet worden ingedeeld in drie pijlers die institutioneel van elkaar zijn gescheiden. De AOW vertegenwoordigt in Nederland de eerste pijler van een publiek collectief via belastingen of premies gefinancierd pensioen op minimumniveau. De aanvullende pensioenen vormen de tweede pijler van collectief private pensioenen op basis van kapitaaldekking. Vrije individuele besparingen en verzekeringen vormen ten slotte de derde pijler. Door deze spreiding van de pensioenlasten over drie pijlers komt dit pensioenstelsel het beste tegemoet aan eisen van rechtvaardigheid, doelmatigheid en houdbaarheid. De eerste pijler (AOW) is een zuiver collectief stelsel van oudedagsvoorziening en verbeeldt de solidariteit tussen generaties, de derde pijler (vrije pensioenbesparingen) is een zuiver individueel stelsel. De tweede pijler – het onderwerp van dit hoofdstuk – is een mengsel van collectief en individueel. Indien het collectieve element in de financiering de boventoon voert, impliceert dit dat er overdrachten tussen individuen en/of generaties plaatsvinden. De tweede pijler is in Nederland omvangrijk. Ultimo 1998 ging er 1.162 miljard gulden om aan gespaard kapitaal. In hoofdstuk 2 is aangegeven dat dit in beginsel intertemporele overdrachten zijn. Maar er is meer aan de hand. Een pensioenfonds is niet een verzameling van individuele beleggingsrekeningen (lees: intertemporele overdrachten). Pensioenfondsen beschikken doorgaans ook over eigen vermogen: het belegde kapitaal overtreft de contante waarde (zie tekstbox 6.1) van de verplichtingen, althans tegen een rekenrente van 4 procent. Dit eigen vermogen kan gezien worden als een mogelijke overdracht tussen generaties via pensioenregelingen, omdat niet bij voorbaat duidelijk is aan welk cohort de eigendom van dit vermogen kan worden toegeschreven. Uitgaande van alleen het eigen vermogen van pensioenfondsen (exclusief verzekeraars) kan van het bovengenoemde kapitaal 140 miljard gulden als mogelijke overdracht naar toekomstige generaties worden gezien.

De meerwaarde van solidariteit in de tweede pijler

Pensioenregelingen in de tweede pijler voorzien in een aan het arbeidsverleden gekoppeld pensioen. Pensioenen kunnen worden gezien als uitgesteld loon. Voor zover het collectieve regelingen zijn, gaat het om betrekkelijk willekeurig afgeperkte groepen, bijvoorbeeld de werknemers in een bepaalde bedrijfstak. De consequentie hiervan is dat bij de solidariteit niet te veel het accent kan worden gelegd op een rechtvaardige verdeling. Daarvoor zorgt immers de eerste pijler met een daadwerkelijk collectief draagvlak. Het accent van solidariteit in de tweede pijler ligt op doelmatigheid en houdbaarheid. Doelmatigheid kan hier als criterium worden toegevoegd, omdat de rechtvaardigheidsvragen bij pensioenen in de tweede pijler veel minder dan bij bijvoorbeeld de AOW tot verschil

van mening leiden over wat het doel is van pensioenregelingen, terwijl de strikt economische invalshoek bovendien een kwantitatieve optimalisatie mogelijk maakt. Verzekeringssolidariteit komt in de tweede pijler dus op de eerste plaats, herverdelende solidariteit op de tweede plaats.

De hoofdvraag van dit hoofdstuk is hoe groot de meerwaarde is van solidariteit tussen cohorten in aanvullende pensioenregelingen in de tweede pijler. In beleidstermen gaat het hierbij om de afweging tussen de tweede en de derde pijler en om de afweging tussen pensioenfondsen en verzekeraars als meest doelmatige uitvoerders van een pensioenregeling in de tweede pijler. Bij sparen voor de ouderdagsvoorziening moeten veel risico's worden afgewogen. Sommige risico's kunnen individueel worden gedragen. Andere kunnen worden afgedekt op de private markt via verzekeraars. Via de markt kunnen allerlei risico's verevend worden, behalve intergenerationele risico's, omdat de verschillende cohorten niet gelijktijdig hun risico's kunnen *poolen*. Een cruciaal onderscheid daarbij is of er sprake is van kanssolidariteit dan wel van herverdelende solidariteit. Dit onderscheid wordt nader uitgelegd in tekstbox 6.1. Het speelt een centrale rol in de rest van dit hoofdstuk. De sterke punten van de tweede pijler in het pensioenstelsel zijn de schaalvoordelen van een collectieve regeling, bescherming tegen onverzekerbaarheid en kortzichtigheid en, *last but not least*, de mogelijkheid om risico's tussen cohorten te verevenen. Bij de vormgeving van de tweede pijler en bij de afgrenzing tussen de tweede en de derde pijler gaat het vooral om doelmatigheidsvragen. Sterke punten van de derde pijler zijn marktwerking en de mogelijkheid tegemoet te komen aan individuele preferenties.

Tekstbox 6.1 Kanssolidariteit versus herverdelende solidariteit

Bij kanssolidariteit vindt alleen herverdeling plaats *ex post*. Bij herverdelende of subsidiërende solidariteit vindt herverdeling *ex ante* plaats. Risico is de onzekerheid die resteert nadat alle kenbare relevante variabelen in aanmerking zijn genomen. Iedereen weet dat jaarlijks een bepaald aantal huizen afbrandt. De kans op brand is berekenbaar en levert, vermenigvuldigd met de schade, de basis voor de verzekeringspremie. *Ex post* vindt herverdeling plaats, namelijk van deelnemers van wie het huis niet afbrandde naar deelnemers van wie het huis wel afbrandde. *Ex ante* vindt geen herverdeling plaats, want elke deelnemer had een risico met een bepaalde waarde en ruilt dit risico met de verzekeraar. Wanneer verzekerden met een verschillend risicoprofiel (eigenaars van betonnen bunkers en boerderijen met rieten kap) eenzelfde verzekering delen, vindt herverdeling *ex ante* plaats. Iedereen weet namelijk dat betonnen bunkers niet afbranden. Dit betekent dat kennis over het risicoprofiel de herverdeling bepaalt.

Stel dat een pensioenregeling op zodanige wijze wordt beheerd, dat voorzienbaar is dat in geval van vergrijzing de premies zullen oplopen. Iedereen weet dat Nederland vergrijst: er vindt herverdeling *ex ante* plaats. De pensioenregeling voorziet ook in een waardevast of welvaartsvast pensioen en de premie is daarop afgestemd. Niemand weet hoe inflatie, economische groei en kapitaalopbrengsten zich zullen gaan ontwikkelen; iedereen weet dat daar grote fluctuaties in zitten: er vindt herverdeling *ex post* plaats. Pensioenregelingen uit de tweede pijler zijn bij uitstek geschikt om deze solidariteit tussen cohorten vorm te geven, omdat ze kapitaaldekking

(geen demografisch bepaalde overdrachten) kunnen combineren met solidariteit (wel overdrachten op basis van verzekering van risico's).

Voor solidariteit tussen cohorten betekent het bovenstaande onderscheid, dat overdrachten tussen cohorten die achteraf blijken plaats te vinden, nadat vooraf alle onzekerheden naar de beschikbare kennis van het moment zo goed mogelijk zijn verdisconteerd, *ex ante* het belang dienen van zowel het gevende als het ontvangende cohort.

Solidariteit en herverdeling zijn niet hetzelfde. Solidariteit is een bijzondere vorm (deelverzameling) van herverdeling op basis van moreel juist geachte criteria. Het kan daarbij gaan om verzekering van ongelijke risico's, maar ook om verdeling van rijk naar arm. De normativiteit maakt de benoeming van solidariteit soms dubbelzinnig. In pensioenregelingen vindt ook herverdeling plaats die moeilijk onder de noemer van solidariteit kan worden gebracht, bijvoorbeeld die naar carriëremakers in een eindloonregeling.

Toenemende risico's

De risico's bij de aanvullende pensioenen nemen toe door drie hoofdoorzaken:

- 1 de rijping van pensioenregelingen;
- 2 gewenning aan een hoog aspiratieniveau bij een lage constante premie; en
- 3 belegging in aandelen.

In de eerste plaats is er de rijping van pensioenregelingen. Een startend fonds begint met werknemers die, ongeacht hun leeftijd, nog geen rechten hebben opgebouwd. Er is nog niets belegd; er komt alleen premie binnen. Na verloop van tijd (rijping) hebben oudere deelnemers wel rechten opgebouwd en zijn er bovendien gepensioneerd en premievrije uitgetreden (slapers). De vergrijzing doet hier nog een schepje bovenop doordat het zwaartepunt verschuift naar oudere deelnemers met meer rechten. Hoe meer rechten zijn opgebouwd, des te groter wordt in het inkomen van een pensioenfonds het aandeel van het rendement op het belegde kapitaal in verhouding tot de binnenkomende premies. De beleggingsopbrengsten bedragen op dit ogenblik tweederde tot driekwart van de totale inkomsten van de Nederlandse pensioenfonds. Fluctuaties in dit rendement kunnen daardoor steeds moeilijker in de premiestelling worden opgevangen.

De tweede oorzaak van risicotoename ligt in gewenning. In de loop van de tijd is waardevastheid van pensioenuitkeringen een haast vanzelfsprekend uitgangspunt geworden en streven veel regelingen naar welvaartsvastheid. Ook is welvaartsvastheid in de actieve fase (eindloonregelingen) haast vanzelfsprekend geworden. In de afgelopen 15 jaar zijn pensioenfonds verweerd met lage loonstijgingen en hoge rendementen. Hierdoor stegen de aanspraken mondjesmaat, terwijl de waarde van het opgebouwde kapitaal sterk groeide. In veel pensioenregelingen kon daardoor volstaan worden met een lage of zelfs geen premie. Sponsors (werkgevers) kennen het woord premievolatiliteit alleen nog in gunstige, neerwaartse zin. Door deze gewenning worden de risico's van (loon)inflatie en rendement onderschat.

Ten slotte wordt in toenemende mate belegd in risicodragende zakelijke waarden. Dit is nodig om het gemiddelde hogere rendement te realiseren dat vereist

is voor de nagestreefde waardevastheid respectievelijk welvaartsvastheid van pensioenuitkeringen. Het rendement wordt hierdoor wel gemiddeld hoger, maar tevens minder zeker en voorspelbaar. Dit toenemende risico bij de aanvullende pensioenen vraagt om een nieuwe benadering bij het vaststellen van de spelregels in de pensioenvoorziening. Iemand moet het risico dragen. Dit vooronderstelt zowel risicobereidheid als risicodraagvlak. De risicobereidheid komt naar voren in de afspraken rond de indexering van pensioenen. Het risicodraagvlak wordt vergroot als er buffers zijn om tegenvallers op te vangen. Zulke buffers vormen op zichzelf een overdracht naar volgende generaties.

Opbouw van dit hoofdstuk.

In de volgende paragraaf (par. 6.2) wordt eerst een analytische beschrijving gegeven van systemen voor aanvullend pensioen. Dit is nodig omdat de bestaande pensioenregelingen een schijnbaar onontwarbare kluwen van motieven en instrumenten vormen. Paragraaf 6.2.1 besteedt aandacht aan het onderscheid tussen het *defined benefit systeem*, waarbij de uitkering vastligt en de premie varieert, en het *defined contribution systeem*, waarbij de premie vastligt en de uitkering varieert. Pensioensystemen onderscheiden zich op deze dimensie vooral naar de plaats waar het meeste risico gedragen wordt: door de sponsor van de regeling (*defined benefit*) dan wel door de deelnemer (*defined contribution*).

In paragraaf 6.2.2 komt vervolgens aan de orde hoe concrete pensioenregelingen kunnen worden beoordeeld op drie min of meer onafhankelijke dimensies:

(1) de verdeling van de risico's (het systeem), (2) de hoogte van het pensioenresultaat dat wordt nagestreefd (het aspiratieniveau) en (3) de wijze waarop de premies worden verdeeld in de tijd en derhalve ook over cohorten (de financieringswijze). Bij een zorgvuldige scheiding van deze drie dimensies kunnen overdrachten *ex ante* worden gelokaliseerd in de financieringswijze, terwijl overdrachten *ex post* bij de systeemkeuze thuishoren. Paragraaf 6.2.3 diept vervolgens de aard van de te verdelen risico's verder uit en gaat in op het draagvlak dat voor die risico's gevonden kan worden.

Paragraaf 6.3 bevat de beleidsmatige essentie van dit hoofdstuk en beschrijft de solidariteit tussen generaties in de aanvullende pensioenregelingen. In paragraaf 6.3.1 wordt eerst aangetoond dat solidariteit tussen opeenvolgende cohorten voordeel biedt voor *alle* cohorten, omdat zo een verzekering ontstaat tussen cohorten tegen de risico's van de economische omgeving. Omdat zulke risico's een heel cohort op gelijke wijze treffen, is een intragenerationele risicodeling onvoldoende. Paragraaf 6.3.2 gaat in op de vermogensbuffers die pensioenfondsen kunnen aanhouden om de toenemende risico's af te dekken. Er kan niet eenduidig worden vastgesteld wanneer sprake is van een risicobuffer dan wel van een overreserve. Ook de eigendomsvraag kan niet eenduidig worden beantwoord. Er zijn claims van werkgevers, actieve deelnemers, gepensioneerden en/of toekomstige deelnemers. Er moet een onderscheid worden gemaakt tussen de opbouw van buffers en het beheer ervan. Het opbouwen van een buffer gaat ten koste van een bepaald cohort en is derhalve een overdracht *ex ante* naar toekomstige cohorten.

De opbouw van buffers die min of meer door meevallers zijn ontstaan (loonmatiging en hoge beurswinsten), gaat niet aanwijsbaar ten koste van een generatie. Het beheer van zulke buffers zou derhalve gericht kunnen worden op het in stand houden van pensioenvoorzieningen voor toekomstige generaties.

Het zal blijken dat niet alle risico's door buffervorming kunnen worden afgedekt. Naarmate het risicodraagvlak van de premiegrondslag smaller wordt, moeten andere vormen van risicodraagvlak worden aangeboord. Paragraaf 6.3.3 geeft aan dat voorwaardelijke indexeringsafspraken voor gepensioneerden niet meer voldoende zijn als veiligheidsklep. Als ook de indexeringstoezegging aan de actieve deelnemers voorwaardelijk wordt gemaakt, schuift de pensioenregeling in zijn geheel op in de richting van *defined contribution*, zonder dat risicoverevening tussen cohorten verloren gaat. Er is – in elk geval in theorie – een situatie denkbaar waarin elk cohort *ex ante* zijn eigen lasten draagt en waarin dus geen overdrachten *ex ante* plaatsvinden, terwijl er wel een verzekeringsovereenkomst tussen cohorten bestaat: er zijn wel *ex-post*overdrachten en deze overdrachten vergroten de welvaart van alle cohorten.

Het hoofdstuk wordt afgesloten met enkele conclusies (par. 6.4).

6.2 EEN ANALYTISCHE BESCHRIJVING VAN PENSIOENSYSTEMEN

De analytische beschrijving in deze paragraaf staat los van de generatieproblematiek, maar is nodig voor een goed begrip van paragraaf 6.3, aangezien in reël bestaande pensioenregelingen allerlei verschillende aspecten tot een schijnbaar onontwarbare kluwen verweven zijn. Ter wille van de eenvoud wordt in dit hoofdstuk uitgegaan van min of meer ideaaltypische pensioenfondsen en verzekeraars. Een pensioenfonds beheert pensioengelden zonder winstoogmerk op basis van onderlinge solidariteit tussen deelnemers van hetzelfde cohort of van verschillende cohorten. Deelname is verplicht; marktwerking is nagenoeg afwezig. Een verzekeraar beheert individuele of collectieve contracten met winstoogmerk. De deelname aan het collectieve contract kan verplicht zijn, maar verschillende aanbieders concurreren om de pensioentoezegging te mogen uitvoeren. Er is kanssolidariteit tussen deelnemers uit hetzelfde cohort. Voor overdrachten tussen cohorten sturen verzekeraars een nieuwe rekening naar de sponsor. Pensioenfondsen en verzekeraars komen op elkaars terrein: pensioenfondsen bieden hun deelnemers individuele aanvullende contracten aan en verzekeraars proberen via collectieve contracten en hoge exitkosten monopolies te creëren. De taakafbakening tussen pensioenfondsen en verzekeraars blijft hier buiten beschouwing: dit rapport gaat over generaties, niet over marktwerking.

6.2.1 DEFINED BENEFIT VERSUS DEFINED CONTRIBUTION

Aanvullende pensioenregelingen in de tweede pijler kunnen worden geplaatst op een continuüm van veel naar weinig herverdeling. Het ene uiterste van dit continuüm wordt gevormd door *defined benefit*, waar de uitkering centraal staat, met als extreem een welvaartsvast geïndexeerde eindloonregeling.

Het andere uiterste wordt gevormd door *defined contribution*, waar de premie centraal staat, met als extreem een vast percentage van het loon dat verplicht met een pensioenbestemming moet worden besteed.

Intergenerationele risicodeling

Omdat bij *defined benefit* de pensioenaanspraak wordt gedefinieerd, is het niet zeker of het totaal van de ingelegde premies in waarde overeenkomt met het totaal van de uitkeringen. Er kan te veel premie zijn betaald, maar ook te weinig. In een ideaaltypische *defined benefit* regeling draagt de sponsor (de werkgever en werknemer naar een gekozen verdeelsleutel) dit risico. Blijkt er te veel in kas te zijn, dan kan een premiekorting worden gegeven of zelfs een *premieholiday* of een premierestitutie. Als er te weinig in kas is, moet evenwel worden bijbetaald. Door een buffer aan te houden kan de pensioenuitvoerder de sponsor beschermen tegen een al te grote premievolatiliteit. De praktijk is overigens gecompliceerder dan het ideaaltypische (zie par. 6.3.2).

Bij *defined contribution* is de premie vooraf vastgesteld. Het hangt af van het succes bij het beleggen of het hiermee opgebouwde pensioenkapitaal toereikend is voor de beoogde uitkering. De verzekerde draagt dus het risico dat de uitkering lager is dan beoogd (deze kan uiteraard ook hoger uitvallen dan beoogd). Bij een strikte toepassing van constante premie-inleg ligt alle risico bij de verzekerde. Als het gaat om een individuele verzekering uit de derde pijler, dan treedt het individu tevens als sponsor op en kan een deel van het risico worden afgewenteld naar de premie-inleg. Door de bereikte dekkingsgraad terug te koppelen naar de premie-inleg kan extra worden gespaard als het rendement tegenvalt of rustig aan worden gedaan als het rendement meevalt. Deze terugkoppeling is echter alleen mogelijk tijdens de actieve fase. Na pensionering wordt geen premie meer betaald en is terugkoppeling dus niet langer mogelijk. De grootste risicoblootstelling bij *defined contribution* ligt derhalve na pensionering.

Hierboven is gesteld dat *defined benefit* en *defined contribution* geplaatst kunnen worden op een as van veel naar weinig herverdeling. Hierbij kan het zowel gaan om herverdeling binnen cohorten als om herverdeling tussen cohorten. Hier staat de herverdeling tussen cohorten centraal. Bij *defined contribution* vindt in het geheel geen herverdeling plaats. Het individu is op zichzelf aangevoelen. Bij *defined benefit* vindt wel herverdeling plaats. *Defined benefit* kan daarom gezien worden als een mengvorm van een omslagstelsel en *defined contribution*. De richting van deze herverdeling wordt primair bepaald door economische factoren. Looninflatie en kapitaalrendement bepalen de hoogte van enerzijds de aanspraken en anderzijds de reserves en daarmee in hoge mate de richting van de herverdeling. Maar ook perceptie speelt een belangrijke rol in de richting van de herverdeling. Op dit laatste komen we straks terug. Eerst gaan we nader in op de aard van de herverdeling.

Herverdeling vindt plaats zowel via de premiestelling als via de definiëring van het uitkeringsniveau. Herverdeling via de premiestelling vindt plaats als de premie voor het ouderdomspensioen een doorsneepremie is, onafhankelijk van leeftijd, geslacht en gezondheidstoestand (zie tekstbox 6.2). Er vindt dan een omvangrijke herverdeling plaats van jong naar oud, van man naar vrouw en van ziek naar gezond. Als daarnaast ook arbeidsongeschiktheid en nabestaandenpensioen (gedeeltelijk) worden meeverzekerd, kan de richting van de herverdeling ook anders komen te liggen. De herverdeling vindt grotendeels plaats binnen de cohorten van werkenden. Maar een cohort van werkenden bestaat uit een groot aantal opvolgende cohorten die elkaar geleidelijk vervangen. Via de herverdeling naar leeftijd is er een flinke herverdeling tussen opeenvolgende cohorten.

Herverdeling via het uitkeringsniveau vindt plaats als de uitkering niet wordt bepaald door de waarde van het belegde pensioenkapitaal, maar door het laatste of het gemiddeld verdiende loon. Daarnaast wordt herverdeeld via de indexering van opgebouwde rechten. Soms verloopt deze indexering automatisch: in een eindloonsysteem bepaalt het meest recente loon de pensioenopbouw, zodat contractloonstijgingen of promoties automatisch de gehele pensioenopbouw opwaarderen. Soms worden over de indexering afspraken gemaakt: in een middelloonsysteem werken individuele loonstijgingen nooit door in de pensioenopbouw, maar contractloonstijgingen vaak wel. En soms wordt geïndexeerd naar bevind van zaken: de uitkeringen van pensioengerechtigden worden vaak alleen opgehoogd als daartoe wordt besloten op grond van de financiële positie van het pensioenfonds of in de vorm van winstdeling door een verzekeraar. Het gaat hier om herverdeling tussen cohorten, vaak met een relatief grote tijdsafstand.

Tekstbox 6.2 Herverdeling in aanvullende pensioenregelingen

Herverdeling vindt plaats als de premie ongelijk is aan de contante waarde van het hiermee opgebouwde pensioenrecht. De contante waarde is een bedrag dat equivalent is aan het totaal van toekomstige verplichtingen, rekening houdend met rente-aanwas (rekenrente) en andere actuariële grondslagen (bijv. het overlijdensrisico).

Premie en opgebouwd recht worden beide meestal gerelateerd aan het loon. Als de werknemer jong is en de uitkering ver in de toekomst ligt, is de waarde van de premie door de lange beleggingsduur veel hoger dan de contante waarde van het uitkeringsrecht. Als de werknemer oud is, valt de premie in het niet bij de contante waarde van het uitkeringsrecht. Dit effect is omvangrijk: de contante waarde van een zelfde pensioenrecht (eigen ouderdomspensioen, mannen) is voor een 55-jarige ongeveer tweemaal zo hoog als voor een 35-jarige; voor een 64-jarige ongeveer vijfmaal zo hoog als voor een 25-jarige. Analoog geldt dat de contante waarde van pensioenrechten van vrouwen hoger is dan die van mannen en die van gezonden hoger dan die van zieken, omdat vrouwen en gezonden langer leven dan mannen en zieken. Het ligt anders bij het nabestaandenpensioen: mannen overlijden jong en laten lang levende jongere partners achter. Nabestaandenpensioen is derhalve duur voor mannen.

Ook *backservice* is een vorm van herverdeling. Wie meer gaat verdienen, ziet in een eindloonregeling of een geïndexeerde middelloonregeling (contractloonstijging) zijn pensioenrecht over alle voorgaande opbouwjaren omhoog gaan. Wie oud is en meer opbouwjaren heeft dan gemiddeld, gaat erop vooruit. Dit effect cumuleert dus met het doorsneepremie-effect hierboven.

Het grijze tussengebied van de indexering: toegezegde versus nagestreefde rechten

De herverdeling tussen cohorten is uiteindelijk het saldo van de herverdeling via de premie en de herverdeling via de uitkering. De cruciale vraag daarbij is of de premie was afgestemd op de uiteindelijke uitkering, gegeven de onzekerheden tijdens de opbouw. Het is dan belangrijk een onderscheid te maken tussen de toegezegde uitkering en de nagestreefde uitkering. Met name de indexering introduceert hier een omvangrijk grijs tussengebied. De toegezegde rechten (nominale guldens) zijn hard juridisch afdwingbaar, maar op lange termijn relatief niet zo erg omvangrijk. De nagestreefde rechten (indexeringen) zijn afhankelijk van beleid en financiële positie van een pensioenfonds. De Verzekeringskamer stelt zich op het standpunt dat voorwaardelijke toezeggingen niet vrijblijvend zijn. Zij behoeven een ‘behoorlijke financiële waarborging’ (Oosenbrug 1999; Verzekeringskamer 1995: 61). Het nagestreefde indexeringsspad heeft derhalve invloed op de actuariële reserve en moet terugkomen in de premiestelling.

Als de premie was afgestemd op de toegezegde uitkering, dan impliceert een afwijking van die toezegging via de indexering een overdracht tussen cohorten. Het accent ligt op *defined benefit*. Was de premie daarentegen afgestemd op de nagestreefde (maar onzekere) uitkering, dan is juist het achterwege laten van indexering een overdracht tussen cohorten. Het accent verschuift in de richting van *defined contribution*. Indexering (of het nalaten ervan) is een krachtig instrument om de omvang van de pensioenverplichtingen te sturen. In dit opzicht verschillen de aanvullende pensioenen niet wezenlijk van de AOW.

Hetzelfde onderscheid komt terug in de perceptie van de eigendomsrechten op pensioenbesparingen. Ook hier gaat het om de vraag of indexering een gunst is of een recht. Wanneer we een pensioentoezegging zien als uitgesteld loon, dan moeten de bijdragen van de sponsor indirect aan de werkende verzekerden worden toegerekend. Tussen opvolgende cohorten werkenden kan dan de herverdeling worden vastgesteld. Maar ‘uitgesteld loon’ is een minder eenduidig begrip dan op het eerste gezicht lijkt. Wie ‘uitgesteld loon’ interpreteert als een opgebouwd pensioenrecht, dus als uitkering (*defined benefit*), zal herverdeling zien in het geval dat de feitelijke uitkering door indexering afwijkt van de toegezegde uitkering: indexering van pensioenen is herverdeling in de richting van gepensioneerden. Wie daarentegen ‘uitgesteld loon’ interpreteert in termen van namens de verzekerde belegde pensioenbesparingen (*defined contribution*), zal herverdeling zien als de uitkering afwijkt van wat het opgebouwde kapitaal mogelijk maakt: het nalaten van indexering in tijden van goede rendementen is dan herverdeling in de richting van werkenden dan wel werkgevers als sponsors van pensioenvoorzieningen.

Het verschil in perceptie wordt duidelijk in de analogie van de risicoverdeling in een zuivere *defined-contribution*regeling. De verzekerde heeft hier de keuze tussen polissen met een gegarandeerd eindkapitaal en een laag rendement en polissen met een variabel eindkapitaal, afhankelijk van het beleggingsresultaat. Afhankelijk van het werkelijke rendement is hetzij de verzekerde, hetzij de verzekeraar spijtoptant, maar beiden zitten vast aan het contract. Aangenomen mag worden dat bij de afsluiting van het contract de risico's onderdeel zijn geweest van het onderhandelingsproces. Op dezelfde wijze wordt een brandverzekering niet gezien in termen van herverdeling, maar in termen van afkopen van risico's. In *defined-benefit*regelingen is het contract evenwel veel minder eenduidig geformuleerd dan in *defined-contribution*regelingen, waardoor het verschil in perceptie kan ontstaan.

De vraag die in dit hoofdstuk aan de orde komt is, of in *defined-benefit*regelingen het contract over de risico's explicieter kan worden gemaakt en of een risicoverevening tussen cohorten mogelijk is waarvan alle cohorten profijt hebben, zoals ook een brandverzekering tot nut is voor alle verzekerden.

Overige aspecten

Bovenberg en Van der Linden (1997; zie ook Kuné 1999) noemen ook nog andere sterke en zwakke punten van *defined-benefit*- en *defined-contribution*regelingen. Doordat het contract in *defined-benefit*regelingen minder expliciet is dan in *defined-contribution*regelingen, ontstaat een afhankelijkheidsrelatie tussen verzekerde en sponsor, die de wederzijdse betrokkenheid vergroot.

Een bedrijf kan werknemers aan zich binden via een *defined-benefit*pensioenregeling. Vaak worden daarbij de wachttijden genoemd, die de toelating tot de regeling beperken tot vaste werknemers. Deze wachttijden zijn in Nederland ongebruikelijk. Effectiever, maar minder zichtbaar, is het faseverschil tussen de premiebetaling en het opgebouwde pensioenrecht. Als het zwaartepunt (in termen van tijd) van de pensioentoezegging duidelijk na het zwaartepunt van de premiebetaling ligt, lijdt een werknemer die tussentijds vertrekt, verlies (zie tekstbox 6.2). De keerzijde van binding van de werknemer aan de onderneming is dat de arbeidsmobiliteit belemmerd wordt. Ook zouden oudere, minder productieve werknemers langer kunnen blijven dan de werkgever lief is. Door het recht op waardeoverdracht wordt de binding aan de onderneming verminderd en arbeidsmobiliteit vergemakkelijkt. Werknemers lopen geen pensioenbreuk meer op als zij van baan veranderen, alleen nog als zij (tijdelijk) uittreden.

Bij een *defined-contribution*regeling zal de ingelegde premie worden waargenomen als een individuele, uitgestelde consumptie. *Defined-contribution*regelingen vormen daardoor een duidelijke stimulans tot (extra) werken en sparen. In een *defined-benefit*regeling daarentegen bestaat geen directe band tussen de ingelegde premie en het opgebouwde pensioenrecht. Hierdoor kunnen de premies gemakkelijk worden waargenomen als een collectieve last en wordt de werking van de arbeidsmarkt verstoord.

*Defined-benefit*regelingen lenen zich gemakkelijk voor een collectieve uitvoering, waardoor de transactiekosten verlaagd worden. Deze transactiekosten kunnen in individuele *defined-contribution*regelingen hoog oplopen, tot wel 25 procent van de ingelegde premie.

Individuele informatie over de gezondheid kan aspirant-verzekerden tot een onverzekerbaar risico maken. Dit geldt vooral voor informatie over vroeg overlijden: de verzekering van nabestaandenpensioen en arbeidsongeschiktheid. Informatie over laat overlijden (ouderdompensioen) is veel minder eenduidig.

6.2.2 DRIE DIMENSIES: SYSTEEM, ASPIRATIENIVEAU EN FINANCIERINGSWIJZE

Voor een goed begrip van dit hoofdstuk is het noodzakelijk een helder onderscheid te maken tussen drie aspecten van een pensioenregeling, namelijk systeem, aspiratieniveau en financieringswijze (zie figuur 6.1). Dit onderscheid helpt om oplossingen aan problemen te koppelen. Wie meent dat pensioenregelingen te duur zijn of onvoldoende pensioen opleveren, moet zijn oplossingen zoeken langs de dimensie van het aspiratieniveau. Wie meent dat pensioenregelingen onbetaalbaar dreigen te worden door de vergrijzing, moet zijn oplossingen zoeken in de financieringswijze. Wie ten slotte meent dat er te grote onzekerheden zijn of dat de risico's niet evenwichtig zijn verdeeld, moet zijn oplossingen zoeken langs de systeemdimensie.

Zonder het bovenstaande onderscheid blijft het onduidelijk waardoor de uitkomsten van een pensioenregeling bepaald worden. Ten onrechte wordt bijvoorbeeld alom verondersteld dat middelloonregelingen goedkoper zijn dan eindloonregelingen: hier worden systeem en aspiratieniveau verward. Een pensioenregeling kan op tal van onderling onafhankelijke dimensies variëren. Een keuze op één dimensie laat derhalve veel meer vrijheidsgraden open op andere dimensies dan vaak wordt verondersteld. Pas een keuze op elk van deze dimensies definieert de pensioenregeling.

Bij een zorgvuldige scheiding van de drie dimensies kunnen overdrachten *ex ante* worden gelokaliseerd in de financieringswijze, terwijl overdrachten *ex post* bij de systeemkeuze thuishoren. Overdrachten *ex post* kunnen gebruikt worden voor het *poolen* van risico's zoals in een brandverzekering. Iedereen wordt daar beter van. Als er na afscheiding van de overdrachten *ex-ante*verzekeringsmogelijkheden tussen cohorten overblijven, dan heeft solidariteit tussen generaties een meerwaarde voor alle generaties. Deze laatste vraag zal nader worden onderzocht in paragraaf 6.3.

Figuur 6.1 Drie dimensies: systeem, aspiratieniveau en financieringswijze

	systeem	aspiratieniveau	financieringswijze
dimensie	verdeling risico's	hoogte pensioen	lastenverdeling over cohorten
overdrachten	ex post	n.v.t.	Ex ante
keuzen	eindloon - middelloon - beschikbare premie	opbouwpercentage c.q. premie per jaar	doorsneepremie, lasten- batenpremie, dynamische premie enz.
indexering	welvaarts- en inflatierisico	gemiddeld niveau indexeringspad	n.v.t.
premie	terugkoppeling risico's	overeenkomstig aspiratieniveau	met of zonder omslagelementen

Het pensioensysteem

De dimensie bepaalt de wijze waarop de pensioenuitkering wordt berekend: op basis van het (gematigd) eindloon, middelloon of betaalde premies. Het systeem legt de te gebruiken formule vast, waarmee het opgebouwde pensioenrecht wordt berekend. Bij een eindloonsysteem bevat die formule het aantal dienstjaren en het laatste loon. Het opgebouwde pensioenrecht is evenredig aan het product hiervan. Bij een middelloonsysteem wordt in elk dienstjaar een pensioenrecht opgebouwd, evenredig aan het inkomen van dat jaar. De som hiervan over de gehele loopbaan is het opgebouwde pensioenrecht. Bij een beschikbarepremiestelsel bevat de formule uitsluitend de som van de ingelegde premies inclusief rendement hierop. Het opgebouwde pensioenrecht is het pensioen dat voor dit beschikbare kapitaal kan worden ingekocht.

Een tweede aspect van het systeem is de wijze waarop pensioenrechten worden aangepast aan inflatie en/of welvaartsstijging. Hier lopen systeem en aspiratieniveau enigszins door elkaar. Toch is een scheiding functioneel. Het niveau van de indexeringsgrondslag (consumentenprijzen, contractlonen) is deels een keuze langs de aspiratiedimensie, omdat een steilere index vanzelfsprekend tot een hogere uitkering leidt. Maar het is deels ook een keuze langs de systeemdimensie, omdat de ene indexeringwijze meer risico's afdekt dan de andere.

De spelregels rond de indexering zijn puur een keuze langs de systeemdimensie. Voor 98,8 procent van de deelnemers geldt dat hun pensioenregeling een of andere indexering van de uitkering nastreeft (Verzekeringskamer 1999: 39). Maar omdat de risico's groot zijn, is succes niet gegarandeerd. Daarom is hierboven het verschil aangegeven tussen toegezegde en nagestreefde rechten. Alleen als de financiële situatie van het pensioenfonds het toelaat, worden de rechten verhoogd. Tot voor enkele jaren gold voor het 'ambtenarenpensioenfonds' ABP een onvoorwaardelijke loonindexering. Bij de privatisering van het ABP is hieraan een einde gekomen. Onvoorwaardelijke toeslagen gelden nu nog slechts voor 0,6 procent van de deelnemers. De wijze waarop met de indexering wordt omgegaan, kan per deelnemersgroep sterk verschillen. Zo is in een eindloonregeling welvaartsvastheid voor de actieve deelnemers een impliciete keuze,

omdat de pensioenrechten automatisch meegroeien met het loon: zowel de contractloonstijging als de individuele carrièrestijging. Een middelloonregeling kan voor de actieve deelnemers indexering van de opgebouwde rechten met de contractloonstijging of prijsstijging bieden. De *backservice* voor actieven is feitelijk een onvoorwaardelijke indexeringstoezegging. De indexering van de rechten van gepensioneerden, slapers en arbeidsongeschikten staat meestal los van die van de actieve deelnemers. Hier geldt slechts de wettelijke randvoorwaarde dat slapers en gepensioneerden gelijk moeten worden behandeld. Maar ook is denkbaar dat een zelfde voorwaardelijkheid geldt voor de indexering van de rechten van de actieve deelnemers. De keuze voor een beoogd indexeringsniveau is een keuze langs zowel de aspiratiedimensie als de systeemdimensie. De keuze van de spelregels rond de voorwaardelijkheid is er een langs de systeemdimensie: hier worden risico's verdeeld.

Met het bovenstaande zijn de hier belangrijke aspecten van de systeemdimensie aan de orde geweest, zonder dat de systeemdimensie uitputtend is behandeld. Andere aspecten zijn bijvoorbeeld de soorten opgebouwd pensioenrecht en de franchise. Bij soorten pensioenrecht valt vooral te denken aan ouderdomspensioen, nabestaandenpensioen, vervroegde uittreding en arbeidsongeschiktheid, alsmede aan de spelregels rond de keuzevrijheid hiertussen. De franchise is een vast bedrag dat van het inkomen wordt afgetrokken om zo de pensioengrondslag te berekenen. De franchise komt overeen met het AOW-deel in het totale pensioen, maar hoeft zelf niet aan de hoogte van de AOW gekoppeld te zijn. Als er een rechtstreekse koppeling is tussen franchise en AOW-niveau, is de pensioenregeling afhankelijk van het overheidsbeleid met betrekking tot de AOW: minder AOW betekent dan meer aanvullend pensioen. Koppeling van de franchise aan de AOW is daarnaast problematisch, omdat de hoogte van de AOW wordt bepaald door de huishoudenssituatie, terwijl pensioen een individueel inkomen is, dat los staat van de huishoudenssituatie. Bij een hoge franchise (afgeleid van de *totale* AOW-uitkering van een echtpaar) is de pensioenregeling vooral toegesneden op alleenverdieners, omdat die in een gehuwdenhuishouden een hoge AOW-uitkering krijgen, doordat de AOW van beide partners als onderbouw voor het aanvullend pensioen van de alleenverdiener kan dienen. Een lage franchise (afgeleid van de AOW-uitkering van een *individuele* gehuwde) is daarentegen vooral toegesneden op tweeverdieners, omdat beide partners hun eigen lage gehuwdenuitkering nodig hebben als onderbouw voor hun eigen totale pensioenresultaat. Een hoge franchise werkt in het algemeen denivellerend, omdat de pensioenopbouw pas begint vanaf een hoog arbeidsinkomen. Bij een lage franchise bouwen ook deelnemers met een laag inkomen al rechten op aanvullend pensioen op.

Samenvattend kan men stellen dat het systeem vooral bepaalt hoe de verdeling van risico's over werkgevers, werknemers, gepensioneerden en ex-deelnemers uitvalt. Hoe meer risico's worden gepoold tussen cohorten, des te meer overdrachten zullen *ex post* plaatsvinden. Maar het systeem impliceert geen overdrachten *ex ante* tussen cohorten.

Zulke overdrachten zitten in de financieringswijze die hieronder aan de orde komt. Het systeem kan wel intragenerationele overdrachten *ex ante* meebrengen.

Het aspiratieniveau

De formule waarmee in een bepaald pensioensysteem het opgebouwde pensioenrecht wordt berekend, vraagt nog een nadere invulling van de parameters: het opbouwpercentage per jaar, de franchise enzovoort. Deze parameters bepalen uiteindelijk de uitkomst, het aspiratieniveau van de regeling. Maar logischer is een redenering andersom. Men kiest een systeem op basis van een voorkeur voor het op een bepaalde wijze afdekken van risico's. Los daarvan zal men een voorkeur hebben voor een bepaald aspiratieniveau in relatie tot het bereikte welvaartsniveau aan het einde van de loopbaan. De systeempparameters moeten nu zo worden ingevuld dat bij de gekozen risicoverdeling via het systeem het beoogde aspiratieniveau wordt bereikt. Het gaat hierbij nadrukkelijk om een nagestreefd resultaat, niet om een toegezegd resultaat.

Het uiteindelijke pensioenresultaat is evenredig met het opbouwpercentage per jaar. Wie in een eindloonsysteem na 40 dienstjaren op 70 procent van het laatste loon wil uitkomen, kiest een opbouwpercentage per jaar van 1,75 procent. Wie een soortgelijk resultaat wil behalen in een middelloonsysteem, zal rekening houden met het feit dat het inkomen aan het begin van de loopbaan waarschijnlijk lager was dan aan het eind. Afhankelijk van een doorsneeloopbaan in de betreffende bedrijfstak kan bijvoorbeeld besloten worden tot een opbouwpercentage van 2 of 2,5 procent per jaar om dit effect te compenseren. Ook is het mogelijk dat men het beoogde pensioenniveau wil bereiken in bijvoorbeeld 35 jaar, rekening houdend met vervroegd uittreden. Ook de franchise beïnvloedt het uiteindelijke pensioenresultaat. Hoe lager de franchise, des te meer pensioenrechten zullen worden opgebouwd. Via een onderlinge afstemming van franchise, opbouwtempo en opbouwduur (intreeleeftijd, pensioenleeftijd) kan bij elke denkbare verdeling van risico's (systeemdimensie) een op doorsneetypen deelnemers toegesneden aspiratieniveau worden geconstrueerd.

Een laatste aspect van het aspiratieniveau is de wijze waarop ingegane pensioenen worden aangepast aan inflatie en welvaartsstijging. Een uitkering die beoogt mee te stijgen met de contractlonen is duidelijk luxueuzer dan een waarde vaste uitkering en deze is weer luxueuzer dan een nominale. Dit is zowel een kwestie van aspiratieniveau als van risicoverdeling. Hieraan is onder het systeemaspect aandacht besteed. Bij het aspiratieniveau gaat het om het nagestreefde indexeringspad. Als gezegd streven vrijwel alle pensioenregelingen een of andere indexering na. Voor 65 procent van de deelnemers in regelingen is dit een voorwaardelijke loonindexering, voor 16 procent een voorwaardelijke prijsindexering

In een *defined-contribution*regeling wordt het aspiratieniveau alleen bepaald door de hoogte van de beschikbare premie en eventueel een franchise bij de vaststelling van de premiegrondslag. De hoogte van de premie wordt zo gekozen dat bij een geprojecteerd rendement het beoogde aspiratieniveau wordt behaald. Bij de inschatting van het geprojecteerde rendement wordt tevens de mate van welvaartsvastheid gekozen. Gaat men uit van een nominaal rendement, dan resulteert een nominale uitkering. Bij een voor inflatie gecorrigeerd reëel rendement resulteert een waarde vaste uitkering. Bij een voor loonstijging gecorrigeerd rendement resulteert een welvaartsvaste uitkering. In alle gevallen gaat het uitdrukkelijk om een beoogd aspiratieniveau, niet om een gegarandeerd niveau. Het risico ligt immers bij de deelnemer. In een *defined-benefit*regeling kan de premie worden gebruikt als bijsturingsinstrument als de gerealiseerde rendementen en loonstijgingen afwijken van de geprojecteerde. In een *defined-contribution*regeling ontbreekt dit bijsturingsinstrument. Bijsturen kan de deelnemer alleen voor eigen rekening.

In de Nederlandse context blijken eindloonregelingen vaak luxueuzer van opzet dan middelloonregelingen en die zijn weer luxueuzer dan beschikbarepremieregelingen. De tegenstelling tussen *defined benefit* en *defined contribution* lijkt hierdoor (ten onrechte) ook te gaan over het aspiratieniveau, met als gevolg dat voorkeuren voor systemen (bijv. middelloonsysteem) nogal eens worden onderbouwd met veronderstelde kostenbesparingen die niet voortvloeien uit de systemen, maar uit de parameters. Bij deelnemers heerst hetzelfde misverstand. Ongeveer een derde van de ondervraagden (De Vos et al. 1997: 51 e.v.) is tegenstander van een middelloonsysteem, met als overheersend motief dat dit een lager pensioen oplevert. De voorstanders (ook een derde) zien als voordeel een grotere rechtvaardigheid (systeemkenmerk), maar ook een lagere premie (aspiratieniveau). Hoewel *defined-benefits*systemen over het algemeen dus luxueuzer zijn dan *defined-contributions*systemen, is dit verschil echter vooral toe te schrijven aan de invulling van de systeemparameters en niet aan de systemen zelf.

De financieringswijze

Het gekozen systeem en de parameters waarmee het is ingevuld, bepalen samen de omvang van het op enig moment opgebouwde pensioenrecht. De financieringswijze bepaalt hoe het hiervoor benodigde kapitaal in de tijd wordt opgebouwd. Hiervoor moet een onderscheid worden gemaakt tussen het opgebouwde pensioenrecht op een bepaald moment en het opgebouwde recht op het moment van pensionering. Op basis van actuariële formules kan een recht op een pensioenuitkering of een toename hiervan altijd herleid worden tot een bepaalde contante waarde. Wie elk jaar precies deze contante waarde als premie betaalt, ziet zijn premielasten sterk oplopen met de leeftijd (zie tekstbox 6.2). Anderzijds kan men uitgaan van de contante waarde van het pensioenrecht op de pensioneringsdatum. Dat is immers het cruciale moment waarop het opgebouwde kapitaal gelijk moet zijn aan de contante waarde van het pensioen, omdat op dat moment de premiebetaling ophoudt.

In gangbare pensioenregelingen is de premie steeds een vast percentage, terwijl ook de rechtenopbouw lineair verloopt met de tijd. Op individueel niveau komt de financiering van de pensioenrechten dus niet overeen met het tempo waarin rechten worden opgebouwd. Een jongere betaalt te veel, een oudere te weinig. Als in een pensioenregeling alle leeftijdsgroepen gelijk vertegenwoordigd zijn, zal het gemiddelde van de koopsommen van alle deelnemers een min of meer stabiele doorsneepremie zijn. Er vinden dan continu overdrachten tussen cohorten plaats. Voor de individuele deelnemer zijn dit echter intertemporele overdrachten, die voorkomen dat hij op hoge leeftijd met een sterk oplopende koopsompremie wordt geconfronteerd. Bij een stabiele leeftijdsopbouw van het deelnemersbestand zijn alle intergenerationale overdrachten te herleiden tot intertemporele overdrachten. Bij een veranderende leeftijdsopbouw vinden echter overdrachten tussen cohorten plaats.

De mate waarin *ex-ante*overdrachten tussen cohorten plaatsvinden, wordt niet bepaald door het pensioensysteem (i.e. de wijze waarop de uitkering wordt vastgesteld: eindloon, middelloon, *defined contribution*), maar door de financieringswijze: de wijze waarop de premies worden uitgesmeerd over de tijd. Voor elke denkbare pensioenregeling geldt dat weliswaar niet zeker is hoe de rechtenopbouw van een bepaald cohort zich zal ontwikkelen, maar dat hiervan wel een rationele schatting kan worden gemaakt. Als een financieringsmethode gekozen wordt, waarbij voorzien kan worden dat het premieniveau in de toekomst zal moeten stijgen, vinden overdrachten *ex ante* plaats van toekomstige naar huidige cohorten. Als daarentegen een financieringsmethode gekozen wordt, waarbij verwacht mag worden dat de premie ongewijzigd kan blijven, vinden alleen overdrachten *ex post* plaats, doordat de gerealiseerde toekomst afwijkt van de verwachte.

De financieringswijze bepaalt of de premies van een cohort – afgezien van onzekerheden in de genoemde rationele schatting – in lijn zijn met de uiteindelijk door datzelfde cohort op te bouwen pensioenrechten. Is dit zo, dan is sprake van zuivere kapitaaldekking. Zo niet, dan bevat de pensioenregeling een groter of kleiner omslagelement. In tekstbox 6.3 is aangegeven hoe de financieringswijze de omvang van dit omslagelement bepaalt.

Zoals systeem en aspiratieniveau vaak worden verward, zo worden ook systeem en financieringswijze door elkaar gehaald. Het is niet zo dat een eindloonsysteem een wissel trekt op de toekomst, omdat jongeren moeten opdraaien voor de carrières van de babyboomers. Voor zover dit al gebeurt, ligt de oorzaak in de financieringswijze, niet in het systeem. Wel is het zo dat het ene systeem meer risico's voor de deelnemers afdekt dan het andere. In die zin wordt dus wel een wissel getrokken op de toekomst. Hoe meer onzekerheid, des te meer zal de gerealiseerde toekomst kunnen afwijken van de geprojecteerde, zowel opwaarts als neerwaarts.

Tekstbox 6.3 Overdrachten tussen cohorten via de financieringswijze

In een *defined-contributio* systeem betaalt een rationeel individu niet een jaarlijks oplopende premie voor een pensioenrecht dat gekoppeld is aan zijn inkomen in dat jaar, maar een constante premie, waarmee aan het eind van de rit een bepaald beoogd aspiratieniveau wordt gehaald. Bij een rekenrente van 4 procent heeft dit individu op zijn 35ste jaar (op een kwart van de rit) al 42 procent van zijn pensioen opgebouwd. Als een individu intertemporeel met zijn pensioenbesparingen kan schuiven, dan kan een pensioenfonds dat uiteraard ook. In het onderstaande wordt geabstraheerd van het rendementsrisico. Als voorbeeld geldt een eindloonregeling, omdat hierin de grootste diversiteit van opbouwelementen zit. In een eindloonregeling neemt de rechtenopbouw elk jaar toe met een deelnemersjaar en een inkomensstijging, de *backservice*. Deze *backservice* kan nog worden gesplitst in een individuele component (inschaling) en een algemene component (contractlonen).

De dunste financieringswijze is de 65-x financiering. Hierbij wordt de rechtenopbouw naar deelnemersjaar als koopsom ingekocht. Bij een naar leeftijd gelijkmatig gespreide deelnemersgroep ontstaat voor alle deelnemers samen een gelijke doorsneepremie. Zijn de deelnemers evenwel nog relatief jong, dan vindt omvangrijke uitstelfinanciering plaats op kosten van latere deelnemers. De *backservice* wordt uitgesmeerd over de resterende opbouwjaren tot de pensioendatum (vandaar 65-x). In elk van die jaren wordt een stukje van die *backservice* ingekocht. Op de pensioendatum is het pensioenrecht dus volledig gefinancierd. Maar tijdens de opbouw nog niet: omdat het pensioenrecht al is toegezegd op het moment dat de *backservice* verleend wordt, zal het opgebouwde pensioenkapitaal steeds achterlopen bij de contante waarde van de opgebouwde rechten. Als het fonds zou moeten worden geliquideerd, zal er een tekort blijken te bestaan. Om deze reden wordt 65-x financiering binnenkort wettelijk niet meer toegestaan. 65-x financiering lijkt te veel op omslagfinanciering. Deze financieringswijze geldt nu nog voor 1,9% van de deelnemers (Verzekeringskamer 1999: 43).

Bij koopsomfinanciering wordt het in elk jaar toegekende recht (dienstjaar plus *backservice*) volledig afgefinancierd. Bij liquidatie kan dus geen tekort ontstaan, tenzij door een te laag rendement c.q. een te hoge rekenrente. Toch vinden wel omvangrijke overdrachten tussen cohorten plaats. De ingekochte pensioenrechten van een 64-jarige zijn immers veel duurder dan die van een 25-jarige, niet alleen omdat de 64-jarige nog maar kort van zijn pensioen verwijderd is, waardoor de ingelegde premie nog maar kort kan worden belegd, maar ook doordat de 64-jarige al veel pensioenjaren heeft opgebouwd, die allemaal door de *backservice* worden opgehoogd. Zowel de koopsompremie als de *backservice* last lopen dus sterk op met de leeftijd. Als het deelnemersbestand veroudert, worden deze lasten gedragen door latere cohorten.

Bij lasten-batenfinanciering (samen met koopsomfinanciering circa 52% van de deelnemers) wordt de premie bepaald als het quotiënt van het verschil tussen lasten en baten enerzijds en de premiegrondslag anderzijds. De lasten worden gevormd door de contante waarde van de opgebouwde pensioenrechten en de vermeerdering hiervan door extra dienstjaren en *backservice*. De baten door het belegde kapitaal en het behaalde rendement. Aldus vindt terugkoppeling plaats van het rendement naar de premiestelling. Omdat de beleggingsinkomsten inmiddels de premieinkomsten ruim overtreffen, wordt die terugkoppeling meestal gedempt. Wanneer slechts naar de opgebouwde rechten in het huidige jaar gekeken wordt, komt lasten-batenfinanciering neer

op koopsomfinanciering met rendementsterugkoppeling. In de meeste gevallen worden ook de toekomstige op te bouwen rechten en toekomstige premiegrondslag contant gemaakt en op de balans van lasten en baten geplaatst. Tegen een constante premie is dan op de pensioendatum het gehele pensioen afgefinancierd, ook als het deelnemersbestand niet gelijkmatig is gespreid naar leeftijd. Jongere deelnemers sparen zo voor de met de leeftijd oplopende koopsommen. Later wordt op die reserve ingeteerd. Maar omdat meestal wordt uitgegaan van het huidige inkomen, wordt alleen het leeftijdseffect meegenomen.

Omdat iedereen weet dat inkomens met de leeftijd en met de stijging van het welvaartsniveau stijgen, wordt dus toch een deel van de financiering uitgesteld. Met een bescheiden inschatting van de rekenrente kan dit effect worden gemitigeerd.

Een dynamische lasten-batenfinanciering (44% van de deelnemers) is demografisch neutraal. Samen met gewone lasten-batenfinanciering gaat het om 49% van de deelnemers. Bij deze methode worden zowel de in de toekomst te verwachten rechtenopbouw van een cohort als de te verwachten premiegrondslag contant gemaakt.

Als de regeling indexering nastreeft, moet die indexering onderdeel zijn van de te verwachten rechtenopbouw. Het premiepercentage is het quotiënt van rechtenopbouw en grondslag. Vroeg in de carrière loopt het opgebouwde kapitaal van een cohort meer voor op de opgebouwde rechten dan bij gewone lasten-batenfinanciering. Zowel het leeftijdseffect als de contractloonstijging en het loopbaan­effect alsook de indexering worden verdisconteerd. Anderzijds wordt een realistische rendementsverwachting¹ geprojecteerd in plaats van een bescheiden rekenrente. Hoe realistischer de geschatte waarden, des te neutraler de premie. Gezien het scenario-achtige karakter van een dynamische premie mag het geen verwondering wekken dat er geen universele methode is. *Ex post* zal blijken dat er toch overdrachten tussen cohorten plaatsvinden, omdat de gerealiseerde toekomst verschilt van de geprojecteerde. *Ex ante* gaat het hier slechts om risicodeling, vergelijkbaar met een brandverzekering. Dynamische lasten-batenfinanciering komt het meest overeen met de handelwijze van een rationeel individu dat op basis van een gekozen aspiratieniveau en een ingeschatte loopbaan een optimale premie berekent (zie ook Jansweijer 1996).

6.2.3 RISICO EN RISICODRAAGVLAK

In het onderstaande worden verschillende risico's geïnventariseerd die kunnen worden afgedekt in een *defined-benefit* regeling. Bij het afdekken van die risico's gaat het om overdrachten tussen cohorten *ex post*. Overdrachten *ex ante* zijn immers vooral een vorm van herverdeling. In het ene pensioensysteem kan gemakkelijker meer uitstelfinanciering verstopt worden dan in het andere. Hierdoor ontstaan ook overdrachten tussen cohorten *ex ante*. In het algemeen geldt: hoe extremer een regeling gesitueerd is in de richting van *defined benefit*, des te meer mogelijkheden zijn er om in de financieringswijze overdrachten *ex ante* tussen cohorten te verstoppen.

Vanuit het oogpunt van risicodeling tussen cohorten zijn de risico's rond indexering, rendement en inflatie het belangrijkste. Demografische risico's vereisen nauwelijks risicodeling tussen cohorten. Risicodeling binnen cohorten is voldoende. Ten slotte wordt in deze paragraaf gekeken naar het risicodraagvlak van individuen en collectieve regelingen.

Indexering

Voor deelnemers geldt dat ze hun pensioenuitkering te zijner tijd langs twee maatstaven waarden, retrospectief (is het mogelijk de levensstandaard waaraan men gewend is geraakt voort te zetten?) en transversaal (blijft deze levensstandaard c.q. de groei daarvan enigszins in de pas met die van de omgeving?). De retrospectieve maatstaf wijst in de richting van prijscompensatie als nagestreefd indexeringsmechanisme. De transversale maatstaf impliceert loonindexering als na te streven indexeringsmechanisme.

Hoe minder risico de deelnemer draagt, des te hoger zal hij zijn pensioenregeling bij een gelijk aspiratieniveau waarden. De risicoblootstelling is het langst, en daardoor het risico het grootst, gedurende de actieve fase. Vrijwel iedereen zal in de actieve fase zowel het welvaartsrisico als het inflatierisico willen afdekken. Vandaar de populariteit van eindloonsystemen. Maar ook tijdens de pensioeneringsfase is het risico aanzienlijk. Slechts enkele jaren van inflatie zoals in de jaren zeventig kunnen een nominaal pensioen danig reduceren. Het inflatierisico is absoluut: een hoge inflatie tast de koopkracht aan. Het welvaartsrisico is relatief: een grote welvaartsstijging van anderen tast de relatieve koopkracht aan en daardoor de welvaartsbeleving, maar niet het absolute welvaartsniveau. Het is daarom veel belangrijker het inflatierisico af te dekken dan het welvaartsrisico.

A fortiori geldt dat het risico van een individuele carrièrestijging niet gedekt hoeft te worden in een collectieve pensioenregeling. Hiervoor zijn twee redenen: ten eerste wordt, als dit risico wordt afgedekt, dit uiteindelijk betaald door degenen die weinig carrière maken en ten tweede kan het risico gemakkelijk individueel worden gedragen. Het is hierbij functioneel onderscheid te maken tussen een doorsneeloopbaan en een relatief steile loopbaan. Gemiddelde carrièrestijgingen kunnen worden verdisconteerd in het aspiratieniveau van een pensioenregeling. Zo behaalt een gemiddelde deelnemer aan het eind van zijn loopbaan een bevredigend pensioenresultaat in relatie tot het dan actuele inkomen zonder dat hij zich zorgen moet maken over aanvullende voorzieningen. Indien het aspiratieniveau van een pensioenregeling zich zou richten op 'doorsneelooptbanen', zou dit kunnen impliceren dat wie zo gelukkig is meer te gaan verdienen, het behoud van zijn hogere welvaartsniveau nastreeft door in de individuele derde pijler extra pensioenrechten in te kopen en zo zijn inkomensstijging te spreiden over de levenscyclus.

Via de indexering kunnen omvangrijke overdrachten tussen cohorten plaatsvinden. Als de financieringswijze goed gekozen is, zijn dit overdrachten *ex post*. Vanwege de grote risico's zegt vrijwel geen pensioenregeling onvoorwaardelijke indexering toe op ingegane pensioenen. Tijdens de actieve fase is de indexering vaak wel onvoorwaardelijk, bijvoorbeeld in de *backservice* van een eindloonsregeling. Maar zelfs voor actieven geldt dat het denkbaar is dat op enig moment de spelregels rond de pensioenopbouw worden veranderd.

De mate van vrijblijvendheid rond de voorwaardelijke indexering en de financiering van de *backservice* kan omvangrijke overdrachten *ex ante* impliceren.

Als de nagestreefde indexering uitblijft doordat er niet expliciet voor is gereserveerd, zullen gepensioneerden teleurgesteld zijn over gewekte, maar niet nagekomen verwachtingen, ook al hebben ze in het verleden te weinig premie betaald om de verwachtingen te realiseren: de deelnemer rekent niet zelf zijn premie uit. Als de nagestreefde indexering of de onvoorwaardelijk toegezegde *backservice* wordt toegekend op kosten van latere deelnemers, dan betalen deze de kosten van de vrijblijvendheid.

Het afdekken van risico heeft een prijs. Zolang die prijs onzichtbaar is, zal iedereen kiezen voor zo min mogelijk risico. Explicitering van de prijs daarentegen maakt een afweging mogelijk tussen de hoogte van de premie enerzijds en het accepteren van (enig) risico anderzijds. Dit neemt niet weg dat in de praktijk de risico-aversie bij pensioendeelnemers groot blijkt. Deelnemers hechten veel waarde aan gegarandeerde resultaten, maar weten tegelijkertijd maar weinig van de feitelijke inhoud van de pensioenregeling (De Vos et al. 1997). Juist de indexering introduceert een flink grijs tussengebied van onzekerheid in het pensioenresultaat.

Rendement en inflatie

Onzekerheid over de beleggingsopbrengsten vormt ook een omvangrijke risicobron. Daarom worden toegezegde nominale (niet geïndexeerde) aanspraken constant gemaakt met een rekenrente van vier procent. Daarmee kunnen de toegezegde nominale rechten vrijwel altijd worden gedekt. Uit de overrente kan de nagestreefde indexering worden gefinancierd. Zo ging het althans traditioneel. Naarmate het streven naar indexering serieuzer wordt genomen, voldoet bovengaande eenvoudige werkwijze echter steeds minder. Omdat rendement en indexering beide gemeten worden als percentage van het opgebouwde kapitaal, wordt met de rekenrente de ruimte voor indexeringen gedefinieerd. De ruimte voor de te verwachten nominale stijging van de verplichtingen door indexering is gelijk aan het verschil tussen het te verwachten nominale rendement en de rekenrente. Naarmate indexeringstoezeggingen in de loop van de tijd minder voorwaardelijk zijn geworden, neemt – als men de premie niet wil verhogen – het te realiseren nominale rendement toe. Het nominale rendement, en daarmee de gemiddelde ruimte voor indexering, kan in beginsel worden verhoogd door meer risicodragende beleggingen. De laatste jaren zijn pensioenfondsen inderdaad steeds meer in zakelijke waarden gaan beleggen om zo het rendement te verhogen. De verminderende zekerheid over het rendement die dit met zich meebrengt, kan worden opgevangen door de toezegging van de nagestreefde indexering voorwaardelijk te houden. Alleen de nominale rechten worden onvoorwaardelijk toegekend. Zo leidt het serieus nemen van het streven naar indexering tot een groter risico rond die indexering: *you cannot have your cake and eat it*.

Gemiddeld behalen aandelen een hoger rendement dan obligaties en wie een lange tijdshorizon heeft, kan gebruik maken van dit gemiddeld hogere rendement. Na één jaar is de kans dat aandelen beter scoren dan obligaties slechts circa 60 procent. Na een periode van 15 à 20 jaar wordt die kans groter dan 90 procent

en pas na 30 jaar groter dan 95 procent (Jagannathan en Kocherlakota 1996). Om die reden wordt vaak als vuistregel gegeven dat jongeren veel in aandelen moeten beleggen om, als de pensioendatum nadert, over te stappen op vastrentende waarden². Het probleem van deze vuistregel is dat een hoog rendement kan worden behaald als het belegde pensioenkapitaal nog klein is, terwijl het rendement daalt op het moment dat een hoger rendement juist enig gewicht in de schaal zou gaan leggen.

De spreiding van de resultaten neemt bovendien evenredig met de tijd toe (Jagannathan en Kocherlakota 1996). Hoe langer de termijn, des te groter de kans een langdurige recessie of zelfs beurskrach mee te maken.

Pensioenfondsen hebben een andere tijdshorizon dan individuen. Individueel beginnen met een lange horizon, maar zien die steeds dichterbij komen, want op de pensioendatum houdt de spaarperiode op en moet het benodigde kapitaal bij elkaar zijn. Pensioenfondsen hebben de gunstiger constante horizon van de gemiddelde deelnemer. Jagannathan en Kocherlakota laten zien dat beleggen in aandelen vooral voordeel biedt indien de mogelijkheid bestaat eventuele tekorten uit premies bij te financieren, dus in de actieve fase. Pensioenfondsen hebben ten opzichte van individuen het voordeel dat ze via risicodeling tussen cohorten altijd uit de premies kunnen bijfinancieren indien tekorten ontstaan, ook in de pensioneringsfase. Pensioenfondsen hebben dus de unieke mogelijkheid kanssolidariteit tussen cohorten tot stand te brengen. Individueel en verzekeraars hebben die mogelijkheid niet.

Het benutten van de risicopremie in het rendement op aandelen is ten dele een vorm van arbitrage. Markt Arbitrage kan nooit een structurele financieringsvorm zijn, want als de markt transparant geworden is, verdwijnt het te benutten verschil. Zo zal, als pensioenfondsen hun ongevoeligheid voor de tijdshorizon massaal gaan benutten om te profiteren van de risicopremie op aandelen, deze risicopremie dalen, doordat de vraag naar obligaties afneemt en die naar aandelen toeneemt (Valdés-Prieto 1997: hfdst. 7). Maar de risicopremie verdwijnt niet, om twee redenen. In de eerste plaats zijn pensioenuitvoerders niet de enige beleggers, maar wel de enigen die ongevoelig zijn voor de tijdshorizon. Andere kapitaal aanbieders hebben dit voordeel niet.³ In de tweede plaats leidt een groter aanbod van risicodragend kapitaal in de echte wereld ook tot ander investeringsgedrag. Het is dus geen 'magic money', omdat er andere investeringsprojecten in het vizier komen met een hoger rendement en een weer groter risico, investeringsprojecten die zonder dit kapitaal aanbod niet zouden worden uitgevoerd. Het is echter in hoge mate onzeker hoe sterk het effect van de daling van de risicopremie op aandelen zal zijn.

Het enthousiasme bij deelnemers voor risicodragende investeringen is vooralsnog niet groot. De helft van de deelnemers ziet er niets in (De Vos et al. 1997: 41-42). Veel waarde wordt gehecht aan het belang van een gegarandeerd pensioen. Maar het feit dat de grootste onzekerheid over het pensioen niet voort-

komt uit de toegezegde uitkering, maar uit de voorwaardelijke verhoging ervan, geeft aan dat juist gebrekkige kennis over het beoogde pensioenniveau en het ontbreken van een instrument om onzekerheid over premie en uitkeringsniveau tegen elkaar af te wegen waarschijnlijk de belangrijkste oorzaken zijn voor de risicomijdende opstelling van deelnemers.

Demografische schokken

Bij zuivere kapitaaldekking is een pensioenregeling ongevoelig voor demografische schokken. *Defined contribution* is per definitie zuivere kapitaaldekking. *Defined-benefit* regelingen kunnen een omslagelement in zich dragen, waardoor ze kwetsbaar worden voor vergrijzing van het deelnemersbestand. Of dit zo is, hangt af van de financieringswijze, niet van het pensioensysteem. In de meeste gangbare pensioenregelingen is een fors omslagelement verstopt. Wil men dit omslagelement vermijden, dan kan zowel het systeem als de financieringswijze worden aangepast. Aanpassingen in het systeem lopen via een beperking van toekomstig op te bouwen rechten (bijv. overgang van eindloon naar middelloon): door een bepaald risico uit de verzekering te schrappen worden zowel overdrachten *ex ante* als overdrachten *ex post* vermeden. Aanpassingen in de financiering lopen via een verhoging van de premie (bijv. de overgang van gewone lasten-batenfinanciering naar dynamische lasten-batenfinanciering; zie tekstbox 6.3). Het aspiratieniveau kan door zulke aanpassingen veranderen, maar dat hoeft niet. Door de franchise of het opbouwpercentage aan te passen kan een middelloonregeling ontstaan die luxueuzer is dan de oude eindloonregeling. Anderzijds kan de schrik over de werkelijke pensioenkosten in een dynamische premieberekening aanleiding zijn het aspiratieniveau te verlagen. In alle gevallen geldt dat pensioen en premie resultante zijn van keuzen op drie dimensies: systeem, aspiratieniveau en financieringswijze.

De gemiddelde levensverwachting van een cohort is pas bekend als het laatste lid ervan overleden is. Als de gemiddelde levensverwachting hoger (lager) blijkt dan geschat, zal een verzekeraar zijn winstmarge kleiner (groter) zien worden. Bij een pensioenfonds wordt deze extra last gedragen (winst genoten) door toekomstige cohorten. Een stijgende levensverwachting is een geleidelijk proces, dat zich grotendeels openbaart gedurende de relatief lange actieve fase. Er is dus ruimschoots gelegenheid om gedurende de opbouw bij te sturen. Overdrachten als gevolg van demografische veranderingen zijn vrijwel altijd overdrachten *ex ante* tussen cohorten. Maar wie *defined-benefit* regelingen verwerpt op basis van overdrachten *ex ante*, loopt het risico het kind (risicodeling tussen cohorten) met het badwater (de financieringswijze) weg te gooien, zoals in de volgende paragraaf zal worden aangetoond.

Risicodraagvlak: deelnemers

Naarmate het welvaartsniveau hoger is, neemt het draagvlak voor risico's toe. Hoe beter de pensioenvoorziening, des te meer risicoblootstelling van de deelnemers acceptabel is. In het driepijlersysteem is dit oplopende risicoprofiel zichtbaar. Individuen lopen relatief weinig risico in het welvaartsvaste basispen-

sioen. De risico's die ze hier lopen, zijn vooral van politieke aard, bijvoorbeeld het risico dat het maatschappelijk draagvlak voor herverdeling van inkomen erodeert. De risico's in de tweede pijler zijn nagenoeg beperkt tot de indexering van de pensioenuitkering. Toch worden hier de economische risico's van rendement en inflatie voor een deel bij de deelnemer gelegd. In de derde pijler liggen de risico's geheel bij de deelnemer.

Wanneer de eerste en tweede pijler samen voldoende zekerheid geven over inkomenscontinuïteit, kan het individu zelf meer risico's nemen bij zijn pensioenbesparingen in de derde pijler. Zelfs bij een volledig fiasco van de besparingen in de derde pijler behoudt hij immers zijn basis. Wordt de derde pijler daarentegen omvangrijk ten opzichte van de eerste en tweede, dan is het individu veroordeeld tot risicomijdend gedrag in de derde pijler. Hij zal in dat geval relatief dure pensioenproducten kiezen met een laag risicoprofiel. De omvang van de tweede pijler en het risico dat de deelnemer daarin draagt, vragen derhalve een nauwkeurige afweging.

Gezondheid en goede beroepskwalificaties van ouderen vormen een sterke bijdrage aan het risicodraagvlak. De uittredingsleeftijd is een krachtig aanpassingsinstrument, omdat een jaar later uittreden een extra jaar arbeidsinkomsten genereert, én het eerste en duurste pensioenjaar bespaart. Pensioenregelingen kunnen van dit individuele risicodraagvlak gebruik maken door een flexibele uittredingsleeftijd te koppelen aan een pensioenregeling die het beoogde aspiratieniveau pas realiseert op een hogere uittredingsleeftijd (Bovenberg en Van der Linden 1997).

Risicodraagvlak: fondsen

Pensioenfondsen hebben een groter risicodraagvlak dan individuen, doordat zij tussen verschillende cohorten kunnen verevenen. Een cohort dat pech heeft met het rendement, kan zodoende gecompenseerd worden door overrendement op de reservering voor een ander cohort. De mogelijkheden om risico's te verevenen via de premie nemen af door de vergrijzing van de deelnemerssamenstelling. Bij pensioenregelingen wordt het risicodraagvlak bepaald door de rijpingsgraad. Alleen actieve deelnemers treden op als premiebetaler. Hun gezamenlijk inkomen is de premiegrondslag. Hoe groter het aantal gepensioneerden en slapers, en hoe ouder de leeftijdssamenstelling van de actieven in het fonds, des te meer rechten er zijn opgebouwd en des te groter het gespaarde pensioenkapitaal. Des te groter ook in absolute termen de onzekerheid over de omvang van het rendement. Hoe rijper de pensioenregeling, des te kleiner is het gewicht van de premies in het totale inkomen van het fonds. Des te moeilijker is het dus ook om tegenvallers via premieaanpassingen te compenseren. De verhouding tussen pensioenreserve en premie is opgelopen van 30 in 1990 tot 34 in 1997.

De risicoblootstelling bij pensioenfondsen is, als gezegd, in de afgelopen decennia gegroeid, doordat steeds meer regelingen zijn opgeschoven in de *defined-benefit*richting. De traditionele rekenrente van 4 procent is vermoedelijk op de lange termijn te hoog om uit overrente prijsindexering te kunnen financieren,

laat staan loonindexering. Verlaging van de rekenrente zou tot aanzienlijk hogere premies leiden. De andere oplossing is het rendement op de portefeuille zodanig te verhogen dat het overrendement wél voldoende is voor de nagestreefde indexering. Bij een portefeuille met 40 procent aandelen en 60 procent vastrentend zal het overrendement op de lange termijn ongeveer voldoende zijn voor prijsindexering. Bij een verder vergrote risicoblootstelling (60% aandelen) is er een overrendement van 0 à 2,5 procent boven het vereiste voor prijsindexering te verwachten, hetgeen kan worden aangewend voor loonindexering of premiereductie (Kuné 1999: 156-169). In de volgende paragrafen wordt nader ingegaan op buffervorming en voorwaardelijke indexering als middelen om de toegenomen risicoblootstelling het hoofd te bieden.

6.3 SOLIDARITEIT TUSSEN GENERATIES⁴

6.3.1 DE MEERWAARDE VAN SOLIDARITEIT IN HET AANVULLEND PENSIOEN

Collectieve regelingen voor aanvullend pensioen kennen zowel intergenerationele als intragenerationele solidariteit. Bij het laatste moet vooral gedacht worden aan het tegen een gelijke premie verzekeren van individuen met verschillende risico's. Deze vorm van solidariteit blijft hier buiten beschouwing. Bij de intergenerationele solidariteit moet een onderscheid worden gemaakt tussen herverdelende solidariteit *ex ante* en kanssolidariteit *ex post*. In de vorige paragraaf is aangegeven dat herverdelende solidariteit *ex ante* vooral is gelokaliseerd in de financieringswijze, de manier waarop betalingen over de tijd worden gespreid. In het onderstaande wordt aangegeven wat de meerwaarde is van de kanssolidariteit *ex post*.

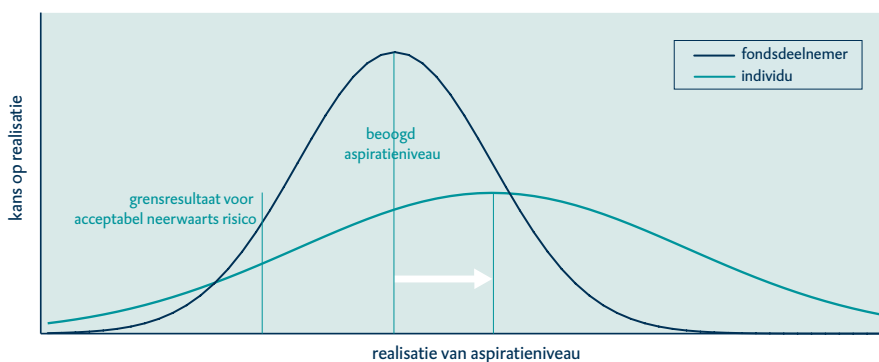
De meerwaarde van solidariteit tussen generaties via een pensioenfonds ligt in de ongevoeligheid voor de tijdshorizon. Zonder solidariteit staat een individu aan het eind van zijn loopbaan bloot aan grote risico's, terwijl zijn vermogen om bij te sturen in de vorm van extra premiebetaling steeds kleiner wordt. Als deelnemer in een fonds kan een individu bij tegenvallers een beroep doen op de draagkracht van jongere deelnemers. De jonge deelnemer kan hier te zijner tijd ook op rekenen. Een pensioenfonds kijkt derhalve over het leven van een individu heen.

Om de vraag naar de waarde van intergenerationele solidariteit te kunnen beantwoorden, moet een vergelijking worden gemaakt tussen een individu dat deelneemt in een pensioenfonds en een individu dat voor eigen risico spaart of belegt voor de oude dag. Om een vergelijking mogelijk te maken, moeten het aspiratieniveau van het pensioen en de financieringswijze voor beiden zo goed mogelijk overeenstemmen. Daartoe wordt in het onderstaande een pensioenfonds verondersteld dat in verhouding tot wat nu gangbaar is, in hoge mate is opgeschoven in de richting van *defined contribution* en vergeleken met een individu dat beschikt over alle kennis en prudentie van een professionele pensioenbeheerder.

De essentie van de redenering laat zich illustreren aan de hand van figuur 6.2. Deze figuur geeft schematisch de kansverdeling voor het pensioenresultaat rond het aspiratieniveau, waarvan we hier aannemen dat het overeenkomt met het gemiddelde resultaat van de fondsdeelnemer. In beginsel worden aan het individu en aan het fonds dezelfde beleggingskwaliteiten toegekend.

Maar omdat een pensioenfonds kan verevenen tussen generaties, is de spreiding in het resultaat bij een individu groter dan bij het pensioenfonds: bij een slecht resultaat wordt het individu niet geholpen door andere generaties; bij een goed resultaat kan hij alles voor zichzelf houden. Er is altijd een kans dat het resultaat flink neerwaarts afwijkt van het gemiddelde en beneden een kritische grens van aanvaardbaarheid belandt. Die kans is groter naarmate de kansverdeling breder is. Dit wordt grafisch weergegeven als het oppervlak onder de curven links van het grensresultaat. Om nu de kans op een resultaat beneden een grenswaarde te minimaliseren moet het individu zijn hele curve naar rechts verschuiven. Dat wil zeggen dat hij zoveel meer premie moet inleggen, dat hij gemiddeld een beduidend hoger resultaat zal behalen dan het aspiratieniveau, alleen om de kans op een extreem slecht resultaat voldoende klein te maken. Om voldoende zeker te zijn van beleg op zijn brood moet hij sparen alsof hij voor wereldreizen reserveert.

Figuur 6.2 Een individu moet neerwaartse risico's afdekken door een hoger aspiratieniveau



Om bovenstaande schematische beschrijving empirisch te toetsen en te preciseren, zijn berekeningen uitgevoerd voor een pensioenregeling en voor een individu. Als pensioenregeling wordt uitgegaan van een middelloonregeling met CAO-indexering in een demografisch stationaire situatie. Omdat het hier alleen gaat om het in kaart brengen van risico's, zijn de omvang van de op te bouwen rechten (alleen ouderdomspensioen) en het aspiratieniveau van secundair belang. Een demografisch stationaire situatie wil zeggen dat geen overdrachten plaatsvinden door demografische veranderingen. Het individu spaart voor eigen rekening. Aangenomen wordt dat de deelnemers in het fonds dat ook doen, maar dan collectief. Overdekkingen en onderdekkingen worden daarom naar rato verdeeld over de deelnemende individuen in de vorm van indexering op de opgebouwde rechten. Er is dus geen garantie van een *defined benefit*, maar wel het aspiratieniveau ervan. In een economisch gunstige situatie (veel rendement,

weinig looninflatie) kan de overdekking soms wel tot een factor twee of meer oplopen. Zowel het individu als de fondsdeelnemers hebben dan een luxueuze oude dag.⁵ In een economisch ongunstige situatie (weinig rendement, veel looninflatie) kan aanzienlijke onderdekking optreden, waardoor het aspiratieniveau niet gehaald dreigt te worden.

Solidariteit als het bijspijkeren van onverwachte tekorten

Aangenomen wordt dat in een economisch ongunstige situatie zowel het individu als de fondsdeelnemer tot een maximum van 25 procent van de pensioengrondslag premie bijstorten als de collectieve dan wel individuele dekkingsgraad minder dan 90 procent van het aspiratieniveau bedraagt.⁶ Dit zijn potentieel vrij omvangrijke bijstortingen: tot 2,5 keer het normale premieniveau, terwijl in dit normale niveau zaken als nabestaandenpensioen niet zijn meegenomen. Bij het fonds zijn deze bijstortingen een vorm van intergenerationele solidariteit: jongeren betalen meer premie in verhouding tot de ophoging van hun rechten dan ouderen. Bij het individu zijn de bijstortingen een vorm van intertemporele solidariteit: bij een dreigend tekort wordt meer gespaard. Deze terugkoppeling van de dekkingsgraad naar de in te leggen premie zorgt zowel voor de fondsdeelnemer als voor het individu voor een aanzienlijke risicoreductie, die het mogelijk maakt de standaardpremie zodanig te verlagen dat de gemiddelde premie gelijk blijft. Het aspiratieniveau verandert dus niet. Tabel 6.1 vat de kenmerken van de pensioenregeling samen.

Tabel 6.1 Kenmerken van de pensioenregeling van fondsdeelnemer en individu op een noemer gebracht

systeem	
<ul style="list-style-type: none"> • opbouw • indexering • premierterugkoppeling 	<p>middelloon, alleen ouderdomspensioen</p> <p>pos. én neg. tot dekkingsgraad 100%</p> <p>premie <i>gemiddeld</i> 10,5% pensioengrondslag. Kan verhoogd tot max. 25% als (bij fonds) dekkingsgraad aspiratieniveau < 90% c.q. (bij individu) als dekkingsgraad < 90% verwachte niveau conform financieringswijze</p>
aspiratieniveau	
<ul style="list-style-type: none"> • niveau • indexering 	<p>70% gemiddeld loon</p> <p>contractlonen</p>
financieringswijze	
<ul style="list-style-type: none"> • premie (gemiddeld: zie terugkoppeling) 	doorsneepremie <i>coming service</i> in stationair fonds

Figuur 6.3 laat zien dat de deelnemers in een pensioenfonds veel minder risico lopen dan een individu, dankzij de mogelijkheid premie bij te storten in ongunstige economische situaties. Op de horizontale as staat het gemiddelde pensioenresultaat in verhouding tot het aspiratieniveau. Op de verticale as staat de *downside deviation* ten opzichte van het aspiratieniveau. Dit is een risicomaatstaf waarin zowel de *kans* op onderdekking (het oppervlak onder de curve links van bijvoorbeeld het grensresultaat in figuur 6.2) als de *mate* van onderdekking

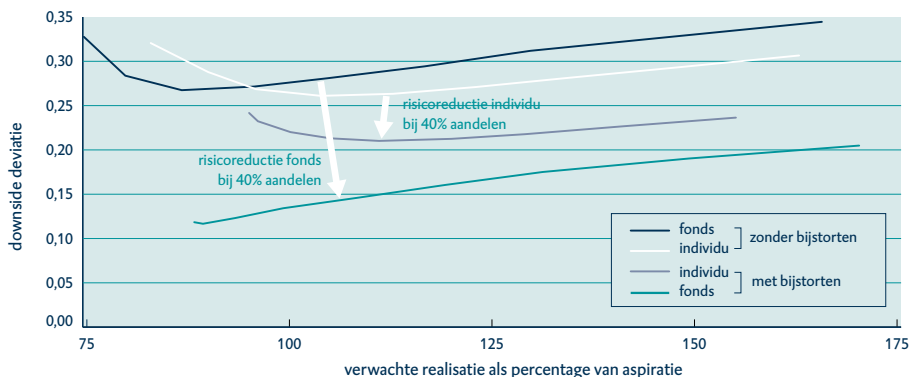
(de afstand tot dat grensresultaat) meewegen. Utopia is rechtsonder in de figuur: hoge *gemiddelde* realisatie, laag risico. De lijnen geven aan hoe een individu dan wel een fondsdeelnemer een afweging kan maken tussen rendement en risico, gegeven de vraag of hij premie wil bijstorten in ongunstige economische situaties. Men kiest positie op een lijn met het percentage aandelen in de beleggingsportefeuille (links weinig, rechts veel).

Wordt het gewicht van aandelen in de portefeuille groter, dan zal gemiddeld meer resultaat worden behaald dan het aspiratieniveau, maar stijgt ook de *kans* dat het rendement onvoldoende is om de verplichtingen na te komen.

Zonder bijstortmechanisme heeft het individu een gunstiger risicoprofiel dan een fondsdeelnemer, doordat verondersteld is dat het individu jong begint te sparen met een sterk verhoogde dekkingsgraad. De pijlen geven de omvang aan van de risicoreductie door bereidheid tot bijstorten bij een portefeuille met 40 procent aandelen. Het bijstortmechanisme zorgt zowel voor het individu als voor het fonds voor een aanzienlijke risicoreductie, maar het risico van een individu is bij een portefeuille met 40 procent aandelen circa 50 procent groter dan dat van de fondsdeelnemer. Aanvullende analyses laten voorts zien dat het modelleren van een gemiddeld ongunstiger economische situatie de risico's voor zowel het individu als voor het fonds doet toenemen, maar dat de risicotoename voor het fonds veel kleiner is dan de risicotoename voor een individu. Voor meer uitleg over de risicomaatstaf wordt verwezen naar tekstbox 6.4.

De U-vormige curves in figuur 6.3 laten verder zien dat, als minder dan circa dertig procent van de portefeuille in aandelen wordt belegd, het *gemiddelde* rendement op het vermogen in de regel te laag wordt om het aspiratieniveau te halen. Portefeuillesamenstellingen die een hoger risico koppelen aan een lagere realisatie zijn niet efficiënt.

Figuur 6.3 Risicoprofiel van individu versus deelnemer in fonds: de gemiddelde realisatie van het aspiratieniveau tegen het neerwaartse risico (downside deviatie ten opzichte van dit aspiratieniveau)



Tekstbox 6.4 Interpretatie van de risicomaatstaf

Bij een portefeuille met 40 procent aandelen leidt deelname in een fonds tot een risicoreductie (*downside deviation*) met ongeveer een derde. Om de interpretatie te vergemakkelijken is deze *downside deviation* in tabel 6.1 omgerekend naar meer aansprekende kansen, namelijk het realisatieniveau dat bij een gegeven kans niet wordt gehaald dan wel de kans lager te eindigen dan een bepaalde benchmark voor het realisatieniveau⁷.

Tabel 6.2 Risicomaatstaven in procenten voor individu en fondsdeelnemer

	individu	fonds
downside deviation	21	14
realisatie beneden tabel% met kans van:	10%	63
	5%	57
	1%	45
kans op realisatie beneden:	60%	8
	50%	1,6
		0,8

De tabel moet als volgt worden gelezen. Een individu heeft 10% kans te eindigen beneden een realisatie van 63% van wat hij ambieerde. Zijn kans om minder dan 60% te halen bedraagt 8%. Zulke abominabele pensioenresultaten waren in de jaren zeventig aanleiding om bestaande *defined-contribution*regelingen zoveel mogelijk om te zetten in *defined-benefit*regelingen. In termen van figuur 6.2 kan ook worden aangegeven hoeveel extra premie een individu zou moeten inleggen om eenzelfde risicoprofiel te verkrijgen als een fondsdeelnemer: dat kost 25 procent extra.

Premiebeleid en solidariteit belangrijker dan beleggingsbeleid.

Als premie kan worden bijgestort, ligt het risicoprofiel van het individu in figuur 6.3 geheel boven dat van het fonds. Dit betekent dat er voor het individu geen enkele portefeuillesamenstelling is die qua neerwaarts risico beter presteert dan de meest riskante fondsportefeuille. Een fonds dat voor 80 procent in aandelen belegt, heeft minder neerwaarts risico dan een maximaal risicomijdend individu dat kiest voor zijn optimale 40 procent aandelen, maar heeft naar verwachting een resultaat dat circa 60 procent hoger ligt dan dat van het individu. Dit illustreert dat de mogelijkheid tot bijfinancieren die een pensioenfonds heeft, een veel krachtiger instrument is voor risicobeheersing dan de keuze van een portefeuillesamenstelling.

Voorstanders van *defined-contribution*regelingen stellen vaak dat zulke regelingen meer concurrentie mogelijk maken, waardoor betere resultaten zouden kunnen worden geboekt. Het individu zou daarmee in theorie zijn positie wellicht iets kunnen verbeteren ten opzichte van de fondsdeelnemer. Daar staat tegenover dat de markt verre van transparant is, waardoor individuen op onjuiste gronden kiezen voor onjuiste aanbieders en verzekerings- of beleggingsproducten.⁸ Ook staat volgens Steenkamp en Frijns (1996) niet vast dat de markt beter belegt dan pensioenfondsen. Marktwerking heeft derhalve ook nadelen. In de hier gevolgde analyse zijn beide, voor- en nadelen van marktwerking, buiten

beschouwing gelaten. Het individu is uitgerust met professionele actuariële kennis en beleggingskennis zonder de daarbij behorende kosten in rekening te brengen. Ook is aan het individu een vooruitziendheid toegeschreven die hem doet besluiten op jonge leeftijd zoveel meer premie dan benodigd in te leggen voor het inkopen van een aan zijn inkomen evenredig pensioenrecht, dat premiestijging op latere leeftijd niet nodig is.⁹ Het is zeer twijfelachtig of individuen in de praktijk de hier voorgespiegelde resultaten zullen kunnen behalen. Gangbare *defined-contribution*regelingen bijvoorbeeld voorzien doorgaans in naar leeftijd gestaffelde premies, waarmee individuen een aan hun inkomen gerelateerd pensioenrecht kunnen inkopen. Een individu dat op deze wijze zijn pensioen organiseert, staat er een stuk slechter voor dan hier verondersteld. Zijn neerwaartse risico's zijn meer dan tweemaal zo groot als die van een deelnemer in een pensioenfonds.

Bovengenoemde resultaten gelden voor een demografisch stationair fonds. Uit gevoeligheidsanalyses blijkt dat het risicovoordeel van een deelnemer in een fonds ten opzichte van een individu nauwelijks kleiner wordt, wanneer een flinke mate van vergrijzing wordt verondersteld. Dat het risico van de fondsdeelnemer toeneemt, is plausibel omdat het draagvlak voor extra premiebijstorting in een situatie van vergrijzing en rijping kleiner wordt ten opzichte van de pensioenreserve. Uit de gevoeligheidsanalyses blijkt dus dat solidariteit tussen generaties ook bij vergrijzing meerwaarde oplevert.

Verplichte deelname

De hier beschreven meerwaarde van solidariteit tussen generaties via collectieve aanvullende pensioenregelingen gaat enigszins in tegen de maatschappelijke trend van individualisering en de toenemende aandacht voor marktwerking en contractvrijheid. In beginsel is deze meerwaarde niet in strijd met vrije keuze van individuen voor pensioenregelingen op maat. Een rationeel individu zal – met kennis van de meerwaarde van solidariteit – vrijwillig kiezen voor de collectieve regeling als hieruit de *ex-ante*overdrachten voldoende zijn opgeschoond.

De collectieve regeling is grotendeels tijdsconsistent. De gevraagde offers, namelijk het bijspijkeren van onverwachte tekorten bij ouderen door jongeren, gaan vooraf aan het profijt. Wie jong solo wil, moet bereid zijn eventueel oud solo op de blaren te zitten. Maar wie jong onverwacht zwaar op solidariteit wordt aangesproken, zal dit risico wellicht voor lief nemen. Dit laatste impliceert dat bij vrijwillige deelname de toetredingsmogelijkheid voor ouderen niet meer vanzelfsprekend kan zijn.

In het verleden is bovendien gebleken dat tijden van voorspoed en tegenspoed in de pensioensfeer tamelijk langdurig kunnen zijn. In de perceptie van tijdgebonden individuen krijgen zulke lange perioden al snel eeuwigheidswaarde. Zo werden de economische situaties in de afgelopen decennia telkens weer als uitingsvormen van een nieuw en eeuwig paradigma geïnterpreteerd (zie bijv. 'jobless growth', 'new economics' en diverse zeepbellen zoals de tulpenbollen-

manie 1637, de beurskrach in 1929, de Nederlandse huizenmarkt 1978, Japan 1990 en Mexico 1994). Wanneer een cohort op basis van zulke percepties op enige schaal kiest voor het overboord zetten van de solidariteit, gaat de reputatie verloren. Die reputatie zal niet eenvoudig opnieuw worden opgebouwd. In de praktijk zal het te ver loslaten van de verplichte deelname dus wel tot problemen leiden.

Conclusie

Concluderend kan worden gesteld dat intergenerationele solidariteit in aanvullende pensioenregelingen tot aanzienlijke risicoreductie leidt en derhalve voor alle cohorten voordelig is. Daarmee is niet gezegd dat dit ook geldt voor alle bestaande aanvullende pensioenregelingen. In het samenstel van systeem en financieringswijze kunnen immers overdrachten *ex ante* tussen cohorten verstopt zitten, die het voordeel van de verzekeringssolidariteit voor bepaalde cohorten geheel of gedeeltelijk teniet doen.

6.3.2 RISICOSPREIDING: BUFFERVORMING

Er kan niet eenduidig worden vastgesteld wanneer sprake is van een risicobuffer en wanneer van een overreserve. Ook de vraag aan wie een eventuele overreserve toebehoort, heeft geen eenduidig antwoord. Er zijn claims van werkgevers, actieve deelnemers, gepensioneerden en toekomstige deelnemers. Er moet een onderscheid worden gemaakt tussen de opbouw van buffers en het beheer ervan. Het doelgericht opbouwen van een buffer gaat ten koste van een bepaalde generatie en is derhalve een overdracht *ex ante* naar toekomstige cohorten. In hoofdstuk 4 is ingegaan op de transitieproblemen die optreden bij een overgang van omslag naar kapitaaldekking. Ook daar blijkt de opbouw van een kapitaalvoorraad het grootste struikelblok.

Op dit ogenblik zijn bij veel pensioenfondsen echter buffers aanwezig die niet doelgericht zijn gevormd. Deze buffers zijn ontstaan doordat over een reeks van jaren de stijging van de lonen zeer gematigd is geweest, waardoor de verplichtingen van pensioenfondsen veel minder toenamen dan verwacht op basis van de hoge looninflatie van de jaren zeventig. Ook zijn pensioenfondsen meer risicodragend gaan beleggen, waardoor zij geprofiteerd hebben van de hoge rendementen op aandelen in de tweede helft van de jaren tachtig en de jaren negentig. Het beheer van zulke buffers zou gericht kunnen worden op het in stand houden van pensioenvoorzieningen voor toekomstige generaties.

Definitie van het eigen vermogen

Het eigen vermogen van een pensioenfonds wordt gevormd door het verschil tussen het aanwezige vermogen en de contante waarde van de verplichtingen. Mede door de gunstige rendementen is de gemiddelde dekkingsgraad opgelopen tot 118 procent in 1997. Een hoge dekkingsgraad is vooral te vinden bij ondernemingspensioenfondsen (127%) en veel minder bij bedrijfspensioenfondsen (114%). Een eigen vermogen van 18 procent (118 - 100%) lijkt meer dan het is. Oosenbrug (1999) geeft aan dat levensverzekeraars ultimo 1996 een 'dekkingsgraad' hadden

van 351 procent. Een buffer of eigen vermogen is echter niet hetzelfde als een overreserve. Van overreserve is pas sprake als er een redelijke zekerheid is dat het betreffende buffer niet zal verdampen in tegenvallende situaties. Naarmate er meer risico wordt gelopen, is dus een grotere buffer noodzakelijk.

Naarmate pensioenfondsen meer gerijpt zijn, komt een groter deel van het inkomen uit rendementsopbrengsten en wordt het moeilijker tegenvallend rendement in een premieverhoging te compenseren. Als vuistregel geldt dat 1 procent rendement overeenkomt met circa 5 procent pensioenpremie. Naarmate de rijping verder voortschrijdt, zal deze hefboom oplopen tot circa 7,5 procent (Kuné 1999: 160 e.v.). Een risicomijdende beleggingsportefeuille met alleen obligaties zou in 1974 een onderrendement van -6 procent hebben gescoord, hetgeen overeenkomt met een premiebijstorting van 30 (5 x 6) à 45 (7,5 x 6) procent van de premiegrondslag (loonsom +/- franchise). Een voor ongeveer 40 procent risicodragende portefeuille, zoals pensioenfondsen thans gemiddeld hebben, zou in hetzelfde jaar een onderrendement van -20 procent hebben gescoord, hetgeen overeenkomt met een premiebijstorting van 100 à 150 procent van de premiegrondslag: bij onmiddellijke compensatie door premiebijstorting zouden werknemers geen netto loon ontvangen, maar moeten betalen om te mogen werken! Dergelijke tegenvallers kunnen vanzelfsprekend niet onmiddellijk worden gecompenseerd, maar gaan ten koste van het eigen vermogen. In het laatste geval zou de dekkingsgraad hierdoor teruglopen van 118 tot 98, waarmee de aanwezige buffer in één jaar zou verdampen. Een ongunstig jaar kan bovendien gevolgd worden door andere.

Naarmate meer risicodragend wordt belegd is derhalve een omvangrijker buffer nodig voordat sprake is van een overreserve. De Verzekeringskamer hanteert als vuistregel 30 à 35 procent risicobuffer bij belegging in zakelijke waarden. Dit houdt in dat, uitgaande van een algemene reserve van 5 procent, in de huidige situatie pas bij een dekkingsgraad van 119 procent ($105 + 0,4 \times 35$) sprake is van een overreserve.

Wie is de eigenaar van pensioenbuffers?

Volgens de Pensioen en SpaarfondsenWet is pensioen een toezegging van de werkgever. De aanspraak is gegarandeerd. Individuele eigendomsrechten van deelnemers op het vermogen van een pensioenfonds verdragen zich niet met het collectieve karakter van een pensioenregeling (Lutjens 1989: 512-547). De statuten van een pensioenfonds zullen vaak aangeven dat een eventueel overschot een bestemming in de pensioensfeer moet krijgen. In strikt juridische zin kunnen deelnemers niet meer rechten aan hun pensioenregeling ontleenen dan in de statuten en reglementen is voorgeschreven. De statuten en reglementen laten doorgaans een grote beleidsvrijheid aan het bestuur. In het grijze tussengebied van overrendement en indexering is weinig geregeld. In de praktijk bepaalt het bestuur van het pensioenfonds hoe een eventueel overschot zal worden besteed. De openheid van pensioenuitvoerders over het gevoerde beleid is niet overdreven groot.

Pensioen wordt steeds meer gezien als uitgesteld loon. Vanuit die visie hebben deelnemers ook rechten op het rendement op de door hen ingelegde premies. Het belegde vermogen is hun collectieve eigendom. Vanuit deze visie zouden de beleggingsrisico's meer dan nu gedeeld moeten worden met de deelnemers. Pensioenregelingen schuiven daarmee een beetje op in de richting van *defined contribution*. Indexeringen worden nagestreefd, maar niet gegarandeerd. Zoals onderrendement kan leiden tot minder indexering, kan overrendement leiden tot meer. Ook in de premie dragen deelnemers meer risico naarmate de werknemers een grotere bijdrage in de premiebetaling leveren.

Als een pensioenfonds op enig moment meer in kas heeft dan noodzakelijk, kan de vrije reserve op verschillende manieren worden aangewend, met sterk verschillend profijt per cohort.

- Een deel van het overschot kan worden teruggestort aan de werkgever. Voor zover dit voorkomt, gebeurt dit alleen bij ondernemingspensioenfondsen waar de werkgever de volledige premie betaalt. De werkgever draagt dan dus zowel de lasten van het risico van onderdekking als de lusten van de kans op overdekking.
- Er kan een premiekorting worden verleend. Bij verzekeraars zijn dit vaak zogenoemde rentestandskortingen op de koopsompremie. In extreme gevallen wordt de premie tijdelijk op nihil gesteld (*premieholiday*). De premie wordt volgens een wisselende verdeelsleutel gedragen door de werkgever en werknemer. Bij een premiekorting profiteren dus zowel werknemers als werkgevers.
- De pensioenregeling kan worden verbeterd, bijvoorbeeld door verder opschuiven in de richting van *defined benefit*, door verlaging van de pensioenfranchise, door toevoeging of verbetering van nabestaandenpensioen of door vervanging van de VUT door uitbreiding van de mogelijkheden voor vervroegd pensioen. Verbeteringen van de pensioenregeling komen in de regel ten goede aan de actieve deelnemers of aan de werkgevers (bijv. uitgespaarde VUT-premie).
- Er kunnen toeslagen worden verleend op de rechten van gepensioneerden en slapers. In eindloonregelingen is de welvaartsvastheid voor de actieve deelnemers automatisch. In een middelloonregeling kan de toeslagverlening voor actieven ook voorwaardelijk zijn. Bij toeslagverlening profiteren in de regel vooral de gepensioneerden en de slapers.
- Het vrije vermogen kan in het pensioenfonds blijven als extra buffer om een grotere risicoblootstelling mogelijk te maken. Hierdoor kan het rendement stijgen, zodat er meer kans is dat nagestreefde indexeringen kunnen worden waargemaakt. Het profijt wordt doorgeschoven naar toekomstige deelnemers, maar omdat de deelnemerstijd lang is, geldt voor de meeste deelnemers dat het profijt wordt doorgeschoven naar een latere levensfase.

Uit het bovenstaande blijkt dat vier groepen concurreren om te profiteren van een eventueel overschot: werkgevers, actieve deelnemers, gepensioneerden en toekomstige deelnemers. Alleen de werkgevers en werknemers zijn in het bestuur van het fonds vertegenwoordigd. Zij zijn ook degenen die de premie

opbrengen. Via deelnemersraden hebben gepensioneerden soms enige inspraak, maar in het algemeen is hun positie in het bestuur zwak (zie ook STAR 1998).

Ongeveer de helft van het belegde vermogen in pensioenfondsen is reserve ten behoeve van slapers en gepensioneerden. Deze beginnen in toenemende mate een aandeel te eisen in het overrendement.¹⁰ Dat overrendement kan immers voor de helft aan de voor slapers en gepensioneerden belegde reserves worden toegerekend. Bij premieverlaging komt deze meevaller echter geheel ten goede aan de actieven en werkgevers. Daar staat tegenover, dat werkgevers en werknemers in slechte tijden de rekening betalen voor hoge inflatie en lage rendementen in de vorm van hoge premiebetalingen. Op het eerste gezicht is er dus een evenwicht tussen lusten en lasten.

Op deze redenering is het een en ander af te dingen. Allereerst is het allerminst zeker dat in de toekomst in slechte tijden voldoende kan worden bijgefinancierd. Het meest triviale risico is dat van faillissement van de werkgever. Daarnaast laten de risicoanalyses van de vorige paragraaf zien dat het ook bij hoge maximumpremies niet zeker is dat de verplichtingen van het pensioenfonds kunnen worden nagekomen. In de tweede plaats zijn de indexeringstoezeggingen voor gepensioneerden en slapers voorwaardelijk, omdat het pensioenfonds in geval van een tegenvallend rendement of een te hoge (loon)inflatie een veiligheidsklep aan de verplichtingenzijde nodig heeft. Automatische koppelingen ondermijnen de houdbaarheid van systemen. Maar dit doet niet af aan het feit dat indexeringen in toenemende mate wel tot het aspiratieniveau van regelingen behoren. De voorwaardelijkheid van de indexeringstoezeggingen verstoort de symmetrie, omdat overrendement ten goede komt aan de actieven, terwijl onderrendement wordt afgewenteld op slapers en gepensioneerden. In de derde plaats hebben vooral slapers naar verhouding tot hun evenredig deelrecht te veel premie betaald; daar zou wel een betere behandeling tegenover mogen staan. En ten slotte is ook vanuit het generatieperspectief de symmetrie danig verstoord. De actieven van de jaren zeventig betaalden hoge premies en zien nu als gepensioneerde de huidige actieven profiteren van het rendement daarop.

Het belang van de onderlinge positie van actieven, slapers en gepensioneerden neemt toe. In de eerste plaats zorgt de vergrijzing voor een toenemende rijping, waardoor fluctuaties in het rendement steeds sterker doorwerken in de dekingsgraad. Daarnaast wordt steeds meer geprobeerd via risicodragende beleggingen het rendement te verhogen, waardoor de rendementsfluctuaties zullen toenemen. Beide effecten zorgen ervoor dat de veiligheidsklep van de voorwaardelijke indexering in de toekomst vaker zal moeten worden gebruikt. De rechtspositie van slapers en gepensioneerden wordt hierdoor verder ondermijnd (De Bekker 1994).

Een wetsvoorstel van Van Zijl (Tweede Kamer 26403) beoogt de zwakke positie van slapers en gepensioneerden in het beheer van pensioenfondsen te versterken door enige prioritering aan te brengen in de besteding van eventuele vrije

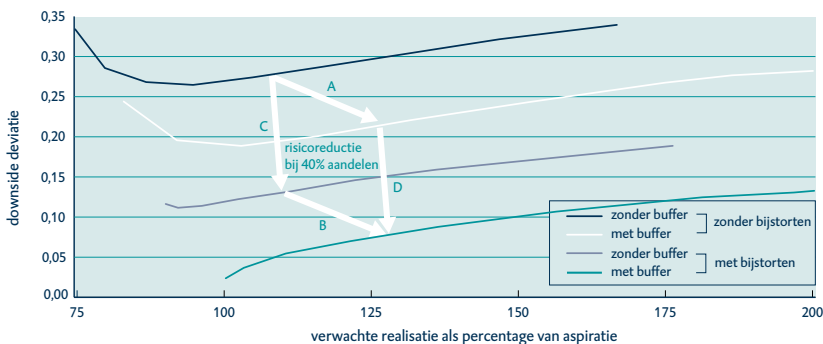
reserves. Het voorstel laat de definiëring van de vrije reserve aan het pensioenfonds over en bepaalt slechts dat pas tot premierestitutie of premieverlaging beneden een normpremie mag worden besloten, als in ten minste drie jaren indexering volgens de contractloonstijging heeft plaatsgevonden. Het wetsvoorstel creëert geen extra aanspraken indien een pensioenregeling loonindexering nastreeft (dit geldt voor 65% van de actieve deelnemers). Indien minder wordt nagestreefd dan loonindexering, legt het voorstel een bodem in de pensioenvoorziening in de vorm van een normpremie, zij het dat deze normpremie ook op een andere manier mag worden aangewend. Zodra de premie weer boven de normpremie uitstijgt, verdwijnen de extra aanspraken. Het wetsvoorstel laat de ruimte voor prudent handelen door beheerders van pensioengeld volledig intact, maar levert tegelijk wel een bijdrage aan de explicitering van de spelregels rond de indexering van pensioenrechten.

Optimalisering van bufferomvang en assetmix

Buffers stellen pensioenfondsen in staat op verantwoorde wijze risico's te nemen bij het beleggen van het pensioenvermogen. Een buffer heeft twee functies. In tijdelijk tegenvallende situaties geeft een buffer weerstand tegen onderdekking. Bovendien genereert een buffer zelfstandig rendement.¹¹ Bij veel pensioenfondsen is op dit ogenblik een buffer aanwezig van circa 25 procent.

Om het effect van buffers te illustreren is in de simulaties aangenomen dat het beleid erop gericht is deze situatie te continueren: er wordt premie bijgestort als de dekkingsgraad van het aspiratieniveau 115 procent bedraagt in plaats van de 90 procent uit paragraaf 6.3.1. Voor uitleg bij figuur 6.4 zij verwezen naar figuur 6.3. In figuur 6.4 is te zien dat het aanhouden van een buffer zowel in de variant zonder bijstortmechanisme (pijl A) als in de variant mét bijstortmechanisme (pijl B) leidt tot risicoreductie. Door de bovengenoemde functies van het buffer verschuiven de curven zowel naar beneden (weerstand tegen onderdekking) als naar rechts (meer rendement). De pijlen C en D geven de risicoreductie door het bijstortmechanisme zonder, dan wel met buffer. De kansen op een realisatieniveau beneden de 60 procent van het aspiratieniveau (zonder buffer 2%) worden met een gecombineerde strategie verwaarloosbaar klein.

Figuur 6.4 Risicoreductie voor een fonds door buffervorming: de gemiddelde realisatie van het aspiratieniveau tegen het neerwaartse risico (downside deviatie ten opzichte van dit aspiratieniveau)



Voorts blijkt uit de simulaties dat vooral het aanhouden van een buffer, meer dan het aanvangsbuffer zelf, bepalend is voor de betere resultaten bij buffervorming. Hieruit volgt dat de aanwezigheid van een buffer de directe consumptiewaarde ervan overstijgt. Wanneer een aanwezige buffer geconsumeerd wordt, gaat daarmee meer verloren dan deze enkele consumptiewaarde. Het doelgericht opbouwen van een aanvangsbuffer gaat ten koste van een bepaald cohort en is derhalve een overdracht *ex ante* naar toekomstige cohorten (zie hfdst. 4). De bereidheid om doelgericht een buffer op te bouwen is niet groot, omdat dit direct een hoger dan noodzakelijke premie impliceert.

Hierboven is gesignaleerd dat op dit ogenblik bij veel pensioenfondsen buffers aanwezig zijn die niet doelgericht zijn gevormd, maar zijn ontstaan als resultaat van loonmatiging en beurshausse. De aanwezigheid van een aanvangsdekkingsgraad van 125 procent is weliswaar het resultaat van de inspanningen van eerdere cohorten die in de jaren zeventig soms premies betaalden tot 25 procent, maar in het licht van het bovenstaande kan dit gezien worden als de uitkomst van een gunstig economisch scenario. Nu bovendien blijkt dat de aanwezigheid van zo'n buffer de directe consumptiewaarde ervan overtreft, is er reden te meer om de bestaande buffers eerder in stand te houden dan te consumeren. Ze zijn een uiting van risicosolidariteit tussen generaties.

6.3.3 RISICOSPREIDING: VOORWAARDELIJKE AANSPRAKEN

De analyses uit de voorgaande paragrafen laten zien dat het terugkoppelen van de dekkingsgraad naar de premie en het aanhouden van buffers effectieve middelen zijn om de neerwaartse risico's te beheersen. Toch blijven de risico's vrij groot dat het aspiratieniveau niet gehaald wordt: 25 procent in de meest gunstige variant, waarin zowel premie wordt bijgestort als het aspiratieniveau niet gehaald dreigt te worden, alsook wordt aangestuurd op het in stand houden van vermogensbuffers. Dit is niet bezwaarlijk, omdat de lat van het aspiratieniveau vrij hoog ligt, namelijk op welvaartsvastheid in zowel de werkzame als de gepensioneerde periode. Naar verwachting wordt die lat *gemiddeld* ruimschoots gehaald.

In het Pensioenconvenant (STAR 1997b) zijn kabinet en sociale partners overeengekomen de lasten van aanvullende pensioenregelingen te beheersen. Onder die beheersbaarheid valt het verwijderen van automatische koppelingen zoals onvoorwaardelijke indexeringen. Als het aspiratieniveau van een welvaartsvast pensioen niet wordt gehaald, kan derhalve het risico worden afgewenteld op de gepensioneerden: aan hen kan de indexering worden onthouden.

In het licht van bovenstaande risicoanalyse kan men zich afvragen of dit veiligheidsventiel daadwerkelijk voldoende veiligheid biedt. In de meest gunstige financieringsvariant bedraagt (bijstorten en buffers) bij een beleggingsportefeuille met 40 procent aandelen het *gemiddelde* realisatieniveau 120 procent van het aspiratieniveau, maar de *downside deviation* is 9 procent.

Als geen vermogensbuffer wordt aangehouden, bedraagt de kans dat de in eindloonregelingen onvoorwaardelijk geïndexeerde rechten van werkende deelnemers niet kunnen worden betaald, ook niet wanneer de rechten van de gepensioneerden worden bevroren, 6 procent (of meer, afhankelijk van de beleggingsportefeuille). Als wel een vermogensbuffer wordt aangehouden, kan deze kans gereduceerd worden tot minder dan 1 procent. Wanneer bij actieven de bereidheid bestaat tot bijfinancieren en wanneer buffers worden aangehouden, is de financiering redelijkerwijs voldoende solide voor nominale eindlooppensioenen.

Toch kan men zich afvragen of de lat van nominale pensioenen als ondergrens hoog genoeg ligt. Een periode van hoge inflatie kan pensioenrechten sterk in koopkracht doen dalen. Daarbij komt dat de gemiddelde blootstellingsduur aan inflatierisico (de pensioneringsfase) gemiddeld langer wordt met de toegenomen levensverwachting en de (vervroegde) flexibele pensionering. Door de risicotename dreigt de volatiliteit in de uitkomsten te groeien. Ook nemen de kansen dat de minimale lat niet wordt gehaald toe, als in de modellering minder gunstige gemiddelde waarden worden aangenomen voor (loon)inflatie. Dit betekent dat voor voldoende risicodraagvlak ook de rechten van de actieve deelnemers in de voorwaardelijkheid zouden moeten worden betrokken (zie ook Kuné 1999: 156 e.v.).

De huidige pensioensystemen bieden relatief veel zekerheid aan actieve deelnemers, waardoor de onzekerheid moet worden afgewenteld op gepensioneerden en slapers. Daardoor is de zekerheid van actieven schijnzekerheid: zij hopen immers ook als gepensioneerde te eindigen. In het verleden hebben bovendien economische fluctuaties betrekkelijk lange golfbewegingen laten zien, waardoor een cohort als gevolg van interferentie van veroudering en economische fluctuaties versterkte effecten kan ervaren. De huidige gepensioneerden waren in de jaren zeventig als actieve solidair en betaalden hoge premies. Nu zien zij als gepensioneerden het overrendement op hun premies naar de huidige actieven gaan. Vanuit rechtvaardigheidssoogpunt zou het daarom te verdedigen zijn om actieven, slapers en gepensioneerden gelijkjer te laten delen in de rendementsrisico's. Ook vanuit doelmatigheidssoogpunt is dit verdedigbaar: de *pooling* van risico's tussen generaties levert alle cohorten *ex ante* voordeel op.

Het bovenstaande leidt tot de conclusie dat systemen zo zouden moeten worden aangepast, dat meer risico bij de deelnemer komt te liggen. Onvoorwaardelijke toezeggingen aan actieve deelnemers in eindloonregelingen passen niet in dit beeld. In een middelloonregeling daarentegen kan het opgebouwde pensioenrecht per jaar worden vastgesteld. De indexering van die rechten kan onder dezelfde voorwaardelijkheid vallen als de indexering van de rechten van gepensioneerden. Dit betekent niet dat het aspiratieniveau van de pensioenregeling lager wordt. Naar verwachting zal het gestelde aspiratieniveau zelfs overtroffen worden. Het betekent wel dat er meer draagvlak komt voor risico's.

Als de actieve deelnemers meer in het risicodraagvlak worden betrokken, betekent dit dat pensioenregelingen opschuiven in de richting van *defined contribution* zonder de daaraan verbonden nadelen van een individuele pensioenopbouw. Er is een mooie tussenweg tussen de extreme risicoafwenteling naar de pensioenuitvoerder in klassieke *defined-benefit*regelingen en de extreme risicoafwenteling naar het individu in klassieke *defined-contribution*regelingen. Solidariteit tussen generaties heeft meerwaarde, maar wanneer er te veel van wordt gevraagd, is deze solidariteit niet houdbaar.

6.4 NAAR EEN GENERATIEBEWUST PENSIOENBELEID

Het idee kan postvatten dat een generatiebewust pensioenbeleid zich *uitsluitend* moet concentreren op de publieke sector, in het bijzonder de AOW. Niets is echter minder waar, aangezien de tweede pijler in het Nederlandse pensioenstelsel een complex stelsel van overdrachten bevat. In hoofdzaak zijn deze overdrachten intertemporeel, van de ene levensfase naar de andere. Maar er zijn ook overdrachten tussen individuen, zowel intragenerationeel als intergenerationeel. Deze overdrachten kunnen worden onderscheiden in herverdelende *ex-ante*-overdrachten op basis van subsidiërende solidariteit en niet-herverdelende *ex-post*overdrachten op basis van kanssolidariteit.

Intergenerationele solidariteit heeft meerwaarde

Via collectieve aanvullende pensioenregelingen kunnen cohorten onderling een verzekering afsluiten tegen risico's van inflatie en rendement. Binnen cohorten is een dergelijke verzekering niet mogelijk, omdat alle individuen van een cohort dezelfde economische omgeving delen. De intergenerationele *pooling* van risico's levert profijt op voor alle cohorten. De risicoreductie door deelname in een pensioenfonds in vergelijking met een situatie zonder risicodeling bedraagt in de hier gemodelleerde omgeving circa een derde. Bij een individu is de spreiding van het gerealiseerde pensioenresultaat rond het gemiddelde veel groter dan bij een fondsdeelnemer. Om voldoende zeker te zijn van zijn pensioen moet een individu met professionele beleggingskennis circa 25 procent meer investeren in zijn pensioen dan een fondsdeelnemer. *Gemiddeld* zal hij daarmee dan ook 25 procent meer pensioen opbouwen dan hij wenselijk achtte.

Herverdelende *ex-ante*overdrachten tussen cohorten kunnen worden toegeschreven aan demografisch niet-neutrale financieringswijzen. Ze hebben weinig te maken met het pensioensysteem op zichzelf, dat vooral bepaalt welke risico's verzekerd worden. Ze hebben nog minder te maken met het aspiratieniveau van pensioenregelingen. Te veel herverdeling *ex ante* kan de legitimiteit van collectieve pensioenregelingen ondermijnen, omdat per saldo sommige individuen, c.q. cohorten, voorspelbaar meer profiteren dan andere. Mogelijk zelfs zoveel meer dat sommige individuen, c.q. cohorten, verliezen in vergelijking met een strikt individuele pensioenopbouw. Als te veel solidariteit wordt gevraagd, gaan deelnemers proberen zich te onttrekken aan het collectieve systeem, dat daarmee onhoudbaar wordt.

Daarmee gaan ook de voordelen van de intergenerationale risicodeling in een collectieve regeling verloren. Efficiënter is het dan de pensioensystemen zodanig te hervormen dat ze demografisch neutraal en actuariel eerlijk gefinancierd worden, zodat het motief om te vertrekken verdwijnt. Hoe neutraler de financieringswijze, des te minder zullen de premies als een collectieve last worden ervaren.

Uit het bovenstaande volgt dat het ambitieniveau van de tweede pijler zodanig zou moeten zijn dat een doorsnedeelnemer aan de tweede pijler een acceptabel pensioen kan ontleen. De derde pijler zou gericht moeten zijn op die individuen die meer dan gemiddeld voor hun pensioen willen sparen: zij zijn voor het meerdere aangewezen op de minder efficiënte individuele weg. De legitimering van relatief omvangrijke verplichte regelingen vereist evenwel dat deze meer dan nu op individueel niveau waar voor hun geld moeten bieden. Dit impliceert dat de herverdeling *ex ante* vermindert ten opzichte van de huidige situatie.

Toenemende en onderschatte risico's door rijping en beleggingsstrategie

Naast de bovenstaande principiële pensioenafwegingen hebben de pensioenfondsen met het actuele probleem van een groeiende risicoblootstelling te kampen. De omvang van de risico's in aanvullende pensioenregelingen neemt toe om drie redenen. In de eerste plaats blijft het volume van opgebouwde rechten voorlopig nog meer groeien dan het premiedraagvlak. Dit betekent dat een steeds groter deel van de inkomsten van pensioenfondsen afkomstig is uit onzekere beleggingsopbrengsten. Fluctuaties hierin worden derhalve ook groter ten opzichte van het premiedraagvlak en kunnen steeds moeilijker gecompenseerd worden door veranderingen in de premie. De tweede risicobron ligt in de gewenning aan een hoog aspiratieniveau dat in de afgelopen jaren gemakkelijk gerealiseerd kon worden door toevallige historische omstandigheden. En ten slotte is de aard van de beleggingen een risicobron. Om zonder premiestijging het benodigde rendement voor welvaartsvaste pensioenuitkeringen te behalen, moet meer risicodragend worden belegd, waardoor de rendementsfluctuaties nog toenemen.

Buffers geven risicoreductie

Veel pensioenregelingen beschikken op dit ogenblik over vermogensbuffers als gevolg van loonmatiging en hoge rendementen in de afgelopen periode. Voor deze buffers is geen eenduidige eigenaar aanwijsbaar. Om de houdbaarheid van pensioenregelingen in slechte tijden te vergroten, is het beter aan te sturen op handhaving van deze buffers dan ze te consumeren in de vorm van terugstortingen of toekenning van extra pensioenrechten. De buffers vormen dan een overdracht naar toekomstige generaties. Door het aanhouden van een buffer verbetert het risicorendementprofiel aanzienlijk. Daarvan profiteert ook de huidige generatie. De waarde van pensioenbuffers overtreft dus de directe contante consumptieve waarde.

Uit de analyse in het voorgaande hoofdstuk volgt voorts dat het zeker niet verstandig is de vermogensbuffers te besteden aan een pijnloze omzetting van de VUT in een regeling voor flexibel pensioen, omdat dit:

- 1 een consumptieve aanwending is van deze buffers; en
- 2 de voor houdbaarheid gewenste toename van de arbeidsparticipatie van ouderen belemmert.

Toch blijkt dat ook bij het aanhouden van buffers en bij het minimaliseren van de risico's reële kansen blijven bestaan op onderdekking ten opzichte van het aspiratieniveau van welvaartsvaste pensioenen. In economisch ongunstige situaties is het premie-instrument niet meer voldoende krachtig om bij te sturen, omdat de premies uitstijgen boven de 25 procent van de pensioengrondslag. Het is daarom niet realistisch aan te nemen dat alle risico's kunnen worden afgewenteld op de premie. Wel is de financiering redelijkerwijs voldoende solide voor de garantie van nominale eindlooppensioenen.

Rechten van actieve deelnemers betrekken in risicodraagvlak

Nominale pensioenrechten stellen in een periode van flinke inflatie niet zoveel voor. De kans om tot zo'n ondergrens te zakken neemt echter af als het risico niet alleen wordt afgewenteld op de rechten van slapers en gepensioneerden, maar als ook de actieve deelnemers bereid zijn enig risico te dragen over de indexering van hun rechtenopbouw. Dit impliceert geen lager aspiratieniveau, alleen een grotere risicobereidheid. Daar staat een groter risicodraagvlak tegenover. Flexibele pensionering bijvoorbeeld geeft individuen een krachtig instrument om tegenvallende pensioenresultaten (lager dan het aspiratieniveau) te compenseren met later uittreden (later dan het aspiratieniveau). Bovendien is het risicodraagvlak van de totale rechtenopbouw (incl. actieven) ten opzichte van de rechtenopbouw van slapers en gepensioneerden dermate breed, dat de kans beperkt is dat dit draagvlak in de diepte moet worden aangesproken.

In eindloonregelingen is de rechtenopbouw van de actieven onvoorwaardelijk. Omdat het eindloon de uitkering bepaalt, ligt alle risico bij het pensioenfonds- dan wel de sponsor. In middelloonregelingen is het wel mogelijk risico's bij de actieve deelnemers te leggen via een rechtenindexering die gekoppeld is aan het gerealiseerde rendement. Een dergelijke pensioenregeling schuift ten opzichte van de huidige regelingen op in de richting van *defined contribution*. Dit impliceert niet dat het aspiratieniveau van pensioenregelingen lager zou moeten worden dan nu. Gemiddeld zullen de premies voor het huidige aspiratieniveau op een aanvaardbaar niveau kunnen blijven. Het impliceert wel dat actieven meer betrokken worden in het risicodraagvlak, waardoor niet alle risico's hoeven worden afgeschoven op de gepensioneerden. Het pensioenrecht kan lager uitvallen dan gepland, maar ook hoger.

De solidariteit tussen cohorten in een dergelijke regeling levert een aanzienlijke risicoreductie op ten opzichte van individueel sparen. Cohorten met pech in hun economische omgeving worden gesteund door cohorten met geluk.

Maar er zijn grenzen aan de solidariteit: als het echt slecht gaat, moet een cohort bereid zijn verlies te nemen. *Asset-liability-management* studies kunnen ertoe bijdragen dat spelregels voor de solidariteit tussen generaties worden geformuleerd; spelregels die enerzijds doelmatigheid bevorderen en anderzijds een faire verdeling van de risico's bewerkstelligen.

NOTEN

- 1 In combinatie met *asset-liability-management* wordt een realistische rendementsverwachting moeilijker operationaliseerbaar, omdat een deel van het extra rendement voortkomt uit risico: er is een kans op faillissement.
- 2 Een standaardvuistregel voor het percentage aandelen in de portefeuille: 100 – leeftijd.
- 3 Naarmate meer risico in de collectieve pensioenregeling van de tweede pijler bij de deelnemer wordt gelegd, zal deze deelnemer in de derde pijler meer risicomijdend worden, omdat rationele individuen hun risicoblootstelling over hun totale portefeuille inclusief collectief verzekerd pensioen zullen wegen.
- 4 Voor de empirische onderbouwing van dit hoofdstuk is een studieopdracht verleend aan ORTEC Consultants BV. Over deze studie zal uitgebreider worden gerapporteerd in een nog te verschijnen publicatie.
- 5 Het ligt voor de hand aan te nemen dat in zulke extreme situaties via premiekortingen op het vermogen wordt ingeteerd. Dit resulteert in een kleine gemiddelde verlaging van de premie. Het heeft echter weinig invloed op de neerwaartse risico's in economisch ongunstige situaties die hier centraal staan.
- 6 De individuele dekkingsgraad is hier op een bijzondere wijze gedefinieerd, namelijk als de verhouding tussen het feitelijk aanwezige kapitaal en het kapitaal dat aanwezig hoort te zijn op basis van de constante doorsneepremie bij de geprojecteerde rekenrente.
- 7 De hier genoemde kansen kunnen de *downside deviation* niet vervangen, omdat deze kansen betrekkelijk gevoelig zijn voor de keuzen van grensniveaus (hier 10, 5 of 1% kans respectievelijk 50 of 60% van het aspiratieniveau).
- 8 *Het Financieele Dagblad*, 21 sept. 1998 over Engeland: 600.000 Britten door overstap naar defined contribution, en invloed 'adviseurs' gedupeerd.
- 9 Het individu kan zijn positie ten opzichte van de fondsdeelnemer nog iets verbeteren door zijn beleggingsmix tijdsafhankelijk te kiezen met op jonge leeftijd veel aandelen en op latere leeftijd meer obligaties. Analyses laten zien dat hij hiermee wel zijn gemiddelde realisatie kan verhogen, maar dat het verlagen van het neerwaartse risico slecht lukt. Dit neerwaartse risico blijft hoger dan dat van een fonds dat voor 60% in aandelen belegt. Zowel fonds als individu kunnen daarnaast hun beleggingsmix aanpassen aan de dekkingsgraad. Naar verwachting zal het fonds hiervan meer profijt hebben dan het individu. Dit is echter een onderwerp voor nader onderzoek.
- 10 Zie bijvoorbeeld: N. van Rossum, 'Delen in winst'; *Elsevier*, 27-6-1998, blz. 86. M. Tamminga, 'Gouden bergen' en 'Wie profiteert'; *NRC*, 11-2-1998.
- 11 Er is nog een extra reden om een buffer aan te houden, die hier niet is gemodelleerd. Stel dat het rendement op het pensioenvermogen in enig jaar negatief is, hetgeen bij risicodragende beleggingen plausibel is. Indien een buffer aanwezig was, blijft de dekkingsgraad waarschijnlijk boven de 100 procent. Er is voldoende soliditeit om een periode met betere rendementen af te wachten; er blijft voldoende vermogen over om ook van dit hogere rendement te profiteren. Zonder buffer noopt de onderdekking tot het vermijden van risico's in de toekomst. Het is niet verantwoord het risico te lopen dat het vermogen volgend jaar

opnieuw moet worden afgewaardeerd. Daarom verschuift de vermogensbeheerder de portefeuillesamenstelling weg van de aandelen op het ogenblik dat deze laag gewaardeerd zijn, en kan hij niet profiteren van het waarschijnlijke herstel. Het ontstane tekort zal daardoor eerder door premies dan door rendement moeten worden ingelopen. En als de ruimte daarvoor ontbreekt, is er in het uiterste geval geen andere uitweg dan snijden in de pensioenrechten.

7 ZORG VOOR DE JEUGD ¹

7.1 INLEIDING

In dit hoofdstuk worden, in het perspectief van de levensloop, eerst de overdrachten op microniveau van zorg naar de jeugd bezien. Hieraan zitten twee kanten: de veranderingen in de omvang van deze overdrachten en de veranderingen in de fase in de levensloop waarin voor kinderen wordt gezorgd. Deze overdrachten in de privésfeer houden verband met collectieve overdrachten aan jong en oud. Daarom wordt tevens bezien wat deze ontwikkelingen betekenen voor een overheidsbeleid dat zoekt naar een verstandige (houdbare) verdeling van persoonlijke en collectieve zorgverplichtingen over de levensloop.

De overdrachten bij zorg en opvoeding kunnen worden afgeleid van het aantal kinderen in gezinnen en van de duur van het verblijf van die kinderen in die gezinnen. Als afgezien wordt van nuances, nemen de overdrachten aan zorg en opvoeding af bij een lager kindertal en toe bij een langere duur van de afhankelijkheid van de jongeren in de loop van hun leven (zie par. 7.2). Voor de belasting van de oudere cohorten met die overdrachten maakt het verschil in welke periode van de levensloop ouders kinderen verzorgen en opvoeden en wat dit betekent voor de inkomensontwikkeling (zie par. 7.3). Tot de ouders worden hierna overigens ook de verzorgers van kinderen in de privésfeer gerekend die geen ouder zijn. Paragraaf 7.4 behandelt de implicaties van de voorafgaande analyse voor de private en collectieve overdrachten bij een houdbare verdeling van zorg en zorgverplichtingen over de levensloop van individuen.

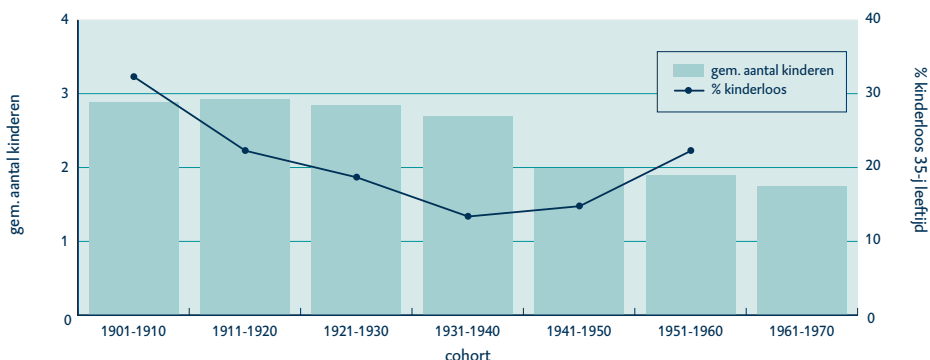
De ontwikkelingen in de bredere maatschappelijke context die een rol spelen bij de professionele zorg (die meestal collectief gefinancierd wordt) krijgen hier niet die aandacht die zij wel bij de zorg voor ouderen krijgen. De collectief gefinancierde professionele zorg voor de jeugd is veel minder omvangrijk, en is als overdracht tussen generaties minder een financieringsprobleem, althans als het onderwijs aan de jeugd buiten beschouwing blijft. Het onderwijs krijgt aandacht in een afzonderlijk hoofdstuk; in dit hoofdstuk wordt hieraan alleen aandacht gegeven als achtergrond bij de overdrachten binnen en aan huishoudens met kinderen. De figuren in dit hoofdstuk, en de in de tekst vermelde cijfers, zijn grotendeels gebaseerd op statistische informatie van het NIDI, waarvan een aparte publicatie verschijnt.

7.2 DE OVERDRACHT VAN ZORG

In de loop van de tijd neemt het aantal kinderen per cohort af. Uit figuur 7.1 volgt dat het kindertal in Nederland sterk is afgenomen, vooral onder cohorten die zijn geboren na 1930. Het aantal kinderen is gedaald van ongeveer drie kinderen naar 1,8 voor de jongste cohorten. Het percentage mannen en vrouwen dat op 35-jarige leeftijd nog kinderloos is, vertoont een U-vormige trend.

Onder vrouwen daalt het eerst van 32 naar 13 procent om vervolgens weer te stijgen. Het CBS gaat er in zijn bevolkingsprognoses van uit dat uiteindelijk ongeveer 20 procent van de cohorten geboren sinds de jaren zestig kinderloos zal blijven. Dit is overigens in historisch opzicht geen hoog percentage (in vroeger tijd bleven ook veel vrouwen kinderloos, wat ook uit figuur 7.1 blijkt. Nu krijgen zelfs meer vrouwen kinderen, maar zij krijgen gemiddeld wel minder kinderen).

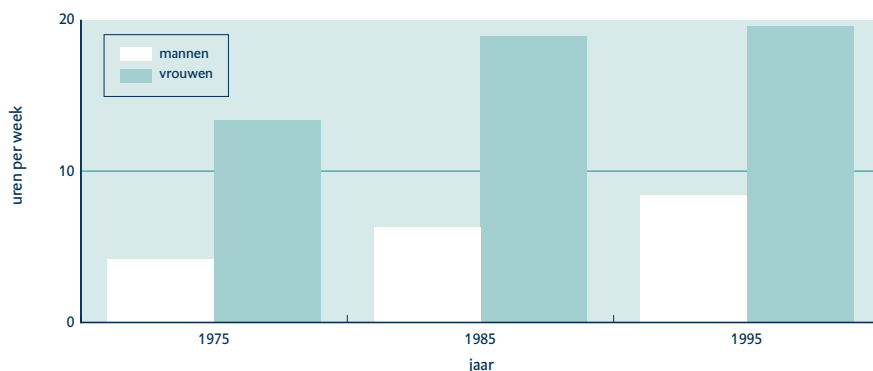
Figuur 7.1 Ontwikkeling in kindertal per vrouw



Bron: NIDI

Uit het dalend aantal kinderen zou men kunnen concluderen tot een vermindering van de omvang van de zorg besteed aan kinderen. Tegelijkertijd valt evenwel te constateren dat kinderen meer tijd vragen; per kind is meer tijd nodig. Uit gegevens over het aantal zorguren volgt dat ouders de laatste jaren, misschien in tegenstelling tot de verwachting, meer tijd zijn gaan besteden aan de zorg voor kinderen (zie figuur 7.2). Het zijn overigens vooral de vrouwen die zorgen voor kinderen. De toename van de tijd besteed aan zorg houdt ongetwijfeld verband met het feit dat steeds hogere eisen worden gesteld aan de zorg en de opvoeding van kinderen. Ook binnen de privésfeer gelden voor de zorg voor kinderen bijna professionele maatstaven.

Figuur 7.2 Uren per week voor zorg voor kinderen van 0-5 jaar

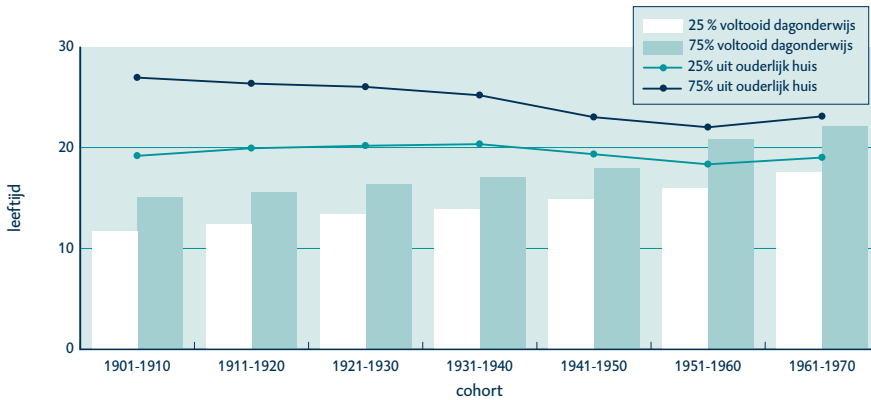


Bron: Van der Lippe 1997; SCP (TBO 1975-1995).

Duur van de afhankelijkheid van overdrachten

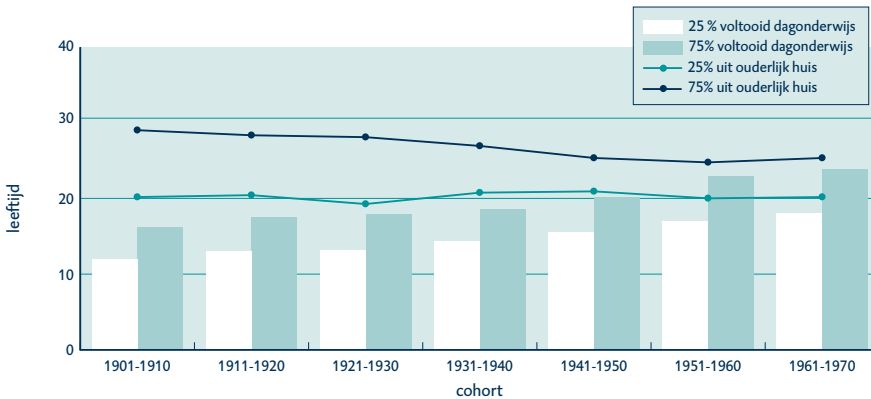
Niet alleen besteden de ouders per week meer tijd aan zorg voor kinderen, ook neemt de duur van de afhankelijkheid van kinderen toe. Dit valt af te leiden uit de leeftijd waarop jongeren betaalde arbeid gaan verrichten (zie par. 7.3) en het voltijdonderwijs hebben voltooid; zie figuren 7.3 en 7.4.

Figuur 7.3 Opleiding en het ouderlijk huis, vrouwen



Bron: NIDI

Figuur 7.4 Opleiding en het ouderlijk huis, mannen



Bron: NIDI

In de opeenvolgende cohorten is de leeftijd waarop jongeren het voltijdse opleidingssysteem verlaten sterk gestegen, tot een verschil van ongeveer zeven jaar tussen de cohorten geboren aan het begin van deze eeuw en de cohorten geboren in de jaren zestig. Nog tot aan de jaren zestig van deze eeuw hadden velen op 16-jarige leeftijd het onderwijs verlaten. Tegenwoordig is deze grens opgeschoven naar 20 jaar of ouder. Er is massaonderwijs ontstaan, eerst in het voortgezet onderwijs en nu langzamerhand ook op het niveau van het hoger onderwijs (zie ook hfdst. 9).

De verlengde onderwijsduur gaat gepaard met een toenemende duur van de afhankelijkheid van kinderen van collectieve overdrachten voor het onderwijs. Er is ook een toenemende duur van de afhankelijkheid van het ouderlijke gezin en een stijging van de belasting van dat gezin. Ouders besteden vaak veel tijd aan steun bij het onderwijs van kinderen en zij leveren voor oudere kinderen hieraan ook een belangrijke financiële bijdrage. Op grond van de opleidingscijfers valt dus een toenemende duur van de afhankelijkheid van kinderen van hun ouders constateren. Hiermee in tegenspraak lijkt de ontwikkeling naar de lagere leeftijd waarop het grootste deel het ouderlijk huis heeft verlaten. Daarbij zijn echter de volgende kanttekeningen te plaatsen.

Ten eerste zal het gemiddelde aantal thuiswonende kinderen dalen doordat velen in verband met de opleiding het ouderlijk huis verlaten. De afhankelijkheid van het ouderlijk gezin is dan echter nog niet voorbij.

Ten tweede gingen in vroeger tijd thuiswonende kinderen na het voor hen kortdurende onderwijs jong aan het werk. Het was vroeger normaal op de leeftijd van 16 jaar of eerder, direct na de lagere school, aan de slag te gaan en daardoor bij te dragen aan het gezinsinkomen van de ouders of te sparen voor het latere eigen gezin. Dit is echter verleden tijd. Zowel voor jongens als meisjes geldt nu dat zij op 16-jarige leeftijd nog lang niet aan een volledige baan toe zijn.

Dat blijkt ook uit statistische gegevens over onderwijsdeelname. Dit betekent dat er een toename is van private en collectieve overdrachten naar de jeugd, vooral ten behoeve van het volgen van onderwijs.

Conclusie: een verlengde duur van de eerste levensfase

De eerste levensfase (de jeugd) duurt langer. Er is een ontwikkeling naar het later dragen van maatschappelijke verantwoordelijkheid, waarbij de divergentie met de biologische ontwikkeling steeds is toegenomen, ook al doordat jongeren in biologisch opzicht steeds jonger volwassen worden. Deze late maatschappelijke verantwoordelijkheid heeft niet alleen consequenties voor de maatschappelijke overdrachten maar ook belangrijke gevolgen voor het vervolg van de levensloop.

Nu is het de vraag of het wel een teken van uitstel van zelfstandigheid is dat jongeren langer onderwijs volgen. Het hangt ervan af hoe zelfstandigheid wordt gedefinieerd. Als die wordt gezien als financiële onafhankelijkheid, als een vrijheid om als consument te kiezen, dan zijn jonge mensen tot op zekere hoogte zelfstandig. In een dergelijke consumptieve opvatting is de zelfstandigheid van studenten afhankelijk van de hoogte van de studiefinanciering. Tegen deze opvatting valt in te brengen dat in het algemeen, in alle tijden en beschavingen, de overgang naar volwassenheid wordt gemarkeerd door het moment waarop men een zekere verantwoordelijkheid kan dragen voor andere mensen, voor de ouders, voor een partner of voor eigen kinderen. Aan die verantwoordelijkheid komen jonge mensen tegenwoordig pas laat toe.

7.3 DE LEVENSLIOP VAN DE VERZORGERS

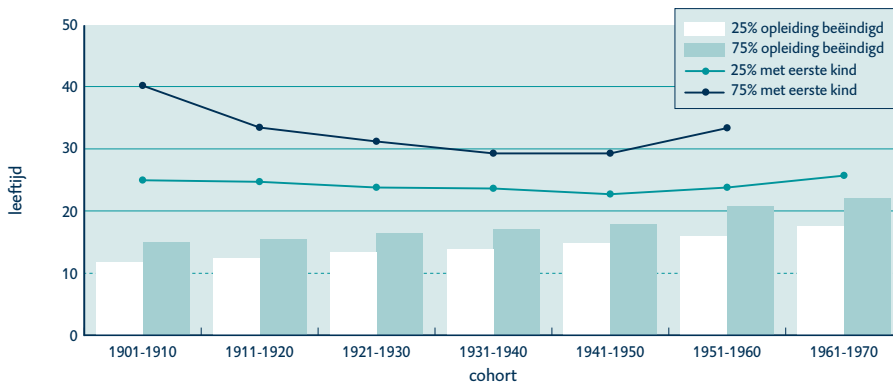
Het dalend aantal kinderen en de toename van de duur van de verantwoordelijkheid voor kinderen houden verband met de levensloop van hun verzorgers en opvoeders. Achtereenvolgens wordt nu ingegaan op:

- de leeftijden waarop per cohort de voltijdopleidingen worden beëindigd en men het eerste kind krijgt;
- de leeftijden waarop met kinderen wordt samengewoond;
- de participatie in betaalde arbeid;
- de ontwikkeling van het inkomen per huishouden.

Leeftijd einde opleiding en het eerste kind

In de figuren 7.5 en 7.6 worden de leeftijden weergegeven waarop men het eerste kind krijgt en waarop de opleiding is beëindigd. Uit de gegevens blijkt dat de leeftijd van de ouders waarop zij hun eerste kind krijgen, onder opeenvolgende geboortecohorten eerst sterk is gedaald om vervolgens weer te stijgen naar het oorspronkelijke hoge niveau. De mediane leeftijd ligt nu voor vrouwen, afhankelijk van het opleidingsniveau, tussen 25 en 32 jaar en voor mannen tussen 30 en 33 jaar. Het blijkt dat voor opeenvolgende cohorten beide leeftijden naar elkaar toegroeien, hoewel er voor de mannen recent weer enige divergentie te constateren valt.

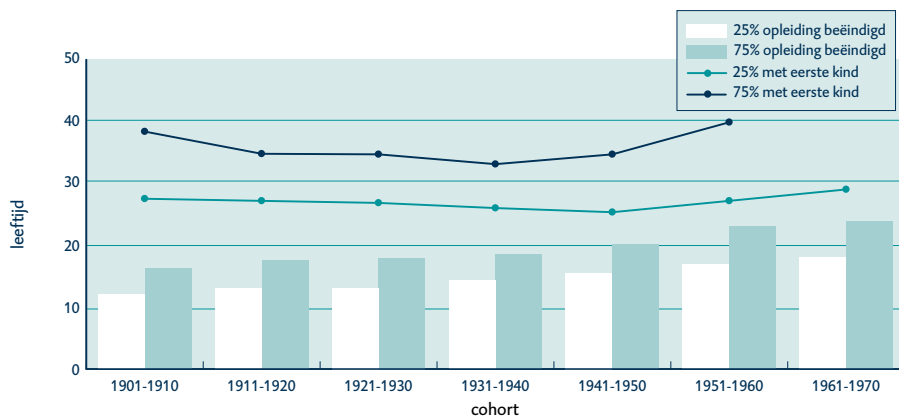
Figuur 7.5 Leeftijd einde opleidingen en het eerste kind, vrouwen



Bron: NIDI

De beschreven veranderingen in de levensloop hebben vooral gevolgen voor vrouwen. Vroeger ging de arbeidsfase voor hen aan de gezinsfase vooraf. Door de verlengde opleidingsduur – die ook gepaard gaat met een zelfstandig loopbaanperspectief voor vrouwen – schuift hun arbeidsfase op naar de gezinsfase, de fase in hun leven waarin zij kinderen krijgen.

Figuur 7.6 Leeftijd einde opleidingen en het eerste kind, mannen

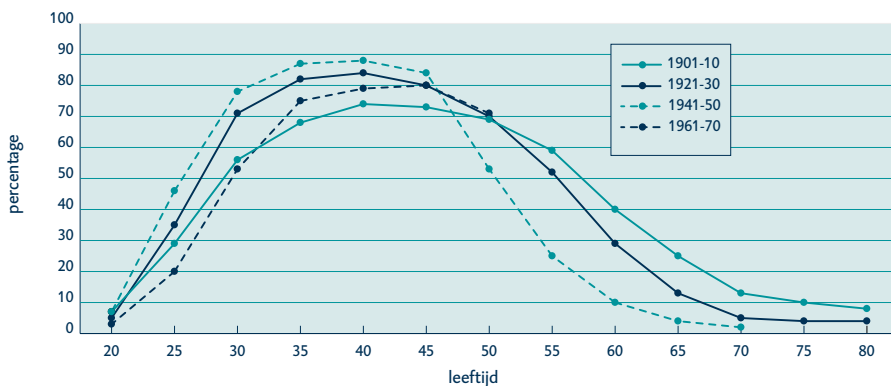


Bron: NIDI

Het samenwonen met kinderen op verschillende leeftijden

Figuur 7.7 geeft een beeld, naar leeftijd en geboortecohort, van het percentage vrouwen met thuiswonende kinderen. Hieruit volgt dat tussen 30 en 50 jaar, de levensfase waarin men tegenwoordig in principe betaalde arbeid verricht, het grootste deel van de vrouwen thuiswonende kinderen heeft.

Figuur 7.7 Percentage vrouwen met één of meer thuiswonende kinderen



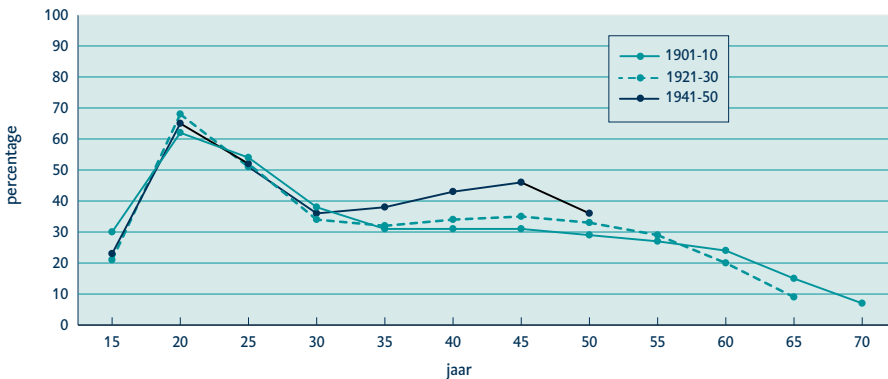
Bron: NIDI

In de opeenvolgende cohorten is aanvankelijk sprake van een sterke stijging in de percentages vrouwen die op relatief jonge leeftijd één of meer thuiswonende kinderen hebben, maar vervolgens treedt een nog scherpere daling op.

Hier zijn de gevolgen zichtbaar van de verschuivingen in leeftijd in de opeenvolgende cohorten bij het krijgen van het eerste kind en van de stijging van het percentage vrouwen dat in het geheel geen kind krijgt.

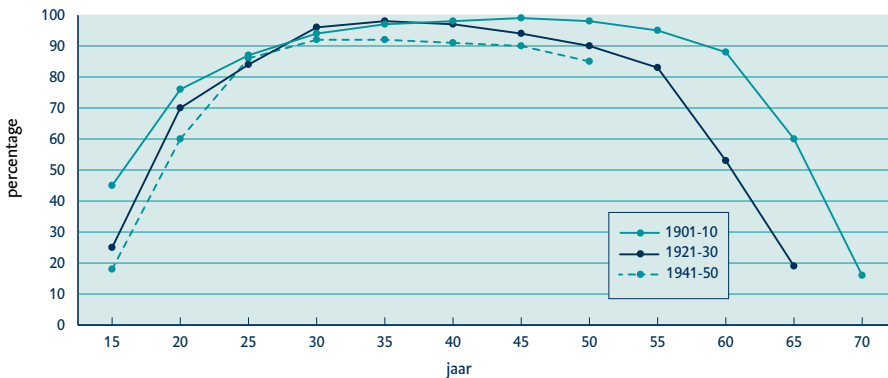
In de leeftijdscategorieën van 55 jaar en ouder is er in de opeenvolgende geboortecohorten een sterke daling opgetreden in het aandeel vrouwen dat thuiswonende kinderen heeft. De gevolgen van het afnemende kindertal zijn vooral op oudere leeftijd – vanaf ongeveer 50 jaar – zichtbaar in een afname van het percentage vrouwen dat nog kinderen in het huishouden heeft. Dit percentage is het geringst onder vrouwen uit het cohort 1941-1950. Die vrouwen worden gekenmerkt door én een relatief laag kindertal én een lage leeftijd bij het krijgen van kinderen. Bij de jongere cohorten neemt het percentage oudere vrouwen dat nog kinderen in huis heeft, weer toe. Dit komt doordat de leeftijd waarop zij kinderen krijgen stijgt. Een en ander heeft tot gevolg dat in de nabije toekomst weer rekening moet worden gehouden met een stijging van het aandeel vrouwen van 50 jaar en ouder met thuiswonende kinderen.

Figuur 7.8 Percentage vrouwen met voltijd- of deeltijdbaan



Bron: NIDI

Figuur 7.9 Percentage mannen met een voltijd- of deeltijdbaan



Bron: NIDI

Participatie in betaalde arbeid en de zorg voor kinderen

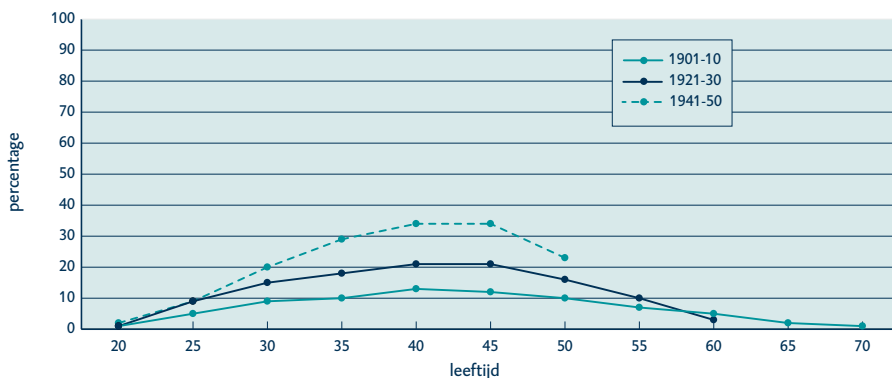
In opeenvolgende cohorten stijgt de leeftijd waarop men in de arbeidsmarkt gaat participeren; dit geldt voor mannen en vrouwen (zie figuren 7.8 en 7.9).

Op jonge leeftijd is de arbeidsparticipatie in de oudere cohorten hoger.

Uit figuur 7.8 volgt ook dat in de jongere cohorten sprake is van een stijgende arbeidsparticipatie op de leeftijd dat vrouwen in de gezinsfase terecht komen.

Dit blijkt ook uit figuur 7.10.

Figuur 7.10 Percentage vrouwen met een partner, thuiswonende kinderen en een betaalde baan



Uit meer specifieke gegevens van het NIDI volgt dat de toename van het combineren van werk- en gezinsrollen bij vrouwen vooral plaatsvindt via deeltijdwerk, maar dat toch ook het aandeel vrouwen dat voltijdwerk en ouderschap combineert, toeneemt.

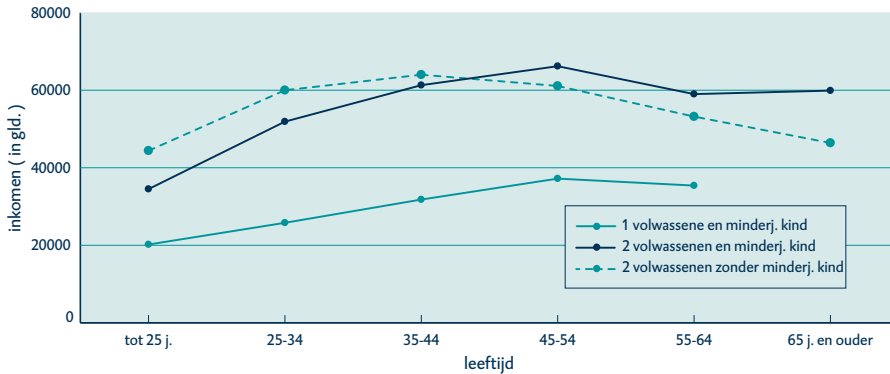
De fasering van de levensloop van vrouwen verandert. Vroeger ging hun arbeidsfase vooraf aan de gezinsfase. Voor de jongste cohorten overlappen deze twee fasen elkaar. Dit is mede een gevolg van de verlengde opleidingsduur en het daaruit volgende stijgende opleidingsniveau. Uit hier niet vermelde gegevens van het NIDI blijkt dat in het algemeen het opleidingsniveau van de opeenvolgende cohorten enorm is gestegen. De meerderheid van mannen en vrouwen geboren aan het begin van deze eeuw heeft slechts de lagere school of een deel daarvan afgerond. Van de mannen en vrouwen geboren tussen 1961 en 1970 voltooide meer dan zestig procent een opleiding op minimaal havo- of mbo-niveau. Vrouwen geboren aan het begin van deze eeuw hadden nog een aanmerkelijke achterstand in bereikt opleidingsniveau, maar zij hebben deze achterstand ondertussen vrijwel geheel weggewerkt.

Een hogere belasting of daling van besteedbaar inkomen

Welk inkomen kunnen gezinnen, rekening houdend met hun samenstelling, besteden in vergelijking met het besteedbaar inkomen van andere huishoudens? Bij een vergelijking van verschillende leeftijdscategorieën, valt op dat het krijgen van kinderen veel verschil maakt voor het inkomen. Dit volgt uit de figuur 7.11, waarin de voorlopige uitkomsten van een inkomensonderzoek van het CBS over het jaar 1997 worden weergegeven.

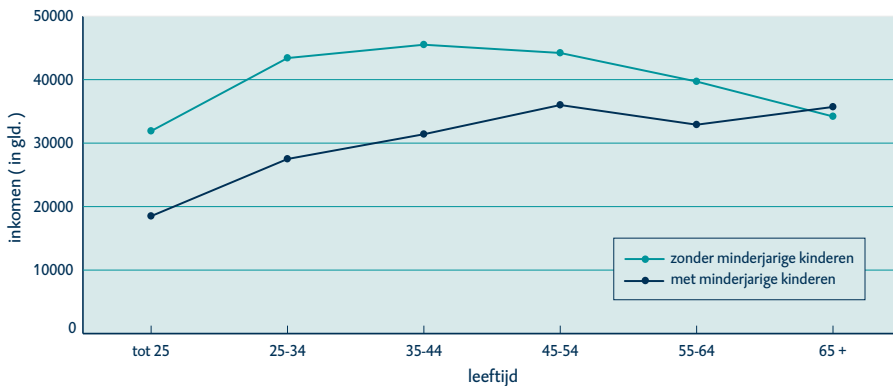
Het in dit diagram beschreven inkomen is het bruto inkomen verminderd met betaalde premies voor verzekeringen en belastingen. Huishoudens van jongere volwassenen zonder kinderen hebben een hoger inkomen dan huishoudens met kinderen. Deze situatie verandert bij stijgende leeftijd van de ouders; kennelijk verkeren personen waarvan op oudere leeftijd nog minderjarige kinderen thuis wonen, gemiddeld in een welvarender positie.

Figuur 7.11 Besteedbaar inkomen naar huishoudenstype, 1997



Bron: CBS

Figuur 7.12 Gestandaardiseerd inkomen in meerpersoonshuishoudens naar leeftijd hoofd huishouden, 1997



Bron: CBS

Men kan de inkomensoverzichten ook op een andere manier weergeven, door rekening te houden met de verschillen in omvang van huishoudens en wegingsfactoren toe te passen (zie figuur 7.12). Het gestandaardiseerde inkomen in dit diagram is berekend door het besteedbaar inkomen te corrigeren voor verschillen in huishoudenssamenstelling. Bij deze correctie wordt rekening gehouden met eventuele schaalvoordelen. Alle inkomens worden hierbij herleid tot het inkomen van een eenpersoonshuishouden.

De verschillen in inkomen tussen leden van huishoudens met en zonder kinderen worden nu nog duidelijker, vooral voor de leden van huishoudens waarvan de ouders van de kinderen nog jong zijn.

De besproken figuren hebben betrekking op een momentopname. Te verwachten valt dat het voortbestaan van het nu bestaande patroon van de koopkrachtontwikkeling in de levensloop in de toekomst een probleem wordt. Dan zal door de verwachte sterke vergrijzing, ook van de leeftijdscategorie, aan het begin van de gezinsfase, die een relatief laag inkomen heeft, een hogere bijdrage worden verwacht voor oudere leeftijdscategorieën.

Conclusie: een toename van verplichtingen in de tweede levensfase

Jonge mensen zullen zich als zij eenmaal in maatschappelijk opzicht volwassen zijn, volledig moeten inzetten. Kinderen moeten verzorgd worden terwijl beide ouders werken aan hun loopbaan, waarbij zij – gegeven de tegenwoordig korte duur van de arbeidsperiode – hard zullen moeten werken, zeker als zij vroeg met betaald werken zullen willen stoppen. Vooral vrouwen zorgen voor kinderen. De fase in de levensloop van vrouwen waarin kinderen worden verzorgd, valt steeds meer samen met de arbeidsfase. Wat dit betreft kan men spreken van een dubbele belasting, althans als er sprake is van het verrichten van betaalde arbeid. De prijs van het voorkomen van deze belasting is een daling van het gezinsinkomen. Dit laatste is weer een probleem doordat juist personen in de tweede levensfase in hoge mate het financiële draagvlak moeten bieden voor collectieve overdrachten, onder andere ook naar het oudere deel van de bevolking.

7.4 EEN HOUBBARE VERDELING VAN ZORG EN ZORGVERPLICHTINGEN OVER DE LEVENSLLOOP

De gemeenschap geeft steun aan de zorg voor kinderen in het gezin (het begrip gezin verwijst hier naar een huishouden van één of meer volwassenen met kinderen). Dit houdt verband met een belangrijke functie van het gezin, namelijk het bijdragen aan het voortbestaan van de samenleving doordat:

- a voor kinderen wordt gezorgd, die later de taken van de oudere generaties zullen overnemen;
 - b hier een overdracht plaatsvindt van maatschappelijke normen en waarden.
- Op het onder b genoemde externe effect van de zorg voor en de opvoeding van kinderen wordt hier niet nader ingegaan; dit is in de Nederlandse verhoudingen geen expliciet doel van overheidsbeleid, het blijft meer impliciet (zie ook: *Maatschappelijke positie en de functie van het gezin*, 1996).

De keuze die gemaakt wordt bij de vorm waarin de steun aan gezinnen wordt gegeven, houdt wel verband met expliciete doelstellingen. In het verleden werd inkomensbeleid gevoerd waardoor getracht werd te garanderen dat gezinnen met één kostwinner in elk geval een inkomen op het bestaansminimum hadden. Tegenwoordig valt de gekozen vorm voor de steun bij zorg en opvoeding van kinderen te verbinden met de bevordering van de arbeidsparticipatie in het

algemeen en van vrouwen in het bijzonder. In het beleid ontbreekt echter een duidelijk besef van het cumulatieve effect van beleid op diverse terreinen – inkomensbeleid, participatiebevordering maar ook onderwijs – op de overdrachten die binnen en via het gezin naar de jongere generaties plaatsvinden.

Binnen en via gezinnen vinden overdrachten plaats van eerdere naar latere cohorten. Gezien de verwachte vergrijzing ontstaan risico's voor de houdbaarheid van dit systeem van overdrachten. In hoge mate moeten de overdrachten naar ouderen opgebracht worden door personen in de tweede levensfase. Dit is tevens de levensfase waarin ook overdrachten moeten plaatsvinden naar de jeugd. Uit de voorgaande beschrijving is gebleken dat er een daling van het inkomen in de levensloop kan ontstaan door het feit dat men op een bepaalde leeftijd de gezinsfase bereikt. Het is in elk geval een levensfase waarin een hogere belasting plaatsvindt, vooral van vrouwen.

Op deze wijze kan een vergrijzing van de bevolking die de personen in de tweede levensfase extra zwaar belast, ook een risico inhouden voor de overdrachten naar de jeugd. Het willen vermijden van dit risico zou een tweesporenbeleid kunnen ingeven:

- a een poging het gezinsinkomen dat besteed wordt aan overdrachten aan de jeugd, te waarborgen door verdere stijging van de arbeidsparticipatie van vrouwen;
- b het versterken van de basis voor deze overdrachten via belastingen en sociale zekerheid.

Arbeidsparticipatie en de inkomens van gezinnen

Verhoging van het gezinsinkomen door verdere stijging van de arbeidsparticipatie zou wellicht bevorderd kunnen worden door verdere uitbreiding van de overheidssteun aan kinderopvang en zorgverlof. Hiervoor zijn ook andere goede redenen (zie ook hfdst. 5). Aan de andere kant kan dit ook resulteren in een hogere belasting van de verzorgers van kinderen in de privésfeer.

In het overheidsbeleid tot halverwege de jaren negentig gaat de aandacht vooral uit naar de bevordering van de arbeidsparticipatie van vrouwen (zie o.a. ministerie van SoZaWe 1999; Koopmans en Stavenuiter 1999). Niettemin blijkt bij internationale vergelijking dat de steun van de gemeenschap aan de combinatie van arbeid en zorg door vrouwen in ons land nog beperkt is. Men moet dan wel overwegen dat in Nederland veel banen in deeltijd bezet worden en dat er bovendien enige flexibiliteit mogelijk is in de combinatie van arbeid en zorg door regelingen voor arbeidsduurverkorting.

Op de vraag of verdere uitbreiding van de steun bij de combinatie arbeid en zorg, bijvoorbeeld in meer verlof- en kinderopvangregelingen, in Nederland zal leiden tot een hogere arbeidsparticipatie van vrouwen, met gunstige effecten voor het besteedbaar inkomen, is moeilijk een ondubbelzinnig antwoord te geven. Het vermoeden van het bestaan van een kloof tussen wens en werkelijkheid op dit punt wordt vooral afgeleid uit onderzoek waarin door vrouwelijke ondervraagden werd gezegd dat zij betaald werk zouden willen gaan verrichten, of meer uren zouden willen gaan werken, bij verbeterde mogelijkheden voor de combinatie van arbeid en zorg. Daarbij bestaat wel een verschil in ambitie naar opleiding. Vooral hoger opgeleiden vrouwen zouden dit willen (Expertmeeting Arbeid en Zorg 1999).

Op dit onderwerp, de arbeidsparticipatie van vrouwen, wordt verder ingegaan in een rapport van de WRR dat in de loop van 2000 zal verschijnen en dat de arbeidsparticipatie breed behandelt.

Inkomensbeleid

Er bestaat een veelheid van regelingen die gericht zijn op financiële steun aan gezinnen bij de verzorging en opvoeding van kinderen (onder andere kinderbijslag en studiefinanciering). Enerzijds is het beroep op deze regelingen vermindert door de daling van het aantal kinderen, anderzijds is dit toegenomen door de verlengde duur van de eerste levensfase. Een houdbaar systeem van overdrachten aan de jongere generatie vereist derhalve dat inkomenssteun voor gezinnen wordt betrokken bij afwegingen rond de collectieve uitgaven die voor ouderen bestemd zijn (AOW, zorg); hierbij zal dienen te worden gezocht naar een relatieve verlichting van de belasting van personen met kinderen, die immers niet alleen een bijdrage moeten leveren voor de overdrachten aan ouderen, maar die ook zorgen voor overdrachten aan de jeugd. Een houdbaar systeem van overdrachten kan dus leiden tot een relatieve verzwaring van de collectieve lasten voor personen die geen kinderen hebben, of die niet meer of nog niet in de gezinsfase verkeren.

Gezinsbeleid

In verband met de voorgaande analyse zijn voor beide richtingen van beleid (verhoging arbeidsparticipatie en waarborgen inkomenssteun) argumenten te geven, waarbij er nog wel enige onzekerheid is over de feitelijke verhoging van de arbeidsparticipatie die metterdaad gerealiseerd kan worden en over een mogelijk negatief effect in de vorm van een hogere belasting van de verzorgers van kinderen. Het probleem is misschien vooral gelegen in de afstemming van de verschillende soorten maatregelen op elkaar door middel van inkomens-, onderwijs- (studiefinanciering) en arbeidsmarktbeleid. Die afstemming kan gerealiseerd worden in de vorm van een gezinsbeleid. Het gaat dan in het bijzonder om steun aan huishoudens van jonge gezinnen, waarvan in toenemende mate een sterke belasting plaatsvindt, in het bijzonder van de vrouwelijke volwassenen in die gezinnen. Overigens kan, als dit de voorkeur verdient, een dergelijke afstemming ook plaatsvinden onder de noemer van 'emancipatiebeleid en zorg voor kinderen', of jeugdbeleid (zie ook De Hoog 1995).

Een breder perspectief

De voorgaande beschouwing veronderstelt een continuering van de nu waargenomen ontwikkelingen in de levensloop van de jongere cohorten. Het is evenwel denkbaar de zorg voor de jeugd in een breder perspectief te plaatsen en de vraag te stellen of de ontwikkeling van de levensloop nu optimaal is, een levensloop waarin:

- lang onderwijs wordt gevolgd;
- kinderen op relatief hoge leeftijd van de ouders worden geboren;
- men in de gezinsfase in principe ook aan hoge eisen van de arbeidsmarkt moet voldoen, mede om financieel in staat te zijn relatief vroeg met pensioen te gaan.

In een meer adequate levensloop voor ouders van kinderen, ook ten behoeve van het draagvlak voor collectieve voorzieningen in een vergrijzende samenleving, zou er meer spreiding zijn van betaalde arbeid, zorgverplichtingen, vrije tijd en onderwijs. Dit zou kunnen betekenen dat:

- het jeugdonderwijs een kortere periode beslaat;
- men op jongere leeftijd kinderen krijgt, waarbij niet alleen vrouwen maar ook mannen in staat zijn arbeid en zorg te combineren;
- ook na het jeugdonderwijs onderwijs wordt gevolgd;
- men langer actief blijft op de arbeidsmarkt, dus ook na de nu gebruikelijke dalende uitredingsleeftijd.

7.5 CONCLUSIES

Het aantal kinderen per cohort vermindert. Hieruit kan men niet afleiden dat het totaal van de overdrachten aan de jeugd ook afneemt. Men kan niet spreken van een afname in tijd die men aan de zorg voor kinderen besteedt.

Jonge mensen zullen zich, als zij eenmaal in maatschappelijk opzicht volwassen zijn, volledig moeten inzetten. Kinderen moeten verzorgd worden terwijl beide ouders werken aan hun loopbaan, waarbij zij – gegeven de tegenwoordig korte duur van de arbeidsperiode – hard zullen moeten werken, zeker als zij vroeg met betaald werken zullen willen stoppen. Vooral vrouwen zorgen voor kinderen. Dit betekent dat de veranderingen in levensloop van vrouwen, die ingrijpender zijn dan die van mannen, hiervoor consequenties kunnen hebben. De fase in de levensloop waarin kinderen worden verzorgd, valt nu samen met de arbeidsfase. Wat dit betreft kan men spreken van een dubbele belasting, althans als er sprake is van betaalde arbeid. De prijs van het voorkomen van deze belasting is een daling van het gezinsinkomen. Dit laatste is weer een probleem doordat personen in de tweede levensfase in hoge mate het financiële draagvlak moeten bieden voor collectieve overdrachten, onder andere naar het oudere deel van de bevolking.

Uit de analyse is gebleken dat er een daling van het inkomen in de levensloop ontstaat doordat men op een bepaalde leeftijd de gezinsfase bereikt. Het is een levensfase waarin een hoge belasting plaatsvindt, vooral van vrouwen.

Dit zou kunnen leiden tot een beleid langs twee sporen:

- a een poging het gezinsinkomen dat besteed wordt aan overdrachten aan de jeugd, te waarborgen door verdere stijging van de arbeidsparticipatie van vrouwen;
- b het versterken van de basis voor deze overdrachten via belastingen en sociale zekerheid.

Naar uit de analyse blijkt, valt voor beide soorten maatregelen wat te zeggen, waarbij er nog wel enige onzekerheid is over het effect van de eerstgenoemde maatregel. Hierbij is het probleem misschien vooral gelegen in de afstemming op elkaar van inkomens-, onderwijs- en arbeidsmarktbeleid. Als men dit zou willen, zou men de integratie van de verschillende soorten maatregelen kunnen realiseren in de vorm van een gezinsbeleid.

In een breder perspectief, waarbij niet wordt verondersteld dat nu waargenomen ontwikkelingen in de levensloop van de jongere cohorten zich voortzetten, wordt gezocht naar meer spreiding van betaalde arbeid, zorgverplichtingen, vrije tijd en onderwijs over de levensloop. Dit zou kunnen betekenen dat het jeugdonderwijs een kortere periode beslaat, dat men op jongere leeftijd kinderen krijgt, waarbij niet alleen vrouwen maar ook mannen arbeid en zorg combineren, dat men onderwijs blijft volgen en ook na de nu gebruikelijke dalende pensioenleeftijd actief blijft op de arbeidsmarkt.

NOTEN

- 1 Met dank aan drs. P. Cuyvers van de Nederlandse Gezinsraad voor de door hem verstrekte informatie ten behoeve van in dit hoofdstuk behandelde onderwerpen.

8 ZORG VOOR OUDEREN

8.1 INLEIDING

Gedurende de gehele levensloop geven en ontvangen wij zorg. In dit hoofdstuk worden de zorgoverdrachten naar ouderen gezien als *intertemporele* overdrachten: overdrachten in de loop van het eigen leven. Eerder is vastgesteld dat overdrachten tussen generaties – of zij nu een intertemporeel of een intergeneratieel karakter hebben – moeilijk beoordeeld kunnen worden in termen van rechtvaardigheid. Een beoordeling van de houdbaarheid van de huidige patronen van overdrachten is echter wel mogelijk. Ook is aangegeven dat bij de analyse van de verhouding tussen generaties een onderscheid dient te worden gemaakt tussen het micro- en het macroniveau. Met name voor de zorg is in de loop der jaren een omvangrijk systeem van collectieve voorzieningen ontstaan dat naast de zorg door familie en sociale netwerken functioneert en dat ook van invloed is op de verhoudingen tussen generaties op microniveau. In de ouderenzorg is bovendien sprake van een wisselwerking tussen de zorg die door verwanten wordt verleend en de zorg die op basis van collectieve financiering wordt geleverd.

In dit hoofdstuk staan de houdbaarheid van het huidige patroon van overdrachten en het micro-/macrovraagstuk centraal. In hoeverre zijn de zorgoverdrachten naar ouderen, zoals die gedurende de levensloop in de collectieve en particuliere sfeer plaatsvinden, op termijn houdbaar? Dient te worden gezocht naar een andere zorgbalans over de levensloop?

Achtereenvolgens worden de volgende onderwerpen besproken. Eerst wordt een korte omschrijving gegeven van typen zorg (par. 8.2) en worden enkele basisaspecten van het ouder worden in Nederland besproken (par. 8.3). In paragraaf 8.4 wordt vervolgens ingegaan op de zorg voor ouderen in de privésfeer, waarna paragraaf 8.5 dieper ingaat op de informele zorg en de thuiszorg. De zorg voor ouderen in de publieke sfeer staat centraal in paragraaf 8.6. De conclusies over de zorgbalans worden in paragraaf 8.7 in kaart gebracht. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een bespreking van de mogelijke consequenties voor het ouderenbeleid van de overheid (par. 8.8).

8.2 TYPEN ZORG

Bij de overdrachten van zorg kan een onderscheid worden gemaakt tussen zorg als formele en zorg als informele activiteit. Informele activiteiten vinden plaats binnen het huishouden, formele zorgarbeid vindt vooral plaats in bedrijven en andere organisaties.¹ Een tweede verschil hangt hiermee samen en heeft te maken met de relatie tussen producent en gebruiker. In het algemeen zijn formele goederen te koop op de markt en worden informele goederen geproduceerd en geconsumeerd binnen een huishouden (Kazemier en Exel 1992: 2-3). Dit laatste geldt echter niet voor het vrijwilligerswerk, een vorm van zorg die

wordt georganiseerd. Vrijwilligerszorg heeft wel gemeen met de zorg binnen het huishouden dat het zorgaanbod niet te koop is en geen bijdrage levert aan het nationale inkomen zoals dat nu is gedefinieerd. Overigens leidt vrijwilligerszorg wel anderszins tot ruilverhoudingen: ik doe iets voor jou wat jij niet kunt en omgekeerd. Dit onderscheid is weergegeven in tabel 8.1.

Tabel 8.1 Indeling typen van zorg

	informele activiteit	formele activiteit
onbetaald	zorg binnen huishouden en van familie en kennissen: zelfzorg en mantelzorg	vrijwilligerswerk en georganiseerde burenhulp
betaald	nevenactiviteiten van beroepskrachten	zorg door beroepskrachten in de gezondheidszorg en maatschappelijke dienstverlening

Twee visies op het primaat in de zorg

In de discussie over zorg wordt geredeneerd vanuit twee perspectieven, vanuit de professionele zorg en vanuit de zelfzorg. Volgens professionele inzichten gaat het in de zorg vooral om expertise: zorg is het handelen dat wordt geleid door kennis over hoe de eigen of andermans gezondheid kan worden bevorderd, instandgehouden of hersteld. In deze benadering moet zorg, voor zover relevant in termen van gezondheid, worden gedefinieerd vanuit de professionele zorg. Zelfzorg en mantelzorg zijn hieraan complementair en vloeien hieruit voort.

Aan de andere kant is het beeld dat in het overheidsbeleid bestaat over de bijdrage van zelfzorg en mantelzorg aan de gezondheid, overwegend positief. Bij de discussie over keuzen in de zorg wordt vaak het argument gebruikt dat de bevolking te gemakkelijk, en ook steeds meer, gebruik maakt van de formele en betaalde zorg. In plaats hiervan zou vaker een beroep moeten worden gedaan op de informele zorg. Het gaat dan vooral om verzorging (dus: *care* en niet *cure*) door familieleden, burens, enzovoort.

De vraag is dan natuurlijk of de informele zorg (mantelzorg) zo kan worden ingericht dat deze de betaalde en formele zorg kan vervangen. Omdat de mogelijkheden tot substitutie nog onzeker zijn, bestaat er kritiek op de keuze voor het primaat van de zelfzorg/mantelzorg. Het vertrouwen in de werking van zelfzorg en mantelzorg zou empirisch niet zijn onderbouwd. Bij de argumenten die in het beleid worden gebruikt, zou te weinig rekening worden gehouden met het feit dat in Nederland mantelzorg al op grote schaal wordt geboden (voor een overzicht: Tjadens en Duijnste 1998). Het is dan de vraag of de omvang van de mantelzorg verder kan stijgen, gegeven het aantal eenpersoonshuishoudens dat toeneemt omdat er steeds meer hoogbejaarden zijn. Substitutie tussen beide vormen van zorg ligt dan niet in de lijn der verwachtingen.

De betekenis van het sociale netwerk voor de gezondheid en het gebruik van de gezondheidszorg

Nog twee aspecten zijn van belang bij de discussie over de balans tussen professionele zorg, zelfzorg en mantelzorg. Ten eerste speelt de eigen directe omgeving (het sociale netwerk) een belangrijke rol bij medische consumptie. Opvattingen over ziekte en zorg van gezinsleden stemmen met elkaar overeen (Mootz 1981) en deze hebben weer een grote invloed op de vorm van zorg waarvoor de patiënt kiest. Er is nog relatief weinig bekend over de wijze waarop gezondheidswaarden en -normen binnen sociale netwerken vorm krijgen en worden overgedragen. Het ziet er echter naar uit dat sommige netwerken medicaliserend zijn en andere niet. Met andere woorden: netwerken spelen niet alleen een rol als het gaat om het al dan niet geven van mantelzorg, maar ook als het gaat om de wijze waarop met ziekte en gebrek wordt omgegaan.

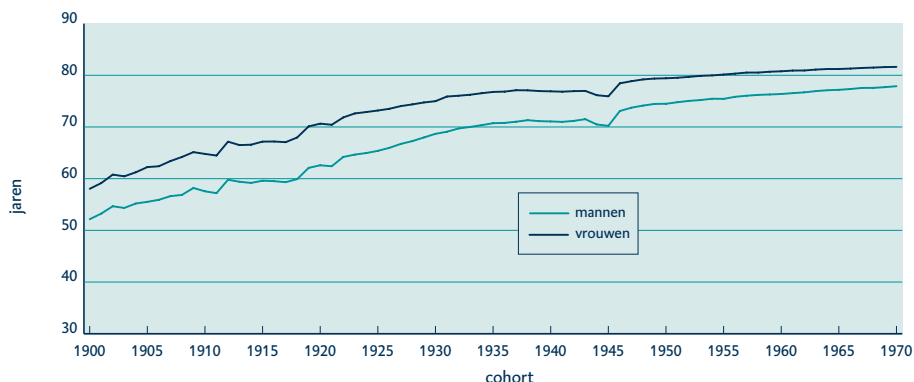
Ten tweede is uit onderzoek gebleken dat de relatie tussen sociale netwerken en gezondheid niet eenduidig is (Schrameijer 1992). De meeste mensen nemen (terecht) aan dat betekenisvolle betrekkingen tussen mensen de gezondheid zullen bevorderen. Zo ontstaat het idee dat sociale steun, mantelzorg, in de samenleving gemakkelijk te identificeren en misschien zelfs te manipuleren valt. Maar de wijze waarop zorg, hulp en steun in de alledaagse werkelijkheid worden ervaren, neemt voor iedereen in een specifieke situatie een speciale en persoonlijke vorm aan.

Tegen deze achtergrond is het dan ook de vraag of vormen van informele zorg bevorderd kunnen worden en of hiermee de kosten van de gezondheidszorg bespaard kunnen worden. In paragraaf 8.4 zal dit punt terugkomen.

8.3 OUDER WORDEN IN NEDERLAND

8.3.1 DEMOGRAFISCHE ONTWIKKELINGEN

In de loop van de tijd is de levensverwachting van de opeenvolgende cohorten sterk gestegen (zie figuur 8.1). Mannen die aan het begin van deze eeuw zijn geboren (1901-1910), werden gemiddeld bijna 56 jaar, terwijl de mannen uit de jongste cohorten (1961-1970) naar verwachting gemiddeld op 77-jarige leeftijd zullen sterven. Vrouwen die aan het begin van deze eeuw zijn geboren, stierven op gemiddeld 62-jarige leeftijd en voor vrouwen uit de jongste cohorten wordt verwacht dat zij gemiddeld 81 jaar oud worden. De levensverwachting is dus met respectievelijk 21 en 19 jaar gestegen.

Figuur 8.1 Gemiddelde levensverwachting bij de geboorte, cohorten 1900-1970

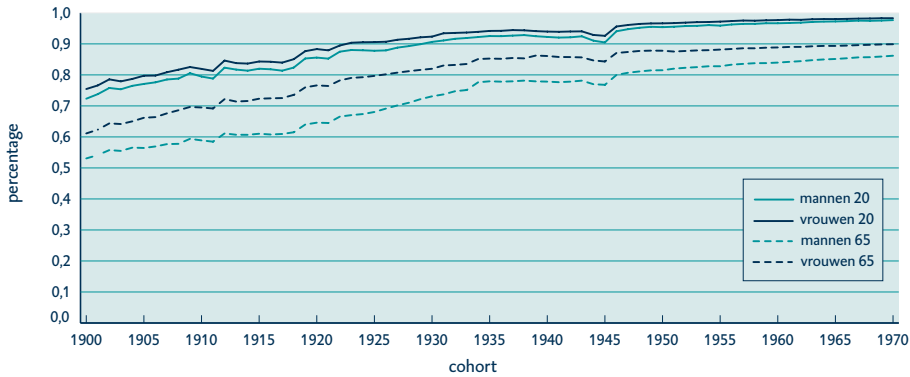
Bron: NIDI

In de bevolkingsprognose van het CBS (1998) wordt ervan uitgegaan dat vanaf 2020 het aantal 80-plussers relatief sterk zal toenemen. Rond 2050 zou het maximum zijn bereikt: ruim 8 procent van de bevolking is dan 80 jaar of ouder. Volgens het CBS zal de dubbele vergrijzing (d.w.z. het aantal 80-plussers als percentage van het aantal 65-plussers) – anders dan meestal wordt verondersteld – pas tegen de helft van de volgende eeuw echt doorzetten: verwacht wordt dat dan ruim een derde van de 65-plussers hoogbejaard zal zijn (zie hfdst. 1). In de komende 25 jaar zal vooral een snelle toename van het aantal 65-plussers als percentage van het aantal 20-64-jarigen aan de orde zijn. Bedroeg deze zogenoemde grijze druk 21 procent in 1996, in 2030 zal dit naar verwachting ruim 40 procent zijn.

De stijging van de levensverwachting wordt gedeeltelijk veroorzaakt door een daling van de kindersterfte. Zoals figuur 8.2 laat zien, bereikte ongeveer een kwart van degenen die aan het begin van deze eeuw zijn geboren, de leeftijd van 20 jaar niet, terwijl het voor de jongste cohorten hoogst uitzonderlijk is om deze leeftijd niet te halen.

Meer recent is ook de levensverwachting op hogere leeftijd sterk gestegen. De kansen om de pensioengerechtigde leeftijd te halen zijn aanzienlijk toegenomen (zie figuur 8.2). Terwijl bijna de helft van de mannen en een derde van de vrouwen die geboren zijn aan het begin van deze eeuw, de leeftijd van 65 jaar niet bereikte, zal dit naar verwachting voor slechts 15 procent van de mannen en 11 procent van de vrouwen geboren tussen 1961 en 1970 het geval zijn. Dit betekent dat degenen die een beroep doen op zorg (en andere collectieve voorzieningen) vooral ouderen zijn, in een leeftijdsfase waarin zij niet meer beroepsmatig actief zijn.

Figuur 8.2 Aandeel mannen en vrouwen dat de leeftijd van 20 respectievelijk 65 jaar bereikt, cohorten 1900-1970



Bron: NIDI

In hoeverre de verlenging van de levensverwachting gevolgen zal hebben voor het aantal jaren dat men hulpbehoevend is, hangt mede af van de medische technologie. Bovendien kan, als gevolg van de verlenging van de levensverwachting, de zorg voor de ouderen met een zeer hoge leeftijd in de laatste levensjaren intensiever worden. De vraag is dus hoeveel jaren een oudere gezond doorbrengt en hoe groot de behoefte zal zijn aan informele en formele zorg.

8.3.2 GEZOND OUD WORDEN

Ouderdom wordt veelal in verband gebracht met ziekte, gebrek, afhankelijkheid en een intensief gebruik van zorgvoorzieningen. Dit beeld is voor een deel juist (Volksgezondheid Toekomst Verkenning). Uit alle gezondheidsindicatoren blijkt dat met het klimmen der jaren de gezondheid slechter wordt. Tegelijkertijd mag niet worden veronachtzaamd dat een grote groep gezond oud wordt en niet of nauwelijks gebruik maakt van zorgvoorzieningen. Wat de toekomst betreft, zal de groep jongere ouderen (de derde levensfase) in omvang toenemen en zullen ouderen een hoger opleidingsniveau hebben en welvarender zijn dan de huidige groep ouderen. Dit zal er zeer waarschijnlijk toe leiden dat het percentage ouderen met beperkingen in de toekomst afneemt (SCP 1999). Het effect van opleiding op de gezondheid kan worden verklaard uit het feit dat mensen met een hoog opleidingsniveau veelal een gezondere leefwijze hebben, later zijn gaan werken, betere levensomstandigheden in hun jeugd hebben gekend en minder zwaar lichamelijke arbeid hebben moeten verrichten.

Verwacht kan worden dat de mannen en vrouwen van de jongere cohorten bij het bereiken van de 65-jarige leeftijd een meer heterogene groep zullen vormen dan hun voorgangers; de verscheidenheid van deze groep zal de komende jaren alleen maar toenemen. Als gevolg hiervan wordt ook de vraag naar zorgvoorzieningen diverser en zullen ouderen andere (hogere) eisen stellen aan zorgvoorzieningen. Gezond oud worden wordt tegenwoordig vooral in verband gebracht

met onafhankelijkheid en zelfstandigheid. Er is een duidelijke trend waarneembaar in de richting van zo lang mogelijk thuis blijven wonen (zie ook het vervolg van dit hoofdstuk). Daarnaast is er in meer algemene zin sprake van een grotere mate van zelfstandigheid, mobiliteit en zelfredzaamheid van de 65-plussers. De toegenomen zelfstandigheid van ouderen komt tot uitdrukking in een actievere leefstijl: meer tijd buitenshuis, meer sport, grotere participatie in het vrijwilligerswerk (SCP 1997).

Hoe de gezondheidssituatie van ouderen zich zal ontwikkelen, heeft niet alleen te maken met de situatie van de ouderen zelf, maar ook met ontwikkelingen in de medische technologie. Trends in de gezondheid en medische consumptie zeggen vaak meer over de vooruitgang in de medische wetenschap dan over de 'gezondheid' van ouderen. Juist de technologische vooruitgang zorgt ervoor dat aandoeningen eerder worden opgespoord en behandeld. Mede hierdoor zal het nu en in de toekomst voor ouderen mogelijk worden om ook op zeer oude leeftijd een actief en zelfstandig leven te leiden.

In de gezondheidszorg is sprake van een extra sterke groei van de technologie. Een interessant verschijnsel is dat nieuwe technologie die was bedoeld als goedkoper substituuut voor dure technologie, vaak minder belastend is en minder negatieve neveneffecten heeft dan de oudere technieken. Hierdoor verandert de indicatiestelling en kunnen bijvoorbeeld ook ouderen geholpen worden in gevallen waarin dit voorheen niet mogelijk was (Geleijns en Rosenberg 1996). Nieuwe geneesmiddelen en chirurgische ingrepen waarvoor geen zware narcose meer nodig is, maken het nu mogelijk de kwaliteit van het leven op de oude dag sterk te verbeteren.

Gegeven deze ontwikkelingen mag men verwachten dat een gezondheidszorg die rekening houdt met de veranderende samenstelling van zijn gebruikers, dus met de veroudering, steeds meer zal zoeken naar betere hulp voor die categorie. Voor veel kwalen van de oude dag zal men een oplossing willen en moeten bedenken. Als wordt gekeken met welke ziekten ouderen te maken krijgen, dan gaat het bij de 75-plussers vooral om psychische stoornissen en ziekten van het hart vaatstelsel. Zo wordt in het rapport van de SER over de gezondheidszorg in het licht van de toekomstige vergrijzing in dit verband gesteld dat "... – ceteris paribus – de zorguitgaven voor ouderen fors zouden kunnen worden teruggedrongen, indien de medische wetenschap erin zou slagen psychische stoornissen, zoals dementie, aanzienlijk terug te dringen" (SER 1999: 38). Er is ook een andere ontwikkeling die leidt tot een groter beroep op de zorg: ziektes worden eerder ontdekt, terwijl dit niet gepaard gaat met een behandeling die het probleem definitief kan verhelpen. Het aandeel van mensen met een chronische ziekte is de laatste jaren dan ook toegenomen.

Een en ander betekent dat de ouderen van de toekomst waarschijnlijk gezonder zullen zijn, een hogere levensverwachting zullen hebben, maar toch meer en langduriger gebruik zullen maken van de gezondheidszorg (zie ook Van der

Maas et al. 1996: 29). De kosten van de gezondheidszorg zullen meer dan evenredig toenemen met de veroudering van de bevolking. De laatste jaren tellen voor de (kosten van de) gezondheidszorg het zwaarst, vooral als deze laatste jaren op een steeds hogere leeftijd worden bereikt.

Voor de financiering van de gezondheidszorg is een belangrijke uitdaging dat het inzicht in risicofactoren toeneemt. Dit is zonder meer al het geval door de veroudering van de bevolking: voor de verzekeraars zijn de risico's van ouderen bekend en dit kan een reden zijn de premie naar leeftijd te differentiëren. Een bijzondere ontwikkeling is de genetica. De vraag 'welke ziekte heeft deze persoon?' zal plaats maken voor de vraag 'welke persoon heeft of krijgt deze ziekte?', niet alleen voor de bekende erfelijke ziekten maar ook voor multifactoriële aandoeningen als hart- en vaatziekten, infectieziekten en kanker (Van Ommen 1999). Dit nieuwe inzicht leidt niet alleen tot betere en meer gerichte behandeling, maar roept ook vragen op over de verzekering. Er kan bij een vrije en toenemende internationale markt in de gezondheidszorg risicoselectie ontstaan: het wordt steeds beter mogelijk en aantrekkelijk voor verzekeraars om jonge en gezonde verzekerden te selecteren en hun een breed pakket aan te bieden tegen een lage premie. Mede hierdoor ontstaat een probleem voor handhaving van de traditionele risicosolidariteit, waarbij verzekerden met een laag risico meebetalen aan de verzekering van personen met een hoog risico. Het al bestaande probleem van risicosolidariteit tussen jong en oud en ziek en gezond bij de financiering van verzekeringen, zal zich verbreden tot een algemener vraagstuk van solidariteit, ook met jongere personen die een hoger risico op ziekte hebben.

8.3.3 LEEFSITUATIE VAN OUDEREN

In het generatieperspectief moet ook de leefsituatie van ouderen aan de orde komen. Het is bekend dat het de alleenstaande ouderen zijn die, binnen de categorie ouderen, de hoogste zorgvraag hebben. Het aantal alleenwonende ouderen is de laatste decennia voortdurend toegenomen, het sterkst onder de hoogbejaarde bevolking. Het aantal ouderen dat deel uitmaakt van een huishouden dat meerdere generaties beslaat of waarin ouderen met anderen samenwonen, is daarentegen afgenomen. De meeste ouderen zullen in de toekomst naar verwachting deel uitmaken van een- of tweepersoonshuishoudens. Op grond van de CBS-bevolkingsprognose (CBS 1996) en het SCP (1997) kunnen de volgende trends worden gesignaleerd. Anders dan in de afgelopen decennia, zal vooral het aantal alleenstaande mannen van 80 jaar en ouder toenemen (voorheen was er vooral een toename van alleenstaande vrouwen). Doordat het aantal jongere ouderen, die voor het merendeel samenwonen, toeneemt, zal het aandeel alleenstaanden onder ouderen – in 1996 was dit ongeveer een derde – niet verder groeien. Overigens is bij deze verwachting niet duidelijk of het groeiend percentage echtscheidingen is verdisconteerd. Het aantal kinderen en familieleden wordt kleiner. Circa 20 procent van de toekomstige generatie ouderen heeft geen kinderen.

Veelal wordt dan ook verondersteld dat ouderen in de toekomst veel minder beroep zullen kunnen doen op de informele zorg van verwanten. Het is echter de vraag of dit inderdaad zo is. Hierbij spelen de beschikbaarheid en bereikbaarheid van verwanten een belangrijke rol. Wie de zorg voor ouderen op zich nemen in de privésfeer komt in de volgende paragraaf aan de orde.

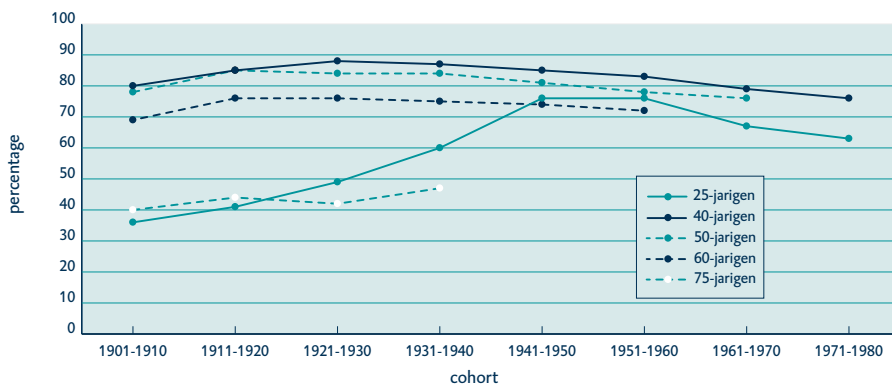
8.4 WIE ZORGEN VOOR OUDEREN IN DE PRIVÉSFEER ?

8.4.1 PARTNERS

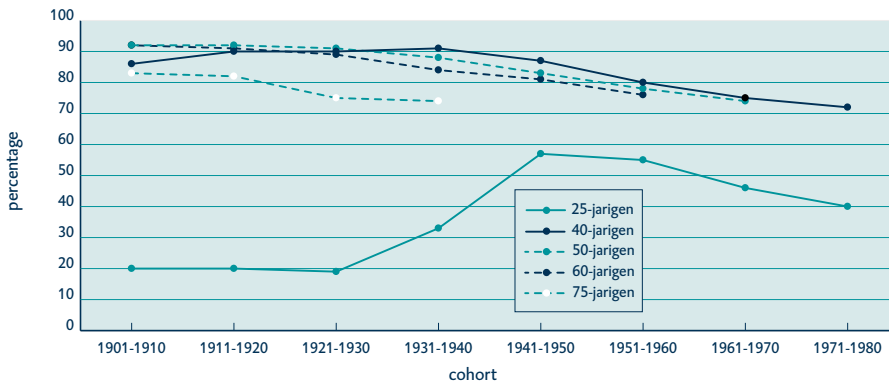
De basis van de zorg voor ouderen in de privésfeer kan men zien als een vorm van verantwoordelijkheid en in beperkte mate ook als een wettelijke zorgverplichting. De gegeven informele zorg aan ouderen is omvangrijk, omvangrijker dan in het debat over vergrijzing veelal wordt geopperd. Een groot deel van de ouderenzorg in de privésfeer wordt gegeven door personen in dezelfde levensfase, namelijk door de partner. Zolang de partner niet zelf hulpbehoevend is, kan zijn/haar aanwezigheid voorkomen dat een oudere afhankelijk is van anderen. In de figuren 8.3 en 8.4 wordt de leefsituatie van vrouwen en mannen weergegeven wat betreft het samenleven met een partner.

Uit de gegevens volgt dat voor de jongere leeftijdscategorie (25-jarigen) het percentage samenwonenden in de loop van de tijd is toegenomen. Verder is het opmerkelijk dat in de oudste leeftijdscategorie het grootste deel van de mannen een partner heeft; dit geldt echter niet voor de vrouwen. De cijfers laten een duidelijke stijging zien van het aandeel mannen en vrouwen dat op jonge en middelbare leeftijd met een partner samenleeft tot het cohort 1931-1940. Bij de jongere cohorten daalt dit aandeel aanmerkelijk, niet alleen doordat men later een relatie aangaat, maar vooral ook doordat de kansen op scheiding hoger zijn. Dit leidt tot een forse reductie in het percentage mannen en vrouwen dat op middelbare leeftijd met een partner samenleeft.

Figuur 8.3 Percentage vrouwen dat met een partner samenleeft



Bron: NIDI

Figuur 8.4 Percentage mannen dat met een partner samenleeft

Bron: NIDI

Ondanks het verschijnsel dat een merendeel van de hoogbejaarde vrouwen niet met een partner samenleeft, doet zich op oudere leeftijd nog geen ongunstige ontwikkeling voor wat betreft de beschikbaarheid van een partner die steun kan verlenen. Overigens kan, als gevolg van de toename van het aantal echtscheidingen, deze situatie voor de jongste cohorten mannen en vrouwen, wanneer zij hoogbejaard worden, ongunstiger worden.

8.4.2 DOCHTERS

Uit onderzoek kan men afleiden dat alleenstaande ouderen vooral worden verzorgd door hun dochters (zie Tjadens en Duijnsteet 1999 en Timmermans et. al 1997). In tabel 2 wordt de leefsituatie beschreven voor vrouwen van 40, 50 en 60 jaar. Uit deze tabel blijkt dat een derde van de vrouwen van 50 jaar in een situatie verkeert waarin een dubbele belasting kan ontstaan: het hebben van een ouder in de weduwstaat en tevens het hebben van jonge kinderen. Wel moet bij de gegeven cijfers aangetekend worden dat het voor een deel gaat om een vooruitberekening.

Tabel 8.2 Zorglast vrouwen op verschillende leeftijden, percentages

cohort	40 jaar			50 jaar			60 jaar		
	1 ouder in leven	1 ouder in leven en 1 of meer kinderen onder 21	1 ouder in leven en geen broers of zusters	1 ouder in leven	1 ouder in leven en 1 of meer kinderen onder 21	1 ouder in leven en geen broers of zusters	1 ouder in leven	1 ouder in leven en 1 of meer kinderen onder 21	1 ouder in leven en geen broers of zusters
1931-1935	40,4	35	1,9	52,3	31,5	2	31,9	1,1	1
1941-1945	43,2	39,9	0,5	50	17,4	1,5	29,7	0	0,7
1951-1955	43,8	33,6	2,1	48	22,1	2,4	28,7	1,1	1,6
1961-1965	39,4	32,6	2	48,7	33,4	2,7	33,6	1,3	2,5
1971-1975	34,5	28,4	2,3	49,5	33,6	3,6	38,6	1,6	3,8

Bron: NIDI

Uit deze tabel, en uit aanvullende gegevens van het NIDI, blijkt dat er voor de twee jongste cohorten vrouwen (1961-1965 en 1971-1975) veranderingen optreden in de kans dat zij ouders hebben die nog in leven zijn: er is een relatief groter aandeel vrouwen van middelbare leeftijd (40-60 jaar) met beide ouders en een relatief geringer aandeel met één ouder nog in leven. De resultaten weerspiegelen de toegenomen levensduur.

De leeftijd waarop vrouwen terechtkomen in de situatie dat zij belast worden met een dubbele taak, blijkt te verschuiven. Voor de oudere cohorten (1931-1950) geldt dat de dubbele taakbelasting vooral kenmerkend is voor vrouwen rond de leeftijd van 40-45 jaar. Ongeveer 30 procent van de vrouwen in deze leeftijd heeft een of meer kinderen jonger dan 21 jaar én één ouder in leven. In het geval van de jongere cohorten (1951-1975) doet deze situatie zich vaker voor bij vrouwen van 45-50 jaar. Uiteraard zullen sommige vrouwen nooit in deze situatie terechtkomen, doordat zij kinderloos blijven.

Het NIDI heeft nagegaan in welke mate de verantwoordelijkheid voor alleenstaande ouders kan worden gedeeld met broers en zusters. Geconstateerd kan worden dat de groep die de zorglast van een alleenstaande ouder alleen draagt, klein is en weinig veranderingen in de tijd vertoont. Gemiddeld gaat het om 2 procent van de vrouwen in de leeftijd van 40-60 jaar. Het overgrote merendeel van de vrouwen in deze leeftijd heeft de mogelijkheid de 'zorg' met twee of meer broers of zusters te delen. De omvang van deze groep neemt in de loop van de tijd echter af en het aandeel vrouwen dat op slechts één broer of zuster kan terugvallen, neemt toe: voor het cohort 1931-1935 geldt dat 4 procent van degenen die op 50-jarige leeftijd één ouder in leven hebben, één broer of zuster heeft, terwijl dit voor het cohort 1971-1975 naar verwachting bijna een kwart zal zijn.

Er zijn overigens relatief weinig verschillen tussen de opeenvolgende geboortecohorten. Het komt weinig voor dat men, zoals vaak wel verondersteld wordt,

alleen, zonder bloedverwanten, voor de zorg voor alleenstaande ouderen staat. Omgekeerd is het ook niet zo dat relatief veel ouderen in de toekomst kinderloos zullen zijn. Uit onderzoek blijkt overigens wel dat doordat steeds meer ouders zijn gescheiden, de bereidheid van kinderen tot informele zorg voor ouders geringer zou zijn (Dykstra en De Jong-Gierveld 1997).

8.4.3 DE LEEFSITUATIE EN DE ZORGLAST VOOR VROUWEN

Hoewel er sprake is van een dalend kindertal, neemt het aantal vrouwen toe dat op oudere leeftijd kinderen in huis heeft (zie ook hfdst. 7). Een toenemend aantal vrouwen en mannen leeft, al op jonge leeftijd, samen met een partner. Wel ontbreekt bij vrouwen op oudere leeftijd vaak de partner, maar dit was ook vroeger al het geval. Verder kunnen steeds meer vrouwen op slechts één broer of zuster terugvallen. In het algemeen kan worden vastgesteld dat de groep vrouwen van 40 jaar die een zorglast heeft, in omvang afneemt, de groep die op de leeftijd van 50 jaar zorglastig is nagenoeg gelijk blijft, terwijl de groep 60-jarigen die een zorglast heeft, in de tijd toeneemt. De gemiddelde leeftijd waarop vrouwen geconfronteerd worden met de mogelijke zorglast van een alleenstaande ouder, wordt dus hoger.

Uit onderzoek blijkt bovendien dat de informele zorgverleensters veelal een lagere opleiding en een lager bruto-inkomen hebben. Ook hebben zij vaak zelf een zorgend beroep gehad (De Boer et al. 1994). Het is onduidelijk in hoeverre het hogere opleidingsniveau van de jongere cohorten, een ander leefpatroon en de emancipatie van de vrouw van invloed zullen zijn op de toekomstige beschikbaarheid van informele zorg. Vooral nog lijkt de massale keuze van vrouwen voor deeltijdarbeid een 'buffer' te vormen voor de inzetbaarheid van informele zorgverleensters in de toekomst. Daarnaast mag niet onvermeld blijven dat in de periode 1975-1990 de omvang van de zorg buitenshuis aan familie en anderen niet duidelijk is veranderd. Het aandeel personen dat familieleden helpt, blijft 10-12 procent (SCP 1994).

8.5 INFORMELE ZORG EN THUISZORG

Alvorens in te gaan op de zorg voor ouderen in de publieke sfeer wordt hier kort aandacht besteed aan de zorg thuis en meer in het bijzonder aan de samenhang tussen informele zorg en thuiszorg, dat wil zeggen de professionele thuiszorg die vroeger werd geleverd door (gezins)verzorging en wijkverpleging. In hoeverre beïnvloedt de aanwezigheid van informele zorg het gebruik van professionele thuiszorg? Deze vraag is des te klemmender gelet op het feit dat ouderen langer thuis blijven, een trend die zich ook in de toekomst zal doorzetten.

Onderzoek wijst uit (de Klerk et al. 1997) dat alleenstaanden, oudere ouderen, vrouwen en personen met een laag inkomen vaker gebruik maken van thuiszorg dan anderen. De relatie tussen informele zorg, sociaal netwerk, woonsituatie, gebruik van hulpmiddelen enerzijds en het gebruik van professionele thuiszorg

anderzijds is minder eenduidig. Uit de *Vraagverkenning Wonen en Zorg voor Ouderen* van het SCP (Timmermans et al. 1997) blijkt dat huishoudens met lichte of matige beperkingen en met informele zorg of woningaanpassingen, minder vaak gezinszorg gebruiken. Deze voorzieningen lijken de professionele thuiszorg bijna overbodig te maken. Overigens moet hierbij worden aangetekend dat de indicatiestelling voor thuiszorg een belangrijke rol speelt: bij samenwonende ouderen zal deze eerder negatief zijn, omdat wordt verondersteld dat de huisgenoot (meestal de huisgenote) hulp kan bieden. Bij huishoudens met ernstige beperkingen lijkt de informele zorg het moment waarop professionele thuiszorg moet worden ingeroepen, te kunnen uitstellen. Veel mensen hebben echter zowel informele zorg als professionele thuiszorg. Beide vormen van zorg vullen elkaar dus aan (Timmermans et al. 1997: 60-62).

Ook het opleidingsniveau heeft invloed op het gebruik van thuiszorg: lager opgeleiden maken er meer gebruik van dan hoger opgeleiden. Waarschijnlijk komt dit doordat hoger opgeleiden gemiddeld een hoger inkomen hebben en vaker een particuliere huishoudelijke hulp inschakelen. Het gaat hier vooral om de gezinsverzorging; de aanwezigheid van informele hulp, huishoudenvorm en opleiding spelen geen rol bij het al dan niet gebruiken van wijkverpleging.

Gelet op de samenstelling van de toekomstige oudere bevolking, kan worden verwacht dat het aantal huishoudens van zelfstandig wonende ouderen dat gebruik maakt van gezinsverzorging of wijkverpleging, zal dalen. Daarentegen wordt verwacht dat het aandeel ouderen dat gebruik maakt van de particuliere huishoudelijke hulp, de komende twintig jaar zal stijgen. Door de toename van het aantal ouderen neemt het gebruik van thuiszorg in absolute zin wel toe (Timmermans et al. 1997).

Ouderen gaan in de toekomst meer *zelf betalen* voor de zorg (en dan vooral huishoudelijke zorg) die zij nodig hebben dan de ouderen die hen zijn voorgegaan. Het is denkbaar dat zij op termijn minder zullen leunen op de gezinsverzorging of op de hulp van een partner of dochter en meer zelf in hun zorgbehoefte zullen voorzien door particuliere huishoudelijke hulp in te schakelen.

De introductie van het Persoons Gebonden Budget (PGB) zou deze tendens in zekere zin kunnen beïnvloeden. Uit de evaluaties die tot nu toe zijn uitgevoerd (Tiadens en Duynstee 1999), blijkt dat in 1995 en 1996 het betaald en formeel optreden als zorgverlener in meer dan de helft van de gevallen gebaseerd was op een bestaande informele relatie met de budgethouder. In 1995 was dit vaker een familierelatie en in 1996 een relatie via het sociale netwerk (buren, vrienden).

Uit deze korte verkenning blijkt dat in de toekomst de zorg thuis een combinatie zal zijn van particulier betaalde huishoudelijke hulp, informele zorg en een collectief gefinancierde professionele thuiszorg (wijkverpleging). Vanuit het generatieperspectief betekent dit dat ouderen de dagelijkse huishoudelijke verzorging die zij nodig hebben, zelf gaan financieren, en minder een beroep doen op de informele zorg van partners en dochters.

8.6 WIE ZORGEN VOOR OUDEREN IN DE PUBLIEKE SFEER?

8.6.1 ZORGVOORZIENINGEN

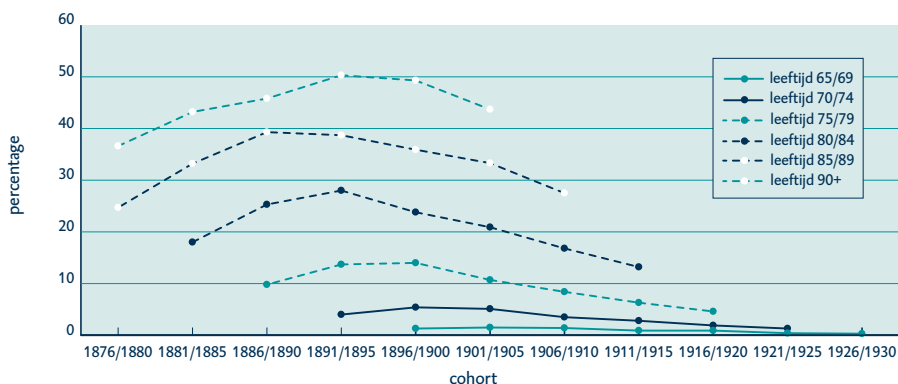
De uitgaven voor gezondheidszorg en maatschappelijke dienstverlening komen vooral ten goede aan ouderen. Ook zijn het vooral de ouderen die een beroep doen op de intramurale zorg. De figuren 8.5 en 8.6 geven een overzicht van het leeftijdsspecifiek gebruik door mannen en vrouwen die in bejaardenoorden verblijven, die in hoge mate collectief gefinancierd worden. Hoewel steeds minder ouderen in bejaardenoorden verblijven – en dit is in overeenstemming met het streven in het overheidsbeleid om het beroep op de intramurale zorg te beperken –, is en blijft de omvang van de collectief gefinancierde zorg voor ouderen omvangrijk. Dit komt vooral doordat ouderen een groter beroep zullen gaan doen op de extramurale zorg.

Ook in de thuiszorg wordt aanspraak gemaakt op collectief gefinancierde zorg en is het niet denkbeeldig dat het gebruik van intramurale voorzieningen wordt uitgesteld of omzeild ten gunste van intensieve professionele zorg thuis. Een ander effect van deze ontwikkeling is dat de huidige bewoners van verzorgingshuizen over het algemeen met ernstigere beperkingen kampen dan hun voorgangers en dat de bewoners van verpleeghuizen en verzorgingshuizen meer op elkaar zijn gaan lijken. Het beleid van de overheid heeft deze ontwikkeling versterkt.

De vraag naar plaatsen in verzorgingshuizen zal tot 2015 naar verwachting gemiddeld met 1 procent per jaar toenemen; de vraag naar plaatsen in verpleeghuizen met 1,5 procent (SCP 1999). Interessant in dit verband is dat de veranderende samenstelling van de oudere bevolking – geslacht, type huishouding, opleidingsniveau en inkomen – van invloed zal zijn op de mate waarin ouderen lichamelijke beperkingen ondervinden en gebruik zullen maken van intramurale voorzieningen. Door het hogere opleidingsniveau zal het aantal ouderen met beperkingen afnemen, evenals, relatief gezien, het gebruik dat zij maken van intramurale voorzieningen. In absolute zin zal het aantal ouderen de komende jaren echter sterk stijgen, ook het aantal ouderen met beperkingen. Hierdoor zal ook het gebruik van verzorgingshuizen en verpleeghuizen toenemen.

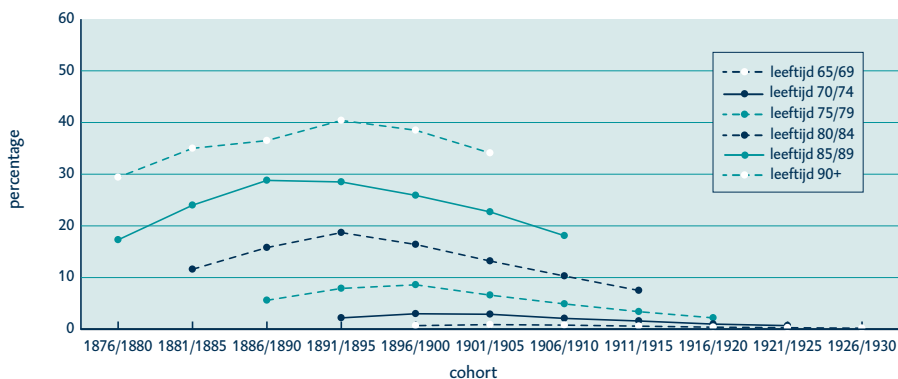
Zoals hiervoor is aangegeven, kan deze groei van de formele, collectief gefinancierde zorg niet worden gezien als een substituuut voor verdwijnende informele zorg. Hoogstens kan er hier op worden gewezen dat naast het hebben van lichamelijke beperkingen ook de huishoudensvorm in belangrijke mate bepaalt of een oudere gebruik maakt van intramurale voorzieningen: alleenstaanden wonen veel vaker in een verzorgings- of verpleeghuis dan samenwonenden. Het is ook belangrijk aan te tekenen dat het de vraag is of de huidige ouderenzorg – een breed scala van zorg met een medisch karakter voor de bevolkingscategorie van 55 jaar en ouder – wel te vergelijken is met de vroegere ouderenzorg, die voornamelijk bestond uit opvang voor arme bejaarden. De ouderenzorg van nu is in hoge mate gemedicaliseerd. De gezondheidszorg heeft zich steeds meer ontwikkeld tot een ouderenzorg.

Figuur 8.5 Leeftijdsspecifiek gebruik van bejaardenoorden 1965-1995 (mannen)



Bron: NIDI

Figuur 8.6 Leeftijdsspecifiek gebruik van bejaardenoorden 1965-1995 (vrouwen)



Bron: NIDI

8.6.2 PROFESSIONALISERING VAN ZORG EN ZORGVERLENERS

In de gezondheidszorg is sprake van een vergaande professionalisering van de zorgverleners. Het gaat hierbij om drie aspecten:

- een steeds groter domein van de zorg is professionele zorg;
- er is sprake van een toenemende specialisatie en fragmentatie van de zorg;
- de beoordeling van de gewenste en noodzakelijke zorg is in handen van professionals.

De ontwikkelingen in de (medische) wetenschap hebben ertoe bijgedragen dat het stelsel van gezondheidszorg verder is uitgebouwd en de vraag naar professionele zorg is toegenomen. Instellingen in de gezondheidszorg zijn te beschouwen als werkplaatsen waar professionals hun kennis en kunde ontwikkelen en ten dienste stellen van patiënten die daar aanspraak op maken. De maatschappelijke legitimering van instellingen in de gezondheidszorg is niet alleen gebaseerd op de zorg voor zieke mensen maar ook op de kennis en kunde die door deze

organisaties wordt voortgebracht en op de professionaliteit van de zorg die wordt geleverd. Aanvankelijk was het vooral het ziekenhuis dat professionele hulp bood. Professioneel in de zin dat de werkzame beroepsbeoefenaren aan specifieke opleidingseisen moeten voldoen. In de loop der jaren heeft een verdere institutionalisering en professionalisering van de (gezondheids)zorg als geheel plaatsgevonden.

De hier geschetste ontwikkeling in de richting van verdere professionalisering en specialisatie is de laatste jaren van bijzondere invloed geweest op de ouderenzorg. De gezondheidszorg wordt, zoals gezegd, als geheel steeds meer ouderenzorg. Nu is het al zo dat 50 procent van de verpleegdagen in ziekenhuizen gebruikt worden door mensen die 65 jaar of ouder zijn. Een ander gevolg van deze ontwikkeling is dat veel voorzieningen voor ouderen die vroeger niet tot de gezondheidszorg werden gerekend, daar nu wel deel van uitmaken. De professionalisering van de zorg heeft ook geleid tot een proces van machtsvorming.

Het perspectief van de overheid op professionele zorg is tussen 1974 en 1999 veranderd. In de verschillende overheidsnota's wordt de professionele zorg in de gezondheidszorg bekritiseerd. Centraal staat hierin het verwijt dat de professionalisering in de hulpverlening vaak overbodig is en mensen onnodig afhankelijk maakt. De oplossing zou liggen in het verlengde van deze kritiek: mensen moeten meer eigen verantwoordelijkheid gaan dragen en een zelfstandige rol krijgen bij het definiëren, oplossen en voorkomen van problemen. Door het stimuleren van gezondheidsgedrag hoopt men gezondheid te bevorderen en ziekten te voorkomen (preventie), waardoor bovendien de kosten van de curatieve zorg gedrukt kunnen worden. Het gaat dan om gezond gedrag als waarde, in individueel opzicht op het vlak van kwaliteit van leven, in macro-economisch opzicht door haar kostenbesparende werking. Voor de curatieve zorg wordt een krachtig pleidooi gehouden voor het introduceren van standaarden en protocollen.

Dit zou nodig zijn nodig om de openheid van het systeem te bevorderen en om te komen tot een meer rationele afweging van noodzakelijke en niet noodzakelijke zorg. Voor de ouderenzorg worden zelfredzaamheid en zelfstandigheid voorop gesteld.

8.6.3 DE ZORGVERLENERS, HET ARBEIDSAANBOD ²

Vanuit het generatieperspectief is het ook relevant stil te staan bij de vraag wie de professionele zorgverleners zijn en of er – gelet op de hiervoor geschetste demografische ontwikkelingen en veranderingen in het leefpatroon – voldoende mensen beschikbaar en bereid zijn en blijven om een zorgend beroep uit te oefenen. Verschillende ramingen laten zien dat het tekort aan verplegend en verzorgend personeel in de komende 10 à 20 jaar zal toenemen. Het is hier niet de plaats om deze verschillende ramingen aan een nauwkeurige vergelijking te onderwerpen; van groter belang is dat de kans op een onhoudbaar tekort aan personeel zeker aanwezig is gelet op:

- a de relatieve en absolute belangstelling voor een beroep in de zorg; en
- b het grote beroep dat vooral ouderen en zeer ouderen op de gezondheidszorg zullen doen.

Heel vaak wordt dit tekort geformuleerd in termen van een generatievraagstuk: zijn er wel voldoende jonge mensen die zich willen en zullen aanmelden voor een loopbaan in de zorg? Er is nog weinig aandacht voor de vraag hoe oudere arbeidskrachten langer in de zorgsector vastgehouden kunnen worden.

De laatste 10 jaar is de gemiddelde leeftijd van het verplegend en verzorgend personeel toegenomen. De verwachting is dat deze stijging in de komende jaren zal doorzetten. Dit is vooral toe te schrijven aan de toenemende arbeidsparticipatie van vrouwen en de tendens om bij gezinsvorming te blijven werken, waardoor het verloop afneemt. Zoals bekend, zijn het overwegend vrouwen die in de verpleging en verzorging werkzaam zijn. Bij de verloopcijfers moet wel worden aangetekend dat het aantal personeelsleden dat in deeltijd werkt, fors is toegenomen en dat de gemiddelde werkweek sterk afneemt met de leeftijd.

Uit onderzoek blijkt overigens dat, vergeleken bij het landelijk gemiddelde, medewerkers in de zorg minder tevreden zijn met hun baan en actiever op zoek zijn naar een andere baan, ook buiten de sector. De meest genoemde positieve aspecten van het werk zijn: een redelijke mate van autonomie bij de uitvoering van de werkzaamheden, werk dat voldoening geeft en zinvol is, het gevoel gewaardeerd te worden door cliënt en werkgever. Als minpunten worden genoemd: het gebrek aan loopbaanperspectieven, de geringe beloning en het ontbreken van voldoende aandacht voor cliënten. Velen zeggen ook lichamelijk zwaar werk te hebben. Overigens toont de groep van 35-44 jaar zich het minst tevreden: bij hen weegt het ontbreken van een loopbaanperspectief zwaar, naast de combinatie van zorgtaken thuis en op het werk.

Deze punten komen ook terug als het gaat om de redenen waarom mensen op zoek gaan naar een baan buiten de zorgsector. Jongeren noemen als belangrijkste reden voor vertrek: opleiding/vorming en werkdruk. De mogelijkheden om elders meer of juist minder te gaan werken zijn bij de leeftijdscategorie tussen de 25 en 35 jaar overwegend de reden voor vertrek en bij de oudere leeftijdscategorieën zijn dit vooral de ontplooiingsmogelijkheden en het loopbaanperspectief. Bij de leeftijdscategorie ouder dan 45 jaar worden ook de arbeidsomstandigheden en de lichamelijke belasting relatief vaak genoemd.

Wat het ziekteverzuim betreft, verschilt de zorgsector (6,7 %) van de landelijke trend (4,6 %). Het verzuim is het grootst bij de categorie tussen 25 en 35 jaar en bij de medewerkers met een relatief grote deeltijdbaan (24 tot 34 uur per week). Over de instroom in de WAO zijn weinig gegevens bekend. Wel bleek in 1994 dat de hogere instroom in de WAO van werkende vrouwen grotendeels kan worden toegeschreven aan vrouwen die werkzaam zijn in de gezondheidszorg. Dit risico wordt nog groter als werkende vrouwen even oud zouden zijn als werkende mannen.

De ontwikkelingen in het arbeidsaanbod in de zorg kunnen als volgt worden samengevat:

- mede als gevolg van demografische ontwikkelingen en beeldvorming over het beroep, kiezen minder jongeren voor een loopbaan in de zorg;
- de gemiddelde leeftijd in de zorgsector is gestegen, de gemiddelde werkweek is gedaald. Medewerkers blijven langer, maar werken gemiddeld korter;
- de ontevredenheid en geneigdheid om elders een baan te zoeken is hoger dan in andere sectoren. Vooral gebrek aan loopbaanperspectief en onderbenutting van capaciteiten zijn hier debet aan; met het klimmen der jaren zijn de arbeidsomstandigheden een belangrijk vertrekmotief;
- het ziekteverzuim in de zorg is hoger dan het landelijk gemiddelde en stijgt met de leeftijd;
- vrouwelijke werknemers komen vaker in de WAO dan mannelijke werknemers. Extra risico's bij vrouwen worden onder andere veroorzaakt doordat zij in de gezondheidszorg werken. Het risico zal – onder gelijkblijvende omstandigheden – hoger worden met het toenemen van de gemiddelde leeftijd.

In een volgende paragraaf (par. 8.8.2) wordt een aantal aanbevelingen gedaan waardoor personeel in de zorg kan worden behouden.

8.7 CONCLUSIES OVER DE ZORGBALANS

Vergeleken met vroeger is de zorg voor ouderen in hoge mate gemedicaliseerd; omgekeerd heeft de gezondheidszorg zich steeds meer ontwikkeld tot ouderenzorg. Doordat de leeftijdsopbouw in de samenleving verandert, neemt het aantal mensen met chronische ziekten en ouderdomsgebreken toe. In de volgende eeuw zal het grootste deel van de uitgaven in het kader van de gezondheidszorg bestemd zijn voor ouderen. Uit toekomstverkenningen blijkt dat de bestaande opwaartse druk op de kosten van de gezondheidszorg in de toekomst niet minder zal worden en dat een deel daarvan onafwendbaar is. De leeftijd waarop een sterke behoefte aan zorg ontstaat, zal weliswaar stijgen, maar een gezondere oude dag kan toch gepaard gaan met een groter beroep op zorg. De demografische ontwikkelingen, stijgende welvaart, de toenemende technologische mogelijkheden en de professionalisering leiden tot hogere verwachtingen en meer zorggebruik. Zo hebben ouderen in de derde levensfase nieuwe behoeften, vooral in de sfeer van de vrije tijd. Maar ook zullen er – in combinatie met technologische ontwikkelingen en een stijgend welvaartsniveau – nieuwe behoeften op het terrein van de gezondheidszorg ontstaan. In elk geval vindt een relatieve verschuiving plaats: het zijn in toenemende mate de ouderen die een beroep doen op zorg. Doordat hiernaast het aantal ouderen in de vierde levensfase toeneemt, wordt ook het beroep op formele zorg steeds groter.

Als het gaat om het beroep op de informele zorg, is er mogelijk sprake van een lichte verschuiving van informele zorg naar betaalde particuliere huishoudelijke hulp. Niettemin zal de informele zorg – vooral gegeven door partners en dochters – niet significant afnemen. Hierbij hoort een kanttekening: het is onduidelijk hoe in de toekomst de langere levensduur, waardoor partners samen oud

worden, en de toename van het aantal echtscheidingen zich tot elkaar verhouden. Zullen meer ouderen samen oud worden of zal het aantal echtscheidingen ertoe leiden dat de jongste cohorten mannen en vrouwen een relatief grote kans hebben om alleen, of althans zonder vaste partner, oud te worden? Er is geen aanleiding te veronderstellen dat in de privésfeer een toenemend aantal vrouwen zwaarder zal worden belast in de zin dat zij de zorg hebben voor een thuiswonend kind onder 21 jaar en een ouder in weduwstaat.

In een verstandige levensloopplanning wordt gezocht naar een evenwichtige verdeling van zaken die nodig zijn om in elke levensfase maatschappelijk te kunnen functioneren (zie hfdst. 2). Verstandig is een verdeling waardoor transversale houdbaarheidsproblemen worden voorkomen. In de gegeven situatie, tegen de achtergrond van de verwachte ontwikkelingen, gaat het er dan enerzijds om de draaglast van zorg, met name de formele zorg voor ouderen, te beheersen. Anderzijds gaat het om een levensloop die een zo groot mogelijk draagvlak voor die zorg oplevert, in financieel opzicht en wat betreft de feitelijk verleende zorg. Dit wordt hieronder uitgewerkt, vooral voor het overheidsbeleid ten aanzien van de zorg.

8.8 MOGELIJKE CONSEQUENTIES VOOR HET BELEID

8.8.1 HET OVERHEIDSBELEID EN DE ZORG VOOR OUDEREN

De hier gevolgde analyse zou op veel verschillende manieren nader toegespitst kunnen worden op het overheidsbeleid. Hierna zullen vooral de consequenties, globaal, worden aangegeven voor enkele vraagstukken die al langere tijd aan de orde zijn. Het gaat om een beschrijving van de te maken keuzen, niet om de formulering van concrete aanbevelingen (dat zou een uitgebreidere analyse vergen).

Noodzakelijke zorg waarvoor de gemeenschap verantwoordelijk is

In het WRR-rapport *Volksgezondheidszorg* is beargumenteerd dat het noodzakelijk is een basispakket van zorg af te bakenen waarvoor de gemeenschap verantwoordelijk is. Om de gezondheidszorg voor iedereen, in alle leeftijdscategorieën, op langere termijn, dus voor opeenvolgende geboortecohorten, toegankelijk te houden is het onvermijdelijk dat er grenzen aan de collectieve verantwoordelijkheid voor de volksgezondheid worden gesteld, aldus de raad. Het is niet zo dat alle zorg zoals die zich nu ontwikkelt, zonder meer onder de collectieve financiering zou moeten vallen. Aanvullende zorg is primair een individuele verantwoordelijkheid en kan dus op de vrije markt worden ontwikkeld. Deze eerdere aanbevelingen van de WRR kunnen mede worden onderbouwd met de analyse in het nu voorliggende rapport. Bij intertemporele overdrachten kunnen geen onbeperkte verplichtingen voor de toekomst worden aangegaan. Het betalen van premie voor gezondheidszorg, zonder dat die gezondheidszorg naar inhoud nader wordt afgebakend, wekt een dergelijke verwachting echter wel.

Kosteneffectiviteit en keuzen in de medische zorg

Ook het gebruik van kosteneffectiviteit als maatstaf bij het doen van keuzen in de zorg verdient nadere aandacht vanuit de invalshoek van de generaties. Kosteneffectiviteit in de gezondheidszorg wordt immers steeds meer een punt van overweging bij zorgverstrekkingen. Hoewel de gezondheidszorg zich steeds meer ontwikkelt tot een zorg voor ouderen, met alle inhoudelijke gevolgen (zoals een zekere medicalisering) en financiële gevolgen van dien, kan het in het beleid een taboe worden om keuzen te maken die verschillende gevolgen hebben voor personen met verschillende leeftijden.

Het ligt voor de hand, en dat is ook gebruikelijk, om bij de vaststelling van de effectiviteit van zorg het effect op de levensverwachting een centrale plaats te geven. Dit kan tot gevolg hebben dat bepaalde medische zorg voor kinderen, die in principe nog een lang leven voor zich hebben, een grotere kans heeft in het collectieve pakket te worden opgenomen. De maatstaf van kosteneffectiviteit zou dus ten nadele van ouderen kunnen werken. Immers, als men al een hoge leeftijd heeft bereikt, zullen bepaalde leeftijdsspecifieke medische behandelingen niet hetzelfde resultaat kunnen hebben in termen van verlenging van levensjaren als de leeftijdsspecifieke behandelingen voor jonge mensen. Soms heeft verdere medische behandeling nauwelijks zin meer of kan het effect van de behandeling voor ouderen slechts beperkt zijn.

Als op basis van overwegingen van kosteneffectiviteit preventieve zorg voor kinderen een hoge prioriteit zou krijgen, is dat evenwel niet onrechtvaardig. Immers, de oudere cohorten zijn al kind geweest terwijl kinderen nog oud moeten worden. Als men zorg voor ouderen hetzelfde gewicht geeft als zorg voor jongeren, bijvoorbeeld door levensverwachting niet of nauwelijks mee te laten tellen bij de keuze van voorzieningen in het collectieve pakket, zou men, bij een beperkt budget, kansen aan jongeren ontnemen.

Daniels (1998) heeft dit verwoord als een keuze tussen:

- een vergroting van kansen in een normale levensloop;
- een vergroting van kansen voor een verlengde levensverwachting als de normale duur is verstreken.

Als binnen een beperkt budget levensverwachting geen maatstaf mag zijn, leidt dit laatste tot een verminderde levensverwachting voor jongeren. Althans, als er dan niet alsnog een verruiming van het budget plaatsvindt, maar dan is in principe het einde zoek.

Bij de keuze voor het eerste alternatief lijkt er eerder sprake van discriminatie van ouderen. Hierbij kan men echter aantekenen dat het gelijk behandelen van personen die op verschillende leeftijden verschillende behoeften hebben, óók gezien kan worden als een vorm van discriminatie. Het is soms juist nodig personen ongelijk te behandelen.

De financiering van medische zorg

Jonge mensen krijgen de kans zich voor een lagere premie te verzekeren voor een relatief breed pakket. Deze ontwikkeling kan versterkt worden door de toenemen-

de internationalisering, die mensen immers in de gelegenheid stelt zich in het buitenland te verzekeren. In feite is het nu vaak zo dat jongeren zich verzekeren van een gezondheidszorg voor de oude dag die minder omvangrijk is dan wat de zorg nu biedt en zeker tekortschiet bij wat die zorg later zal kunnen bieden. Men zou kunnen stellen dat thans op jongere leeftijd een uitruil plaatsvindt van langdurige medische hulp later met acute zorg nu. In het perspectief van de levensloop is dit onverstandig. Gezien de bestaande levensverwachting en de technologische ontwikkeling zal op latere leeftijd immers een groot beroep gedaan moeten worden op de zorg. Een verantwoordelijke opstelling gaat ervan uit dat al op jonge leeftijd wordt gezorgd voor een zorg voor de oude dag alsof die oude dag zeer nabij is.

Globaal gesproken zijn er twee modellen voor de financiering van de noodzakelijke medische zorg:

- voortzetting van het bestaande stelsel met een particuliere verzekering naast of ook in de plaats van ziekenfondsverzekeringen. Dit systeem wordt gekenmerkt door een afnemende risicosolidariteit en stijgende druk op de inkomenssolidariteit;
- een algemene sociale verzekering: een systeem dat een sterk, maar beheerst beroep doet op risicosolidariteit en minder vraagt van de inkomenssolidariteit.

Door de toenemende vergrijzing en technologische vernieuwing komt het bestaande stelsel voor financiering van de zorg steeds meer onder druk te staan, vooral ook omdat er geen keuze wordt gemaakt tussen zorg die wel en niet gegarandeerd wordt. Hierdoor ontstaan hoge collectieve lasten en begrotingsoverschrijdingen.

Een ander onbedoeld gevolg is een moeilijke keuze tussen meer ongelijkheid in de toegang tot de zorg of nog verder groeiende collectieve lasten. Men kan zich dit zo voorstellen dat de toenemende concurrentie op de nationale en internationale markt leidt tot een tweedeling in de zorgverzekeringen, hetzij tussen ziekenfonds enerzijds en particuliere verzekeringen anderzijds, hetzij – als het ziekenfonds zou verdwijnen – tussen particuliere verzekeringen of particulier verzekerden onderling. Voor degenen met een hoog risico geldt dat zij steeds hogere premies zullen moeten betalen. De politiek zal dit willen compenseren met inkomenssubsidies. De omvang van deze collectieve verplichting is slecht te beheersen. Het ongetwijfeld brede pakket dat voor een relatief lage prijs aan jonge en gezonde verzekerden kan worden aangeboden, zal ook maatstaf worden voor het pakket van de mensen met hoge gezondheidsrisico's. Daarom is het van belang dat er keuzen in de zorg worden gemaakt, in de richting van een algemeen basispakket. Verder zullen verzekeraars aan bepaalde voorwaarden moeten voldoen, zoals een acceptatieplicht voor jong en oud en geen of zeer beperkte premiedifferentiatie naar leeftijd voor individuele verzekerden bij dezelfde verzekeraar voor hetzelfde basispakket. Dit neemt niet weg dat de premie tussen verzekeraars onderling wel kan verschillen; dit is afhankelijk van hun efficiëntie. Als waarborg voor de risicosolidariteit wordt in het WRR-rapport *Volksgezondheidszorg* daarom een algemene verplichte verzekering voor een basispakket voor zorg aanbevolen en een vrije verzekeringsmarkt voor het

aanvullende pakket. Een en ander biedt een goede mogelijkheid om risicosolidariteit te combineren met prikkels tot doelmatigheid.

De financiering van de niet-medische zorg voor ouderen

Hieronder worden twee modellen voor de financiering van de niet-medische zorg voor ouderen besproken: een beperkt en een uitgebreid pakket. Bij die niet-medische zorg moet ook veel zorg worden gerekend die thans wel via de gezondheidszorg wordt gefinancierd, maar die in feite geen verband houdt met het genezen en verplegen van zieken. Dat dergelijke zorg wel als medische zorg wordt gefinancierd, komt doordat de doelstellingen van de gezondheidszorg slecht begrensd zijn en zorginstellingen ernaar streven een vaste financieringsbron te vinden.

Het is niet de bedoeling hier een uitvoerige argumentatie te geven over het voor en tegen van de beide modellen van financiering. Het gaat er vooral om de consequenties te schetsen van de beschreven levensloopbenadering tegen de achtergrond van de verwachting dat:

- a door de stijgende welvaart het ambitieniveau ten aanzien van de gewenste niet-medische zorg zal stijgen;
- b door de vergrijzing het beroep op deze zorg verder zal toenemen.

Bij een uiteindelijke keuze tussen de modellen spelen ook andere overwegingen een rol die hier nu niet aan de orde zijn. Wij beperken ons hier tot argumenten die verband houden met overdrachten over de levensloop.

1 Een beperkt collectief pakket van niet-medische zorg voor ouderen

In dit model wordt de collectief gefinancierde niet-medische zorg beperkt tot een minimum. De gebruiker moet extra zorg, indien gewenst, dan zelf financieren. Het is voorspelbaar dat men op een bepaalde leeftijd behoefte zal hebben aan hulp in huis en bij dagelijkse levensverrichtingen. Hieraan zou men bijvoorbeeld de verwachting kunnen verbinden dat men zelf spaart voor deze zorg op de eigen oude dag, zoals men ook spaart voor vakanties of een huis. De eerder gesignaleerde tendens om verzorging thuis zelf te financieren, past in een dergelijke redenering. De tegenwoordig nagestreefde splitsing in financiering van wonen en zorg, waarbij men voor de woonfunctie van voorzieningen zelf moet betalen, past bij dit model. Behalve op de financiële voordelen van een dergelijke splitsing kan ook gewezen worden op enkele meer inhoudelijke voordelen. Ten eerste wordt de niet-medische zorg ook daadwerkelijk gevrijwaard van onnodige therapeutische interventies; ten tweede wordt de keuzevrijheid van de consument vergroot. De ervaringen met het persoonsgebonden budget laten zien dat patiënten meer dan was voorzien kiezen voor niet-medische dienstverlening.

Een belangrijk nadeel van een splitsing van de (financiering van) verschillende vormen van zorg, is dat zo nieuwe schotten ontstaan in de zorg en dat de organisatie en sturing van de zorg eerder wordt bemoeilijkt dan vereenvoudigd. Juist een integrale benadering die op het terrein van de ouderenzorg wordt gepropageerd en inmiddels in praktijk gebracht, kan in gevaar komen.

2 *Een uitgebreid collectief pakket van niet-medische zorg voor ouderen.*

Het vorige model kan leiden tot aanzienlijke verschillen in het gebruik van zorg, die ervaren kunnen worden als een tweedeling. Dit kan worden voorkomen door een aanzienlijk deel van de niet-medische zorg voor ouderen collectief te blijven financieren. De voorzieningen die onder de AWBZ of onder de gemeentelijke verantwoordelijkheid vallen, worden dan gehandhaafd en eventueel uitgebreid. Dit zou de draaglast voor personen in de tweede levensfase aanzienlijk verzwaren. Als een dergelijke collectieve verantwoordelijkheid voor niet-medische zorg voor ouderen belangrijk wordt gevonden, zou gezocht moeten worden naar wegen om de draaglast voor personen die in de tweede fase van de levenscyclus verkeren, te beperken. Hiervoor zouden spaarsystemen kunnen worden geïntroduceerd, die een overdracht over de eigen levensloop realiseren. De bestemming van het kapitaal dat misschien bedoeld was om over te dragen aan de eigen kinderen, wordt dan ingezet voor de eigen verzorging van de oude dag. Een andere mogelijkheid is om bij de AWBZ het systeem van eigen bijdragen dat nu reeds wordt toegepast, niet alleen afhankelijk te maken van het inkomen maar ook van het vermogen. In 1996 is een dergelijke vermogenstoets voor verzorgingshuizen evenwel afgeschaft en is gestreefd naar een meer uniforme financiering van verzorgingshuizen en verpleeghuizen.

Voor de houdbaarheid van het systeem in de toekomst, is het nodig dat ouderen vroeg (via sparen) of laat (via eigen bijdragen) meebetalen aan de niet-medische zorg die zij op hun oude dag nodig hebben.

Bij een beperkt pakket kan de gebruiker extra zorg via de private sector betrekken, maar deze moet hij dan zelf financieren. Dit zou onder meer voor de woonfunctie kunnen gelden. Wordt ervoor gekozen het collectieve pakket niet te beperken, dan is het voor de houdbaarheid van het stelsel gewenst naar wegen te zoeken om de eigen bijdrage van de betrokkenen te vergroten, hetzij via een spaarsysteem voor een overdracht over de levensloop, hetzij via een andere regeling van de bijdragen op het tijdstip dat de zorg daadwerkelijk wordt verleend.

8.8.2 HET INSTELLINGSBELEID EN DE ZORG VOOR OUDEREN

Vanuit het generatieperspectief moeten er voldoende mensen werkzaam blijven in de verplegende en verzorgende beroepen. Daartoe wordt hier een aantal aanbevelingen geformuleerd. De hiervoor beschreven ontwikkelingen bieden voldoende aanknopingspunten voor het te voeren beleid. Het merendeel van deze aanbevelingen richt zich op het mesoniveau – het niveau van de instellingen – en meer in het bijzonder op het management van de instellingen. Zij zijn verantwoordelijk voor het personeelsbeleid.

In het gevoerde personeelsbeleid gaat men er tot nu toe bijna stilzwijgend van uit dat de jongere generatie de zorg voor de oudere generatie op zich zal nemen. Jarenlang waren het de jonge (leerling)verpleegkundigen die een groot deel van de formele zorg voor hun rekening namen. Hierin is verandering gekomen door

twee ontwikkelingen: de grotere arbeidsparticipatie van vrouwen, ook in geval gezinsvorming plaatsvindt, en een afname van het aantal jongeren dat kiest voor een beroep in de zorg. De grotere arbeidsparticipatie is overigens bevorderd door de mogelijkheid in deeltijd te werken. Door deze verschuivingen hebben de instellingen te maken met medewerkers in *verschillende levensfasen*, die verschillende eisen stellen aan het werk en de werkomstandigheden.

Bij de vraag naar de houdbaarheid van het stelsel van gezondheidszorg en de daarbij horende zorgbalans over de levensloop gaat het zeker niet alleen om het financiële aspect. Het is vooral ook een vraag naar de beschikbaarheid van voldoende personeel om de zorgtaken uit te voeren. Enerzijds blijft het zeker nodig de jeugd te interesseren voor een baan in de zorg. Toch zal er voor de toekomst veel meer dan nu het geval is, in geïnvesteerd moeten medewerkers voor de zorg te behouden. Steeds meer zullen ouderen voor de oudsten (moeten) gaan zorgen.

In het licht van het voorgaande zullen maatregelen nodig zijn op de volgende terreinen:

- een verdere flexibilisering van de arbeidscontracten, opdat het werk beter met zorgtaken thuis kan worden gecombineerd. In dit verband is het van belang dat een toenemend aantal verplegenden en verzorgenden kiest voor het ‘zelfstandig ondernemerschap’: zij vestigen zich als particulier verpleegster en kunnen hun eigen werktijden bepalen maar vooral ook de tijd die zij besteden aan de zorg zelf en aan de patiënt;
- binnen de instellingen zal, veel meer dan nu gebeurt, werk moeten worden gemaakt van loopbaanperspectieven en ontplooiingsmogelijkheden voor verplegenden en verzorgenden. Dit vergt een nauwe samenwerking met opleidingsinstituten en een heroriëntatie op noodzakelijke kwalificaties gegeven de aard van het werk maar ook gegeven de leeftijd;
- uit de beschikbare gegevens blijkt dat vooral de groep tussen 35 en 45 jaar kwetsbaar is. Deze groep is meest ontevreden over het werk in de zorg. Juist degenen op deze leeftijd vormen een belangrijke groep die ook straks de benodigde zorg zal moeten leveren;
- de inzetbaarheid van personeelsleden zal veel meer dan nu het geval is gerelateerd moeten worden aan hun leeftijd en aan de mogelijkheden om de fysieke, emotionele en cognitieve aspecten van het werk aan te kunnen. Anders gezegd: bij de werkverdeling zal de relatie tussen draagkracht en draaglast gewogen moeten worden. Nu wordt er in de zorgsector vooral gedifferentieerd naar complexiteit van de uit te voeren taken. Het ligt in de rede ook te gaan differentiëren naar leeftijd.

Het zal duidelijk zijn dat deze maatregelen niet budgettair neutraal kunnen plaatsvinden. Ten eerste zijn oudere personeelsleden duurder, ten tweede zullen er, als rekening wordt gehouden met leeftijd en met de vele veranderingen en innovaties in de sector, ook meer mensen nodig zijn om het werk te doen. De kans groot dat er dan meer mensen met plezier blijven werken, ook al zal dit dan gemiddeld minder uren per week zijn.

Tot slot kan hieraan worden toegevoegd dat een gezondheidszorg voor ouderen ook plaats moet kunnen maken voor gezonde ouderen die zorgdragen voor de zeer ouderen. Zo kan de gezondheidszorg eraan bijdragen dat mensen uit derde levensfase productief blijven.

8.9 SAMENVATTING

In vergelijking met het verleden is de zorg voor ouderen sterk toegenomen en prognoses gaan uit van een nog verdere groei. Het is belangrijk vast te stellen dat men deze groei niet mag zien als een substituut voor het verdwijnen van informele zorg. De groei heeft een eigen dynamiek en staat onder invloed van demografische ontwikkelingen, de stijgende welvaart, de toenemende technologische mogelijkheden en de professionalisering. Wat nu onder ouderenzorg wordt verstaan, is een breed scala van zorg met een medisch karakter voor de bevolkingscategorie van 55 jaar en ouder en is niet te vergelijken met de vroegere ouderenzorg, die voornamelijk bestond uit opvang van arme bejaarden. De ouderenzorg van nu is in hoge mate gemedicaliseerd. Omgekeerd heeft de gezondheidszorg zich steeds meer ontwikkeld tot een ouderenzorg. Hoewel de leeftijd waarop mensen behoefte krijgen aan zorg, in de toekomst hoger zal zijn, kan een gezondere oude dag toch gepaard gaan met een groter beroep op zorg.

De houdbaarheid van het systeem van zorgoverdrachten dreigt een probleem te worden door de verdeling van draaglast en draagvlak tussen leeftijdscategorieën. Dit probleem kan worden opgelost door zorg en zorgverplichtingen op een verstandige manier over de levensloop te verdelen. Het gaat enerzijds om een beheersing van de draaglast van zorg voor jong en oud. Anderzijds gaat het om een levensloop die een zo groot mogelijk draagvlak voor die zorg oplevert. Hierin kan het overheidsbeleid een belangrijke rol spelen.

Keuzen in de noodzakelijke medische zorg en financiering van zorg

Om de gezondheidszorg voor iedereen, in alle leeftijdscategorieën, op langere termijn, dus voor opeenvolgende cohorten, toegankelijk te houden is het onvermijdelijk dat er grenzen worden gesteld aan de collectieve verantwoordelijkheid. Het zal nodig zijn het noodzakelijke pakket aan medische zorg waarvoor de gemeenschap verantwoordelijk is, af te bakenen. Daarbij is in dit hoofdstuk tevens aandacht geschonken aan het gebruik van kosteneffectiviteit als maatstaf bij het doen van keuzen in de zorg. Het valt immers te verwachten dat kosteneffectiviteit steeds vaker een punt van overweging zal worden bij zorgverstrekkingen. Geconstateerd is dat een toetsing op kosteneffectiviteit bij de samenstelling van een noodzakelijk pakket van zorg niet onrechtvaardig hoeft te zijn voor bevolkingsgroepen met een verschillende leeftijd.

De aanbeveling uit het WRR-rapport *Volksgezondheidszorg* over een gemeenschappelijke verzekering voor een basispakket voor medische zorg waarin de risicosolidariteit tussen jong en oud tot uitdrukking komt, blijkt te passen bij de gevolgd analyse die gericht is op de houdbaarheid van het systeem.

Ten aanzien van de niet-medische zorg is een keuze mogelijk tussen twee financieringsmodellen, respectievelijk een beperkt en een niet-beperkt collectief pakket.

Werken in de zorg

Ten aanzien van het arbeidsaanbod in de zorgsector is aanbevolen in de toekomst voldoende mensen in de verplegende en verzorgende beroepen aan het werk te houden. Daarin moet worden geïnvesteerd. Steeds meer zullen de ouderen voor de oudsten (moeten) gaan zorgen. Daarnaast blijft het zeker nodig de jeugd te interesseren voor een baan in de zorg.

In het licht van het voorgaande zullen maatregelen nodig zijn op de volgende terreinen:

- arbeidscontracten moeten verder worden geflexibiliseerd, opdat het werk beter met zorgtaken thuis kan worden gecombineerd;
- binnen de instellingen zal, veel meer dan nu gebeurt, werk moeten worden gemaakt van loopbaanperspectieven en ontplooiingsmogelijkheden voor verplegenden en verzorgenden;
- de inzetbaarheid van personeelsleden zal veel meer dan nu het geval is gerelateerd moeten worden aan hun leeftijd en de mogelijkheden om de fysieke, emotionele en cognitieve aspecten van het werk aan te kunnen.

Tot slot moet een gezondheidszorg voor ouderen ook plaats kunnen maken voor gezonde ouderen die zorgdragen voor de zeer ouderen. Op deze manier kan de gezondheidszorg eraan bijdragen dat een productieve derde levensfase ontstaat.

NOTEN

- 1 Op deze algemene typeringen zijn wel uitzonderingen mogelijk, zoals beroepsmatige thuiszorg die binnen een huishouden wordt gegeven.
- 2 De feitelijke informatie uit deze paragraaf is grotendeels afkomstig uit een studie verricht ten behoeve van de WRR (Grunveld 1999).

9 ONDERWIJS

9.1 INLEIDING

Veel van de tot nu toe besproken overdrachten gaan naar de hogere leeftijdscategorieën. Er zijn echter ook overdrachten in omgekeerde richting, van oud naar jong, namelijk: onderwijs, scholing en opvoeding. Deze overdrachten vinden plaats binnen verschillende institutionele kaders:

- onderwijs, door scholen, universiteiten en particuliere instellingen;
- scholing, door ondernemingen en andere instellingen waar betaalde arbeid wordt verricht, soms in combinatie met onderwijsinstellingen;
- opvoeding, in huishoudens in de privésfeer.

In hoofdstuk 7 is al ingegaan op de zorg voor jongeren. Daarbij zijn opvoedings-effecten aan de orde gekomen. De omvang van scholing is moeilijk vast te stellen. Niet alle scholing kan worden gezien als een overdracht tussen cohorten. Dit is zeker niet het geval als er sprake is van een profijt op korte termijn, ook voor degene die de scholing geeft.

In dit hoofdstuk ligt het accent daarom vooral op het onderwijs. Tevens wordt ingegaan op een mogelijke wisselwerking tussen onderwijsoverdrachten enerzijds en scholing en opvoeding anderzijds. In het hoofdstuk wordt gezocht naar een verstandige verdeling van onderwijs over de levensloop, dat wil in een vergelijkende samenleving vooral zeggen: een houdbare verdeling.

In de volgende paragrafen komt de onderwijssector primair op macroniveau aan de orde, dat wil zeggen het onderwijs als stelsel van voorzieningen. Na een aanduiding van relevante veranderingen in de maatschappelijke context (par. 9.3), worden in paragraaf 9.4 de overdrachten voor de opeenvolgende cohorten beschreven. Hierbij komen ook de feitelijke veranderingen in de rol van de overheid aan de orde. Nadat is nagegaan hoe de verhouding tussen draaglast en draagvermogen voor de overdrachten zich in de toekomst zal ontwikkelen (par. 9.5), wordt getracht in paragraaf 9.6 een beeld te vormen van een gewenste, verstandige balans van overdrachten van onderwijs in de levensloop. Tot slot wordt in paragraaf 9.7 onderzocht welke mogelijke consequenties de analyse heeft voor het onderwijsbeleid. Voorafgaand is het echter nodig in te gaan op de maatschappelijke betekenis van het onderwijs, in het bijzonder ten aanzien van de overdracht van menselijk kapitaal (par. 9.2).

9.2 DE OVERDRACHT VAN MENSELIJK KAPITAAL

In deze paragraaf wordt de omvang van onderwijsoverdrachten beschreven aan de hand van het bereikte opleidingsniveau en de duur van het onderwijs. Het gaat hierbij vooral om onderwijs in de jeugdfase. Met deze beschrijving wordt nog geen zicht gegeven op de bredere maatschappelijke functies van het onderwijs (zie bijv. Swift 1969: 91), zoals de verhoging van de welvaart, de overdracht van maatschappelijke normen en de versterking van de sociale cohesie.

Gezien de probleemstelling van dit rapport, zullen hier vooral functies aan de orde komen die relevant zijn voor de balans van overdrachten tussen generaties. Het ligt dan voor de hand dat vooral wordt ingegaan op de betekenis van onderwijs voor de overdrachten van *menselijk kapitaal* die bijdragen aan de instandhouding en verhoging van de welvaart van opeenvolgende generaties. Hierbij wordt uitgegaan van een definitie van menselijk kapitaal in een economische betekenis.

Sen heeft de theorie over menselijke kapitaal in een breder perspectief geplaatst. Volgens Sen zou men de ontwikkeling van menselijke vermogens, onder andere door investeringen in onderwijs, kunnen verbinden met drie soorten effecten: a) de directe relevantie voor het welzijn en de vrijheid van mensen; b) het indirecte positieve effect op de economische productie; c) het indirecte effect door het eventueel ontstaan van sociale verandering. Sen constateert dat volgens het gebruikelijke economisch denken men slechts die vaardigheden rekent tot het menselijk kapitaal die leiden tot verhoging van de productiviteit, hoewel men ook de ontwikkeling van capaciteiten in een bredere betekenis hiertoe zou kunnen rekenen (Sen 1997).

Theorie van het menselijk kapitaal

Kijkt men naar de financiering van en de participatie in het onderwijs, dan kan onderwijs vooral worden getypeerd als een overdracht van oud naar jong. Een belangrijk neveneffect van onderwijsoverdrachten is de opbouw van menselijk kapitaal, hetgeen bijdraagt aan een groei van de welvaart. Dit kan ook tot uitdrukking komen op de balans van generaties. Onderwijs is dan, naast een overdracht oud-jong, tevens een investering voor de oudere cohorten die aan deze overdracht bijdragen. Ten eerste wordt hierdoor het draagvlak voor overdrachtsuitgaven naar ouderen groter, doordat de jongere generatie in de toekomst productiever wordt. Ten tweede is er ook voor particuliere besparingen een positief effect. Door de investering van de werkende generatie in opvoeding en onderwijs aan de jongere generatie blijft het pensioenkapitaal in de toekomst rendabel (Van Imhoff 1988). Overigens geldt een en ander niet voor de oudste leeftijdscategorie. Deze zal immers geen profijt meer hebben van de investeringen die ook zij doet in het onderwijs aan de jeugd.

Het begrip menselijk kapitaal is in zekere zin ontwikkeld naar analogie van het begrip fysieke kapitaalgoederenvoorraad. De fysieke kapitaalgoederenvoorraad is opgebouwd uit investeringen in de desbetreffende goederen en levert kapitaaldiensten die, als input in het productieproces, één van de productiefactoren vormen. Op analoge wijze is het menselijk kapitaal, zij het ten dele, opgebouwd door investeringen in onderwijs en werkervaring. In het productieproces levert het menselijk kapitaal diensten in de vorm van arbeidsinzet in betaalde arbeid als productiefactor naast onder meer kapitaaldiensten. Zo kan het begrip menselijk kapitaal op microniveau worden geoperationaliseerd als de som van het huidige en het in de toekomst verdisconteerde inkomen dat een individu in zijn of haar verdere leven in betaalde arbeid kan verwerven. Deze omschrijving geeft zicht op een aantal eigenschappen en eigenaardigheden die zich bij de *waardepaling van het menselijk kapitaal* voordoen.

In de eerste plaats is het menselijk kapitaal van een individu, bij een verder gelijke werkzame periode in betaalde arbeid, hoger naarmate de verdien capaciteit hoger is. Deze verdien capaciteit hangt samen met initiële vaardigheden, karaktereigenschappen, opleiding en in het werk verkregen vaardigheden. Ten dele hangt deze samen met de investeringen in onderwijs en opleidingen. Kennis van leeftijds- en inkomensprofielen en van de samenhang tussen de investeringen in opleiding en kennis en deze profielen is dus van essentieel belang voor de berekening van de waarde van menselijk kapitaal.

Een tweede eigenschap van deze operationalisering is dat het menselijk kapitaal afneemt bij het vorderen van de leeftijd. Ook neemt het *ceteris paribus* af wanneer de leeftijd waarop men ophoudt met het verrichten van betaalde arbeid daalt, bijvoorbeeld in geval van VUT-regelingen en vervroegde pensionering. In samenhang hiermee heeft ook de keuze voor non-participatie in betaalde arbeid in bepaalde levensfasen (bijv. voor het verrichten van onbetaalde zorgtaken) een invloed op de omvang van het menselijk kapitaal, in de betekenis van de verdien capaciteit. Het gaat hierbij niet alleen om een directe reductie van de verdien capaciteit – er wordt immers tijdelijk geen betaalde arbeid verricht –, maar tevens om een indirecte reductie. Bij herintreding zal de verdien capaciteit over het algemeen lager zal zijn dan bij een ononderbroken arbeidscarrière.¹

255

Ten derde hangt de waarde van het menselijk kapitaal af van de disconteringsvoet die wordt gebruikt bij de berekening van het toekomstig inkomen. Hoe hoger de disconteringsvoet, des te lager de contante waarde van het menselijk kapitaal.

Tot slot wordt de waarde van het menselijk kapitaal bepaald door de mate waarin de verdien capaciteit bij een gegeven kennis en ervaring vermindert. Deze depreciatie komt tot uitdrukking in de vorm van het leeftijds- of inkomensprofiel. Bij weinig depreciatie ligt het voor de hand dat kennis en ervaring vooral in de eerste levensfase worden opgebouwd, aangezien deze kennis en ervaring dan over een zo lang mogelijke periode kunnen worden benut. Bij een snelle depreciatie van kennis en ervaring, bijvoorbeeld in een periode van technologische vernieuwing, herstructurering en de daarmee verbonden verandering van functie-inhoud, verdient het aanbeveling ook tijdens het werkzame leven in opleiding te investeren, ook al gaat dat ten koste van productief inzetbare arbeidstijd. Een soortgelijke afweging vindt trouwens ook plaats aan het begin van de werkzame levensfase, als de vraag aan de orde is hoe lang individuen doorgaan met investeringen in onderwijs en opleiding en dus minder tijd beschikbaar hebben voor productieve arbeid en het verkrijgen van werkervaring.

Deze schets laat zien dat de feitelijke waarde van het menselijk kapitaal dat een individu op een bepaald moment in het leven heeft gehad, pas is vast te stellen na afloop van het werkzame leven. De berekening van het menselijk kapitaal van een individu (microniveau) of van het menselijk kapitaal waarover een land op dit moment kan beschikken (macroniveau), heeft dus altijd een prospectief

karakter. De waarde ervan kan alleen worden berekend in de vorm van een waarschijnlijkheid over veronderstellingen over leeftijd, duur van het werkzame leven en eventuele onderbrekingen daarin en verder te verwerven ervaring (m.a.w. veronderstellingen over de vorm van het leeftijds- en inkomensprofiel). Een berekening van omvang en rendement van het menselijk kapitaal op micro-niveau, en *a fortiori* op macroniveau, is dus omgeven met allerlei haken en ogen.

Toch zijn wel pogingen ondernomen om de waarde van het menselijk kapitaal op macroniveau te berekenen. Zo komt Fase (1975) voor het mannelijk deel van de Nederlandse beroepsbevolking in 1965 bij een discontovoet van 4 procent uit op 650 miljard gulden. Dit is ongeveer tien maal zo hoog als het nationaal inkomen in dat jaar. De waarde van de fysieke kapitaalvoorraad kwam voor dat jaar uit op 200 miljard gulden en deze verhouding tussen de omvang van de voorraad menselijk kapitaal. De fysieke kapitaalvoorraad sluit aan op de verhoudingsgetallen die bij een dergelijke berekening voor de Verenigde Staten zijn gevonden (zie hiervoor bijv. Weisbrot 1961).

De rol van de overheid bij de overdracht van menselijk kapitaal

Een actieve rol van de overheid op het terrein van het onderwijs kan vanuit verschillende disciplines worden gelegitimeerd; denk bijvoorbeeld aan de internationaal aanvaarde sociale grondrechten en de relatie tussen educatie en maatschappelijke cohesie in respectievelijk de juridische en sociologische theorie. Op hoofdlijnen komen de verschillende typen argumentatie tot dezelfde inhoudelijke conclusies. In het kader van dit betoog is het functioneel om vooral wat dieper in te gaan op de economische argumentatie.

Een extreme versie van de economische theorie van het menselijk kapitaal gaat ervan uit dat de investeringsbeslissing in onderwijs en opleiding volstrekt rationeel is. Deze visie impliceert dat ieder individu een zuiver zicht heeft op zijn of haar te verwachten verdien capaciteit bij verschillende investeringen in onderwijs en opleiding. De investeringsbeslissing wordt dan genomen op basis van het verlangde rendement op deze investeringen. Bovendien kan men hierbij *in extremo* nog veronderstellen dat er geen overdrachten in de vorm van onderwijsfinanciering behoeven plaats te vinden en dat de overheid geen rol heeft bij het verschaffen van onderwijs. Ieder individu zou immers zijn of haar investering in onderwijs en opleiding persoonlijk kunnen financieren met behulp van een lening die in het werkzame leven wordt afbetaald.

Het beschikbare inkomen van deze individuen is dan gelijk aan de initiële verdien capaciteit (zonder investeringen in onderwijs en opleiding) en het verschil tussen het verlangde rendement op de investeringen in menselijk kapitaal en de rente plus aflossingen van de onderwijslening. In deze extreme redenering bestaat inderdaad een flinke overeenkomst tussen een investering in fysieke kapitaalgoederen en in menselijk kapitaal, zij het dat fysieke kapitaalgoederen via vererving nog aanleiding kunnen geven tot een overdracht tussen generaties.

De voorgaande extreme redenering gaat slechts op indien de revenuen van de investeringen in menselijk kapitaal volledig op individueel niveau zouden kun-

nen worden toegeëigend, dat wil zeggen volledig internaliseerbaar zijn. Om twee redenen is dit niet het geval. In de eerste plaats heft de overheid belasting over het arbeidsinkomen, zodat het netto beschikbaar inkomen dat relevant is voor het individu – en dat bepalend is voor het individuele rendement op de investeringen in menselijk kapitaal – veel geringer is dan de brutoproductiewaarde die aan de inzet van arbeid kan worden toegeschreven. Bij een belasting van de productie geldt dit overigens ook voor het rendement op de overige productiefactoren.

De vraag is dan in hoeverre het belastingsysteem de allocatie van de productiefactoren verstoort. Deze verstoring kan een reden zijn waarom de overheid een deel van de investeringen in menselijk kapitaal bekostigt, zeker wanneer in een systeem van progressieve inkomstenbelastingen het belastingaandeel hoger wordt naarmate de verdien capaciteit toeneemt. Dit betekent overigens dat het marginale rendement van de investeringen in menselijk kapitaal voor de overheid afwijkt van het marginale rendement voor de individuen (als de investeringsopbrengst volledig aan de individuele bezitter van het menselijk kapitaal toekomt).

Er is nog een reden waarom het van groot belang is dat de overheid een rol speelt bij de investeringen in menselijk kapitaal, en waardoor er sprake kan zijn van intergenerationele overdrachten. Het rendement van deze investeringen in termen van maatschappelijk kapitaal hoeft namelijk niet gelijk te zijn aan de som van de individuele rendementen die zouden worden bereikt indien de overheid geen coördinerende rol zou vervullen en indien er geen maatschappelijke organisatiestructuur zou zijn. Het gaat hier als het ware om het deels verborgen, niet-internaliseerbare deel van het rendement van het menselijk kapitaal. Het komt in beginsel overeen met het begrip cultuur dat Cozzi (1998) hanteert in zijn model voor het doorgeven van culturele kennis tussen twee overlappende generaties. Dit niet-internaliseerbare deel van de opbrengsten van het menselijk kapitaal, dat ook wel het externe effect naar tijd wordt genoemd, blijft in een rendementsberekening of een berekening van de omvang van het menselijk kapitaal waarschijnlijk in belangrijke mate aan het oog onttrokken. Deze culturele baten van het maatschappelijk organisatieproces zijn immers al inbegrepen in de gerealiseerde opbrengsten van de productiefactor arbeid: lonen worden uitbetaald op basis van de feitelijke productiviteit en niet op basis van hypothetische productiviteit in een niet-gecoördineerde en structuurloze maatschappij. Voor een belangrijk deel valt dit trouwens samen met wat de opbrengsten van het sociaal kapitaal zou kunnen worden genoemd (zie hiervoor ook de brede betekenis die Sen aan het begrip menselijk kapitaal toekent).

Aanvullende argumenten voor een rol van de overheid kunnen worden gevonden in onzekerheid over en de mogelijkheden voor investeringen. Het is namelijk de vraag of iedereen zal willen en kunnen investeren in onderwijs.

Er is onzekerheid over de uitkomst voor het individu van deze investering. Onder de aanname dat mensen risico-avers zijn, zal een hoge onzekerheid de opbouw van *human capital* belemmeren.

Bij onduidelijkheid over de toekomstige baten van *human capital* wordt nu minder geïnvesteerd;

in plaats van te sparen voor later (het investeren in onderwijs) wordt geconsumeerd. Verder veronderstelt de *human-capital*theorie impliciet dat personen, wanneer zij dat wensen, persoonlijk hun opleiding door een gang naar de bank kunnen financieren. Aangenomen wordt dat de kapitaalmarkt 'perfect' werkt. Deze aanname is in de praktijk niet houdbaar. Personen met lagere inkomens krijgen moeilijker toegang tot kredieten; banken vrezen dat zij de leningen niet kunnen terugbetalen. Omdat sommige personen hierdoor niet in staat zijn de gewenste opleiding te volgen, bestaat het gevaar dat, wanneer de overheid zich niet met het onderwijs bezighoudt, een onderinvestering in onderwijs ontstaat. Door onderwijs aan te bieden verschaft de overheid de burgers gelijke kansen op de opbouw van *human capital*.

Het zijn vooral de externe effecten bij de opbrengsten uit investeringen in menselijk kapitaal en de belastingbaten, die de rol van de overheid bij de intergenerationele overdrachten in dit verband bepalen. Hierbij is sprake van een ingewikkelde samenhang tussen de verschillende investeringsbeslissingen, de overheidsbestedingen en de intergenerationele overdrachten. Zo is het rendement op het pensioenkapitaal dat via kapitaaldekking is opgebouwd, mede afhankelijk van de toekomstige beschikbaarheid en kwaliteit van de productiefactor arbeid. Met andere woorden, het rendement op het pensioenkapitaal hangt af van de investeringen in menselijk kapitaal. Wanneer er een relatief tekort ontstaat aan de productiefactor arbeid ten opzichte van de productiefactor kapitaal, zal de prijs die voor de inzet van de productiefactor arbeid wordt betaald, stijgen ten opzichte van de prijs van kapitaaldiensten. Bij een relatieve overinvestering in pensioenvermogen, en daarmee in fysieke kapitaalgoederen, loopt het relatieve rendement van het menselijk kapitaal dus op. Anders gezegd, een dergelijke afname van het rendement op het pensioenvermogen duidt op een onderinvestering in menselijk kapitaal.

Vanwege de lange tijdshorizon van deze processen ligt het voor de hand dat de overheid hier een actieve coördinerende functie heeft te vervullen om de rendementen op beide typen investeringen zodanig in evenwicht te houden dat deze vanuit maatschappelijk efficiëntie optimaal zijn, dan wel dat ten minste de houdbaarheid van de pensioenen en de overdracht van culturele waarden (in brede zin) gewaarborgd zijn. Daarbij zijn tevens de investeringen in ontwikkeling en verspreiding van kennis, dit wil zeggen de opbouw van technologiekapitaal, van belang. Volgens de endogene groeitheorie zijn er immers effecten zoals het doorsijpelen van de investeringen in technologiekapitaal naar het menselijk kapitaal (*learning by designing*). Deze doorsijpelingseffecten impliceren dat de opbrengsten van investeringen in onderzoek en ontwikkeling op hun beurt niet volledig kunnen worden geïnternaliseerd. Zoals dat ook voor het menselijk kapitaal het geval is, zou hier zonder overheidscoördinatie een onderinvestering plaatsvinden. In het kader van een beschouwing over overdrachten tussen generaties is dit des te meer relevant, omdat de opbouw van technologiekapitaal en gecodificeerde kennis een belangrijk deel lijkt uit te maken van de overdrachten van de oudere naar de jongere generaties.

Conclusie

Door onderwijs in de jeugdfase wordt menselijk kapitaal overgedragen tussen de generaties. Dit wordt mede mogelijk gemaakt door de overheid, onder andere via het middel van bekostiging. Bepalend voor deze rol van de overheid zijn vooral de externe effecten op de langere termijn van investeringen in menselijk kapitaal.

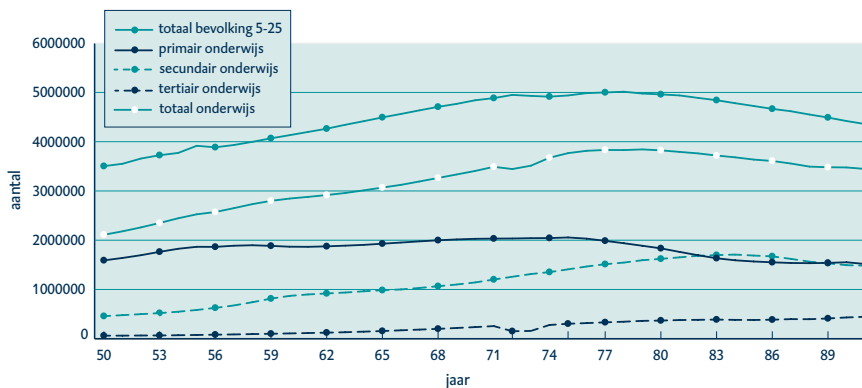
9.3 VERANDERINGEN IN DE MAATSCHAPPELIJKE CONTEXT

Belangrijke veranderingen in de maatschappelijke context van het onderwijs betreffen de demografische, technologische en economische ontwikkelingen. Deze worden hier achtereenvolgens besproken.

Demografische veranderingen

De leeftijdsopbouw van de bevolking bepaalt in hoge mate het beroep dat op onderwijs wordt gedaan. In figuur 9.1 wordt een overzicht gegeven van de demografische ontwikkeling in de bevolkingscategorie tussen 5 en 25 jaar oud, in samenhang met het aantal personen dat onderwijs volgt. Uit deze figuur blijkt dat het aantal deelnemers aan het onderwijs sterk is gegroeid, en recent ook licht is gedaald. Deze ontwikkeling hangt samen met de omvang van het jongere deel van de bevolking. Niettemin is er bij de deelname aan het tertiaire onderwijs geen daling waar te nemen, doordat de participatie in de opeenvolgende cohorten is toegenomen.

Figuur 9.1 Ontwikkeling deelnemersaantallen in onderwijs



Bron: CBS

Technologische ontwikkelingen

Door technologische ontwikkelingen veroudert kennis snel. Als gevolg hiervan worden niet alleen hoge eisen gesteld aan de inhoud van het onderwijs, maar ook aan het institutioneel vermogen tot permanente aanpassing van het onderwijsbestel. Vooral op dit punt kan de hoge mate van formalisering in deze sector prohibitief werken. Er ontstaan kansen voor nieuwe educatieve instellingen buiten het onderwijs die alerter reageren.

Dezelfde ontwikkelingen maken dat kennis in toenemende mate buiten schoolverband, in de vrije tijd of in de werksituatie, wordt verworven. Door ontwikkelingen op het terrein van de media en ICT ontstaat niet alleen ruimte voor leerprocessen buiten schoolverband, maar worden ook nieuwe, meer eigentijdse typen van interactieve leerprocessen gecreëerd. Het eenrichtingsverkeer dat onderwijs als een klassieke vorm van cultuuroverdracht kenmerkt, wordt hierbij verbroken. Toegepast in de vorm van afstandsonderwijs kan ICT bovendien de dominantie doorbreken van de nationale schaal waarop het onderwijs plaats vindt. Een belangrijk kenmerk van het onderwijsbestel, de nationale bepaaldheid van het stelsel, kan hierdoor aan feitelijke betekenis verliezen.

Een en ander leidt ertoe dat het nationale klassieke onderwijsbestel, in de vorm van scholen en universiteiten, in toenemende mate zijn monopoliepositie verliest als de plaats voor overdracht van kennis en waarden.

Economische ontwikkelingen

De stijgende welvaart heeft een meerduidige relatie met onderwijsoverdrachten. Enerzijds is het hierdoor mogelijk meer middelen voor het onderwijs te besteden, dus meer menselijk kapitaal tussen de generaties over te dragen.

Anderzijds kan men de welvaart zelf zien als een resultaat van het onderwijs. De eerstgenoemde relatie kan er feitelijk toe leiden dat de overheidstaak zich uitbreidt, zoals ook ten aanzien van de zorg is gebeurd. Het is een reële mogelijkheid dat de overheid steeds meer zal voorzien in individuele onderwijsbehoeften, naast en in aanvulling op de taak om via het onderwijs maatschappelijke functies te vervullen. Het is een andere, normatieve, vraag of de overheid ook moet voorzien in de toenemende individuele vraag naar onderwijs.

Hierna zal blijken dat de Nederlandse overheid hier de laatste decennia duidelijk andere keuzen heeft gemaakt dan in de zorg, zeker met betrekking tot het postleerplichtig onderwijs.

Er bestaan verschillende visies op de vraag in hoeverre in de toekomst, als gevolg van het effect dat de vergrijzing heeft op de economie, een fundamenteel ander soort economie ontstaat: een rentenierseconomie. Hierbij is het ook van belang in hoeverre dit verschijnsel zich internationaal voordoet (zie ook Verbon, Groezen en Leers 1999). Deze ontwikkeling zal mede bepalend zijn voor de positie van het onderwijs en de verwachtingen die ten opzichte van dat onderwijs kunnen worden geformuleerd. In een vergrijzende samenleving verdwijnt voor velen het economisch voordeel van collectieve investeringen in onderwijs voor de jeugd (de oudste generatie heeft hiervan immers geen profijt meer). Investerings in jeugdonderwijs zullen dan vooral een rechtvaardiging kunnen vinden in de totale balans van overdrachten, als pendant van overdrachten naar ouderen in de vorm van zorg. Niettemin zal het ook dan nuttig zijn in onderwijs op latere leeftijd te investeren, overigens niet per se via collectieve overdrachten. Op deze manier wordt immers bevorderd dat mensen langer doorwerken.

9.4 ONDERWIJSOVERDRACHTEN IN DE LOOP DER TIJD

9.4.1 ALGEMEEN

In deze paragraaf komen de overdrachten van onderwijs aan de orde in relatie tot de systeemkenmerken van dit onderwijs: funderend en niet-funderend onderwijs, leerplichtig onderwijs, jeugdonderwijs en volwasseneneducatie. Hierbij gaat het niet om zaken als de kwaliteit en de structuur van het onderwijsaanbod, maar om de overdrachten tussen verschillende leeftijdscategorieën die met genoemde systeemkenmerken in verband kunnen worden gebracht.

9.4.2 OMVANG VAN DE OVERDRACHTEN

Onderwijsoverdrachten kunnen op verschillende manieren worden gemeten, met financiële maatstaven maar ook in de vorm van cijfers over de deelname van de jongere generaties aan het onderwijs. Overheidsuitgaven aan jeugdonderwijs kunnen worden beschouwd als een overdracht naar de jeugd door oudere leeftijdscategorieën, die deze uitgaven via de belasting financieren. Het Sociaal en Cultureel Planbureau heeft onderzocht welk deel van de overheidsuitgaven kan worden toegerekend aan onderwijs voor de jeugd. In 1991 was dit 24,5 miljard gulden (Pommer 1994: 134). Een kanttekening hierbij is dat de jongere generatie ook onderwijs kan volgen aan particuliere, niet door de overheid gefinancierde instellingen. Over de omvang van dit particuliere onderwijs, gedifferentieerd naar de verschillende leeftijdscategorieën, waren bij het schrijven van deze tekst echter geen financiële gegevens beschikbaar.

Het is in het algemeen een probleem om met financiële gegevens de ontwikkeling van onderwijsoverdrachten voor verschillende cohorten goed te beschrijven. Daarom zullen in deze tekst participatiecijfers in jeugdonderwijs naar leeftijd en gegevens over het bereikte opleidingsniveau worden gebruikt om de omvang van de overdrachten aan te geven. Deze gegevens maken het mogelijk cohorten te vergelijken over een langere periode. Zij geven bovendien een indicatie van de inspanningen in de privésfeer. Een grotere en langduriger onderwijsparticipatie van de jeugd zal immers gepaard gaan met een groter en langduriger beroep op de ouders.

Voor het particuliere onderwijs kan een soortgelijke vergelijking naar leeftijd over een langere periode niet worden gemaakt. Wel blijkt uit gegevens over 1993 dat de omvang van dit onderwijs aanzienlijk is: in totaal 424 duizend cursisten. Hiervan volgden 216 duizend personen schriftelijk onderwijs en 208 duizend personen buitenschools mondeling onderwijs (CBS 1994: 190).

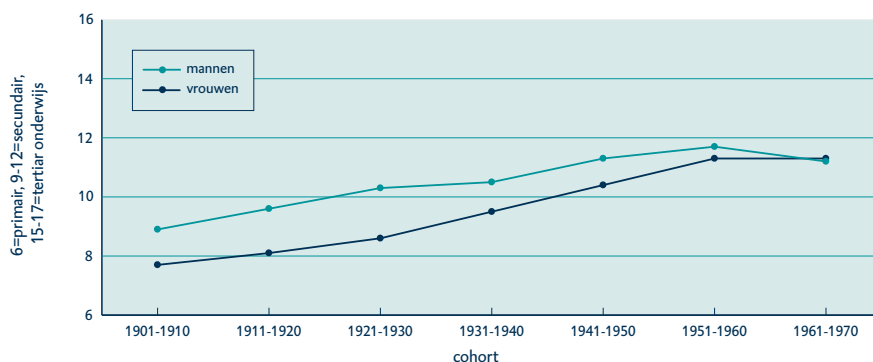
Het bereikte opleidingsniveau

In figuur 9.2 wordt het behaalde opleidingsniveau van mannen en vrouwen per tienjaars geboortecohort weergegeven. Bij de figuur moet worden opgemerkt dat een deel van het cohort 1961-1970 de opleiding nog niet heeft afgerond.

In dit cohort zal het aandeel hoog opgeleiden nog verder stijgen. Uit de figuur, en uit aanvullende gegevens van het NIDI, blijkt dat:

- het opleidingsniveau van de bevolking enorm is gestegen. De meerderheid van de mannen en vrouwen geboren aan het begin van deze eeuw had slechts de lagere school of een deel daarvan doorlopen, terwijl meer dan 60 procent van de mannen en vrouwen geboren tussen 1961 en 1970 een opleiding heeft op minimaal havo- of mbo-niveau;
- vrouwen geboren aan het begin van deze eeuw nog een aanmerkelijke achterstand in bereikt opleidingsniveau hadden. Deze achterstand is onder-tussen vrijwel geheel weggewerkt.

Figuur 9.2 Gemiddeld bereikt opleidingsniveau per cohort



Bron: NIDI

Leeftijd bij het beëindigen van het voltijdse onderwijs

In tabel 9.1 wordt voor de verschillende cohorten weergegeven op welke leeftijd jongeren het voltijdse onderwijs al hebben verlaten of juist nog een opleiding volgen.

Tabel 9.1 Leeftijd, in jaren en maanden, waarop 50 procent het voltijdse onderwijs heeft verlaten en het percentage dat op 20-jarige leeftijd nog in opleiding is

cohorten	mannen		vrouwen	
	50% opleiding beëindigd, in jaren, maanden	percentage nog in opleiding op de leeftijd van 20 jaar	50% opleiding beëindigd in jaren, maanden	percentage nog in opleiding op de leeftijd van 20 jaar
1901-1910	13,5	9,9	12,9	4,2
1911-1920	14,1	6,9	13,9	3,6
1921-1930	15,4	14	14,5	5,3
1931-1940	16,1	16,1	15,6	7,5
1941-1950	17,0	25,5	16,1	14,4
1951-1960	19,6	43,8	17,11	30
1961-1970	20,7	54,2	19,5	42,2

Bron: NIDI

Uit deze cijfers blijkt dat:

- de leeftijd waarop men het voltijdse onderwijssysteem verlaat, sterk is gestegen. Er is 7 jaar verschil tussen de leeftijd waarop cohorten geboren aan het begin van deze eeuw en de leeftijd waarop cohorten geboren in de jaren zestig geen onderwijs meer volgen;
- vrouwen het voltijdse onderwijssysteem nog steeds ongeveer een jaar eerder verlaten dan mannen. Dit verschil is in de loop van deze eeuw afgenomen.

Conclusie

Het was vroeger normaal dat jongeren op de leeftijd van 14 jaar of eerder, direct na de lagere school, aan het werk gingen om bij te dragen aan het gezinsinkomen van de ouders of te sparen voor het latere eigen gezin. Nu geldt zowel voor jongens als meisjes dat zij op die leeftijd nog lang niet aan werken toe zijn. Er is massaonderwijs ontstaan, eerst binnen het voortgezet onderwijs en nu langzamerhand ook op het niveau van het hoger onderwijs. De verschillen in onderwijsparticipatie door mannen en vrouwen zijn sterk verminderd.

De onderwijsoverdrachten zijn in de loop van de tijd sterk toegenomen. Elk volgend cohort blijkt meer en langer onderwijs te ontvangen. Dit heeft een belangrijk effect op de levensloop en daarmee tegelijkertijd op het maatschappelijk draagvlak, voor zover dit bestaat uit het deel van de bevolking dat betaalde arbeid verricht.

Een opvallende, meer recente ontwikkeling is dat de overgang van adolescentie naar volwassenheid, als men die definieert als het moment waarop men in economisch opzicht in staat is zichzelf en anderen te verzorgen, later plaats vindt. Dit komt doordat jongeren langer onderwijs volgen, waardoor ouders langer verantwoordelijk zijn voor hun kinderen. Tegelijkertijd is hierdoor voor vrouwen een totaal andere levensloop ontstaan. De fase waarin zij betaalde arbeid gaan verrichten, gaat niet langer vooraf aan de gezinsfase, maar is daarmee samen gaan vallen.

9.4.3 FEITELIJKE VERANDERINGEN IN HET OVERHEIDSBELEID

Het onderwijsbeleid van de overheid heeft vanouds twee functies:

- 1 het treffen van voorzieningen, met name via bekostiging en ordening;
- 2 het bieden van legitimaties, in de vorm van diploma's en dergelijke, die toegang geven tot (vervolg)onderwijs en functies en beroepen in het arbeidsbestel.

Vanaf het begin van de vorige eeuw vormde het onderwijsbeleid een belangrijk element in het proces van natievorming, ontwikkeling van loyaliteit, sociale cohesie en het ontwikkelen van communicatiecodes op bovenlokaal, nationaal niveau. Vanaf het midden van de vorige eeuw werd daarnaast de economische functie van het onderwijs meer manifest. Sinds de Tweede Wereldoorlog is binnen de bekende Nederlandse institutionele context van de verzuiling de band tussen staat en onderwijs langs twee wegen versterkt.

Dit gebeurde enerzijds door de planmatige verdere ontwikkeling door de overheid van nieuwe generaties instituties en anderzijds door standaardisering van leerroutes voor jongeren, volgens de norm van voltijdsgedagonderrwijs en als verdere uitwerking van het beginsel van gelijke kansen.

Sinds de oliecrisis aanvang de jaren zeventig zijn de overheidsuitgaven voor onderwijs in Nederland niet meer toegenomen. In de literatuur (De Vijlder 1996: 73) wordt benadrukt dat hier meer aan de hand is dan de spanning tussen stijgende verwachtingen van onderwijs en schaarse middelen. Ook de inherente inertie van onderwijssystemen en het onvermogen van institutionele aanpassing spelen hier een rol.

Leerplichtig jeugdonderwijs

Vanaf de jaren tachtig vertonen de beleidsontwikkelingen voor het leerplichtig jeugdonderwijs een divers en ook per land verschillend beeld. In Nederland heeft zich een duidelijke omslag voorgedaan in de relatie tussen centralisatie en decentralisatie. In inhoudelijk opzicht (doelstellingen, kerndoelen, curricula, rendement) is er sprake van een grotere overheidsinvloed en centralisatie. In bestuurlijk opzicht is er juist een beweging in omgekeerde richting, naar functionele en territoriale decentralisatie en deregulering. Met name is er een ruimere bestedingsvrijheid van de middelen op instellingsniveau, alsmede interne democratisering. Deze grotere vrijheid voor de instellingen moet ook worden gezien als compensatie voor de bezuinigingen. Hiernaast is het beleid geïntensiveerd op onderdelen, zoals meer aandacht voor feitelijk rendement, het achterstandenbeleid in de voorschoolse periode, het tegengaan van vroegtijdig schoolverlaten en inpassing van onderwijs in een breder, lokaal jeugd beleid. Vanaf 1994 (het kabinet-Kok I) wordt bovendien wat soepeler omgegaan met het aloude beginsel van de financiële gelijkstelling en wordt de overleg- en adviesstructuur wat minder corporatistisch.

Ideeën, zoals die in de vs bestaan, om voor het leerplichtig onderwijs over te gaan tot volledige privatisering, ook in financiële zin, vinden in Nederland echter weinig aanhang. Wel is de verplichte bijdrage van de ouders flink verhoogd (hoger schoolgeld) en wordt het steeds meer bespreekbaar geacht dat de ouders een groter aandeel in de bekostiging krijgen.

Postleerplichtig onderwijs

Bij het postleerplichtig onderwijs is vanaf de jaren tachtig in veel westerse landen het uitgangspunt ter discussie komen te staan dat een vrije toegankelijkheid tot het hoger onderwijs uit de publieke middelen moet worden bekostigd. De gedachte is dat deze bekostiging in feite een specifieke groep jongeren met reeds goede perspectieven extra begunstigt. Alle nationale overheden staan wat ambivalent ten aanzien van het door hen zelf geschapen fenomeen van massaal hoger onderwijs. Tegenover de overwegingen ten gunste van publieke bekostiging (*human-capitaltheorie*) staat de overweging van hoger onderwijs als consumptie en aantrekkelijke levensstijl, aspecten die eerder vragen om private financiering.

Zeker vergeleken met Duitsland en Frankrijk heeft Nederland in de jaren tachtig rigoureuze keuzes gemaakt: TVC-operaties (taakverdeling en -concentratie), *lump-sum*financiering, hogere collegegelden en meer inkomensafhankelijke studiefinanciering. De financiële kortingen van overheidswege werden ten dele gecompenseerd, doordat in bestuurlijk opzicht de autonomie van de uitvoerende instelling nog meer dan bij het leerplichtig onderwijs werd versterkt.

Ten minste even belangrijk is de recente ontwikkeling dat enkele instellingen zelf de rijksoverheid steeds minder willen zien als de exclusieve bestuurlijke en financiële actor. Wetgeving moet in hun visie plaats maken voor een contract met de rijksoverheid als slechts één belangrijke financier. Hiernaast is er een zekere neiging bij instellingen om zich niet langer te beschouwen als een onderdeel van een uniform, door de overheid te bewaken nationaal onderwijsstelsel. Ook de ordenende rol van de overheid neemt dan af. Buiten de wetgeving om worden op basis van zelfregulering door het bedrijfsleven vele nieuwe soorten kwalificerende diploma's ontwikkeld.

De overheid heeft zo wel een algemene verantwoordelijkheid voor de toegankelijkheid van het hoger onderwijs, maar deze verantwoordelijkheid verdraagt zich goed met gedifferentieerde financiering door overheid, student, ouder en werkgever. Dit min of meer Nederlandse model wordt ook gemotiveerd door inhoudelijke overwegingen. De inhoud van het aanbod zou zo beter worden afgestemd op de toenemende differentiatie in de vraag.

Overheidsbeleid en scholing

De vorengenoemde veranderingen zijn gepaard gegaan met veranderingen in de taakverdeling tussen maatschappelijke instituties. Een kenmerkende ontwikkeling is dat de verantwoordelijkheid voor scholing is verschoven van het microniveau van het bedrijf, waar de jeugd een ambacht kon leren, naar officiële onderwijsinstellingen. Deze ontwikkeling heeft ook geleid tot een grotere collectieve verantwoordelijkheid. Tegelijkertijd is de duur van de verantwoordelijkheid van het ouderlijk gezin groter geworden. Leverden kinderen vroeger een bijdrage aan het gezinsinkomen, nu wordt zelfs verwacht dat de ouders bijdragen aan de financiering van het onderwijs, al wordt die ouderafhankelijkheid soms wel als ongewenst beschouwd (niet voor de ouders maar wel voor de jeugd).

Daarnaast heeft de kortere arbeidsfase ertoe geleid dat er in bedrijven en instellingen minder mogelijkheden zijn voor jongeren om door oudere collega's te worden opgeleid. De overheid stimuleerde deze ontwikkeling onbedoeld door tussen 1986 en 1994 de zogenoemde Ouderenrichtlijn te hanteren waardoor ouderen in het geval van bedrijfsinkrimpingen konden uitreden. Zo waren in 1983 van de ruim 300.000 mannen in de leeftijd van 60-64 jaar er nog circa 100.000 werkzaam, dus één op de drie. Deze verhouding was in 1996 teruggelopen tot één op de zes (CBS 1998).

Mede door het afnemend beroep dat voor opleiding op ouderen kan worden gedaan, maar waarschijnlijk ook door een eigen dynamiek in het onderwijs, zijn steeds meer taken naar het jeugdonderwijs overgeheveld (zie bijvoorbeeld de ontwikkelingen in de metaalsector en in de verpleging).

Educatie van volwassenen

In de volwassenenonderwijs is er een duidelijke lijn van terugtrekken van de overheid. Deze spreekt ook uit de nota *Een leven lang leren* (1997). De algemene aanspraken op bekostiging die het traditionele onderwijsbeleid zo kenmerken, zijn hier geheel afwezig. Alle nadruk ligt op niet-financiële instrumenten: voorlichting, bewustwording, inzichtelijk maken van de markt, de- en herregulering. De bekostiging beperkt zich tot fiscale stimulering en ondersteuning van zeer specifieke groepen. De extra uitgetrokken financiële middelen gaan vooral naar de basis voor een leven lang leren: het leerplichtig, funderend onderwijs voor jongeren.

Conclusie

Het onderwijsbeleid is er in hoge mate op gericht geweest de positie van het jeugdonderwijs (leerplichtig en postleerplichtig) te versterken. Hiernaast is er nu een duidelijke trend in het beleid om vooral voor het postleerplichtig hoger onderwijs voor jeugdigen een plaats te geven aan private financiering.

9.4.4 DE TOEKOMSTIGE RELATIE TUSSEN DRAAGLAST EN DRAAGVLAK; MOGELIJKE ONTWIKKELINGEN

Hoe het antwoord ook luidt op de vraag naar het evenwicht en de rechtvaardigheid in de overdrachten tussen generaties, het is waarschijnlijk dat de levensloop die zich nu heeft ontwikkeld, in een aantal opzichten nieuwe, nog niet beantwoorde vragen oproept.

Zo wordt, doordat de leeftijd waarop jongeren maatschappelijke verantwoordelijkheid gaan dragen is verhoogd en ouderen vroeger weer ophouden met werken, het draagvlak voor overdrachten aan oud en jong in een verouderende samenleving kleiner. Misschien valt dit probleem voorlopig nog mee. De personen die nu vroeg ophouden met werken, hebben over het algemeen nog weinig opleiding gehad. De volgende lichter die de leeftijd van 55 jaar en ouder gaat bereiken, is de geboortegolfgeneratie. Deze generatie heeft veel meer onderwijs gevolgd, is later begonnen met werken en zou dan ook langer kunnen doorwerken. Ook als de motivatie voor dit langer doorwerken er bij dit cohort is, is het nog wel de vraag of het door hen gevolgde onderwijs hiervoor toereikend is. Het is niet zonder meer zo dat een langere opleiding in de jeugd een stevig fundament is voor het langer doorwerken op hogere leeftijd. De eisen die op de arbeidsmarkt gesteld worden, veranderen immers steeds.

Er is nog een tweede probleem dat aandacht verdient. In een verouderende samenleving kan het maatschappelijke en derhalve ook het politiek-democratische draagvlak voor de financiering van jeugdonderwijs kleiner worden.

In een dergelijke samenleving zijn er minder gezinnen met kinderen en uiteraard dus meer ouderen die hun politieke invloed kunnen laten gelden. Uit onderzoek blijkt dat het in andere landen, met name de Verenigde Staten, van invloed is op de politieke voorkeur of men kinderen heeft die onderwijs volgen. Bovendien zijn oudere kiezers minder geneigd publieke financiering van het onderwijs te steunen dan jongere kiezers. Worden de uitgaven per leerling over een lange periode, van 1900-1990, in drie Amerikaanse staten gezien, dan blijkt er aanvankelijk een positief effect te zijn van het aandeel ouderen op de uitgaven per leerling. In de loop van de tijd slaat dit echter om in een negatief effect (Poterba 1998: 319). De publieke onderwijsuitgaven per leerling blijken bij veroudering van de bevolking af te nemen (Poterba 1998: 316).

Overigens komt ook uit Nederlands onderzoek naar voren dat oudere cohorten geneigd zijn minder politieke steun te geven aan het onderwijs voor de jeugd (Becker 1999: 45). Dit roept de vraag op welke steun in de toekomst van de geboortegolfgeneratie kan worden verwacht als het zou komen tot politieke afwegingen tussen uitgaven voor onderwijs en uitgaven voor voorzieningen voor ouderen (dus voor de leden van de geboortegolfgeneratie). Als de steun voor het onderwijs dan afbrokkelt, zal dit kunnen botsen met de wens van de generatie die dan in de actieve levensfase verkeert, om haar nageslacht een even langdurig onderwijs te bieden als zij zelf heeft ontvangen.

Bij de nadere interpretatie van deze relatie zal men rekening moeten houden met de voor de toekomst te verwachten maatschappelijke omstandigheden, met name met het dan verwachte financieringstekort. Ook als de waarde van onderwijs breed wordt ondersteund en als onderwijs een relatief klein deel is van het totaal van de publieke uitgaven, zal het politiek wellicht lastig zijn het niveau van deze overdrachtsuitgaven in stand te houden, terwijl uitgaven in het algemeen, waaronder die voor oudedagsvoorzieningen, beperkt moeten worden. Een dergelijk mechanisme is misschien ook nu al werkzaam. In de periode 1988-1997 zijn de uitgaven voor onderwijs en wetenschappen als percentage van het BNP gedaald en in de periode 1975-1997 zijn de uitgaven per leerling in het voortgezet en hoger onderwijs afgenomen (SCP 1998: 571-572). Hierbij moet er wel rekening mee worden gehouden dat de uitgaven voor onderwijs mede onder invloed staan van de in het onderwijs verdiende inkomens.

Een nadere beschouwing over het draagvlak voor onderwijsoverdrachten

In Nederland (en West-Europa), lijkt een verminderde beschikbaarheid van publieke gelden voor onderwijs voorlopig nog niet waarschijnlijk. Een aantal factoren kan een dergelijke ontwikkeling verhinderen:

- de vermindering zou vooral het gevolg zijn van een afnemend maatschappelijk democratisch draagvlak onder de bevolking. Zeker in de Nederlandse traditie is onderwijsbeleid vanouds echter ook altijd een zaak geweest van bestuurlijke en professionele elites, die wèl meer letten op het algemeen belang op langere termijn en de noodzaak van goed publiek gefinancierd onderwijs. Een vergelijking met het wetenschaps- en cultuurbeleid laat zien

dat ook hier sprake is van een wat kleiner maatschappelijk democratisch draagvlak, terwijl het beleid er toch weinig last van heeft. Opvattingen van elites zijn hier de schragende factor voor publieke financiering;

- ten tweede kent het onderwijs zelf vanouds maatschappelijk goed georganiseerde deelbelangen, terwijl ook het georganiseerde bedrijfsleven, als pressiegroep en beleidspartner, niet zonder meer voorstander is van steeds verdergaande financiële privatisering van het onderwijs;
- hiernaast moet rekening worden gehouden met de sterke formalisering en bureaucratisering van het onderwijsbeleid. Continuïteit is dan een belangrijke autonome factor. De toenemende juridificatie, waarbij ouders hun formele aanspraak op deugdelijk onderwijs met succes opeisen bij de rechter, kan deze continuïteit nog versterken;
- tot slot speelt ook hier de Europese factor. Op sociaal en werkgelegenheidsterrein zullen de Europese landen elkaar in toenemende mate 'de maat gaan nemen' en nationale programma's zullen op effectiviteit worden vergeleken. Voor zover uit de vergelijking zal blijken dat gerichte publieke financiering van onderwijs en scholing de effectiviteit bevordert, ligt er wellicht ook vanuit deze invalshoek een rem op een verdergaande financiële terugtrek van de overheid.

Juist omdat veel ontwikkelingen tegen elkaar inwerken, is het niet goed mogelijk om met zekerheid te zeggen wat er in de toekomst met de publieke uitgaven voor onderwijs zal gebeuren. Het proces van besluitvorming over publieke middelen en de plaats van het onderwijs in dit proces lijken in ieder geval kwetsbaar. Gegeven het grote beslag dat zorgvoorzieningen voor ouderen op de publieke middelen leggen, zou de politiek immers zonder meer gedwongen kunnen zijn om tot een vermindering van de publieke uitgaven voor onderwijs te besluiten, zonder veel ruimte te laten voor inhoudelijke ten gunste van de publieke bekostiging van onderwijs. In zo'n scenario wordt de besluitvorming over publieke gelden grotendeels bepaald door autonome kostenstijgingen als gevolg van demografische verschuivingen in een bepaalde sector. De ruimte voor nieuwe inhoudelijke afwegingen over de sectoren heen is dan afwezig.

Gegeven de onzekerheid over de houdbaarheid van onderwijsoverdrachten is de toepassing van het idee van verantwoordelijkheid hier zinvol. Daarbij wordt dit begrip wel anders opgevat dan in het verleden is gebeurd. In de volgende paragraaf zal dit, in de vorm van een verstandige verdeling van onderwijs over de levensloop, verder worden uitgewerkt.

Veel bezuinigingen zijn in het nabije verleden nogal eens gelegitimeerd vanuit wat al te simpele en selectief toegepaste ideeën van 'eigen verantwoordelijkheid'. Het beste voorbeeld zijn de welzijnsbezuinigingen uit de jaren tachtig. Zeker bij primaire vormen van leerplichtig onderwijs is het risico groot dat het idee van 'eigen verantwoordelijkheid', als motief om te bezuinigen, oneigenlijk wordt gebruikt. Eigen verantwoordelijkheid vooronderstelt immers het zelfstandig kunnen oordelen, het goed toegerust zijn met kennis en vaardigheden om zelf keuzen te maken, kwalificaties die juist in het onderwijsproces worden verkregen.

9.5 EEN VERSTANDIGE BALANS VAN ONDERWIJSOVERDRACHTEN IN DE LEVENSLIOP

Het gewenste perspectief van een verstandige balans van onderwijsoverdrachten in de gehele levensloop zou moeten worden bepaald door een aantal maatschappelijke uitgangspunten:

- het belang van een algemeen hoog opleidingsniveau;
- meer aandacht voor onderwijs op oudere leeftijd;
- een spreiding van leren en werken over de levensloop.

Deze maatschappelijke uitgangspunten worden in deze paragraaf nader toegelicht. De politiek-beleidsmatige uitwerking komt daarna apart aan de orde (par. 9.6). Wat maatschappelijk wenselijk is, kan immers op verschillende wijzen, door middel van verschillende interventies, politiek-beleidsmatige aandacht krijgen.

Het belang van een algemeen hoog opleidingsniveau

Volgens de economische theorie is het zo dat kennis productiever kan worden aangewend als het gemiddelde kennisniveau van een land hoger is (Draper en Wondergem 1993). Volgens deze theorie worden individuen productiever als hun kennisvermeerdering externe effecten heeft (zie par. 9.2 over menselijk kapitaal). Als men door onderwijs bijvoorbeeld beter in staat is informatie te verwerken, wordt de verspreiding van technische kennis gemakkelijker en kan in technologisch opzicht het productieproces gemakkelijker worden vernieuwd. Een omgeving waarin iedereen goed is opgeleid, is hiervoor van groot belang. Volgens deze theorie zou men zelfs kunnen stellen dat het bestaan van grote verschillen in opleidingsniveau, waardoor technologische vernieuwing minder gemakkelijk kan verlopen, op een gegeven moment een rem kan zetten op de economische groei (WRR 1995: 83). Het is vanuit dit gezichtspunt een positieve ontwikkeling dat in het verleden onderwijskansen voor de verschillende sociale milieus steeds gelijkjer zijn geworden (zie bijv. Ganzeboom en Ultee: 46).

Er is dus een belangrijk verschil tussen:

- a een algemeen hoog opleidingsniveau, waardoor er een vruchtbare bodem is voor technologische ontwikkeling;
- b lange specialistische opleidingen van een deel van de bevolking in de jeugdfase. Kwalitatief goed onderwijs levert voor de samenleving veel rendement op, maar dit rendement wordt verminderd door een langdurige specialisatie in hoger onderwijs gedurende de jeugd (WRR 1995: 84). Er is wat dit betreft dus een onderscheid te maken tussen de economische betekenis van primair en secundair onderwijs enerzijds en tertiair of hoger onderwijs anderzijds (zie ook Van Wijnbergen 1998).

Meer aandacht voor onderwijs op oudere leeftijd

Het bestaande onderwijs is georganiseerd vanuit de gedachte dat het vooral in de jeugdfase wordt gegeven, waarna de rest van het leven betaalde arbeid wordt verricht.

Deze aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt staat nu onder druk van de volgende veranderingen:

- ook op oudere leeftijd is steeds meer om- en bijscholing nodig om bij te kunnen blijven bij de veranderingen op de arbeidsmarkt;
- mannen op oudere leeftijd zijn meestal geen kostwinner meer, doordat vrouwen in toenemende mate participeren op de arbeidsmarkt en er bij het afnemende kindertal een lege-nestfase is ontstaan, die gedeeltelijk valt in de periode voorafgaand aan de pensionering. Deze ontwikkelingen leiden tot voorstellen voor het doorvoeren van demotie, het aanpassen van de beloning bij een dalende productiviteit op oudere leeftijd. Een alternatief zou kunnen zijn dat ook tijdens de arbeidsfase scholing plaats vindt om de productiviteit op peil te houden.

Hierdoor is het nodig in het beleid meer aandacht te schenken aan onderwijs op oudere leeftijd.

Naar een spreiding van leren en werken over de levensloop

De oudste nu levende generatie heeft veel geïnvesteerd in het onderwijs voor de jeugd, ook in het voortgezet en hoger onderwijs dat men zelf niet heeft kunnen volgen. Hierdoor is voor de geboortegolfgeneratie, die nu in de actieve levensfase verkeert, de welvaart toegenomen en is voor de oudere generatie zelf het draagvlak voor de financiering van overdrachtsuitgaven verbreed.

Het patroon waarbij de onderwijsoverdrachten voortdurend van de middencategorie naar de jongere generaties worden uitgebreid, zal in de toekomst minder adequaat zijn. Dit komt doordat:

- de bevolkingsopbouw verandert en hiermee ook het draagvlak voor de financiering van overdrachtsuitgaven. Gegeven de genoemde verplichtingen ten opzichte van de jongste generatie zullen komende generaties in de actieve levensfase in een conflictsituatie kunnen komen, waarin zorg voor ouderen concurreert met onderwijs voor de jeugd;
- het opleidingsniveau inmiddels sterk is verhoogd en er een grens is aan de mogelijkheid door verdere verlenging van het jeugdonderwijs in de toekomst de welvaart, en daarmee ook het draagvlak voor overdrachten naar de oudere generatie, te vergroten.

In meer algemene zin zal het ook voor de onderwijsoverdrachten tussen generaties gunstig zijn, als het onderwijs wordt aangepast aan de veranderende maatschappelijke omstandigheden en leren en werken steeds meer gelijktijdig in de levensloop gaan samenvallen.

9.6 BELEIDSMATIGE UITWERKING VAN DIT PERSPECTIEF

In het toekomstig overheidsbeleid zouden maatschappelijke leerprocessen niet zonder meer verbonden moeten worden met een nationaal onderwijsstelsel dat zich voornamelijk richt op de jeugd. Er is een verbreding nodig naar:

- 1 beleidsobject: naast het klassieke onderwijs vragen ook de twee andere componenten van onderwijs, te weten scholing en vorming, gelijkwaardige aandacht;
- 2 doelgroepen: de traditionele gerichtheid van het beleid op de jeugd moet worden doorbroken en er moet meer aandacht zijn voor andere levensfasen van werkenden en niet-werkenden;
- 3 typen beleidsinterventie: juist voor relatief nieuwe vormen van leren zijn andere typen interventie dan de voor het klassieke onderwijsbeleid zo typerende wettelijke aanspraken op overheidsbekostiging op hun plaats, waarbij de overheid meer ordenend en aanvullend optreedt.

Voor de uitwerking van dit algemeen uitgangspunt voor beleid kan het onderwijs langs twee dimensies worden onderscheiden: a) funderend en niet-funderend onderwijs; b) jeugdonderwijs en volwasseneneducatie. Deze dimensies vallen niet geheel samen.

Funderend onderwijs

Als gevolg van de demografische ontwikkelingen kan het draagvlak voor publieke financiering van funderend onderwijs afnemen. Niettemin heeft de politiek hier een eigen verantwoordelijkheid. Daarin ligt immers de kern van het onderwijsbeleid van de overheid. Als in het perspectief van de levensloop verantwoordelijk gedrag een belangrijk criterium is in een verouderende samenleving, dan is funderend onderwijs hiertoe een *conditio sine qua non* dat juist niet aan het vrije spel der maatschappelijke krachten kan worden overgelaten. Dit onderwijs is bij uitstek het middel om iedereen de basiscondities, toerusting en vaardigheden te leveren om deze verantwoordelijkheid ook waar te maken.

Het is ook een algemeen belang dat een ieder voor deze verantwoordelijkheid wordt toegerust. Het gaat hier immers om de overdracht van algemene kennis en algemeen geldende culturele waarden en vaardigheden, bijvoorbeeld van sociaal-normatieve aard, waarvan de externe effecten ook de maatschappij als geheel ten goede komen. Deze positieve effecten vormen een sterke legitimatie voor de verantwoordelijkheid van de overheid. Over de gewenste overheidsrol is er juist op dit punt een duurzame internationaal verankerde consensus, die in Europese en VN-verdragen is vastgelegd.

Er kunnen drie vormen funderend onderwijs worden onderscheiden:

- 1 het traditionele onderwijs voor jeugdigen;
- 2 uitgesteld funderend onderwijs in de volwassenenfase voor enkelen;
- 3 funderend onderwijs voor ouderen. Hier gaat het om het, gegeven de nieuwe maatschappelijke situatie, bijbrengen van nieuwe elementaire vaardigheden voor maatschappelijke participatie, zoals het kunnen omgaan met bureaucratistische systemen.

Los van alle overwegingen over de lastenverdeling tussen generaties, zijn er derhalve goede redenen om de verschillende vormen van funderend onderwijs in de voorzienbare toekomst publiek te blijven bekostigen.

Dit betekent overigens niet dat publiek gefinancierd onderwijs altijd wederkerigheid moet vertonen en steeds evenredig over alle generaties moet worden verdeeld. Hier spelen ook veranderende beleidsinzichten en de veranderende maatschappelijke context een rol.

Het idee van wederkerigheid kan in dit verband overigens wel een andere betekenis hebben in de leerrelatie tussen ouderen en jongeren, in de zin dat nieuwe kennisdynamiek het traditionele eenzijdige patroon kan doorbreken van ouderen die kennis overdragen aan jongeren.

Niet-funderend onderwijs

Ten aanzien van het niet-funderend onderwijs zou de overheid de beleidsruimte moeten hebben om, gegeven de veranderende maatschappelijke context, het publieke belang van de verschillende vormen van dit onderwijs steeds opnieuw en gedifferentieerd te wegen. Dit geldt allereerst voor de vraag of langdurig gespecialiseerd onderwijs in de jeugdfase maatschappelijk gewenst is.

Wanneer dit soort opleidingen vanuit het algemeen belang op een gegeven ogenblik minder wenselijk zou zijn, moet de overheid de vrijheid hebben om deze beleidswijziging door te zetten, ook al betekent dit dat de ene generatie in de jeugdfase minder profijt trekt van publiek gefinancierd onderwijs dan de andere.

Een aantal maatschappelijke ontwikkelingen, die al eerder zijn genoemd, is hier van belang. Het onderwijs in schoolverband verliest zijn monopolie. In de komende kennisintensieve maatschappij zal er naar verwachting een meer gedifferentieerd geheel van vormen van leren zijn, binnen en buiten het onderwijs en in verschillende levensfasen. Aard en vorm van deze nieuwe leeromgeving kunnen vooraf niet precies worden vastgesteld. Vooral de technologische ontwikkelingen en de maatschappelijke acceptatie ervan zijn immers in hoge mate onvoorspelbaar. Hetzelfde geldt voor de maatschappelijke en individuele behoeften aan onderwijs, binnen en buiten schoolverband.

Een conclusie is duidelijk: dit gedifferentieerde geheel van nieuwe vormen van leren vraagt ook een gedifferentieerd beleidsmatig en bestuurlijk antwoord. Het zal zich slecht laten inpassen in een rigide structuur die oorspronkelijk alleen bedoeld was voor het traditionele leren in de jeugdfase. De bestaande beleidsstructuur, die zich vooral kenmerkt door directe wettelijke aanspraken op publieke bekostiging, moet dan ook niet verder worden uitgebouwd. De nieuwe behoeften aan onderwijs zullen beleidsmatig op hun eigen merites moeten worden beoordeeld en dienen vertrekpunt te zijn voor het komende beleid.

Uitwerking voor de volwasseneneducatie

Hierboven is al aan de orde geweest dat meer onderwijs op hogere leeftijd maatschappelijk wenselijk zou zijn. Ook is al aangegeven dat sommige onderwijsvoorzieningen voor volwassenen voor (bijna) volledige publieke bekostiging, op basis van wettelijke aanspraken, in aanmerking kunnen komen. Het gaat dan om elementaire vaardigheden die wezenlijk zijn voor maatschappelijke participatie en die men vroeger onvoldoende heeft kunnen leren.

Zo moet men kunnen omgaan met complexe bureaucratische systemen in de overheidssfeer of in de zorgsector.

Voor het overige volwassenenonderwijs lijkt het stelsel van wettelijk gewaarborgde rechten minder op zijn plaats. Hier kan de overheid beschikken over een uitgebreider arsenaal van mogelijke interventietypen, zoals:

- een zuiver wettelijke ordening op onderdelen, zoals kwaliteit en diploma's;
- een globale financiële stimulering, met name fiscaal;
- een globale facilitering, zoals het aanbieden van een fysieke infrastructuur;
- een beperkte selectieve subsidiëring op basis van een open beleidsbevoegdheid. De beperking kan dan liggen in de tijd, bijvoorbeeld door een startsubsidie toe te kennen, of in een specifieke doelgroep. Afhankelijk van de schaal van de voorzieningen kan de beleidsbevoegdheid zowel bij een hogere als bij een lagere overheid liggen. Ook hier verzet het uitgangspunt van differentiatie zich tegen een principiële keuze vooraf.

Een dergelijke gedifferentieerde aanpak wordt overigens al geruime tijd gevolgd op het bredere terrein van onderwijs en cultuur, zoals het sociaal-cultureel werk, vormings- en bibliotheekwerk.

Differentiatie verdraagt zich moeilijk met het gelijkheidsidee dat juist in het klassieke onderwijsbeleid zo'n grote rol speelt. Daarom wordt hier nader ingegaan op de mogelijkheid het leeftijdscriterium in de wetgeving voor onderwijs op te heffen en de wenselijkheid het idee van gelijkwaardige ontplooiingsmogelijkheden te herdefiniëren naar het bredere terrein van onderwijs.

Het leeftijdscriterium in de onderwijswetgeving.

Leeftijd is een steeds belangrijker criterium geworden voor de organisatie van het maatschappelijk leven. Dit heeft geleid tot een volgtijdelijkheid in de structuur van publieke voorzieningen en tot een toedeling van die voorzieningen naar levensfase. Dit geldt heel sterk voor het klassieke onderwijs, waar de rechten en plichten in hoge mate aan de leeftijd gebonden zijn. De nieuwe maatschappelijke ontwikkelingen gaan nu echter veel meer in een richting dat in de levensloop leren, werken en andere activiteiten meer gaan samenvallen. Zou in de onderwijswetgeving het leeftijdscriterium dan niet moeten vervallen, zodat in plaats van een *age-differentiated* systeem een *age-integrated* stelsel ontstaat? Ook overwegingen van discriminatie van ouderen worden vaak in deze discussie betrokken.

Bij de beantwoording van deze vragen moet onderscheid worden gemaakt tussen funderend en niet-funderend onderwijs. Eerder is er al op gewezen dat het uitgesteld funderend onderwijs voor een beperkte groep van volwassenen evenzeer in aanmerking komt voor publieke bekostiging als het gewone funderend onderwijs voor jeugdigen. De problematiek spitst zich vooral toe op het vervol- en hoger onderwijs. Vervolgonderwijs zal voor jeugdigen, voor volwassenen in de middelbare leeftijd en voor ouderen veelal een andere maatschappelijke en economische functie hebben. Een algemene opheffing van het leeftijdscriterium zou juist deze verschillen in de feitelijke situatie miskennen.

Blijft het leeftijds criterium echter algemeen gehandhaafd, dan zou het funderend onderwijs voor ouderen ontoegankelijk worden en zou de mogelijkheid worden miskend dat in de nieuwe maatschappelijke context de leersituaties van jongeren en ouderen in bepaalde gevallen veel meer dan in het verleden gelijk kunnen vertonen. Er zou dus sprake zijn van niet te rechtvaardigen verschillen in behandeling. Kortom, de stelling dat het huidige, naar leeftijd gedifferentieerde stelsel zonder meer moet worden omgezet in een naar leeftijd geïntegreerd stelsel is te absoluut geformuleerd.

Gelijkwaardige ontplooiingsmogelijkheden

Van oudsher is in het onderwijsbeleid het ideaal van gelijkwaardige ontplooiingsmogelijkheden steeds als uitgangspunt uitgewerkt. Dit geldt zowel voor de rechtvaardige verdeling tussen sociale groepen als voor die tussen generaties. Of een balans voor het profijt dat sociale groepen of generaties hebben van onderwijs wel rechtvaardig is, wordt echter minder belangrijk bij een ontwikkeling waarbij het onderwijs en de school hun monopoliepositie als dé plaats van leren verliezen. Deze vraag moet worden verbreed naar nieuwe, andere vormen van leren. Het traditionele beleid gericht op de toegankelijkheid van onderwijs zal zich dan veel meer ook moeten richten op leerplaatsen buiten schoolverband, op het het leren in de praktijk van de werksituatie en het toegang hebben tot en het voor leerdoeleinden kunnen gebruiken van nieuwe media.

Wederkerig leren tussen generaties

Door de opkomst van de nieuwe media is de kennisdynamiek versterkt en raakt kennis snel verouderd. Deze ontwikkelingen zetten de traditionele positionering van leraar en leerling, waarbij ouderen onderwijs geven aan jongeren ten dele op hun kop. Ten dele, want er blijven natuurlijk belangrijke terreinen waar de door ouderen opgebouwde praktijk- en levenservaring hun nut behouden en het waard zijn om aan jongeren te worden overgedragen. Wel komt er nu ruimte voor een nieuw concept van wederkerig leren tussen de generaties, waarbij de positie van leraar en leerling wisselen en niet vooraf naar leeftijdsfase vastgelegd zijn. Een voorbeeld van dit soort informele, wederkerige leerprocessen is de Amerikaanse sociaal-culturele beweging 'Generations Together'. Omdat het belang van dit soort innovatieve projecten dat van de direct betrokkenen overtreft, zouden zij in aanmerking kunnen komen voor het hier voorgestane selectieve stimuleringsbeleid.

Conclusies

Het voorgaande leidt tot de volgende conclusies:

- voor het leerplichtig jeugdonderwijs blijft publieke financiering in de toekomst domineren. Voor het postleerplichtig jeugdonderwijs zal in ieder geval een gedeeltelijke overheidsbekostiging nodig zijn. Onderwijs aan volwassenen dat dezelfde functie heeft als leerplichtig onderwijs (uitgesteld funderend onderwijs), zou door de overheid kunnen worden bekostigd. Voor de overige vormen van onderwijs zou de overheid het als taak moeten zien primair condities te scheppen en selectief te ondersteunen;

- zowel een principiële algehele opheffing van leeftijdsgrenzen in de onderwijswetgeving als een algehele handhaving ervan gaan uit van een verkeerde probleemstelling en zijn derhalve niet aan de orde;
- wederkerig leren tussen generaties (ouderen onderwijzen jongeren en omgekeerd) is het waard om selectief door de overheid te worden gesubsidieerd. Hierbij moet vermeden worden dit in een nieuw ‘stelsel’ te vertalen, zoals in het verleden met permanente educatie is geprobeerd. Zeker voor het postleerplichtig onderwijs lijkt de tijd van landelijke uniforme stelsels voorbij te zijn.

9.7 SAMENVATTING

Menselijk kapitaal wordt tussen de generaties overgedragen via onderwijs aan de jeugd. Bepalend voor de rol van de overheid in het onderwijs zijn de externe effecten die investeringen in menselijk kapitaal op de langere termijn met zich mee brengen en die zich met name op het algemeen maatschappelijk niveau manifesteren.

Steeds meer jongeren zijn onderwijs op hoger niveau gaan volgen. Technologische ontwikkelingen en de groeiende welvaart roepen nu de vraag op of en in hoeverre dit onderwijs een taak is van de overheid en of het vooral gericht moet zijn op de jeugd. Als gevolg van de stijgende participatie is in de levensloop de duur van het onderwijs in de jeugdfase toegenomen, hetgeen ook heeft geleid tot een stijging van overdrachten (ondanks een relatieve afname in omvang van de jongste cohorten). Was het vroeger voor velen normaal om na het lager onderwijs te gaan werken, en daarmee bij te dragen aan het gezinsinkomen van de ouders en te sparen voor een eigen gezin, nu wordt eerst een lange opleiding gevolgd. Ouders zijn hierdoor langer verantwoordelijk voor hun kinderen. In hoge mate heeft het onderwijsbeleid zich bij deze ontwikkelingen aangesloten in zijn streven de positie van het jeugdonderwijs (leerplichtig en postleerplichtig) te versterken. Daarnaast is er nu een duidelijke trend in het beleid om vooral voor het postleerplichtig hoger onderwijs voor jeugdigen een plaats te geven aan private financiering.

Omdat jongeren steeds langer onderwijs genieten en dus op steeds hogere leeftijd gaan participeren in de arbeidsmarkt enerzijds en anderzijds ouderen vroeger ophouden met werken, wordt in een verouderende samenleving het draagvlak voor oud en jong verkleind. Bovendien zal een verdere verlenging van het onderwijs in de jeugd er niet toe leiden dat de welvaart evenredig toeneemt. Het lijkt niet verstandig in het beleid aan deze ontwikkelingen voorbij te gaan, mede omdat hierdoor de actieve periode op de arbeidsmarkt korter wordt.

In een verstandige verdeling van onderwijs over de levensloop bestaat daarom meer aandacht voor onderwijs op oudere leeftijd en wordt er gezocht naar een zekere spreiding van onderwijs en werk (betaalde arbeid en zorg). Wel blijft een algemeen hoog opleidingsniveau gehandhaafd. Hiervoor is het noodzakelijk een breed onderwijsbeleid op te zetten, gedifferentieerd naar soorten, levensperio-

den en typen beleidsinterventies. In veel gevallen kan met een conditionerende dan wel aanvullende overheidsrol worden volstaan.

Ten onrechte worden financieringsproblemen in de toekomst vaak alleen in verband gebracht met voorzieningen voor ouderen. Ook de overdrachten naar jongere generaties kunnen echter gevaar lopen. Om deze reden zou kunnen worden gekozen voor een collectieve verantwoordelijkheid voor primair, funderend onderwijs, bij een zoveel mogelijk beperkte verlenging van het onderwijs in de jeugdfase.

NOTEN

- 1 Zie voor de raming van de omvang van deze depreciatie b.v. Mincer en Polachek (1974), Cocoran (1979), Mincer en Ofek (1982), Cox (1984, en Groot, Schippers en Siegers (1988).

10 TECHNOLOGIEKAPITAAL IN EEN GENERATIEPERSPECTIEF

10.1 INLEIDING

“If I have seen further than you and Descartes it is by standing upon the shoulders of Giants.” Met deze zinsnede bracht Isaac Newton in een brief aan Robert Hook onder woorden hoe kenniscreatie en vooruitgang afhankelijk zijn van de inspanningen van vroegere generaties geleerden. Ook geleerden sterven weliswaar, maar hun uitvindingen blijven bij ons en werken voor ons.

Technologiekapitaal – de voorraad kennis die het ons mogelijk maakt om op efficiënte wijze te produceren en handelen – is de ultieme bron van vooruitgang; een bron bovendien die overdrachten tussen generaties in het leven roept.

Kenniscreatie genereert immers effecten die zich verspreiden naar plaats en tijd. Nieuwe kennis is dan ook een overdracht met gevolgen voor de relatie binnen en tussen generaties omdat:

- 1 zij de huidig levende generaties productiever maakt; en
- 2 zij toekomstige generaties kennisproducenten op hun beurt weer productiever maakt in het creëren van nieuwe kennis, waarvan hun tijdgenoten en nageslacht weer kunnen profiteren.

In een rapport waarin de verhoudingen tussen generaties centraal staan, ligt het daarom voor de hand, in aanvulling op de materiële overdrachten uit de voorgaande hoofdstukken, ook aandacht te besteden aan immateriële overdrachten in de vorm van technologiekapitaal.

De wisselwerking tussen het menselijk kapitaal, zoals besproken in hoofdstuk 9, en het technologiekapitaal is groot. Het menselijk vermogen tot creëren en toepassen van kennis is uiteindelijk afhankelijk van de talenten en aangeleerde vaardigheden van mensen en omgekeerd komen die vaardigheden tot ontwikkeling door te streven naar vernieuwing (*learning-by-design*) of door kennis toe te passen (*learning-by-doing*). Door ook de overdrachten van technologiekapitaal in dit rapport te bespreken, worden de verhoudingen tussen generaties in een breder verband geplaatst en kan het oordeel over deze verhoudingen ook navenant evenwichtiger luiden. De generationele invalshoek wint nog meer aan belang indien men bedenkt dat de baten van kenniscreatie en -ontwikkeling voor de Nederlandse samenleving als geheel vele malen de baten van andere beleggingsvormen overtreffen (zie Griliches 1992; Jones en Williams 1998; Jacobs et al. 1999). Het draagvlak voor intergenerationele overdrachten kan aanzienlijk verbreed worden indien de productiemogelijkheden ten volle worden benut. Dit gegeven is met name relevant voor de solidariteit tussen generaties omdat de verhouding tussen generaties onder spanning kan komen wanneer de prijs van solidariteit te hoog wordt (Van Dalen en Verbon 1999a). In dit perspectief is een ‘faillissement’ van het socialezekerheidsstelsel geen onafwendbare gebeurtenis zoals het soms wel wordt geschetst, maar kan het wel degelijk worden vermeden mits de bron van technische vooruitgang – menselijke creativiteit – in stand wordt gehouden.

Het voorgaande houdt tevens in dat de individuele en collectieve rationaliteit ten aanzien van investeringen in kenniscreatie niet geheel parallel lopen: de individuele innoveerder zal nooit geheel de baten van kenniscreatie kunnen ontvangen, doordat een deel 'weglekt' naar latere generaties. Weliswaar zijn octrooien in het leven geroepen om intellectuele eigendomsrechten te beschermen, maar producten of ontwerpen worden steeds verbeterd, met als gevolg dat de waarde van de oudere versies daalt. Wanneer individueel en maatschappelijk rendement van kennisinvesteringen ver uit elkaar liggen, kan een actieve rol voor de overheid of een andere collectiviteit geïndiceerd zijn. Wat de individuele ondernemer niet kan internaliseren, namelijk de externe effecten van kenniscreatie die zich uitstrekken door de tijd heen en naar een veelvoud van plaatsen en die daarmee van invloed zijn op de verhoudingen tussen generaties, kan de overheid wel internaliseren, althans dat is de theorie.

De externe effecten van kenniscreatie beperken zich echter niet tot productiviteitsstijgingen. Nieuwe kennis genereert voor sommige generaties ook negatieve externe effecten, doordat nieuwe kennis oude kennis en oude producten en standaarden verdringt. Deze creatieve destructie kan ertoe leiden dat een innovatie het technologiekapitaal van de jongste generatie vergroot, terwijl het technologiekapitaal van oudere generaties verkleind wordt. De vraag is natuurlijk hoe groot zulke externaliteiten zijn, hoe zij de band tussen generaties beïnvloeden en in hoeverre dit een zorg voor overheid en samenleving dient te zijn.

Naast de effecten van kennisvergroting op de productiviteit en de resulterende uitbreiding van het draagvlak voor financiële overdrachten, is een laatste reden om hier een generatieperspectief te hanteren dat kennis ook van invloed is op de levens en levensduur van generaties en daarmee op de verhoudingen tussen deze generaties. De levensverwachtingen van generaties geboren aan respectievelijk het begin en het einde van deze eeuw liggen vele jaren uiteen, met alle gevolgen van dien voor werken, sparen en leren. Bij de sterke kostenstijgingen in de gezondheidszorg, die vaak worden toegeschreven aan de vergrijzing, speelt in de praktijk juist de voortschrijdende medische technologie een dominante rol. Technologische vooruitgang biedt dus enerzijds oplossingen, maar kan anderszijds de maatschappij zwaarder belasten, in dit geval met extra vergrijzing als product van menselijke creativiteit. De getalsmatige verandering in de verhoudingen tussen generaties ontwikkelt zich dus ook niet onafhankelijk van de stand van kennis in een land, demografie en technologie zijn nauw verweven. Zulke verbanden worden gauw over het hoofd gezien als men uitsluitend kijkt naar de directe economische effecten van kennisontwikkeling.

In dit hoofdstuk over de invloed van technologiekapitaal op productiviteit, levens en levensduur staan twee vragen centraal:

- 1 hoe groot is de bijdrage van technologiekapitaal aan de toename van de welvaart geweest, en
- 2 heeft iedere generatie in gelijke mate geprofiteerd van technische vooruitgang?

In paragraaf 10.2 wordt eerst vastgesteld hoe belangrijk technische vooruitgang is voor de Nederlandse samenleving en daarna wordt bezien in welke mate het kenniskapitaal van Nederland heeft bijgedragen aan de toename van economische welvaart. In paragraaf 10.3 wordt het vraagstuk behandeld in welke mate generaties geprofiteerd hebben van technische vooruitgang en of de vergrijzing van de bevolking van invloed is op het tempo van technische vooruitgang. In paragraaf 10.4 wordt de relatie tussen generaties en het technologiekapitaal op zijn kop gezet en wordt getracht een antwoord te vinden op de vraag hoe belangrijk het technologiekapitaal is voor de verandering van levens en levensduur. Tot slot geeft paragraaf 10.5 de contouren aan van een generatiebewust kennisbeleid.

10.2 DE ECONOMISCHE VRUCHTEN VAN KENNIS ONTRAFELD

In het verleden werd de motor van economische groei vooral gezocht in de groei van arbeid en kapitaalaccumulatie. In de loop der tijd is echter het besef toegenomen dat de groei van het nationaal product ook mogelijk is door technische veranderingen in het productieproces zelf. Sterker nog, veel studies komen tegenwoordig tot de conclusie dat arbeid en kapitaal maar een klein deel van het groeiverhaal vertellen en dat technische vooruitgang – meer productie met dezelfde hoeveelheid arbeid en kapitaal – de voornaamste kracht achter de economische groei is. Gaat dit verhaal ook voor Nederland op? In deze paragraaf wordt nagegaan hoe belangrijk technische vooruitgang is geweest voor het bereiken van onze huidige welvaart.

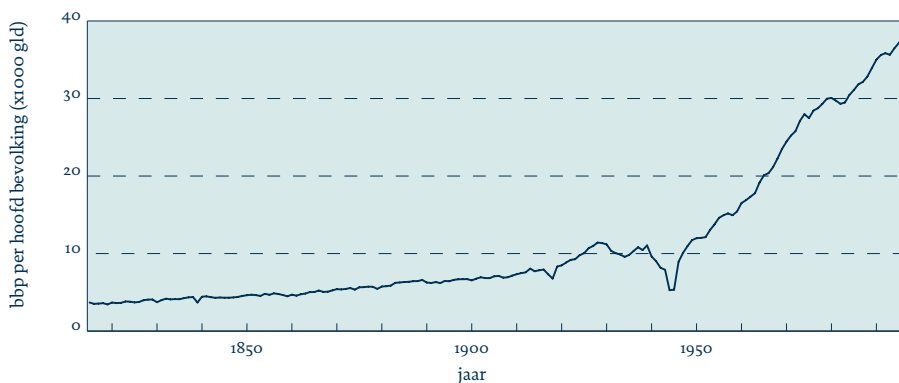
Om deze vraag te beantwoorden wordt de langetermijnontwikkeling van arbeidsproductiviteit in ogenschouw genomen. In 1870 bedroeg de arbeidsproductiviteit in de Verenigde Staten 2,3 dollar (prijsniveau van 1990) per gewerkt uur, in Nederland eveneens 2,3 dollar en in Japan 0,5 dollar (Maddison 1995). Ruim honderdtwintig jaar later, in 1992, bedraagt de arbeidsproductiviteit 29 dollar in de vs, 29 dollar in Nederland en 20 dollar in Japan. De arbeidsproductiviteit is derhalve in de genoemde landen toegenomen met een factor 13, nogmaals 13 en 43. Volgens sommigen is een dergelijke groei van de arbeidsproductiviteit voldoende om het vergrijzingsvraagstuk wat betreft de sociale zekerheid op te lossen (Gordon 1999; Büttler en Kirchsteiger 1999). Maar de grote vraag is natuurlijk of deze productiviteitsgroei ook in de vergrijzde toekomst onverminderd doorgaat. Productiviteitsgroei is namelijk niet vanzelfsprekend. Figuur 10.1 illustreert hoe het bruto binnenlands product per hoofd van de Nederlandse bevolking zich over twee eeuwen heeft ontwikkeld.

Pas in de jaren twintig van deze eeuw begint zich een versnelling van groei voor te doen die eigenlijk in de gehele negentiende eeuw afwezig is geweest.

De crisisjaren en de Tweede Wereldoorlog betekenen een tijdelijke achteruitgang, pas na de Tweede Wereldoorlog ontstaat de spectaculaire groei die ongeëvenaard is in de Nederlandse geschiedenis. Vragen die opkomen bij dit soort groeicijfers zijn: waar komt deze groei vandaan? Wat verklaart de positieve trendbreuk in de welvaartsontwikkeling?

Hoe kan het dat arbeid in reële zin (dus gecorrigeerd voor inflatie) ieder jaar productiever wordt? Is dit voornamelijk te danken aan de inzet van steeds meer kapitaalgoederen of gaat het niet zozeer om 'meer', maar veeleer om 'beter', om de toename van kennis die het mogelijk maakt productiefactoren doelmatiger in te zetten? Dit laatste is ongetwijfeld het geval. De radicale trendbreuk halverwege de twintigste eeuw is vooral te verklaren door de mate waarin gebruik werd gemaakt van kennis. Door de overschakeling van een landbouwintensieve wijze van productie naar een kapitaalintensieve productie (Hansen en Prescott 1998) namen de mogelijkheden voor het stimuleren van de economische groei toe.

Figuur 10.1 Ontwikkeling bruto binnenlands product (BBP, constante prijzen 1990) per hoofd van de bevolking, Nederland, 1815-1996



Bron: Van Zanden (1997a) en Smits (1999)¹

Technische vooruitgang is echter geen eenduidig begrip. Technische vooruitgang zoals die in neoklassieke groeimodellen en -berekeningen naar voren komt, is weinig meer dan wat de econoom Abramovitz (1956) ooit noemde 'the measure of our ignorance'. In de jaren zestig en zeventig rafelden Denison (1962) en anderen met hun boekhoudkundige berekeningen de economische groei uiteen in verklarende (productie)factoren.² De methode is relatief simpel: zij corrigeerden de productiviteitsgroei voor de bijdragen van de traditionele productiefactoren (arbeid, kapitaal en land)³ en hielden dan als 'technische vooruitgang' de zogenaamde groei van de totale factorproductiviteit (TFP) over. Indien men de groei-ervaringen van Nederland onder de loep neemt en de groei uiteenrafelt naar de productiefactoren kapitaal en arbeid, zoals weergegeven in tabel 10.1, dan blijkt dat de opbouwjaren na de Tweede Wereldoorlog een periode waren van uitzonderlijke groei die voor bijna 40 procent valt toe te schrijven aan de toenemende productiviteit van de productiefactoren en niet zozeer aan de toename van de hoeveelheid ingezette productiefactoren.⁴ Hiermee wijkt de twintigste eeuw overigens niet eens zo sterk af van de omstandigheden van de negentiende eeuw, waarin de bijdrage van kapitaal en arbeid tezamen ongeveer tweederde van de economische groei verklaren, terwijl ongeveer eenderde van de groei toegeschreven kan worden aan de toegenomen productiviteit van kapitaal en arbeid (Albers en Groote 1996).

Tabel 10.1 Groeiboekhouden voor Nederland, 1914-1994

periode	bijdrage (in procenten) aan economische groei van:			
	economische groei	arbeid	kapitaal	TFP
1914-1994	3,2	22	46	32
1914-1938	2,4	22	58	20
1948-1973	4,9	18	44	37
1974-1994	2,1	35	32	34

De totale factorproductiviteit (TFP) is berekend als het residu van de groeivergelijking $TFP = \text{economische groei} - \alpha \cdot \text{groei arbeid} - (1-\alpha) \cdot \text{groei kapitaal}$, waarbij α het factoraandeel van arbeid representeert. Eigen berekeningen op basis van data over factoraandelen, kapitaal, arbeid en BBP, Van Ark en De Jong (1996) en Groote et al. (1996).

De simpele veronderstelling van de bovenstaande TFP-berekening komt neer op de constatering dat technische vooruitgang zich voordoet wanneer er meer geproduceerd wordt met dezelfde hoeveelheid arbeid en kapitaal. Dit soort vooruitgang is echter exogeen, niet belichaamd in de productiefactoren en neutraal ten aanzien van de inschakeling van arbeid of kapitaal.

Van dergelijke neutraliteit is echter alleen sprake als de verhouding tussen arbeid en kapitaal niet verandert onder invloed van innovaties. Gebeurt dit wel – de mate waarin is empirisch vast te stellen – dan kan worden bespaard op arbeid of kapitaal.⁵ Innovaties worden ingebouwd in de nieuwste jaargangen kapitaal en arbeid. Latere innovaties kunnen de productiviteit van machines die gebouwd zijn voor deze innovaties niet beïnvloeden. Wanneer zij dat wel doen, dan spreken we van niet-belichaamde technische vooruitgang. Volgens Den Butter en Wollmer (1992) kunnen we technische vooruitgang voor Nederland voor de periode 1970-1987 het beste kenschetsen als belichaamde vooruitgang die arbeidsbesparend en kapitaalgebruikend is.

De veronderstelling van een exogene technische vooruitgang – waarbij de productiviteitsgroei als manna uit de hemel komt vallen – laat open of deze vooruitgang toeval is of geïmporteerd is door de aanschaf van buitenlandse kapitaalgoederen of voortkomt uit kennisinvesteringen van binnenlandse bodem. Volgens economen als Romer (1986) en Grossman en Helpman (1988) is technische vooruitgang het resultaat van welbewust handelen van onderzoekers en bedrijven. Bedrijven plegen investeringen in *research en development* (R&D) die noodzakelijk zijn om met innovaties op de markt te komen. Een en ander is op te vatten als het R&D-kapitaal van een land. Dit is van belang voor zowel de huidige als de toekomstige generaties omdat het zowel de huidige als de toekomstige productiemogelijkheden vergroot.

Het R&D-kapitaal is echter slechts een deel van het bredere begrip *technologiekapitaal*. Dit bredere begrip omvat zowel de huidige stand van kennis over het produceren van goederen en diensten die is vervat in de voorraad van kapitaalgoederen (hardware), als in software en ‘tacit knowledge’, vrij vertaald ‘stille kennis’. Software is de kennis of informatie die buiten de menselijke brein opgesla-

gen kan worden in welke vorm ook, en stille kennis omvat vaardigheden die niet gereduceerd kunnen worden tot gecodificeerde informatie. Bekwaamheden als intuïtie, inzicht, creativiteit en beoordelingsvermogen zijn nu eenmaal moeilijk te codificeren. Het zijn echter juist deze bekwaamheden die essentieel zijn voor het selecteren en toepassen van gecodificeerde kennis en hardware. Deze differentiatie van kennissoorten geeft aan dat technologiekapitaal niet alleen kennis omvat zoals voortgebracht door onderzoekers die aan de 'frontiers of science' werken, maar ook de alledaagse kennis die noodzakelijk is om productiefactoren aan te wenden en om handel te drijven. Voor sommige bedrijven maakt de stille kennis in gekapitaliseerde vorm een substantieel deel uit van de balanswaarde, hoewel over dit soort kapitaalvormen niet uitdrukkelijk gerapporteerd wordt. *The Economist* (1999: 74) concludeert dan ook met recht dat de statistieken die bedrijven verzamelen en waarover zij rapporteren in hun jaarverslagen met steeds grotere precisie een indicatie geven over een steeds kleiner deel van hun winstbron. Het drijven van handel vereist bijvoorbeeld kennis waarover zelden gerapporteerd wordt omdat een deel van die kennis in mensen zit. Investerings in bedrijfsspecifieke vaardigheden die men tijdens het werken opdoet, zouden ook voor opname in de voorraad technologiekapitaal in aanmerking komen.

Tabel 10.2 biedt enig zicht op de geregistreerde kennisinvesteringen die een bredere strekking hebben dan alleen maar R&D. Marketing is bijvoorbeeld de grootste kostenpost voor ondernemers wanneer het aankomt op het investeren in kennis. De reden ligt ook voor de hand: geen enkel product of idee zal een afzetmarkt vinden zonder enige vorm van marketing.

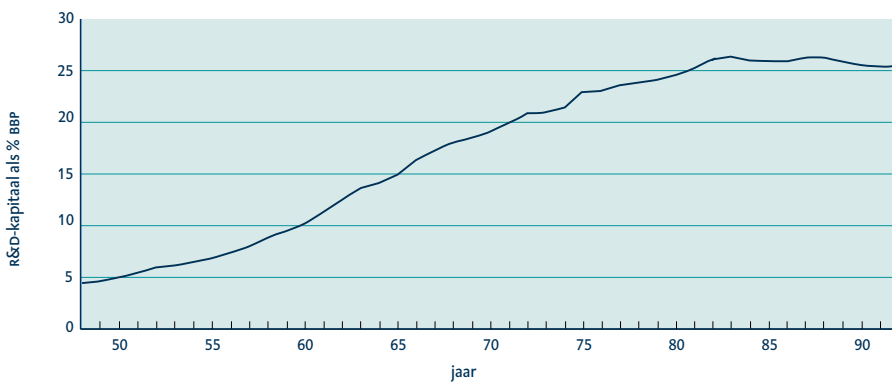
Tabel 10.2 Kennisinvesteringen van Nederlandse ondernemers, 1985-1993
(in miljoenen guldens, lopende prijzen)

	1985		1993	
	totaal	w.v. industrie	totaal	w.v. industrie
R&D	5.780	5.150	6.922	5.599
overige kennisverwerving, w.v.	4.915	3.315	8.925	5.544
opleidingen	1.990	725	3.515	1.084
octrooien	85	80	144	135
auteursrechten	889	705	2.204	1.495
licenties	1.951	1.805	3.062	2.830
software				
administratieve software	2.762	649	6.218	1.400
industriële software	.	.	855	837
marketing	6.720	2.400	12.385	4.785
exploratiekosten	.	.	250	0
overige immateriële vaste activa	145	60	360	160
totaal kennisuitgaven	20.332	11.574	34.810	17.448
kennisuitgaven % van BNP	4,8%	2,7%	6,1%	3,0%

Bron: Van den Hove (1995: 43)

In theorie zou technologiekapitaal de drijvende kracht achter het tempo van technische vooruitgang moeten zijn. Heeft Nederland daadwerkelijk zijn hoge welvaartsniveau daaraan te danken? Helaas is er geen tijdreeks beschikbaar voor een behoorlijke reeks aaneengesloten jaren over al deze kennisinvesteringen. Wel kunnen we slechts voor een redelijke tijdshorizon een schatting te maken van de omvang van het engere R&D-kapitaal en de bijdrage die dit, naast de traditionele productiefactoren als menselijk en fysiek kapitaal, levert. Daarbij is het nadrukkelijk niet alleen van belang hoe creatief men is in het bedenken van nieuwe producten en kennis maar vooral ook in welke mate men kennis toepast. Voor de Nederlandse economie staat in figuur 10.2 het verloop van het R&D-kapitaal voor de periode 1948-1994 afgebeeld.

Figuur 10.2 R&D-kapitaal als percentage van nationaal inkomen Nederland, 1948-1992



Bron: Van Ark en De Jong (1996)

Deze kapitaalvoorraad is afgeleid uit investeringsreeksen van R&D (zie Van Ark en De Jong 1996).⁶ Wat opvalt is dat het R&D-kapitaal vanaf 1948 tot begin jaren tachtig alleen maar in omvang is toegenomen en dat er in de jaren tachtig een stabilisering van de voorraad R&D plaatsvindt op ongeveer 25 procent van het bruto binnenlands product. Met die inspanning steken de laatste decennia duidelijk af van de R&D-inspanningen vlak na de oorlog en is er een verschil van dag en nacht met de Nederlandse economie in de negentiende eeuw en het begin van deze eeuw, toen Nederland vooral technologie van elders toepaste en zelf nauwelijks bijdroeg aan kennisvermeerdering op wereldschaal (zie Van Zanden 1997b). Pas met de vestiging van laboratoria van de nieuwe multinationals en de professionalisering van de wetenschap kwam er aan het begin van de twintigste eeuw duidelijk verandering in het R&D-investeringsniveau.

De bijdrage van R&D aan de toename van de economische welvaart van Nederland staat op grond van het vorenstaande overigens nog niet vast. De macro-economische cijfers ten aanzien van arbeid en kapitaal en het nationaal product (zie tabel 10.3) bevestigen de structurele bijdrage van menselijk en fysiek (privaat) kapitaal aan de economische groei, de bijdrage van infrastructuur en R&D-kapitaal is echter aan twijfel onderhevig.

De bijdrage van infrastructurele investeringen is weliswaar groot, maar zij is niet stabiel indien we de waarnemingsperiode uitbreiden met het *interbellum*. Een mogelijke verklaring zou kunnen zijn dat in de vooroorlogse jaren infrastructurele investeringen vooral geïnspireerd werden door een Keynesiaanse bestedingspolitiek om de crisis te bestrijden. De langetermijngroei-effecten van investeringen werden daarbij over het hoofd gezien.

Tabel 10.3 Schattingen van macro-economische productiecoëfficiënten voor Nederland

	groei BBP		groei BBP
groei privaat kapitaal (machines)	0,25 (3,15)	0,27 (2,36)	0,26 (2,62)
groei infrastructuurkapitaal	0,39 (2,96)	0,15 (0,82)	0,43 (1,96)
groei menselijk kapitaal	0,68 (3,10)	0,72 (3,17)	0,71 (3,13)
groei R&D-kapitaal	-	-	-0,04 (0,31)
constante	0,003 (0,21)	0,003 (0,69)	0,001 (0,43)
schattingsperiode	1948-1994	1914-1994 (excl. WO II)	1948-1992
adj. R ²	0,57	0,22	0,55
D.W.	2,04	2,12	2,06

De t-waarden staan tussen haakjes achter de coëfficiënten.

- Privaat kapitaal omvat hier de geaccumuleerde investeringen in machines, infrastructuurkapitaal omvat de geaccumuleerde investeringen in grond-, weg- en waterbouw (zoals gerapporteerd in Groote et al. 1996: 27-28) en menselijk kapitaal is hier gedefinieerd als het product van de werkzame bevolking, de totale hoeveelheid gewerkte uren van de werkzame bevolking, en de jaren scholing per persoon tussen de 15 en 64 jaar (zoals gerapporteerd in Van Ark en De Jong 1996: 237-239).

Indien we het nut van het R&D-kapitaal proberen te achterhalen op macro-economisch niveau, dan moet de conclusie tamelijk teleurstellend zijn. Blijkens tabel 10.3 (laatste kolom) heeft de binnenlandse voorraad R&D niet zichtbaar bijgedragen aan de verklaring van economische groei. Een aantal factoren kan deze contra-intuïtieve bevinding van de afwezigheid van een R&D-kapitaaleffect verklaren.

Allereerst bestaat de kans dat het R&D-kapitaal verkeerd gemeten is en dat een bredere (of wellicht engere) definitie van innovatief kapitaal gewenst is. Een tweede verklaring is dat het technologiekapitaal van vaderlandse bodem niet bijzonder relevant is, doch veeleer het technologiekapitaal op wereldschaal. Soete en Ter Weel (1999) hebben laten zien hoe zeer de effecten van het kenniskapitaal, zoals ontwikkeld in de Europese Unie en daarbuiten, de effecten van binnenlands kenniskapitaal overtreffen.

Een derde verklaring kan zijn dat de R&D-inspanningen in Nederland voor een groot deel voor rekening komen van de vijf grote multinationals (AkzoNobel, DSM, Phillips, Shell en Unilever; zie Minne 1995, en Verspagen 1999) en dat een gedesaggregeerde analyse op bedrijfsniveau noodzakelijk is om achter de werke-

lijke effecten te komen. Zo'n analyse zou niet alleen de dominantie van multinationals aan het licht brengen, maar ook laten zien dat achter het geaggregeerde productiviteitscijfer een enorme variatie schuil gaat. Het belang van micro-economische studies wordt nog eens onderstreept door de bevindingen van Bartelsman en Doms (1999) dat een groot deel van de productiviteitsgroei het resultaat is van een reallocatie van middelen. De industriële sector wordt gekarakteriseerd door grote verschuivingen in werkgelegenheid en productie tussen bedrijfsonderdelen, een feit dat onzichtbaar blijft in de nationale rekeningen en macro-economische analyses. Een gedetailleerde analyse over de bijdrage van het R&D-kapitaal aan de productiviteit van Nederlandse bedrijven is te vinden in Bartelsman et al. (1996a). Deze auteurs komen tot de conclusie dat R&D-kapitaal wel een duidelijk effect heeft op productiviteit van bedrijven: de productie-elasticiteit bedraagt ongeveer 0,06 indien men productie meet als bruto productie en 0,08 als men de maatstaf beperkt tot toegevoegde waarde.

De corresponderende rendementen van R&D investeringen bedragen voor de verschillende productiemaatstaven 12 procent, respectievelijk 30 procent.

Een vierde verklaring heeft te maken met het feit dat nieuwe ideeën ook nog verspreid en toegepast moeten worden, willen zij een effect op de productiegroei hebben. Kennis werkt derhalve met een grote vertraging door in de economie, waarbij de adoptiekosten een hoofdrol spelen. Dit laatste wordt nog al eens vergeeten wanneer men over technologiebeleid praat. De adoptie- en verspreidingskosten van nieuwe technologieën vormen een veelvoud van de kosten van kenniscreatie (Jovanovic 1996). Bij de adoptiekosten moet men vooral denken aan de kosten van het leren omgaan met een nieuwe technologie. Indien deze kosten te hoog zijn kan men begrijpen waarom uitvindingen van een hoge technische kwaliteit niet altijd worden ingevoerd en derhalve op een mislukking uitdraaien.

Een sigarenkistberekening van de relevante adoptiekosten zou neerkomen op de volgende percentages. Stel dat alleen het fundamentele deel van de R&D-kosten in Nederland werkelijk als uitvindingskosten kan worden aangemerkt, dan bedragen deze kosten voor 1993 4,1 miljard gulden⁷ oftewel 0,72 procent van het BNP. De kosten om de werknemers aan te passen aan nieuwe technologieën worden gemaakt binnen het reguliere onderwijssysteem en in het bedrijfsleven. Indien wordt aangenomen dat de helft van de onderwijsuitgaven (beroepsonderwijs, volwasseneducatie en hoger onderwijs) is toegesneden op het informeren van leerlingen en studenten over nieuwste technologieën en ideeën, dan bedragen deze adoptiekosten voor 1993 16,7 miljard gulden oftewel 2,9 procent van het BNP. Voeg daarbij de leerkosten die binnen het bedrijf moeten worden gemaakt (die in dezelfde orde van grootte worden verondersteld) en het toegepaste spuurwerk dan komt Nederland op een totaal aan adoptiekosten van 7 procent van het BNP, het negenvoudige van de kosten die gespendeerd worden aan fundamenteel onderzoek. Indien we ook nog eens de verspreidingskosten (zoals verwerkt in marketingkosten, exploratiekosten en adviezen ter waarde van 13,0 miljard in 1993, zie tabel 10.2) en de externe kennisverwervingskosten (software en patentrechten ter waarde van 15,1 miljard) toevoegen, dan is het belang van binnenlandse kenniscreatie weliswaar aanzienlijk, maar de diffusie en adoptie van kennis speelt een veel grotere rol in de economie: ruim 16 keer zoveel geld wordt er uitgegeven aan kennisverwerving, -verspreiding, en -adoptie als aan kenniscreatie. Bij het berekenen van adoptiekosten kan

men tegenwerpen dat reclame en marktonderzoekkosten niets van doen hebben met kenniscreatie of -verspreiding maar dit is een te beperkte opvatting van het begrip kenniskapitaal.⁸ Marketing vergroot de kennis van consumenten over een nieuw product en middels marktonderzoek vergroot het ook de kennis van de producent. Men kan natuurlijk tegenwerpen dat het op de markt brengen van de zoveelste variatie op een waspoeder geen vooruitgang betekent, maar dan moet men met evenveel scepsis de R&D-uitgaven bekijken, omdat daarin de ontwikkelingskosten van een waspoeder eveneens verborgen zitten.

Men moet niet vergeten – een vijfde reden waarom de bijdrage van technologiekapitaal zo moeilijk valt te traceren – dat technische vooruitgang ook betekent dat consumptiebehoeften beter worden vervuld dan voorheen. De groeiende diversiteit in producten maakt bijvoorbeeld keuzes mogelijk die voorheen niet mogelijk waren. De groentewinkel in de jaren vijftig verkocht aanzienlijk minder producten dan de huidige groentewinkel of supermarkt. De keuze uit kleuren verf in de doe-het-zelf-winkel is nagenoeg oneindig, terwijl de gemiddelde klant in de jaren vijftig uit slechts een eindig aantal kleuren kon kiezen. Technologische vooruitgang laat zich op deze wijze vertalen in een hoger consumptiegenot, maar deze vorm van vooruitgang is niet terug te vinden in de nationale productiestatistieken.

Een alternatieve methode om het belang van het R&D-kapitaal op waarde te schatten is door te kijken naar de economische groei die niet valt toe te rekenen aan de groei van productiefactoren. De onderstaande tabel bevat enkele berekeningen waarin als benadering van technische vooruitgang de TFP (gecorrigeerd voor de bijdrage van menselijk kapitaal) wordt gehanteerd. Deze schattingen komen redelijk overeen met de bevindingen van Jacobs et al. (1999: 22) die op basis van microdata van Nederlandse ondernemingen voor de periode 1973-1992 een R&D-elasticiteit van 0,37 vinden, met andere woorden de totale factorproductiviteit neemt met 3,7 procent toe wanneer de voorraad R&D met 10 procent toeneemt. De elasticiteit die correspondeert met de bevindingen van Jacobs et al. in tabel 10.4 bedraagt 0,31.

Tabel 10.4 Relatie Totale Factorproductiviteit en R&D-kapitaal, Nederland

	$\Delta \log(\text{TFP})$	$\log(\text{TFP})$	$\Delta \log(\text{TFP})$	$\log(\text{TFP})$
$\Delta \log(\text{R\&D-kapitaal})$	0,17 (2,46)	-	0,35 (1,73)	-
$\log(\text{R\&D-kapitaal})$	-	0,18 (3,98)	-	0,31 (9,01)
constante	0,004 (0,64)	3,02 (5,63)	-0,001 (0,21)	1,53 (3,77)
AR(1)	-	0,91 (14,62)	-	0,51 (2,38)
periode	1948-1992	1948-1992	1973-1992	1973-1992
adj. R2	0,10	0,99	0,10	0,96
D.W.	1,75	1,67	1,97	1,63

De t-waarden staan tussen haakjes vermeld. De tijdreeks TFP, gecorrigeerd voor de bijdrage van menselijk kapitaal, is ontleend aan Van Ark en De Jong (1996), een AR(1) term is toegevoegd aan de schattingsvergelijkingen die gebruik maken van niveaus om voor autocorrelatie te corrigeren.

Dit directe effect is echter nog een onderschatting van het werkelijke effect van R&D omdat effecten over landsgrenzen heen in de berekeningen niet zijn meegenomen. Coe en Helpman (1995) hebben laten zien hoe sterk de factorproductiviteitsgroei voor de periode 1971-1990 in Nederland afhankelijk is van R&D-inspanningen in Duitsland en de Verenigde Staten. Een bevinding van tabel 10.4 die de studie van Jacobs et al. (1999) enigszins nuanceert, is dat de R&D-elasticiteit niet stabiel is voor een alternatieve schattingsperiode. De elasticiteit voor de periode 1948-1992 bedraagt namelijk ongeveer 0,18, praktisch een halvering van de coëfficiënt voor de periode 1973-1992. Gegeven het feit dat vele micro-economische studies slechts een uiterst gering effect van R&D-investeringen vinden, is deze coëfficiënt nog enigszins verrassend.⁹

10.3 TECHNISCHE VOORUITGANG IN EEN GENERATIEPERSPECTIEF

De algemene conclusie van paragraaf 10.2 was dat het tempo van technische vooruitgang de afgelopen eeuw verre van constant is geweest en dat daarom niet iedere generatie een gelijke mate van technische vooruitgang heeft meegemaakt. Een van de krachten achter de technische vooruitgang is de toename van het investeringsniveau in kennis. Het leven in een tijd van technologische voorspoed betekent uiteraard niet dat iedereen binnen een generatie in gelijke mate meedeelt in die voorspoed. Door de heterogene samenstelling van generaties is het onvermijdelijk dat technische vooruitgang niet alleen intergenerationele consequenties heeft maar ook intragenerationele.

Achtereenvolgens worden de verschillen tussen en binnen generaties hierna belicht vanuit het perspectief van: (1) de invloed van de vergrijzing van de bevolking op kenniscreatie; (2) de ontwikkelingstijd van inventie tot innovatie; (3) de adoptie van innovaties; (4) de wijze waarop technologie de beloning van arbeid en kapitaal beïnvloedt.

10.3.1 VERGRIJZING EN KENNISCREATIE

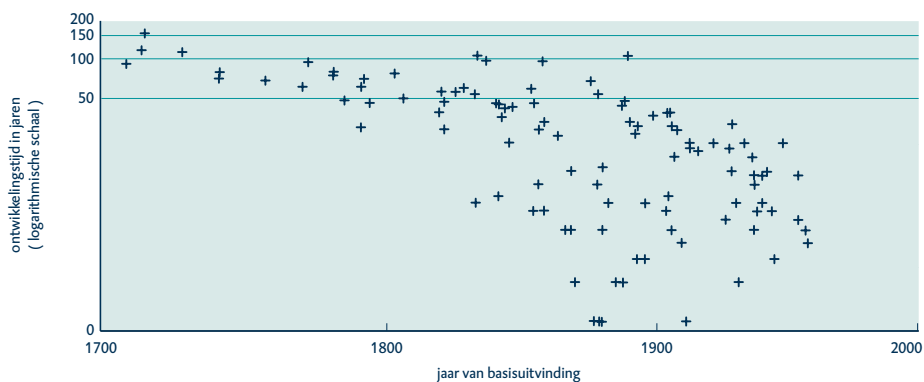
Allereerst kan men het verschil tussen generaties onderzoeken door na te gaan of de leeftijdsstructuur van de bevolking van invloed is op de mate van technische vooruitgang. Aangezien de bevolkingsomvang en -structuur deze eeuw verre van stationair is geweest, lijken er in potentie mechanismen aanwezig die de creatie en adoptie van nieuwe technologieën kunnen bespoedigen, maar ook verhinderen. Indien onderzoekinstellingen vergrijzen, zou daarmee de bron van nieuwe ideeën langzaam maar zeker kunnen opdrogen. Hoewel de vergrijzing van de wetenschap een zorg is voor universiteiten, is er echter geen onomstotelijk bewijs beschikbaar van negatieve effecten op het onderzoek. Voor een deel is dit verklaarbaar omdat de relatie tussen leeftijd en wetenschappelijke productiviteit niet voor alle vakgebieden even duidelijk is (zie Stephan en Levin 1992). Voor een ander deel is dit verklaarbaar omdat (top)universiteiten hun onderzoekers niet hoeven te recrutereren uit de binnenlandse bevolking, maar wetenschappers kunnen toelaten uit de gehele wereld. Amerikaanse onderzoeksuniversiteiten drijven nu reeds voor een groot deel op buitenlandse

onderzoekers (Levin and Stephan 1999). Zo heeft vergrijzing niet noodzakelijk een negatieve uitwerking, zolang de internationale migratie van wetenschappelijk talent vrij blijft.

10.3.2 VAN INVENTIE TOT INNOVATIE

Voor de verdeling over generaties is het van belang om te weten of investeringen in de ontwikkeling van nieuwe producten of ideeën ten goede komen aan de generatie die de investering doet. Is de ontwikkelingstijd van het moment van uitvinden tot het moment van toegepassing constant of valt er een trend waar te nemen in de richting van versnelling of vertraging van de ontwikkelingstijd? In figuur 10.3 is de tijd weergegeven die ligt tussen het moment van uitvinding en de uiteindelijke commerciële introductie.

Figuur 10.3 Versnelling ontwikkelingstijd basisinnovaties



Bron: geconstrueerd op basis van gegevens gepresenteerd in Van Duijn (1979: 139-142)

Figuur 10.3 laat zien hoe basisinnovaties (zie Van Duijn 1979: 138-145) in de loop der eeuwen steeds sneller in de economie worden toegepast. Innovaties vóór 1900 hadden gemiddeld 41 jaar nodig om te rijpen vanaf het moment van uitvinding, een ontwikkelingstijd die in de twintigste eeuw verkort werd tot 26 jaar. Deze trend zet zich onverminderd voort: na de Tweede Wereldoorlog bedroeg de diffusietijd van uitvindingen 18 jaar. Elektriciteit werd in 1708 uitgevonden en als basisinnovatie aangemerkt in 1800. In de twintigste eeuw behoren dit soort tijdspannes nagenoeg tot het verleden: de lasertechnologie kende een ontwikkelingstijd van 13 jaar, kernenergie van 14 jaar en de anticonceptiepil van 6 jaar. Voor het perspectief van generaties is deze versnelling van belang omdat generaties hierdoor in toenemende mate vruchten terugzien van de eigen onderzoeksinspanning. Voor een deel is dit ook een resultaat van de toegenomen levensverwachting (waarover meer in par. 10.4), maar voor een belangrijk deel heeft die versnelling te maken met factoren als verbeterde verspreiding van informatie, meer concurrentie, meer specialisatie en marktvergroting.

10.3.3 DE ADOPTIE VAN INNOVATIES

Op een ander niveau kan men kijken naar de karaktertrekken van het diffusieproces en de rol die generaties daarin spelen. Op het moment dat een innovatie op de markt komt, wordt deze niet direct massaal geaccepteerd door de bevolking. Het toepassen van innovaties in een maatschappij is een proces dat veelal kenmerken vertoont van een S-curve in de tijd, een olievlek in de geografische dimensie (Griliches 1957). Vanzelfsprekend is het besluit om een nieuwe technologie te gebruiken, het resultaat van een afweging van kosten en baten, maar dan nog kan men de vraag stellen waarom de ene consument of producent tot adoptie overgaat en de ander niet. Onder marketingwetenschappers is reeds lange tijd bekend dat de adoptie van innovaties een gevoelig communicatieproces is (Rogers en Shoemaker 1971). Een gangbare categorisering van innovatietypes is die van avontuurlijke ‘innovators’ en ‘early adopters’ versus een meerderheid van consumenten die pas laat een nieuw product gebruiken. In een omvangrijk literatuuroverzicht dat Rogers en Shoemaker (1971: 352-354) geven over de adoptie van innovaties blijkt dat de meeste studies geen verband vinden tussen de leeftijd van de consument en de adoptie van innovaties. De adoptiebereidheid van huishoudens wordt echter wel verhoogd door elementen als het scholings- en intelligentieniveau, risico-acceptatie en de participatie in netwerken. In dit licht ligt het voor de hand dat de hoger geschoolde werkende generatie van nu een positievere houding heeft ten aanzien van nieuwe producten of ideeën dan de werkende generatie van vlak na de oorlog.

Om enigszins een idee te krijgen of de vergrijzing van de beroepsbevolking van invloed is op het tempo van technische vooruitgang, is de verhouding tussen jongeren en ouderen als extra variabele toegevoegd aan de verklarende variabelen in tabel 10.4. Deze toets leverde echter geen eenduidige conclusie op: of de beroepsbevolking nu relatief jong of oud is, heeft niet zoveel invloed op het verloop van de totale factorproductiviteit. Een dergelijk statistisch bewijs is niet het definitieve antwoord op zo’n fundamentele vraag, maar het geeft wel een aanwijzing dat leeftijd niet de meest in het oog springende factor is. Concurrentie is in dit opzicht een meer voor de hand liggende kandidaat. Indien de onderneming in een omgeving werkzaam is die in hoge mate beschermd is, ligt het gevaar voor ‘technofobia’ op de loer. Een van de onbedoelde effecten van een beschermend mededingingsbeleid zou dan ook kunnen resulteren in een tragere adoptie van nieuwe technologieën (Baily en Gersbach 1995).

Een belangrijk element in de adoptie van nieuwe technologieën en de daaruit vloeiende groeieffecten heeft te maken met de reikwijdte van een innovatie. Dudley (1999) laat zien hoe communicatietechnologieën extreem lange golfbewegingen teweeg kunnen brengen. En Helpman en Trajtenberg (1994, 1996) brengen in het voetspoor van Schumpeter naar voren hoe belangrijk basisinnovaties (‘general purpose technologies’), zoals de stoommachine, de transistor of de computer, zijn in vergelijking met afgeleide innovaties of innovaties die redelijk op zichzelf staan. Een basisinnovatie genereert namelijk een cyclus die uit twee fasen bestaat – zaaien en oogsten – terwijl een afgeleide innovatie een eenmalig doch permanent effect heeft. De zaai fase

van een basisinnovatie staat in het teken van investeringen in complementaire kapitaalgoederen, menskracht en vaardigheden die een bedrijf in staat stellen om ten volle te profiteren van de basisinnovatie. Gedurende deze fase zullen productiviteit en economische groei dalen en de reële lonen stagneren. De oogstfase van een basisinnovatie komt in beeld zodra er genoeg is geïnvesteerd in complementaire inputs waardoor het voor iedereen profijtelijk is om te switchen naar een productieregime met de basisinnovatie. Zoals de naam van deze fase reeds doet vermoeden wordt de economie in deze fase gekenmerkt door groei, stijgende reële lonen en winsten. Deze theorie van zaaien en oogsten biedt enig zicht op de discussie over de vermeende productiviteitswinsten als gevolg van de introductie van de computer en het ontstaan van de zogenaamde Nieuwe Economie, een economie waarin informatietechnologieën alle bestaande economische wetten op hun kop zetten en die volgens ICT-goeroes het definitieve afscheid van economische depressies en andere ongemakken betekent. Vooralsnog heeft de Nieuwe Economie wellicht voor een drastische verandering van leef- en productiewijze gezorgd, maar wanneer het aankomt op het voortbrengen van economische vooruitgang, zijn de vruchten van ICT en gerelateerde goederen op *ationale* schaal niet duidelijk zichtbaar (zie bijvoorbeeld Jorgenson en Stiroh 1999). De recente Amerikaanse groeieresultaten tussen 1995 en 1999 zijn bijv. voor een groot deel op conto van productiviteit van de computerindustrie te schrijven (hoewel de productie van deze sector slechts 1,2% van het BBP bedraagt). Buiten de computerindustrie is er zelfs sprake van een afname van het groeitempo (Gordon 1999). Kortom, het enige dat men ten aanzien van de Nieuwe Economie kan zeggen is dat er wellicht na een tijd van zaaien er ook een tijd voor oogsten komt.

De beperkte invloed van computers op de technische vooruitgang kan derhalve te maken hebben met de fase van adoptie waarin menig land zich bevindt. In veel gevallen bevinden bedrijven zich nog in een fase waarin computers weliswaar gekoppeld zijn maar het gebruik zich beperkt tot het delen van computerbestanden en het e-mailen. Eind 1998 bedroeg de automatiseringsgraad van Nederlandse bedrijven 75 procent, d.w.z. drie op de vier bedrijven bezit computers/terminals en/of heeft automatiseringspersoneel in dienst. Echter wanneer het aankomt op het bezit van een intranet of een internetaansluiting onder de geautomatiseerde bedrijven, dan is het resultaat bedroevend laag: aan het einde van 1998 heeft 11 procent een intranet en 32 procent een internetaansluiting (CBS 1998). Van de bedrijven die een internetaansluiting hebben, maakt slechts de helft gebruik van het internet om diensten aan te bieden, waarbij het gebruik zich voornamelijk beperkt tot het internet als elektronische etalage van het bedrijf. Het regelen van betalingen of andere transacties vond eind 1998 maar in beperkte mate plaats. Voor een groot deel hebben dit soort zaken te maken met schaalvoordelen binnen een bedrijf aangezien het midden- en kleinbedrijf nog in relatief geringe mate gebruik maakt van informatie- en communicatietechnologieën. Zo wordt bijvoorbeeld in de autohandel voor bijna 80 procent stand-alone PC's (zonder koppelingen) gebruikt en bevindt het management van veel organisaties zich op een primitief denkniveau ten aanzien van de mogelijkheden van ICT voor het functioneren van organisaties (Stroeken en Coumans 1998).

10.3.4 DE SCHADUWZIJDJE VAN NIEUWE TECHNOLOGIEËN

Invoering van nieuwe technologieën kent ook schaduwzijden:

- 1 innovaties maken de *producten* waarin de oude kennis is vervat, minder waard; en
- 2 nieuwe ideeën maken de *voorraad* oude kennis minder waard bij het genereren van nieuwe kennis.

De leidende gedachte is dat bedrijven concurreren op basis van innovaties; een gedachte die direct volgt uit de veronderstelling dat consumenten nieuwe goederen altijd 'beter' vinden en dat voor bedrijven de winst op die goederen ook het hoogst is. De nieuwe ideeën vinden hun weerslag in nieuwe producten, die op hun beurt oude producten overbodig maken en daardoor de waarde van niet-innovatieve bedrijven doen verminderen. Een farmaceutisch bedrijf dat het middel tegen AIDS uitvindt, zal spectaculair in waarde stijgen en tegelijkertijd zal het de waarde van de concurrerende bedrijven die AIDS-remmers ontwikkelen, spectaculair in waarde doen dalen. Door de marktwaarde en de octrooien van individuele bedrijven te vergelijken met sectorgemiddelden kan bijvoorbeeld worden gereconstrueerd in welke mate er creatieve destructie heeft plaatsgevonden. Volgens Caballero and Jaffe (1993) bedraagt de geschatte 'creatieve destructie' gemiddeld 4 procent per jaar, met andere woorden: de waarde van een bedrijf dat niet innoveert, neemt met 4 procent af ten opzichte van de specifieke sector waarin het zich bevindt. Een andere algemene bevinding is dat door de creatieve destructie de gemiddelde productiviteit van onderzoekers om nieuwe ideeën te genereren aanzienlijk is gedaald. Met andere woorden de bruikbaarheid van de bestaande kennis is in de loop der tijd sterk gedaald in de vs. Een mogelijke verklaring voor dit dalende verloop is dat industrieel onderzoek in de loop der tijd steeds 'enger' is geworden: nieuwe ideeën zijn relevant voor een steeds kleinere groep onderzoekers. Een andere mogelijkheid waarom de bruikbaarheid van kennis minder kracht bezit dan vroeger, is een gevolg van de snelheid waarmee kennis zich verspreidt en oude kennis vernietigt. Met behulp van gegevens over verleende octrooien tussen 1975 en 1992 blijkt namelijk dat ideeën gemiddeld binnen één à twee jaar worden opgenomen in de kennis van onderzoekers. Door deze diffusie wordt oude kennis minder belangrijk in de productie van nieuwe kennis. Kennis veroudert op die manier met gemiddeld 7 procent per jaar. Deze afschrijvingsvoet is echter niet constant: aan het begin van deze eeuw bedroeg de veroudering 3 procent en in 1990 bedroeg de afschrijvingsvoet van kennis 10 à 12 procent. Door de steeds sneller krimpende voorraad actuele kennis zijn huidige generaties onderzoekers genoodzaakt steeds meer te investeren in onderzoek, willen zij net zo 'slim' worden als hun voorouders, waarbij slim opgevat moet worden als de mate waarin onderzoekers vooruitgang teweeg brengen.

10.3.5 GENERATIONELE BELONINGSVERSCHILLEN

Van technologie, zo wordt wel verondersteld, wordt iedereen beter. In de praktijk is echter geen sprake van een 'neutrale' verhoging van de beloningen voor arbeid en kapitaal. Wat arbeid betreft is de gangbare gedachte dat nieuwe productietechnieken arbeid productiever maken. De empirie op dit terrein logenstraft echter deze intuïtie, omdat technologieën zoals ICT een zogenaamde 'vakkundigheidsbias' blijken te bezitten. Mensen die productiever zijn onder het regime van een nieuwe technologie, waren reeds vakkundig en de nieuwe technologie vergroot die vakkundigheid alleen maar uit. De werknemers die ongeschoold waren ten tijde van de introductie van een nieuwe technologie, profite-

ren aanzienlijk minder van technische vooruitgang. Het is daarom zeer goed mogelijk dat de inkomensongelijkheid wordt vergroot als gevolg van een vakkundigheidsbias van nieuwe technologieën. Een technologische revolutie bezit een vakkundigheidsbias wanneer de kosten om de vakkundigheid te verwerven die nodig is om de hardware en software te kunnen toepassen, hoger zijn dan de kosten verbonden aan de oude technologie (Caselli 1999). Uiteindelijk draait het allemaal om de kosten van het leren (aanpassen). Werknemers met lage leerkosten zullen de nieuwe technologie toepassen, terwijl de werknemers met hoge leerkosten verbonden blijven met oudere jaargangen hardware en software. Door dit soort ongelijkheden in leerkwaliteiten ontstaan er krachten die meer kapitaal in de richting sturen van werknemers die de nieuwe technologie gebruiken, ten koste van de werknemers die de oude technologie gebruiken. Een innovatie kan overigens ook in de tegenovergestelde richting werken, wanneer zij juist vakkundigheid ontkracht, zoals de lopende-bandtechniek. De empirie aangaande de vraag of technologische revoluties vakkundigheid bevestigend of -ontkrachtend zijn, lijkt de eerste verklaring te bevestigen. Entorf en Kramarz (1997) laten voor Franse werknemers zien dat werknemers die werken met nieuwe technologieën zoals computers, robots en lasertechnieken, meer verdienen dan niet-gebruikers omdat zij vakkundiger waren *voor* de introductie van de nieuwe technologieën en *niet* omdat zij onder invloed van de innovatie productiever werden dan de niet-gebruikers.

De mate waarin loonverschillen tot uitdrukking komen, is echter wel afhankelijk van het type technologie. Een technologie die de werknemer veel autonomie geeft in het gebruik ervan, levert de werknemer de meeste loonwinst op: een 'bonus' van ongeveer 16 procent. Hoe algemeen deze conclusie is, valt moeilijk te voorspellen omdat het onderzoek op dit terrein van recente datum is. Voor Nederland is er op dit terrein ook weinig bekend omdat er veelal op bedrijfsniveau onderzoek wordt verricht en niet zozeer op werknemersniveau. Boon (1996) presenteert voor Nederland enig materiaal aangaande de invloed van R&D investeringen en het gebruik van nieuwe technologieën op het loon, maar het effect is over het algemeen te verwaarlozen: het gemiddelde loon van een werknemer bij een bedrijf dat 100.000 gulden aan R&D spendeert per werknemer zal als gevolg van deze investering stijgen met een percentage tussen 1 en 7 procent. Bartelsman et al. (1996b) laten zien dat het vooral grote bedrijven zijn met een hoge kapitaalintensiteit die investeren in hoogwaardige technologieën. Het effect van hoogwaardige technologie op de arbeidsproductiviteit blijkt echter wederom te verwaarlozen.

Naar het effect van technologie op de prijs van kapitaal is slechts sporadisch onderzoek verricht. Indien we de beurskoers van een bedrijf als de prijs van kapitaal opvatten, dan valt er wel degelijk een effect van technologische vooruitgang te bespeuren op kapitaalprijsvorming. Greenwood en Jovanovic (1999) laten zien dat vanaf het einde van de jaren zestig bestaande bedrijven niet hebben meegedeeld in de stijging van de beurskoersen en dat de bron van die stijging vooral gezocht moet worden bij de toetreders tot de Amerikaanse beurs.

Voor een groot deel is dit verschijnsel te herleiden tot de IT-revolutie die in deze periode begon en in de jaren tachtig en negentig tot een explosie van koersen leidde. De opkomst van IT betekende voor veel bedrijven een waterscheiding in de bedrijfsvoering. De beurshausse in de jaren zestig kon bijvoorbeeld voor een groot deel op het conto van de zittende bedrijven geschreven worden terwijl de zittende bedrijven, die in een zelfde fase van hun levenscyclus waren, het eind jaren zestig juist aflegden tegen de nieuwkomers. Voor een deel is deze teloorgang van oude generaties versus nieuwe generatie bedrijven te begrijpen omdat technologische vernieuwing nieuwe bedrijven een voordeel geeft vanwege:

- 1 vakkundigheid;
- 2 adoptiekosten verbonden aan kapitaalgoederenvoorraad; en
- 3 gevestigde belangen.

Werknemers van oude bedrijven zijn wellicht niet op de hoogte van de mogelijkheden die nieuwe technologieën te bieden hebben, of zij kunnen deze niet toepassen. Zo heeft Microsoft zijn snelle opkomst te danken aan het feit dat IBM in 1980 niet wist hoe het een 'operating system' voor PC's moest maken.

De tweede factor – adoptiekosten – zijn zeker in het geval van nieuwe technologieën een relevante factor. Oude bedrijven hebben vaak teveel geïnvesteerd in oude technologieën om ogenblikkelijk te kunnen overstappen naar een nieuwe technologie. Tot slot zijn er nog de gevestigde belangen bij managers en werknemers die een overschakeling op een nieuwe technologie verhinderen of vertragen.

Samenvattend kan worden vastgesteld dat er door de tijd heen aanzienlijke veranderingen zijn opgetreden in profijt van technische vooruitgang tussen en binnen generaties. De leeftijdsstructuur van een bevolking heeft geen duidelijk negatief of positief effect op het tempo van technische vooruitgang. De versnelling van de ontwikkelingstijd van innovaties is in de loop der eeuwen aanzienlijk toegenomen, waardoor generaties steeds vaker zelf de vruchten van onderzoeksinvesteringen binnen hun leven terugzien. Misschien wel de belangrijkste implicatie voor de verhouding tussen generaties is dat kennis niet meer zo lang mee gaat als vroeger en dat radicaal nieuwe technologieën niet iedereen in gelijke mate productiever maken en de ongelijkheid binnen generaties juist kunnen versterken.

10.4 DE INVLOED VAN TECHNOLOGIE OP LEVENS EN LEVENSDUUR

Tot dusver is de invloed van technologie aangegeven op de mate waarin kennis de productie of de prijs en productiviteit van arbeid of kapitaal verandert.

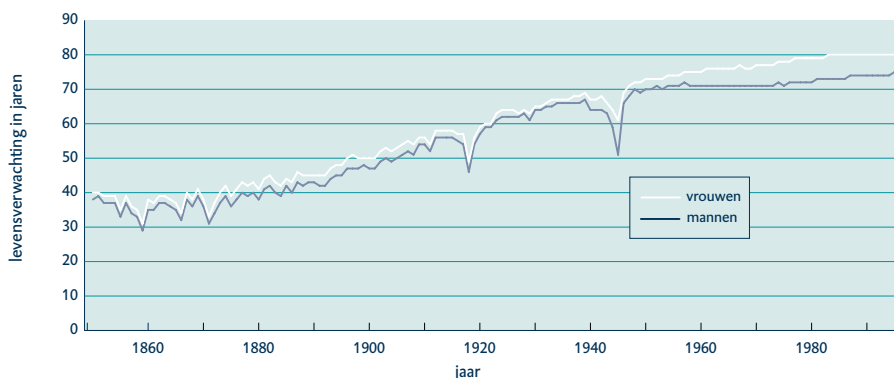
Technische vooruitgang openbaart zich echter op nog andere wijzen, waardoor de bijdrage van technologiekapitaal aan de welvaart van generaties in een voller daglicht komt te staan. Kennis is de bron van vooruitgang en die uit zich op een aantal wijzen:

- 1 verandering in de kwaliteit van het leven;
- 2 verandering van de levensduur en daarmee het profijt van investeringen en intergenerationele arrangementen; en
- 3 indirecte effecten op de leeftijdsstructuur van de bevolking en economie.

Allereerst doet vooruitgang zich gelden in de verbetering van levenskansen en de toegenomen levensduur. Sen (1998) heeft herhaalde malen betoogd dat levensduur en mortaliteit betere indicatoren zijn dan economische groei om een idee te krijgen over de levensstandaard in een land.

Indien hiernaar wordt gekeken, is vast te stellen dat de kwaliteit van het leven steeds is toegenomen in de afgelopen anderhalve eeuw (zie figuur 10.4), met uitzondering van de wereldoorlogen. Vermoedelijk zou geen enkele generatie willen ruilen met de generatie van zijn of haar ouders of grootouders.¹⁰

Figuur 10.4 Gemiddelde levensduur naar geslacht in Nederland, 1850-1996



Bron: Van Poppel (1999: 8)

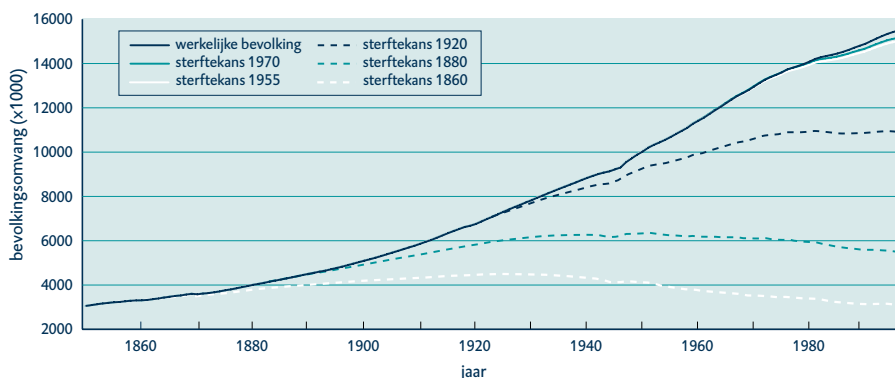
In de gestage daling van mortaliteit zijn het niet zozeer de geleidelijke verdwijning van de hongersnoden en de epidemieën die daarvoor de basis legden, maar veeleer het structureel wegnemen van ondervoeding (Fogel en Costa 1997).

Een indirect effect van ondervoeding is terug te vinden op de arbeidsmarkt en in feite ook het tempo van technische vooruitgang. Chronische ondervoeding leidt namelijk niet alleen tot een verhoogde kans op ziektes, het leidt er ook toe dat mensen minder energie hebben om werk te verrichten. De productiviteit die een persoon aan de dag legt, is evenredig aan de voeding die men tot zich neemt. Wat vaak als 'luiheid' werd gezien, was veelal het resultaat van armoede en ondervoeding. Berekeningen voor de bevolking van Frankrijk aan het einde van de achttiende eeuw maken duidelijk dat het onderste deciel van de bevolking eenvoudigweg geen energie bezat om werk te verrichten en de daarop volgende tien procent had slechts energie om ongeveer drie uur per dag aan licht werk te verrichten. Een vijfde deel van de potentiële beroepsbevolking van Frankrijk was derhalve dermate ondervoed dat het niet kon deelnemen aan het arbeidsproces. Ondervoeding is dan ook een van de belangrijkste verklarende factoren waarom 20 procent van de bevolking van het ancien régime tot de bedelstaf behoorde. De relatie voeding-technische vooruitgang gaat echter verder. Er wordt namelijk door historici een verband gelegd tussen ondervoeding en intelligentie (Mokyr 1990: 156-157). Het *infant protein deficiency syndrome* (IPDS) is bijvoorbeeld een vorm van ondervoeding die haar sporen nalaat: wanneer een kind in de eerste 18 tot 24 maanden van zijn leven te weinig eiwitten krijgt, zal dit de mentale ontwikkeling permanent schaden.

De vooruitgang die is geboekt op het terrein van levensduur, is voornamelijk geboekt door vermindering van de sterfte in de eerste levensjaren. Pas de laatste paar decennia is de toename van de levensduur te danken aan gewonnen jaren aan het einde van de levensloop. In dat opzicht heeft een verhoging van de levensverwachting andere economische implicaties dan de verbeteringen aan het begin van de twintigste eeuw. Indien we de levensduur als een indicator van de kwaliteit van leven beschouwen, is het wellicht nuttig te weten waar de stijging van de levensduur vandaan komt. Van Poppel (1999) heeft aan de hand van een cliometrische studie laten zien dat van het totaal aantal jaren dat de levensduur sinds 1850 is toegenomen (36,2 jaar voor mannen en 39,9 jaar voor vrouwen), een groot deel tot stand is gekomen door afname van de sterfte in het eerste levensjaar: 44 procent bij de mannen en 37 procent bij de vrouwen. De afname van de sterfte in de leeftijdsgroep 1-5 jaar voegt daar nog een extra 20 procent verklaringskracht aan toe. De medische technologie en de kennis van hygiëne en voeding spelen bij de daling van sterfte een grote rol. Het simpele feit dat men zijn handen wast voor een operatieve ingrijp of een bevalling, het dragen van een kapje voor de mond om bacterieverspreiding tegen te gaan, het zijn weliswaar simpele handelingen, maar zij vertegenwoordigen kennis die verstrekkende gevolgen heeft gehad.

Figuur 10.5 laat zien hoe groot de Nederlandse bevolking zou zijn geweest indien de (medische) technologie tot stilstand zou zijn gekomen in respectievelijk de jaren 1860, 1880, 1920, 1955 en 1970 en als vanaf die jaren de sterftekans voor alle leeftijden constant zou zijn gebleven. De belangrijkste verbeteringen hebben zich aan het eind van de negentiende en de eerste helft van de twintigste eeuw voorgedaan. Wanneer bijvoorbeeld de sterfte na 1860 niet was gedaald, had Nederland in 1996 geen 15,6 miljoen inwoners geteld doch slechts 3,1 miljoen. Een zelfde exercitie voor de Nederlandse bevolking, waarbij de sterftekans de waarde aanneemt die geldt in het jaar 1880, resp. 1920, zou een bevolkingsomvang opleveren van respectievelijk 5,5 miljoen en 10,9 miljoen inwoners. Zou daarentegen de sterftekans op het niveau van 1955 of 1970 zijn blijven steken, dan zou dit voor de uiteindelijke bevolkingsomvang niet veel hebben uitgemaakt. Voor een deel is dit ook wel begrijpelijk, omdat de verbeteringen rond 1900 voornamelijk de eerste levensjaren betroffen. Voorts hebben levenskansverbeteringen rond 1900 veel grotere gevolgen dan bijvoorbeeld verbeteringen sinds 1970, omdat de bevolking indirect ook toeneemt door kinderen die de kans kregen geboren te worden doordat hun ouders, grootouders en verdere verwanten in leven bleven.

Figuur 10.5 Bevolking in Nederland, werkelijk en fictief (berekend onder alternatieve sterftetekansen), 1850-1996



Bron: Ekamper et al. (1999: 19)

De toegenomen levensduur brengt op zijn beurt weer met zich mee dat de verschillende generaties in verschillende mate hebben geprofiteerd van economische omstandigheden en beleidsmaatregelen. Figuur 10.4 biedt een indruk van hoe sterk de (gemiddelde) levensverwachting de afgelopen eeuw is gestegen. De verlenging van de levensduur heeft in westerse landen voor een forse verhoging van de socialezekerheidspremies gezorgd, omdat immers bij een gelijkblijvende of dalende pensioneringsleeftijd een steeds groter deel van het leven gedurende het pensioen valt. Een dergelijke trend impliceert dat individuen steeds meer moeten sparen, willen zij hun levensstandaard vast kunnen houden. Ook moeten zij steeds meer aan sociale premies betalen doordat het aantal inactieven sterker toeneemt dan het aantal actieven (Van Dalen en Verbon 1999b). De levensverwachting is echter geen uniform over de gehele bevolking verdeelde statistiek. Tabel 10.5 geeft een impressie voor Nederland van de verdeling naar inkomensklasse.

Tabel 10.5 Levensverwachting (in jaren) voor mannen in 1990 naar sociaal-economische klasse

	levensverwachting bij de geboorte naar inkomensklasse:		
	laag	midden	hoog
totale levensverwachting	72,2	74,7	76,7
ongezonde levensverwachting	20,6	15,8	12,6
waarvan in instituties	0,9	1,1	1,4
in ervaren ongezondheid	19,7	14,7	11,2
gezonde levensverwachting	51,6	59,0	64,2
gezond levenpercentage	71%	79%	84%

Bron: Boshuizen et al. (1994: 124)

De algemene conclusie van epidemiologische studies is dat hoger opgeleide mensen langer en gezonder leven dan laag opgeleide mensen, waardoor er in feite een herverdeling van middelen plaatsvindt via de sociale zekerheid en andere pensioen- en verzekeringsregelingen die gebruik maken van het omslag-element in de financiering. Voor de vs is door Garrett (1995) ooit nagegaan hoe verschillen in sterftekansen de herverdeling beïnvloeden van het socialezekerheidsstelsel. De progressiviteit van het stelsel wordt bij nader inzien nagenoeg geëlimineerd door rekening te houden met verschillen in sterftekansen.

De reden voor deze bevinding is redelijk simpel terug te voeren op de jaren die men betaalt en geniet. Sociale premies zijn regressief, dat wil zeggen de premies zijn lineair tot aan een zeker plafond, en de uitkeringen zijn progressief: lagere inkomensgroepen hebben recht op een relatief hogere uitkering in relatie tot hun inkomen dan de hogere inkomensgroepen. Indien mensen uit lagere inkomensgroepen relatief eerder overlijden, hebben zij minder gelegenheid om van de uitkering te genieten die progressief werkt. Hogere inkomens daarentegen kunnen relatief lang genieten van een uitkering, die weliswaar progressief werkt, maar waarbij langere levensduur het rendement verhoogt dat men op het socialezekerheidsstelsel behaalt.

Onder de veronderstelling van uniforme sterftekansen bezit het laagste kwintiel van echtparen een rendement dat 27 procent hoger ligt dan dat van het mediane echtpaar, terwijl dit hogere rendement verdwijnt en omslaat in een 1 procent lager rendement indien men aandacht besteedt aan de verschillen in sterftekansen en levensverwachting. Het algehele beeld dat ontstaat door aandacht te besteden aan de realistischere aanname van verschillende sterftekansen, is dat de progressiviteit van het socialezekerheidsstelsel aanzienlijk minder is dan de officiële statistieken doen vermoeden.

Tot slot heeft de vergroting van kennis nog een vaak verwaarloosd effect: technische vooruitgang beïnvloedt de bevolkingsstructuur en daarmee ook de intergenerationele consequenties van een innovatie. De medicijnen die het mogelijk maakten om eens dodelijke ziektes tegen lage kosten te bestrijden, gaven veel generaties uitzicht op een langer en wellicht beter leven.¹¹ Naast het bestrijden van levensbedreigende ziektes werden er ook uitvindingen gedaan om kindertal en het moment van kinderen krijgen te manipuleren. De uitvinding van de anti-conceptiepil in 1956 en de latere toepassing ervan heeft zeker in Nederland zijn sporen achtergelaten in de bevolkingsstructuur. De sterke daling van het vruchtbaarheidscijfer in de jaren zestig (gevoegd bij de immer stijgende levensverwachting) heeft de samenstelling van de Nederlandse bevolking aanzienlijk ouder gemaakt met alle gevolgen van dien voor de hoeveelheid besparingen, investeringen en de relatieve factorprijzen. De demografische transitie waarin een bevolking de overgang maakt van een toestand met een hoog geboorte- en sterftcijfer naar een toestand met een laag geboorte- en sterftcijfer, heeft fundamentele gevolgen voor de verhoudingen tussen generaties omdat de opeenvolgende cohorten in omvang variëren. De verschillende groottes van cohorten hebben gevolg voor de kansen die men heeft op de verschillende markten (arbeidsmarkt, huizenmarkt, huwelijksmarkt, enz.) en op het netto profijt van

de sociale zekerheid. Deze indirecte effecten die technologie via de bevolkingsstructuur op de economie heeft, mag men niet uit het oog verliezen indien men een alomvattende indruk van de vruchten van technologische kennis wil verkrijgen.

10.5 NAAR EEN GENERATIEBEWUST KENNISBELEID

Een economisch geschiedkundige verzuchtte ooit eens dat “technical change is like God. It is much discussed, worshipped by some, rejected by others, but little understood.” (Thomson 1984: 243). Technologie en technische vooruitgang zijn na jaren van bestudering nog steeds weinig begrepen bronnen van economische groei. Het trekken van conclusies over de economische vruchten van technologische vooruitgang is derhalve een onzekere onderneming.

Onder dit voorbehoud zijn toch de navolgende punten te noemen.

Allereerst leidt technologische vooruitgang tot aanzienlijke externe effecten die uiteenlopen naar tijd en plaats. Ten tweede is het maatschappelijk rendement op investeringen in R&D vele malen hoger dan het private rendement, hetgeen een uitvloeisel is van de eerdergenoemde externe effecten. Ten derde heeft technologische vooruitgang iedere generatie in de twintigste eeuw in staat gesteld een langer en beter leven te leiden dan de voorgaande generaties.

In een intergeneratieel perspectief is wellicht de belangrijkste conclusie dat de waarde van technische vooruitgang het sterkst tot uitdrukking komt wanneer men de interactie tussen levens(duur) en technologiekapitaal in beschouwing neemt. Kleine veranderingen in kennis aan het einde van de negentiende eeuw en begin twintigste eeuw hebben een enorme bijdrage geleverd aan het omlaag brengen van de sterftekans op jonge leeftijd. De laatste decennia zijn de verbeteringen in levenskansen vooral aan het einde van het leven en niet zozeer het begin te vinden. Dit soort externe effecten van kenniscreatie en -toepassing worden zelden opgemerkt of in beschouwing genomen, maar zij zijn wel degelijk van belang om paradoxale ontwikkelingen in de verhoudingen tussen generaties te verklaren. Vergrijzing is, zo gezien, geen exogene ontwikkeling maar een endogeen fenomeen waarin technologiekapitaal een grote rol speelt.¹²

Een *generatiebewust kennisbeleid* kan zich richten op het uiteenlopend vermogen van mensen om zich aan te passen aan nieuwe technologische ontwikkelingen en heeft zowel een intra- als een intergeneratiele dimensie. Immers, kennisbeleid is door het collectieve karakter van kennis van belang voor huidige en toekomstige generaties.

Nieuwe kennis kan ertoe leiden dat het technologiekapitaal van de jongste generatie vergroot wordt en dat van oudere generaties verkleind. Veel hangt hierbij af van het karakter van de technologische verandering: versterkt de innovatie vakkundigheid of vermindert zij juist het belang van vakkunde? Een generatiebewust kennisbeleid kan, in geval een (basis)innovatie de vakkundigheid versterkt, zich erop richten het leervermogen of adoptievermogen van werknemers te

verhogen om verliezers van technologische revoluties terug te dringen. In veel gevallen zal dit impliceren dat werknemers hun leven lang moet leren om 'technology shockproof' het beloofde land van de pensionering te bereiken.

De intergenerationele dimensie van kennisbeleid komt met name tot uitdrukking in de verdeling van middelen over generaties. In een samenleving die steeds meer vergrijsd en waarin steeds meer mensen tot de categorie inactieven gaan behoren, kunnen technologie-investeringen van zowel de private als de publieke sector onder druk komen te staan. Binnen de private sector kan dit zich voordoen doordat, als gevolg van vergrijzing, vrijwillige en contractuele besparingen onder druk komen te staan, waardoor het geaggregeerde aanbod van kapitaal zal afnemen (zie Broer 1999). Binnen de publieke sector zullen ook technologie-investeringen de invloed van de vergrijzing voelen, omdat de druk om materiële overdrachtsuitgaven (zorg en sociale zekerheid) te verhogen, zal toenemen, terwijl de druk om overheidsuitgaven met een investeringskarakter in stand te houden of te verhogen, zal afnemen. Weerstand bieden aan de druk van 'grijze' pressiegroepen op de allocatie van investeringsmiddelen is wellicht het beste dat men ten behoeve van toekomstige generaties kan doen. Investeren in menselijk kapitaal dat sterk gerelateerd is aan het vermogen om nieuwe technologieën op te nemen is niet alleen noodzakelijk voor welvaartsbehoud en verhoging, maar wellicht ook extra profijtelijk met het oog op de relatieve schaarste van arbeid in de komende decennia van vergrijzing (Van Imhoff 1989). De tijd dat het contract tussen generaties verstevigd en verbeterd kan worden door de groei van de bevolking, in het bijzonder die van de beroepsbevolking, behoort tot het verleden. De enige houdbare strategie om het contract tussen generaties te allen tijde te garanderen is door niet langer de kwantiteit van mensen als uitgangspunt van het beleid te nemen maar de kwaliteit.

NOTEN

- 1 Historische data zijn verstrekt door J.P. Smits, waarvoor dank.
- 2 Denison is echter het meest invloedrijk geweest in zijn groeiboekhoudkunde. Toegevoegd moet worden dat Tinbergen (1942) een van de eersten was die zich aan dergelijke berekeningen waagde.
- 3 De factor land heeft in Denisons berekeningen van de totale groei van het nationaal inkomen weinig waarde daar landwinning of -verlies in die periode niet relevant is.
- 4 Men moet overigens geen absolute waarde aan dit soort groeiberekeningen toekennen. Iedere 'boekhouder' (zie bijv. Denison 1967; Maddison 1987, 1995; Den Butter en Wollmer 1992; Van Ark en De Jong 1996; Van Zanden 1997b) die een poging waagt om de groei toe te rekenen, komt tot andere uitkomsten, afhankelijk van het te verklaren groeibegrip, definiëring van productiefactoren, verfijning van TFP, databronnen, enz. Zie voor een completer overzicht en analyse van technische vooruitgangberekeningen Den Butter en Wollmer (1992).
- 5 In het geval de productie gekenmerkt wordt door complementariteit van productiefactoren, kan men zich ook nog afvragen in welke mate technische vooruitgang arbeids- of kapitaalvermeerderend is. In het geval bijvoorbeeld productie slechts plaatsvindt als het resultaat van een vaste combinatie van arbeid en kapitaal, wordt productie uiteindelijk bepaald door de bottleneck-factor: de factor die het geringst aangeboden wordt. Wanneer technische vooruitgang de substitutie tussen arbeid en kapitaal mogelijk maakt, nemen de productiemogelijkheden toe omdat op die manier voorheen werkloos kapitaal of arbeid ingeschakeld kan worden.
- 6 De nominale R&D-investeringsreeksen zijn terug te vinden in Minne (1995). Van Ark en De Jong (1996) hebben deze nominale reeksen echter herleid tot reële reeksen door deze te defleren met de prijsindex van het BNP. Door deze methode kan de waarde van technologie danig onderschat worden indien de prijzen van R&D-investeringen sterker gedaald zijn dan de prijs van het BNP.
- 7 Waarbij nog opgemerkt moet worden dat dit een overschatting is voor wat de universiteiten betreft, aangezien het CBS geen uitsplitsing maakt naar fundamenteel en toegepast voor deze sector.
- 8 De genoemde marketingkosten vormen zelfs een onderschatting van het werkelijke bedrag aan marketingkosten aangezien het CBS de kosten van het marketingpersoneel niet boekt als reclamekosten maar als personeelsuitgaven.
- 9 Voor een panel van industriële bedrijven is bijvoorbeeld door Van Leeuwen en Nieuwenhuijsen (1995) nagegaan in welke mate het R&D-kapitaal de factorproductiviteit beïnvloedt. Het verband tussen beide variabelen is weliswaar positief maar sterk niet-lineair. Een bedrijf zal relatief veel moeten investeren om een merkbare productiviteitswinst te behalen. Een mogelijke verklaring voor de geringe effectiviteit van R&D-investeringen is volgens genoemde auteurs mogelijk terug te voeren op de compositie van de R&D-investeringen. In Nederland wordt voor ongeveer 70 procent van de R&D-uitgaven besteed aan productinnovaties en 30 procent aan procesinnovaties.

- Nader onderzoek wijst uit dat bedrijven die zich hoofdzakelijk toelagen op procesinnovaties, een forse toename in arbeidsproductiviteit (20 procent groei in de periode 1985-1989) en winstgevendheid (90 procent groei in dezelfde periode) kennen terwijl de bedrijven die zich toelagen op productinnovaties, nauwelijks een winststijging kennen; de arbeidsproductiviteit neemt daar slechts met 5 procent toe.
- 10 Een uitzondering op deze regel is wellicht het geval van Rusland waar de levensverwachting de laatste jaren is gedaald en men zich wat levenskansen betreft de komende tijd bevindt op het niveau van een ontwikkelingsland (*The Economist*, 12 juni 1999: 92)
- 11 Naast medicijnen kan men ook denken aan pesticiden zoals DDT, uitgevonden in 1943, die bevolkingsstructuren hebben beïnvloed. Het sproeien van DDT aan het einde van de jaren veertig in Sri Lanka heeft de verspreiding van malaria sterk teruggedrongen. Het sterftecijfer per 1000 inwoners daalde tussen 1945 en 1950 van 21,5 naar 12,6 (zie Bloom en Williamson 1998).
- 12 Op indirecte wijze draagt kennis via de endogene vergrijzing ook bij aan economische groei via het bevolkingsgroei- en structureffect (zie Bloom en Williamson 1998).

11 OVERDRACHTEN VAN MILIEUKAPITAAL

11.1 INLEIDING

In dit hoofdstuk staan de overdrachten tussen generaties centraal die verlopen via het zogenoemd ‘milieukapitaal’. In het generatiedebat vormt de overdracht van milieukapitaal tegenwoordig een steeds terugkerend thema. In de meeste gevallen wordt de huidige generaties verweten dat zij een negatieve milieuerfenis achterlaten en volgende generaties opzadelen met een sterk verminderd milieukapitaal.

Voordat de overdrachten zelf aan de orde komen, zal hierna eerst een nadere beschrijving worden gegeven van dit milieukapitaal. Dit begrip blijkt namelijk omgeven door een wolk van interpretaties, meningsverschillen en discussies. Sinds het spraakmakende Brundlandt-rapport is duurzame ontwikkeling internationaal op de beleidsagenda geplaatst (WCED 1987). In de talloze pogingen om dit begrip bruikbaar te maken voor dagelijks beleid is een debat losgebarsten over de precieze invulling van duurzame ontwikkeling en in het verlengde daarvan over milieukapitaal. Enerzijds is er een stroming te onderkennen die meent dat milieukapitaal duidelijk is te definiëren, operationaliseren en zelfs dat de omvang ervan in geld valt uit te drukken. Een dergelijke operationalisering en kwantificering is uiteraard van belang als de stelling wordt betrokken dat een duidelijk te omschrijven deel van het milieukapitaal op grond van rechtvaardigheidsoverwegingen door toekomstige generaties kan worden geclaimd. Hiertegenover stelt een andere stroming zich op het standpunt dat van alle kapitaalgoederen juist milieukapitaal het minst gemakkelijk is vast te stellen, omdat het hierbij gaat om een grote verscheidenheid van in de tijd veranderende cultureel bepaalde maatschappelijke waarderingen. Hierbij wordt ook direct een generationeel perspectief aangelegd: juist omdat de waardering van milieukapitaal zo sterk kan variëren in de tijd, is een operationalisering in het licht van toekomstige (nu nog niet geboren) generaties een sterk normatief gekleurde bezigheid. Deze tweede lijn wordt in dit hoofdstuk verder uitgewerkt.

Het uitgangspunt milieukapitaal op te vatten als een niet eenduidig te operationaliseren en te kwantificeren begrip kan als volgt worden onderbouwd. De discussie rond milieukapitaal vertoont grote overeenkomsten met de discussie rond duurzame ontwikkeling. De verbindende schakel tussen deze beide debatten is de notie van ‘milieugebruiksruimte’. Met dit begrip wordt een poging ondernomen om het slecht te definiëren milieukapitaal in één enkele systematische categorie te vatten. Door de aandacht te richten op de functies die het milieu voor de mens kan uitoefenen en deze functies op hun beurt te binden aan een minimale omvang van gedefinieerde onderdelen van het milieu wordt de indruk gewekt dat objectief zou zijn vast te stellen tot in welke mate het verantwoord zou zijn gebruik te maken van deze onderdelen van het milieu. In het

rapport *Duurzame risico's; een blijvend gegeven* heeft de WRR eerder uitgebreid aandacht aan deze materie geschonken (WRR 1996). Daar werd betoogd dat de vraag hoe groot de milieugebruiksruimte zou moeten zijn of blijven, niet is te beantwoorden op grond van wetenschappelijke overwegingen alleen. Duurzame ontwikkeling is volgens de WRR de uitkomst van een politiek proces waarin verschillende opvattingen over duurzaamheid een rol spelen. In het rapport werd vastgesteld dat waarderingen van menselijke activiteiten worden bepaald door opvattingen over acceptabele risico's ten aanzien van zowel milieu als maatschappij. De verschillen in opvattingen zijn terug te voeren op cultureel bepaalde verschillen in interpretatie van beschikbare informatie. In deze optiek is de milieugebruiksruimte niet vooraf door wetenschappelijke analyse te bepalen, maar wordt deze achteraf gevormd als uitkomst van een maatschappelijk en politiek afwegingsproces. De wetenschap kan dit proces alleen steunen, door zo goed mogelijk aan te geven waar de onzekerheden liggen en daarmee de mogelijkheden voor uitruil tussen maatschappelijk gewenste doelen en negatieve effecten op het milieu. Door onderhandeling tussen maatschappelijke actoren zal vervolgens een aanvaardbaar compromis moeten worden gevonden.

In dit hoofdstuk wordt langs dezelfde lijn een redenering opgezet die uitmondt in de constatering dat hetgeen nagelaten zou moeten worden aan toekomstige generaties een daad is van verantwoordelijkheid van de nu levende generatie. Deze verantwoordelijkheid is echter niet rechtstreeks te herleiden tot zoiets als een rechtmatige claim van nu nog niet levende generaties op een te definiëren deel van het milieukapitaal; het gaat hier om een intrinsiek gevoelde zorgplicht voor deze komende generaties bij de nu levende generaties. Wij bepalen dus zelf wat we willen nalaten, waarbij een afweging aan de orde is tussen huidige belangen en verantwoordelijkheid tegenover de toekomst en de dan levende generaties. De invulling van de collectieve verantwoordelijkheid jegens toekomstige generaties zal daarmee eveneens door politieke onderhandeling tot stand moeten komen. In deze benadering is er dus geen ruimte voor een claim van toekomstige generaties op de huidige generaties onder verwijzing naar een rechtvaardigheidsbeginsel. Als er geen claims op milieukapitaal te definiëren zijn van zowel toekomstige als huidige generaties, dan kan er evenmin sprake zijn van een te omschrijven verdelingsvraagstuk. Bij het ontbreken van een verdelingsvraagstuk is elke verwijzing naar rechtvaardigheid ter legitimatie van een gewenste uitkomst een slag in de lucht. De verantwoordelijkheid tegenover toekomstige generaties is daarmee een zaak geworden van de nu levende generaties. Zij dienen onderling uit te maken hoe die verantwoordelijkheid vorm gegeven gaat worden, waarbij uiteindelijk normatieve overwegingen doorslaggevend zijn.

Opbouw hoofdstuk

De opbouw van dit hoofdstuk is als volgt. Eerst wordt een korte schets geven van de actuele discussie over milieu en milieukapitaal in een intergenerationele context (par. 11.2). Vervolgens wordt in paragraaf 11.3 ingegaan op het begrip milieu. Het containerkarakter van dit begrip maakt dat elke operationele benadering ervan een selectie inhoudt die ter discussie kan worden gesteld.

Daarna volgt in paragraaf 11.4 een bespreking van de waardering van het milieu. Dit begint met de constatering dat milieuwaarden een sterk normatieve politieke lading kennen, waarna aandacht wordt besteed aan de verschillende methoden die worden gehanteerd om binnen de milieueconomie met waardering van het milieu om te gaan. Vervolgens wordt een poging ondernomen het scala aan handelingsperspectieven te achterhalen (par. 11.5) dat ontstaat wanneer onderscheiden culturele oriëntaties worden gekoppeld aan het vraagstuk van de over te dragen milieuerfenis. De redeneringen die hierbij worden gehanteerd zijn analoog aan hetgeen is beschreven in het eerdere WRR-rapport *Duurzame risico's*. Ten slotte wordt de specifieke problematiek van het generatieperspectief hier aan toegevoegd en worden uit het voorgaande betoog conclusies getrokken (par. 11.6).

11.2 MILIEU(KAPITAAL) EN HET GENERATIECONFLICT

In stukken van Niet Nix (Booij en Van Bruggen 1996), kritische jongeren binnen de PVDA, worden verwijten gemaakt aan de oudere generaties. Aan de ene kant is er waardering voor de opbouw van een welvarende maatschappij, maar de negatieve waardering voor het vernielen van een aantal milieuwaarden voert toch de boven-toon. De stellingname is: wij willen best vooruitgang, maar de kosten die daarvoor moeten worden gemaakt vinden wij te hoog. Ook anderen mengen zich in dit debat. Zo stelt de Duitse filosoof Victor Hösle (1999) dat zowel de markt als de democratie niet in staat zijn de rechten van toekomstige generaties veilig te stellen. Zijn oplossing is deze rechten van toekomstige generaties op te nemen in de grondwet en een overheidsorgaan – analoog aan de Raad van State – op te richten dat als een voogd de belangen van toekomstige generaties zou moeten behartigen.

Hiermee lijkt een conflict tussen generaties bloot gelegd te zijn, maar een iets nadere analyse relativeert dit beeld onmiddellijk weer. Ook binnen de huidige oudere generaties leven immers verschillende visies op de baten en kosten van onze maatschappij. Niet iedereen is even enthousiast voor het verder uitbreiden van de luchtvaart of de aanleg van een Betuweroute. Gemiddeld lijken voortgaande economische ontwikkeling, uitbreiding van werkgelegenheid en het richten van de Nederlandse economie op dienstverlening en transport echter vrij algemeen aanvaarde doelen te zijn. Dit tekent het verschil dat bestaat tussen individuele preferenties en maatschappelijke preferenties, zeker indien er sprake is, zoals bij de milieuproblematiek, van externe effecten die verschillende individuen en bevolkingsgroepen verschillend treffen. Het geeft ook aan dat binnen de huidige generatie sterk verschillende opvattingen leven over de risico's voor de samenleving bij het inslaan van een bepaalde ontwikkelingsroute.

Hieruit volgt onderscheid in individuele preferenties ten aanzien van een rechtmatige claim van toekomstige generaties, maar wordt ook duidelijk waarom deze preferenties niet behoeven samen te vallen met de uitkomsten van een politiek normatief afwegingsproces dat de preferenties van de samenleving als geheel laat zien. Immers, er worden nu beslissingen genomen die de belangen van toekomstige generaties meewegen, maar voor sommigen gaan de resulterende keuzen blijkbaar niet ver genoeg.

Hoewel 'Niet Nix' er misschien nog een schepje bovenop doet, hebben reeds langer bestaande milieu- en natuurorganisaties eerder soortgelijke opvattingen geuit. Vergelijkbare meningen leven bij delen van oudere generaties – de bij vlaggen intensieve discussie over milieu en economische groei sinds het begin van de jaren zeventig is daar het tastbare resultaat van. Probleem is steeds de inschatting van enerzijds de risico's van de aantasting van milieukapitaal en anderzijds het nut van de activiteiten die hebben geleid tot die aantasting. Hierbij spelen niet alleen milieuwaarden een rol, maar evenzeer maatschappelijke waarden. Een hypothetisch voorbeeld: is het verwerpelijk om de uitputting van fossiele energie te versnellen door het intensiveren van (onderzoeks)activiteiten die wellicht leiden tot het ontwikkelen van meer duurzame vormen van energiewinning? Of moet de voortgaande (economische) ontwikkeling van China worden tegengegaan om verdere uitputting van fossiele brandstoffen en mineralen tegen te gaan, terwijl juist economische ontwikkeling op de langere termijn de toenevende bevolkingsdruk kan doen afnemen? De lijst met dit type dilemma's kan naar believen worden uitgebreid.

Bij elk verwijt dient de tweezijdigheid van het vraagstuk aan de orde gesteld te worden. Natuurlijk zal niemand tegen een economische ontwikkeling zijn die het milieu spaart en de natuur in Nederland revitaliseert. Maar bij dit wensbeeld dient dan wel te worden aangegeven hoe dit is te rijmen met de maatschappelijke behoeften die gemoeid zijn met de milieubelastende activiteiten. Alleen dan is een inhoudelijk verantwoord oordeel mogelijk. In de praktijk blijkt echter dat een dergelijke tweezijdige afweging een permanente discussie oplevert. Het gaat hierbij immers om het tegen elkaar afwegen van verschillende deelbelangen die de basis vormen van het politieke besluitvormingsproces. Als het belang van toekomstige generaties naast andere deelbelangen in een politiek proces vorm en inhoud moet krijgen, dan leidt dit tot de volgende observaties.

Ten eerste moet worden opgemerkt dat bij alles wat zich afspeelt in de politieke arena *optimalisering* de overkoepelende motivatie is. In het politieke proces worden de standpunten en deelbelangen van de verschillende partijen naast elkaar gezet en wordt – soms formeel, maar vaker min of meer op de hand gewogen – een afweging gemaakt welke beslissing op dit moment voor het collectief de meest wenselijke is. Soms betekent dit een meer op de toekomst gerichte uitkomst, zoals de overeenkomst tot reductie van CO₂-emissies in het kader van het Klimaatverdrag, en soms worden de belangen van de huidige generatie zwaarder gewogen, zoals bij het besluit om voor de uitbreiding van Amsterdam in zuidoostelijke richting een deel van het IJmeer te gebruiken. Het is niet echt waarschijnlijk dat het streven naar optimalisering in de toekomst anders ingericht zal gaan worden. Immers, dit zou impliceren dat in het huidige afwegingsproces evidente missers worden begaan. Als dat niet de algemene opvatting is, dan betekent dit bijna per definitie dat de wijze waarop op dit moment in de politieke besluitvorming naar optimalisatie wordt gezocht redelijk efficiënt is. De vraag of de onderscheiden deelbelangen op de juiste wijze worden ingezet, kan echter verschillend worden beantwoord.

Een tweede observatie is dat de mogelijke uitputting van milieuwaarden in de toekomst in het huidige politieke debat wel een serieuze rol dient te spelen. Daarbij is het dus noodzakelijk dat de sprekers in dat debat (de huidige levende generaties) aangeven welke preferenties zij daarbij hanteren. Het is dan wel de vraag wie die preferenties in het debat kunnen vertegenwoordigen. Elke operationalisering van het potentiële conflict tussen de huidige generaties (zowel jong als oud) en verder weg gelegen toekomstige generaties zal onvermijdelijk stuiten op de vraag wie in het afwegingsdebat de plaatsbekleder kan zijn voor de toekomstige generaties. In de discussie die daarop veelal volgt, verschuift de aandacht zich van de relatie huidige-toekomstige generaties naar de relatie tussen oud en jong nu. Dit vertroebelt de discussie aanzienlijk. Immers, het verwijt van de huidige jongere generaties aan de huidige oudere generatie dat er sprake zou zijn van een oneerlijke verdeling, betreft een wezenlijk andere materie dan het mogelijke verwijt van nog niet bestaande generaties aan de huidige generatie (incl. de jongere) dat de nagelaten erfenis best iets ruimer had mogen zijn. Dit wordt in sommige gevallen nog eens verder gecompliceerd doordat de on-evenwichtige demografische opbouw van de bevolking erin wordt betrokken. Omdat de *babyboom*generatie niet alleen gebruik maakt van het beschikbare milieu, maar ook nog eens fors groter in aantal is dan de daaropvolgende generaties, wordt het ‘verdelingsvraagstuk’ verder beladen. Het door elkaar heen laten lopen van deze drie verschillende motieven maakt de discussie rond milieu en generaties er niet eenvoudiger op.

Tegen deze achtergrond wordt in dit hoofdstuk gezien of de notie van milieukapitaal instrumenteel kan zijn bij het behandelen van het afwegingsvraagstuk dat zich nu aftekent. De eerste stap hierin is proberen te omschrijven wat milieukapitaal is. Wat wordt bedoeld met deze term? Navolgend wordt eerst het begrip ‘milieu’ wat nauwkeuriger geanalyseerd. Vervolgens wordt daar het element van waardering aan toegevoegd zoals deze bijna dagelijks door ieder wordt gehanteerd. Een optelsom en systematisering van deze alledaagse waarderingen leiden tot de politieke dimensie van milieugerelateerde problemen. Vervolgens wordt de economische wetenschap in de redering betrokken om via operationalisering en inperking van het begrip *milieukapitaal* naar een milieuwaardering te komen.

11.3 MILIEU, MILIEUPROBLEMEN EN MILIEUKAPITAAL

In Nederland kent het begrip ‘milieu’ een zeer brede invulling. Er worden dan ook voortdurend nieuwe woordconstructies bedacht om meer specifiek aan te geven waarover men het eigenlijk heeft. Zo kennen we het ‘grijze’ en het ‘groene’ milieu (stedelijk en landelijk), het binnenmilieu, het natuurlijk milieu, het biotisch en abiotisch milieu. Een eenduidige definitie van milieu blijkt moeilijk te geven. Zo stelt Udo de Haes (1984) dat het begrip milieu in de milieuwetenschappen afkomstig is uit de ecologie: de wetenschap die de relatie tussen organismen en hun omgeving als object van onderzoek heeft, maar met een duidelijke beperking. In de milieuwetenschappen gaat het om de omgeving van de mens, niet die van elk willekeurig organisme.

Deze logica is ook in het huidige spraakgebruik terug te vinden. Toch wordt door ten minste een aantal deelnemers aan het discours over milieu ook aan de natuur een eigen bestaansrecht toegekend, los van het directe belang voor de mens. De aanvankelijk redelijk scherpe definitie komt hierdoor weer op de tocht te staan. De werkdefinitie die Udo de Haes poneert, luidt:

Milieu is de fysieke, niet-levende en levende omgeving van de mens waarmee deze in een wederkerige relatie staat.

Een iets nadere beschouwing laat al zien dat deze definitie niet echt is vol te houden. Het gaat bij het milieu niet om *alles* wat de mens omgeeft of waarmee hij in een wederkerige relatie staat, maar veel meer om een aantal onderdelen van die omgeving waarvoor per geval een eigen motivatie is te geven.

Langs deze lijn doorredenerend is het een meer werkzame benadering om niet naar 'milieu' als abstracte grootheid te kijken, maar naar die aspecten van dat milieu waar zich een maatschappelijk probleem voordoet. Wat milieu is, kan dus niet zo goed worden omschreven, maar wél bestaat er een hoge mate van overeenstemming wat onder *milieuproblemen* kan worden verstaan. Hierbij blijkt bovendien een onderscheid aan te brengen tussen fysieke, niet-levende omgeving die wij tot het domein van het milieu zouden willen rekenen en zaken die daar buiten vallen. Wanneer er maatschappelijke problemen ontstaan doordat de wederkerige relatie tussen de mens en de gebouwde omgeving onder druk komt, dan zal dit niet snel als *milieuprobleem* worden bestempeld. We hebben het dan over een huisvestingsprobleem, een vraagstuk van ruimtelijke ordening of monumentenzorg. Milieuproblemen hebben (nu) betrekking op geluidsoverlast, uitputting van grondwater, vervuiling van oppervlaktewater, overmatige productie van mest enzovoorts. Daarom zal in het vervolg van het betoog niet worden gepoogd een sluitende, of zelfs slechts een verbeterde definitie van milieu op te stellen. Milieu wordt hierna opgevat als een aspect van een bepaalde categorie maatschappelijke vraagstukken waarbij de relatie tussen de mens en een onderdeel van zijn fysieke omgeving op het spel staat.

Wanneer het milieu in het geding is, blijkt het maatschappelijk probleem in alle gevallen te herleiden tot milieuwaarden die onder druk staan. Dus niet het milieu als min of meer objectief aan te duiden entiteit is aan de orde, maar enkele normatief gepercipieerde waarden staan ter discussie. Dit veronderstelt dat er op een of andere wijze een milieuaspect wordt gewaardeerd in relatie tot de activiteit die dat milieuaspect in negatief gewaardeerde zin beïnvloedt. Dit toont aan dat het hier waarden betreft die onderhevig zijn aan een continu proces van het stellen van prioriteiten, van uitruil en van afweging. Kortom, milieuwaarden zijn onderworpen aan een politiek proces. In het milieubeleid is de afwisseling van politieke preferenties goed waarneembaar. In de jaren zeventig stond de waterverontreiniging hoog op de politieke agenda. De jaren tachtig werden gedomineerd door luchtverontreiniging (met name verzuring). In de jaren negentig is de belangstelling lokaal vooral gericht op natuurbehoud (biodiversiteit) en

mondiaal op de mogelijke klimaatveranderingen. Deze wisselingen doen zich geleidelijk, maar wel aanhoudend voor. Onder invloed van nieuwe inzichten, nieuwe informatie, veranderende context en nog een groot aantal nauwelijks te omschrijven wijzigingen in het politieke proces verloopt de aandacht van probleem naar probleem zonder dat hier een formele discussie of besluitvorming mee gepaard gaat. Overigens wordt de mate van bezorgdheid over milieuproblemen sinds 1982 voor een aantal Europese landen gemeten in de Europese *Omnibus Survey*: de preferenties die uit deze enquêtes naar voren komen, zijn wel benut als gewichten voor een index voor de toestand van het milieu, waarbij tevens de gevoeligheid van deze index voor verschuivingen in de preferenties valt aan te geven (zie Hope, Parker en Peake 1992; Den Butter en Van der Eyden 1997).

Voor een professionele benadering van de milieuproblematiek vormen wisselende prioriteiten wel een probleem. Binnen de 'harde' milieuwetenschappen (milieuchemie, ecologie e.d.) probeert men dan ook de aandacht te verleggen van de uiteindelijk getroffen waarden naar zaken die in de oorzaak-gevolgketen liggen. In plaats van de uiteindelijk te waarderen effecten op gezondheid en ecosystemen kijkt men dan naar emissies van stoffen die mogelijk negatieve effecten veroorzaken, of nog eerder in de keten naar 'volumes', waarmee bijvoorbeeld aantallen auto's of aantallen koeien worden bedoeld. Deze verwetenschappelijking van het milieudebat heeft geleid tot een verschuiving van het publieke debat van te waarderen einddoelen naar genormeerde 'tussendoelen'. De media spreken dan ook van de emissie van meststoffen naar grond en oppervlaktewater ten gevolge van de intensieve varkenshouderij, die de grenswaarden overschrijden. In feite bekommert het publiek zich niet zozeer om emissiegrenzen, maar om de waarden die door emissies benadeeld kunnen worden, zoals de vegetatie in de van nature voedselarme vennen in de Peel of de mogelijke nitraatvergiftiging van uit grondwater bereid drinkwater. De relatie tussen de analytische tussendoelen en de maatschappelijk relevante waarden zijn echter niet altijd even duidelijk, hetgeen vaak ligt aan versimpeling van de aannamen en onzekerheden die in dit analyse-schema besloten liggen. Zo werd in de verkiezingscampagne van 1990 overmatige aandacht besteed aan het terugdringen van de CO₂-emissies, waarbij te behalen reductiepercentages telkens werden gemajoreerd, zonder aandacht voor de verhouding tot de waarden die ter discussie staan. Hoeveel millimeter zeespiegelstijging wordt voorkomen door 5 procent reductie? Dezelfde problematiek is op verschillende plaatsen terug te zien. Zo is uit laboratoriumexperimenten een norm afgeleid die als absolute ondergrens kan worden gehanteerd voor de emissie van pesticiden uit de land- en tuinbouw (in analytische zin verantwoordelijk voor de lokale vergiftiging van flora en fauna). In de praktijk wordt over die norm onderhandeld, zonder eenduidige informatie over de mogelijk positieve invloed op de natuur van een halvering van de emissies. Toch dient ook in deze omstandigheden het politieke bestuur navolgbaar en consistent te zijn.

Om onduidelijkheden te vermijden wordt getracht milieuwaarden (nu en in de toekomst) op één lijn te brengen met de economische goederen (werkgelegenheid, economische ontwikkeling, welvaartsstijging) die in het politiek debat een

hoofdrol lijken te vervullen. Hiermee betreden we het terrein van de milieueconomie. Deze tak van de economie heeft zich de laatste twintig jaar met overgave gestort op het vraagstuk op welke wijze milieuvraagstukken zodanig kunnen worden geherformuleerd dat zij binnen het domein van de economische wetenschap, en meer in het bijzonder binnen het domein van de welvaartstheorie, kunnen worden behandeld.

Startpunt voor alle verdere verwerking van milieuvraagstukken in een (milieu)economische benadering is de vertaling van het complexe begrip 'milieu' in een of meerdere grootheden die binnen de economische theorie een plaats kunnen krijgen. De notie van kapitaal is daarbij de meest voorkomende. Immers, milieu is in al zijn complexiteit met enige fantasie op te vatten als een voorraadgrootheid die op een bepaald moment een bepaalde omvang heeft. Dit in tegenstelling tot een stroomgrootheid die over een bepaalde periode een bepaalde omvang heeft. In economische termen komt dit neer op het zodanig vertalen in kapitaalgrootheden dat hiermee vervolgens milieu binnen het idioom van de economie is gebracht. Hier is in zekere mate sprake van een analogie met het evenzeer abstracte begrip menselijk kapitaal, zij het dat het bijvoorbeeld moeilijk is het milieuthema 'geluid' te vertalen naar een kapitaalgrootheid. Wanneer deze vertaling is geschied, kunnen met de gebruikelijke methoden vragen van verdeling en efficiënte of optimale allocatie van schaarse middelen worden aangevat.

De wijze waarop deze vertaling kan worden gemaakt, is onderwerp van een doorlopende discussie in de nog jonge geschiedenis van de milieueconomie. Eerder is al betoogd dat het begrip milieu nauwelijks eenduidig te definiëren valt. Ook binnen de milieueconomie zet deze moeilijkheid zich uiteraard voort. In beginsel spelen hier (ten minste) drie waarderingsproblemen. In de eerste plaats is er de keuze welke milieuthema's men in het milieukapitaal wil onderbrengen. Ten tweede is er de weging van de onderscheiden milieuthema's in de kapitaalgrootheid. En ten derde is er de afweging in de maatschappelijke welvaartsdoelstellingen zoals materiële welvaart, werkgelegenheid en een redelijke inkomensverdeling. Bij al deze afwegingen spelen de eerder genoemde diversiteit en veranderlijkheid van individuele en maatschappelijke preferenties mede.

De raad heeft aan het Instituut voor Milieuvraagstukken gevraagd zicht te bieden op het welvaartseconomisch kader dat gehanteerd kan worden bij het behandelen van generatievraagstukken. In de studie van dit instituut wordt, in navolging van veel literatuur op dit terrein, milieu opgevat als een publiek goed (Gerlagh en Hofkes 1999). Een kenmerk van een publiek goed is echter dat de waarde ervan niet in de markt kan worden vastgesteld, omdat markten voor publieke goederen nu eenmaal ontbreken. Om toch de waarde van een publiek goed te kunnen vaststellen, moet een omweg worden bewandeld. Nu kent de economie vele methoden om in die gevallen toch tot een waardebeoordeling te komen.

In het rapport ‘Monetarisering van milieuverliezen’ (De Boer et al. 1997) wordt een bruikbaar overzicht gegeven van de bestaande methoden om veranderingen in het milieu te vertalen in termen van kosten. Hierbij zijn drie typen methoden te onderscheiden, die respectievelijk uitgaan van de vraag naar een bepaalde milieukwaliteit, van de kosten van het tot stand brengen van een milieuverbetering (het aanbod) en van de *relatie tussen aanbod en vraag*. In tabel 11.1 zijn de methoden kort weergegeven.

Tabel 11.1 Methoden voor milieuaardering

gebaseerd op vraag naar milieukwaliteit:	
CVM: Contingent Valuation Method	via enquêtes bepalen van individuele betalingsbereidheid voor een bepaalde milieusituatie.
TCM: Travel Cost Method	via enquêtes bepalen van tijd en reiskosten die mensen over hebben voor bezoek aan natuur- of recreatiegebied
HPM: Hedonic Pricing Method	op basis van verschillen in lonen of handelswaarde van bijvoorbeeld onroerend goed de verschillen bepalen tussen onderscheiden milieusituaties.
gebaseerd aanbod van veranderingen:	
ECM: Elimination Cost Method	bepalen van de kosten van technische maatregelen om milieuverandering te voorkomen of herstellen.
SPM: Shadow Project Method	bepalen van kosten van technische maatregelen voor het voorkomen, herstellen of compenseren van milieuverlies als gevolg van een project.
gebaseerd op combinatie vraag en aanbod:	
PFM: Production Factor Method	op basis van daling van productiviteit als gevolg van verminderde milieukwaliteit (door bijvoorbeeld ziekteverzuim) bepalen van de waarde van een milieufunctie.
NPM: Net Pricing Method	op basis van prijzen en hoeveelheden gewonnen grondstof de waardeverandering van de voorraad bepalen.
UCM: User Cost Method	bepalen van de waarde van een grondstof op basis van de waarde die ontleend wordt aan het gebruik van die grondstof.

Bron: De Boer et al. (red., 1997)

Los van de interessante vragen waartoe elk van de ontwikkelde methoden inspireert, is een overkoepelende waarneming die De Boer et al. in het rapport naar voren brengen dat de verschillende monetariseringmethoden zeer verschillende veronderstellingen hanteren om problemen te omzeilen. Problemen dienen zich aan in allerlei gedaanten. Zo geldt bij veel onderzoek dat veranderingen in een grootheid alleen kunnen worden vastgesteld wanneer men ervan kan uitgaan dat alle andere zaken, behalve de te onderzoeken grootheid, constant blijven. Deze zogenaemde *ceteris-paribus*conditie doet zich op het macroniveau echter niet voor; in beginsel veranderen met de milieugrootheid ook de prijzen en hoeveelheden van alle andere goederen en diensten. Om deze reden wordt in berekeningen van effecten van milieumaatregelen tegenwoordig veelal gebruik

gemaakt van toegepaste algemeenevenwichtsmodellen (zie bijv. Verbruggen et al. 1999). Daarnaast ontstaan problemen doordat milieuaspecten onderdeel zijn van langlopende, dynamische en niet-lineaire processen. Dit maakt dat uit eerdere waarnemingen zeer moeilijk voorspellingen of verwachtingen over toekomstige veranderingen kunnen worden afgeleid.

De onzekerheden die verbonden zijn aan de relaties bij milieuproblemen, zijn daarom niet alleen aanzienlijk, maar hebben bovendien een structureel karakter. In *Duurzame risico's* wees ook de WRR reeds op de verstrekende gevolgen van deze eigenschappen. In dit geval is het gevolg dat soms grote verschillen ontstaan tussen de beschreven monetariseringsmethoden. In de praktijk betekent dit dat, afhankelijk van de situatie, een methode wordt gekozen die min of meer past bij de concrete vraag waarop men een antwoord wenst te geven. Dat verschillende methoden tot zeer verschillende uitkomsten kunnen leiden, is een eerste indicatie dat de vertaling van (normatief) milieuaspect naar een geobjectiverde kapitaalgrootheid voor discussie vatbaar is.

Het is dan ook niet verwonderlijk dat er binnen de milieueconomie zelf ook een debat wordt gevoerd over de mogelijkheid en wenselijkheid van de monetarisering. De Boer et. al. (1997) geven ook deze discussie weer. Zij onderkennen in de eerste plaats een groep discussianten die het onder een noemer brengen van milieu en door mensen geproduceerde en verhandelde goederen principieel verworpt. Naar de mening van deze milieueconomen is het milieu van een andere orde dan de 'normale' economische goederen en dient de informatie daaromtrent dan ook afzonderlijk te worden behandeld. Door alles onder één noemer te brengen verdwijnt de eigen informatie die in het milieu besloten ligt en worden besluitvormers onvoldoende voorgelicht over de gevolgen van hun beslissingen. In een van de eerste modelmatige benaderingen van het vraagstuk milieu en economie heeft de WRR dan ook om die redenen verschillende milieuaspecten in hun eigen dimensies uitgedrukt om daarmee voor de besluitvorming rondom de uitruil tussen economie en milieu betere informatie te verschaffen (WRR 1987).

Een tweede groep critici heeft naar voren gebracht dat de individualistische basis van de neoklassieke waarderingsmethoden zelf niet op één lijn kan worden gebracht met het fundamentele karakter van vele milieuvraagstukken. Bij de economische waardering gaat het in laatste instantie om de ruilvoet die individuen wensen te hanteren wanneer milieuaspecten moeten worden afgewogen tegen ander economische goederen. Dit betreft dus de eerder genoemde gewichten in de welvaartsfunctie. Maar milieuvraagstukken, zo stellen deze critici, hebben per definitie een langetermijnkarakter dat zich op geen enkele wijze laat afwegen tegen de kortetermijnwaardering van direct te leveren goederen of diensten. Hoe kan een individu nu de functies van het milieu voor het voortbestaan van de mensheid op een evenwichtige wijze in een individuele afweging betrekken?

Uitbreiding van deze redenering naar de juiste verdeling van lusten en lasten over opeenvolgende generaties maakt het probleem allen nog maar moeilijker. Gerlagh en Hofkes (1999) stellen dan ook dat het (bijna) onmogelijk is om een correcte intergenerationele afweging tussen kosten en baten van milieu-investeringen te maken. Toch houden zij vol dat het wel noodzakelijk is, ook omdat alleen op deze wijze een schatting kan worden gemaakt van het 'milieukapitaal'. Daarbij wordt de veronderstelling gemaakt dat 'het milieukapitaal' als plaatsvervanger kan dienen voor 'het milieu' en dat, wanneer dit eenmaal is vastgesteld, deze kapitaalgrootheid op dezelfde wijze behandeld kan worden als menselijk kapitaal en de fysieke kapitaalgoederenvoorraad (zie Den Butter, Hofkes en Verbruggen 1994). Een bijkomende complicatie is wel dat in een dergelijk welvaartstheoretisch kader de wijze waarop het milieukapitaal in de welvaartsfunctie wordt opgenomen kan afwijken van de specificatie van het milieukapitaal in de productiefunctie. In dit laatste geval gaat het om een gestileerde beschrijving van de invloed van het milieu op de economische ontwikkeling. Dit is op zijn beurt weer gerelateerd aan het algemene wereldbeeld dat achter deze invullingen schuil gaat. De verscheidenheid van opvattingen die hieruit resulteren, wordt behandeld in de volgende paragraaf.

11.4 RISICO'S, PERCEPTIES EN RECHTVAARDIGE ERFENISSEN

315

In het eerste Nationaal Milieubeleidsplan (NMP-1) is bewust aansluiting gezocht bij de economische benadering van milieuvraagstukken. Immers, economisch beleid is sinds jaar en dag volledig geaccepteerd in het overheidsdomein. Door aan te sluiten bij een zo ingeburgerd beleidsterrein wist milieu zich snel een prominente plaats op de beleidsagenda te verwerven. Al snel werd over milieubeleid gesproken als de vijfde pijler van het overheidsbeleid. In het NMP-1 werd het milieuvraagstuk voorgesteld als een beheersprobleem van een systeem van stromen (emissies, immissies) en voorraden (schone lucht, water, bodem, natuur e.d.). Door deze benadering werd milieubeleid ook een kwestie van voorraadbeheer: goed milieubeleid voeren is het op de juiste wijze beheren van de gegeven voorraad milieukapitaal.

Hierbij werd echter al snel een eerste scheiding der geesten duidelijk. Want wat is een voorraad? Zoals eerder aangegeven heeft de waardering van het milieu een sterk normatieve lading. Het definiëren van voorraadgrootheden brengt verschillen in waardering duidelijk aan het licht. De economische definitie die door Gerlagh en Hofkes wordt aangehouden, heeft vooral betrekking op het nut dat aan een voorraad kan worden ontleend. In het geval van het milieukapitaal gaat het hierbij zowel om het extractief gebruik (het bos om hout te winnen) als om het niet-extractief gebruik (het bos om te recreëren) van het milieukapitaal.

In het perspectief van extractie is een voorraad niet meer dan een vorm van uitgestelde consumptie. Toch valt er over het begrip voorraad wel iets meer te zeggen. In een analyse van het begrip in de context van ruimtegebruik (de door toenmalig minister De Boer voorgestelde metafoor 'ruimte als voorraad') stellen Smit, Stallen en Herngreen (1998) de volgende vier criteria voor om het

begrip voorraad beter in de vingers te krijgen:

- 1 een voorraad bestaat uit hulpbronnen die tijdelijk niet worden gebruikt;
- 2 een voorraad is kwantitatief begrensd en de ligging van die grenzen is min of meer bekend;
- 3 een voorraad zal worden aangewend voor het dekken van geordende behoeften, dat wil zeggen behoeften die bekend zijn en waar overeenstemming over bestaat;
- 4 er is een zeker beheer, een autoriteit, die het overzicht en de deskundigheid heeft om voorraad en behoeften af te stemmen.

Deze omschrijving van het begrip voorraad is veel restrictiever dan de wijze waarop het milieu als voorraadgrootte in de welvaartstheorie wordt behandeld. Zo kan, deze omschrijving volgend, ten aanzien van milieukapitaal als voorraadgrootte al meteen worden vastgesteld dat aan de eerste drie criteria niet wordt voldaan. De discussie over de wenselijkheid van het al dan niet preservareren van milieuwaarden is niet weg te definiëren. Smit, Stallen en Hergreen geven als voorbeeld het afsluiten van een beheersovereenkomst tussen boeren en overheid om de milieuhygiënische randvoorwaarden voor weidevogels te optimaliseren. De een ziet dit als een unieke en positieve zaak.

De ander oordeelt negatief omdat door een dergelijke overeenkomst de dynamiek van cultuur en natuur kunstmatig wordt vastgelegd. Een derde ziet de overeenkomst als een hinderlijk obstakel voor het economisch functioneren van de agrarische markt. Voor een vierde is het een hinderpaal voor noodzakelijk geachte stadsuitbreiding. Voor een vijfde is de hele overeenkomst irrelevant omdat ook hiermee de integriteit van het milieusysteem nog steeds in ernstige mate wordt bedreigd. Zo wordt vanuit verschillende uitgangspunten heel verschillend gedacht en gehandeld wanneer het gaat om 'het milieukapitaal'.

Als milieubeleid in navolging van het Brundlandt-rapport in een generatieperspectief wordt geplaatst, verschuift het doel van een gewenste toestand van het milieu naar een ontwikkeling waarbij de behoeften van de huidige generaties worden gedekt zonder daarmee de mogelijkheden voor toekomstige generaties te ontnemen om in hun behoeften te voorzien (WCED 1987). Met deze verschuiving van doelstelling blijken de verschillen van inzicht en opvatting nog verder toe te nemen. De voorvechters van *strong sustainability* eisen dat milieu uitgedrukt in een aantal verschillende kapitaalgrootheden, zoals oppervlakte natuur, volume schone lucht en water, niet mag afnemen. Daar staat de mening tegenover van *weak sustainability*: een zekere aantasting van milieukapitaal is aanvaardbaar, op voorwaarde dat hier ten minste een gelijkwaardige verbetering van ander milieukapitaal tegenover staat. In termen van de waardering van het milieu in de welvaartsanalyse betekent *strong sustainability* dat in de wegging van de verschillende milieuthema's bij de bepaling van het milieukapitaal geen substitutie wordt toegestaan terwijl dat bij *weak sustainability* wel het geval is. In deze laatste visie kan dus de aantasting van het duingebied van Voorne ten gevolge van de aanleg van de Tweede Maasvlakte worden gecompenseerd door het tot ontwikkeling brengen van natuurgebied elders in de regio.

Het onderscheid tussen deze twee opvattingen/vormen van duurzaamheid is onderwerp van veel studie en discussie. Norton (1995) omschrijft het verschil tussen beide opvattingen als 'buiten-paradigmatisch' (*extra paradigmatic*), waarmee hij de vinger legt op de bron van de voortdurende debatten tussen wetenschappers onderling. De kloof tussen beide opvattingen is niet te overbruggen wanneer men vast blijft houden aan disciplinair ingegeven categorieën. De kern van het verschil moet gevonden worden in een verschil in opvatting dat buiten het domein ligt van wat een enkele wetenschappelijke discipline kan beschrijven.

In zijn rapport *Duurzame risico's; een blijvend gegeven* (WRR 1994) heeft de raad deze gedachte uitgewerkt in vier opvattingen over duurzame ontwikkeling die elk een andere, maar *vanuit het gekozen perspectief geredeneerd legitieme* afweging maken tussen enerzijds de risico's die milieuwaarden lopen bij het verder gebruiken of aantasten van milieuvorraden, en anderzijds de risico's die de maatschappij loopt wanneer wordt afgezien van het gebruiken van die milieuvorraden. Het spectrum van de eerder genoemde opvattingen over duurzame ontwikkeling wordt hiermee uitgebreid tot aan de ene kant de opvatting dat de mens de milieuvorraden mag benutten tenzij de nadelen zijn aangetoond (*trial-and-error* benadering) en aan de andere kant de opvatting dat de milieuvorraad behoed dient te worden voor elke verdere aantasting (*trial-without-error* benadering). Deze verschillen in opvatting dient men in ogenschouw te houden wanneer milieukapitaal in een intergenerationeel perspectief wordt geplaatst.

317

Ten aanzien van de verscheidenheid in opvattingen over milieukapitaal kan aansluiting worden gezocht bij de wereldbeelden die binnen de culturele theorie zijn ontwikkeld (Douglas en Wildavsky 1982). In die theorie worden vier ideaaltypische wereldbeelden geconstrueerd van preferenties over sociale relaties, fysieke werkelijkheid, menselijke behoeften en de omgang met hulpbronnen. Dit geschiedt op basis van twee criteria. In de eerste plaats de mate waarin gesproken kan worden van vast omliggende groepen, die dus meer zijn dan toevallige coalities. In de tweede plaats de mate waarin de opvattingen van de groep ofwel dominant zijn of ruimte voor afwijkende inzichten laten. Uit de vier mogelijke combinaties resulteren vier ideaaltypische wereldbeelden, onderscheiden als 'fatalisme', 'individualisme', 'hiërarchie' en 'egalitarisme', die ook kunnen worden uitgewerkt voor de gewenste verhouding tussen behoeften en hulpbronnen.

Bij elk van de vier wereldbeelden ligt deze verhouding anders:

- In het *fatalistische* beeld maakt het eigenlijk weinig uit, de hulpbronnen zullen (zoals het altijd al is geweest) de behoeften enigszins blijven overtreffen. In de ogen van de fatalist zijn de effecten van menselijk handelen op natuur en milieu als geheel onvoorspelbaar. In deze optiek is beïnvloeding van de verhouding dan ook nauwelijks aan de orde en heeft men navenant geen duidelijk ontwikkelingspad voor ogen.
- De *individualistische* visie gaat ervan uit dat de hulpbronnen ruim voldoende moeten zijn om de behoeften te kunnen dekken. Hierbij zijn de eigen behoeften maatgevend. Er dient dan ook actief beleid ontwikkeld te worden om

beschikbare hulpbronnen aan te boren of nieuwe te ontwikkelen. Dit resulteert in een ontwikkelingspad waarin behoeften kunnen toenemen doordat de hulpbronnen beschikbaar komen ter bevrediging hiervan.

- In de *hiërarchische* visie is alles onderdeel van een spel van evenwichten. Hulpbronnen en behoeften dienen op elkaar te worden afgestemd als resultaat van een actieve ordening. Hiertoe moet inzicht bestaan in zowel 'vraag' naar als 'aanbod' van hulpbronnen, maar daarnaast is er ook een gedeelde opvatting noodzakelijk over prioriteiten. Hierbij past een beheerste groei van zowel de behoeften als de benutbare hulpbronnen.
- In de *egalitaire* visie is consumeren vooral 'consumeerder' en dienen oplossingen voor milieuvraagstukken te worden gezocht in de richting van de 'economie van het genoeg'. De wereld dient ingericht te worden met inachtneming van de beperkte beschikbaarheid van een aantal hulpbronnen. Deze visie wenst een verhouding waarbij de behoeften kleiner zijn dan de beschikbare hulpbronnen. Om dit te kunnen bereiken, dient actief gewerkt te worden aan het beheersen van de behoeften en wel zo dat deze behoeften op termijn een daling te zien geven.

Deze wereldbeelden zijn samengevat in tabel 11.2.

Tabel 11.2 Vier wereldbeelden, hun visie op de relatie tussen hulpbronnen en behoeften en gewenste toekomstige ontwikkelingen

FATALISTISCH: AANPASSEN	EGALITAIR: VRIJWAREN
verhouding: hulpbronnen overtreffen behoeften	verhouding: behoeften ruim binnen hulpbronnen
beïnvloeding: eigenlijk geen	beïnvloeding: behoeften aanpassen
ontwikkeling: geen	ontwikkeling: een verlaging van de behoeften
INDIVIDUALISTISCH: CONCURREREN	HIËRARCHISCH: ORDENEN
verhouding: behoeften overtreffen hulpbronnen	verhouding: hulpbronnen in evenwicht met behoeften
beïnvloeding: hulpbronnen	beïnvloeding: zowel behoeften als hulpbronnen
ontwikkeling: hulpbronnen dienen ontwikkeld waarmee behoeften kunnen toenemen	ontwikkeling: beheerste groei van behoeften en hulpbronnen

Bron: Smit, Stallen en Herengreen 1998

Uit het voorafgaande blijkt dat al naar gelang van ieders wereldbeeld heel verschillend wordt gekeken naar de relatie tussen behoeften en hulpbronnen en daarmee naar het juiste evenwicht tussen het voorzien in de behoeften van de huidige generatie en het veiligstellen van voorraden voor toekomstige generaties. Aan dit feit gaan veel analyses van intergenerationele verdeling van milieukapitaal voorbij. Zij hanteren de vooronderstelling van een eenduidig vast te stellen milieukapitaal, een eveneens eenduidig vast te stellen rechtvaardige verdeling en een correcte inschatting van preferenties van toekomstige generaties. Aan de culturele verschillen die nu juist de 'invulling' van het begrip milieukapitaal bestemmen, wordt zo uiteraard geen recht gedaan.

Ten aanzien van een ‘rechtvaardige’ verdeling tussen generaties kunnen twee uitersten in de theorievorming worden waargenomen. Men kan het belang van de volgende generaties even zwaar laten wegen als dat van de huidige. Dat is het standpunt van de utilitaristen. Het nut (*utility*) dat elk van die generaties ontleent aan een (aangenomen) voorraadgrootte als het milieukapitaal kan dan worden vergeleken. Rechtvaardigheid zou hierbij eisen dat iedereen, ongeacht tot welke generatie hij of zij behoort, evenveel aanspraken heeft op een deel van het milieukapitaal.

Het tweede standpunt gaat juist uit van een fundamentele ongelijkheid. Het duidelijkst is hierin de wijsgeer Immanuel Kant (1724-1804), die menselijke ontwikkeling ziet als een chronologische onrechtvaardigheid: zij die later leven, profiteren van de inspanningen van voorgaande generaties zonder daarvoor een prijs te betalen. Het zijn de vroegere generaties die de last dragen voor latere generaties en uiteindelijk alleen de laatste generatie mag het genoegen smaken om in volledige welvaart te genieten. De wereld is dan ‘klaar’, het goede leven is bereikt.

Aan beide opstellingen kleven bezwaren, die alleen weggenomen kunnen worden wanneer zelfstandig waarde wordt toegekend aan morele en/of ethische aspecten. De bescherming van milieuwaarden wordt dan dus niet langer alleen verklaard uit functionalistische motieven. Wanneer echter ook ethische beginselen worden toegestaan, wordt het gesignaleerde politiek normatieve karakter erkend van de waarden die in het geding zijn. Dasgupta (1998) stelt dan ook:

The mistake is to see procreation and ecological preservation as matters of personal and political morality. It is as much a matter of ethics.

Zo beschouwd kan de problematiek van milieukapitaal en de juiste erfenis ervan voor volgende generaties wellicht een oplossing vinden door juist af te zien van het willen berekenen van het *enig juiste* evenwicht of de *enig juiste* morele overweging. Elke erfenis zal bestaan uit een mengeling van *goods* en *bads* en de juiste verhouding tussen die twee wordt ten minste voor een deel bepaald door het beeld dat wij van ons zelf hebben. Tegenover de misleidende helderheid van fundamentele gelijkheid of ongelijkheid wordt aldus een mengvorm geplaatst, die telkens weer beargumenteerd moet worden door de preferenties van de huidige generaties in beeld te brengen, inclusief hetgeen wij nu bereid zijn om aan de ons volgende generaties over te dragen.

Zoals het begrip milieukapitaal ‘cultureel’ kan worden geïnterpreteerd, zo kan aan de hand van de vorengenoemde vier wereldbeelden ook een invulling worden gegeven aan de verplichtingen jegens toekomstige generaties. Immers, naar in het voorgaande bleek, gaat het hier om subjectief te waarden verplichtingen, die een onderdeel vormen van het afwegingsproces dat hier en nu wordt gemaakt. Dit afwegingsproces wordt gestuurd door voorafgaande percepties van risico’s en kansen van milieuproblemen en -oplossingen die gerelateerd zijn aan menselijke activiteiten en hun negatieve externe effecten.

Door na te gaan wat in de verschillende uit de wereldbeelden voortkomende houdingen als zinvolle handelingsperspectieven wordt gezien, kan een begin worden gemaakt met een politiek normatief debat waarin de belangen van toekomstige generaties op een navolgbare wijze worden meegenomen. In de volgende paragraaf worden deze verschillende handelingsperspectieven op een rij gezet.

11.5 DE NALATENSCHAP AAN MILIEUKAPITAAL IN VERSCHILLENDE HANDELINGSPERSPECTIEVEN

De hiervoor onderscheiden vier wereldbeelden kunnen als hulpmiddel dienen bij de invulling van een collectief gewenste nalatenschap aan toekomstige generaties. Door in te zien dat in een samenleving deze vier typen naast elkaar voorkomen, kan zichtbaar worden gemaakt welke concrete opvattingen er over deze nalatenschap bestaan. Immers, er wordt van uitgegaan dat de wereldbeelden leiden tot min of meer eenduidig omschreven preferenties ten aanzien van milieuwaarden als ongerepte natuur, te exploiteren vis- en houtbestanden, positief gewaardeerde landschapselementen als open ruimte en gesloten coulissenlandschappen enzovoorts. Sterker nog: door uit te gaan van deze beelden, die een complex aan waardeoordelen, opvattingen en percepties vertegenwoordigen, moet het mogelijk zijn aan te geven langs welke weg de gewenste nalatenschap zou moeten worden gerealiseerd. Daarbij gaat het dan niet om min of meer abstracte begrippen als een 'juiste balans' tussen opeenvolgende generaties, maar juist om zeer concrete opvattingen over kwaliteiten en hoeveelheden die wij wensen over te dragen aan na ons komende generaties. In de vier wereldbeelden zullen de opvattingen hierover sterk verschillen. Juist door deze verschillen te belichten kan de politieke discussie aan scherpte winnen. De vier opvattingen geven gezamenlijk de spanwijdte aan die de discussie kan aannemen.

Uit de beschrijving van de *fatalist* mag duidelijk worden dat in zijn wereld een erfenis nauwelijks serieus wordt genomen. Immers, het dominante schema hier is dat de hulpbronnen in alle gevallen de behoeften kunnen dekken. Een fatalist berust in het lot en bij de levenshouding past geen levensverzekering of een appeltje voor de dorst. De volgende generatie zal, net als de huidige generatie, kunnen beschikken over de dan beschikbare middelen om de behoeften te dekken. Als er al 'aanpassingen' nodig zijn, dan worden ze niet eens als zodanig herkend. Wanneer het uitgangspunt is dat de tering naar de nering wordt gezet, dan is er van een actieve aanpassing ook geen sprake. Kort en goed komt dit wereldbeeld erop neer dat elke generatie krijgt wat haar toekomt, maar dat niet van tevoren kan worden vastgesteld wat dit precies is. Er is geen aanleiding voor een actief streven naar intergenerationele overdrachten en ook intertemporele overdrachten tussen nu levende generaties komen niet in beeld.

In de *individualistische* opvatting zijn de behoeften van de eigen generatie maatgevend. Omdat in dit wereldbeeld wordt vertrouwd op het regeneratievermogen van de natuur, maakt men zich niet al te druk over de eventuele uitputting van nu bestaande bronnen. Het gaat er bij een erfenis niet primair om een pakket

‘waarden’ over te dragen, maar veel meer om het vermogen om toekomstige behoeften te bevredigen. Of dit moet gebeuren met gebruikmaking van dezelfde hulpbronnen als die nu tot onze beschikking staan, is niet relevant. Het is duidelijk dat deze opvatting tot volstrekt eigen keuzen kan leiden. Zo behoeft het bijvoorbeeld niet belangrijk te zijn dat er een toereikende voorraad aan fossiele brandstoffen wordt overgedragen, het gaat veel meer om het vermogen in toekomstige energiebehoeften te voorzien. In strikte zin vinden er in dit wereldbeeld dan ook geen overdrachten naar toekomstige generaties plaats. Wel is het zo dat tussen de nu levende generaties er overdrachten plaats vinden, vooral gericht op het verhogen van de efficiëntie van het systeem als geheel.

In een *hiërarchische* ordening vereist de beheersing van de hulpbronnen en behoeften niet alleen dat er informatie bestaat over zowel ‘vraag’ als ‘aanbod’, maar daarnaast is er ook een gedeelde opvatting noodzakelijk over prioriteiten. Ten aanzien van de na te laten erfenis zal dan ook duidelijk moeten worden afgesproken welk deel van de hulpbronnen kan worden gebruikt voor de zich ontwikkelende behoeften. Op zich worden ook die behoeften keer op keer zorgvuldig onderworpen aan inspectie. Het resultaat kan niet anders zijn dan een voortgaande bijstelling van de inventarislijst die men als erfenis wenst te beschouwen. Omdat prioriteiten zich in de tijd ontwikkelen, zal deze lijst overigens wel een dynamisch karakter kennen. In dit wereldbeeld is er dus duidelijk sprake van een actieve bemoeienis met intergenerationele overdrachten, maar ook met een ordening van de behoeften van nu levende generaties, dus met intertemporele overdrachten.

In de wereld volgens de *egalitaire* opvatting dienen hulpbronnen veilig te worden gesteld voor toekomstige generaties door huidige behoeften te beperken. Idealiter zou iedere generatie de voorraad hulpbronnen moeten achterlaten zoals zij deze bij haar aantreden heeft aangetroffen. Dit houdt in dat intergenerationele overdrachten dominant zijn, terwijl intertemporele overdrachten niet aan de orde zijn. Immers, de nu levende generaties dienen gezamenlijk de verantwoordelijkheid te nemen voor een voldoende erfenis aan toekomstige generaties. Hierbij zullen alle nu levende generaties offers moeten brengen.

Gerlagh en Hofkes (1999) hebben op basis van de vier wereldbeelden even zoveler beleidsperspectieven geschetst:

- Uit een fatalistische houding komt een *Laissez-faire* perspectief voort. Immers, in dit wereldbeeld spelen efficiëntie en duurzaamheid geen rol van betekenis. Flexibel aanpassen aan zich veranderende omstandigheden is dan de beste strategie. Er is daarom ook geen reden de intergenerationele overdrachten van milieukapitaal te reguleren of te meten. Iedere generatie moet zich maar zien te redden met het milieukapitaal dat zij krijgt.
- Binnen het individualistisch wereldbeeld past een beleidsperspectief gericht op *privatisering*. Dit perspectief gaat uit van een zekere mate van uitwisselbaarheid tussen door mensen gemaakt kapitaal en milieukapitaal; efficiënt milieugebruik wordt nagestreefd door de natuur en het milieu zoveel moge-

lijk in privaat eigendom te geven. Het idee is dat de natuur een enorme waarde vertegenwoordigt (Costanza et al. 1997) en dat de vrije markt en privaat eigendom de geëigende mechanismen zijn om deze waarde te beheren.

Er is geen angst voor het uit balans raken van het aldus bereikte evenwicht en er is daarom ook geen noodzaak om expliciet milieukapitaal te reserveren voor toekomstige generaties.

- Het hiërarchische wereldbeeld leidt tot een beleidsperspectief van regels en vaste procedures. Hiermee wordt een efficiënt geachte intertemporele afweging vastgelegd en wordt collectieve *zelfbinding* gerealiseerd. Zelfbinding is noodzakelijk om voor langere tijd vast te leggen wat precies wordt gevrijwaard en tegen welke prijs. In dit perspectief wordt ervan uit gegaan dat private eigendom van milieukapitaal tot onherstelbare schade kan leiden, omdat hierbij het winstmotief kan overheersen. Anderzijds is er wel vertrouwen in de mogelijkheid een collectieve afweging te maken tussen het behoud van milieukapitaal en andere, economische doelen. De wijze waarop dit wordt gerealiseerd, kan nog vele verschijningsvormen aannemen. Enerzijds kan vertrouwen worden gesteld in de reguliere besluitvorming en een voldoende standvastige houding van het openbaar bestuur en de politiek, waardoor over langere tijd bepaalde milieuwaarden zullen worden beschermd. Anderzijds kan men er ook voor kiezen om, door (beheers)bevoegdheden toe te kennen aan specifieke instanties, de bewuste milieuwaarden juist buiten de gebruikelijke politieke afweging te plaatsen.
- In het egalitaire wereldbeeld, ten slotte, is de kwetsbaarheid van milieu en natuur dominant. Dit is goed te combineren met een beleidsperspectief van *sterke duurzaamheid*. Binnen dit perspectief heeft de huidige generatie de verantwoordelijkheid om een maximale milieukwaliteit na te laten (over te dragen) aan de volgende generaties. Er is weinig vertrouwen in de mogelijkheden een afweging te maken tussen natuur- en milieubehoud en andere, economische doelen. Er wordt daarom ook sceptisch aangekeken tegen de waardering van (de intergenerationele overdrachten van) milieukapitaal, omdat dit zulk een afweging impliceert (Klaassen en Opschoor 1991).

De beleidsperspectieven ‘fatalistisch’ en ‘egalitair’ hebben gemeen dat zij een analyse van de intergenerationele overdrachten van milieukapitaal overbodig maken. Immers, zowel in het geval van het fatalistische wereldbeeld als in het egalitaire wereldbeeld wordt een afweging tussen behoeften nu en later niet nodig geacht. In het ene geval kiest men ervoor de huidige behoeften dominant te stellen en in het andere geval dient de huidige generatie af te zien van haar behoeften om de toekomstige behoeften veilig te kunnen stellen. Voor het willen bereiken van een collectieve invulling van verantwoordelijkheid jegens toekomstige generaties bieden deze beide beleidsperspectieven weinig houvast. Wel is het zo dat het voor het politiek bestuur helder moet zijn dat dominantie van een van deze beide groepen tot forse problemen aanleiding kan geven. Immers, beide groepen depolitiseren het debat door ofwel de toekomstige behoeften of de huidige behoeften buiten de politieke discussie te plaatsen.

Voor een generatiebewust beleid zou derhalve een al te sterke stem vanuit één of beide van deze wereldbeelden een signaal inhouden aan het bestuur om de afwegingsvraagstukken nadrukkelijker op de politieke agenda te plaatsen.

De beide andere beleids perspectieven bieden meer zicht op concrete invulling van een generatiebewust milieubeleid. De gangbare perspectieven in het beleid ten aanzien milieu en economie lijken zich dan ook tussen deze twee perspectieven in te bewegen. In feite bieden beide een helder beeld op de uitersten van de schaal die wij als samenleving willen hanteren om enige mate van zelfbinding te organiseren. Immers, beleid zoekt naar bestendinging van opvattingen en uitgangspunten om over langere tijd consistent te kunnen vaststellen welke richting ontwikkelingen zouden moeten opgaan. Hiertoe wordt consensus vertaald in procedures, regels, eigendomsverhoudingen, instituties en dergelijke. Zo opgevat is beleid altijd op zoek naar manieren van zelfbinding, waarmee wordt voorkomen dat veranderende inzichten leiden tot een overhaaste verschuiving van politieke prioriteiten. Juist in een generatiebewust beleid is zelfbinding, en ook de wijze waarop deze wordt vormgegeven, van groot belang.

Een voorbeeld kan dit illustreren: om de groene ruimte binnen de gemeentegrenzen te beschermen kan een gemeente een politiek bestemmingsplan uitbrengen of het groene gebied overdragen aan een organisatie als Natuurmonumenten. In het eerste geval wordt vertrouwd op de bestendigheid van een bestemmingsplan, maar wordt de optie open gelaten om op termijn de bestemming te wijzigen. In het tweede geval ligt dit veel moeilijker, indien het eigendomsrecht op de grond is overgedragen. De tweede gemeente heeft blijkbaar minder vertrouwen in de politieke lijn en heeft gekozen voor een harde vorm van zelfbinding. In de praktijk komen beide varianten en alles wat daar tussen ligt voor.

In het individualistische beleids perspectief van *privatisering* past de opvatting dat degenen die genieten van het milieukapitaal, daar ook voor moeten betalen. Het behoud van het open landschap (hier opgevat als een onderdeel van het milieukapitaal) hoeft alleen plaats te vinden als toekomstige generaties hiervoor ook een bijdrage leveren. Dit betekent bijvoorbeeld dat een kostbare inpassing van de Hogesnelheidslijn in het landschap gefinancierd mag worden met een overheidsschuld waarbij toekomstige generaties moeten betalen voor de aflossing. Als de kosten van de milieumaatregelen kleiner zijn dan de waarde van het behouden milieukapitaal, krijgt de volgende generatie een positieve netto overdracht en gaan alle generaties erop vooruit ten opzichte van een situatie waarin geen milieumaatregelen zouden zijn genomen (Bovenberg en Heijdra 1998). Indien dit perspectief tot in het extreme wordt doorgevoerd, waarbij cumulatief milieumaatregelen worden gefinancierd uit overheidsschuld, kan dit overigens betekenen dat voor het behoud van het milieukapitaal de volgende generaties een overheidsschuld moeten accepteren in dezelfde orde van grootte als het milieukapitaal, zodat de netto overdrachten vrijwel nul worden. Los van het feit dat zulk beleid niet mogelijk is binnen de Europese Monetaire Unie, zou het ook leiden tot een onverantwoordelijk hoge overheidsschuld – van vele malen het nationaal product.

In het hiërarchische beleidsperspectief van zelfbinding wordt het milieukapitaal gezien als gedeeld eigendom van de huidige en toekomstige generaties. Uit een recente enquête onder inwoners van de 15 EU-lidstaten komt naar voren dat de Europese burger zich zorgen maakt over de kwaliteit van het toekomstige milieu, vooral waar de volksgezondheid in het geding kan komen. Uit dezelfde enquête wordt ook duidelijk dat als oplossing voor dit type vraagstukken gevraagd wordt om strakkere regelgeving en hogere boetes bij overtreding van die regels. De burger vraagt blijkens deze enquête om meer collectieve vormen van zelfbinding (Europese Commissie 1999). Op welke wijze deze zelfbinding het best vorm gegeven kan worden, vergt een aparte discussie. Men kan zich op het standpunt stellen dat in de huidige regelgeving in Nederland al voldoende zelfbinding is verankerd (door de Natuurbeschermingswet, de Vogelwet, de Wet op de Ruimtelijke Ordening, enz.). Daarnaast is het ook mogelijk om met gericht subsidiebeleid een vorm van zelfbinding te creëren, bijvoorbeeld door instanties als Natuurmonumenten in staat te stellen een deel van het milieuerfgoed in beheer te nemen. Een speciale vorm van zelfbinding zou kunnen zijn het inrichten van een zogenoemd 'trustfonds', waarmee toekomstige generaties een claim krijgen op een zeker referentieniveau van het milieukapitaal.

Naar analogie van het reeds bestaande Groenfonds kunnen daarvoor middelen worden vrijgemaakt, die op termijn aangewend kunnen worden voor het herstellen van schade aan een milieugoed of het afkopen van een mogelijk beslag op dat goed. In de uitwerking zou dit wel kunnen inhouden dat voor elk afzonderlijk te definiëren onderdeel van het milieukapitaal een dergelijk fonds opgezet zou moeten worden.

11.6 CONCLUSIES

De omvang van het aan toekomstige generaties over te dragen milieukapitaal is niet eenduidig te bepalen. Dit heeft verschillende oorzaken. In de eerste plaats wordt verschillend gedacht over wat onder milieukapitaal kan worden verstaan en veranderen ook de visies hierop. Vanuit verschillende wetenschappelijke disciplines zijn pogingen ondernomen om meer eenduidige definities van het begrip te ontwikkelen, maar uiteindelijk moet worden geconcludeerd dat het begrip milieukapitaal een sterk normatieve lading behoudt. Daar is echter het laatste woord niet mee gesproken. Het is namelijk niet zo dat elke opvatting er één is en dus elke opvatting over de na te laten milieuerfenis even relevant. Het blijkt mogelijk om door 'vertaling' van de onderscheiden wereldbeelden uit de culturele theorie naar de economische welvaartstheorie enig inzicht te krijgen in de grenzen waarbinnen het milieukapitaal zich ongeveer beweegt.

Maar hiermee is de juiste omvang van een intergenerationele overdracht van milieukapitaal niet zonder meer te omschrijven. Dit heeft vooral te maken met de onmogelijkheid om aan te geven welke overdracht vanuit het perspectief van toekomstige generaties een wenselijke is. Ook hier kan echter met behulp van de onderscheiden culturele oriëntaties beter worden aangegeven wat

vanuit verschillende wereldbeelden kan worden verstaan onder een 'juiste erfenis'. Deze onderscheiden preferenties kunnen worden vertaald in even zo vele beleidsperspectieven.

Hierbij dringen zich twee soorten conclusies op. In de eerste plaats kunnen beleidsperspectieven die alleen maar uitgaan van de voorkeuren van ofwel de huidige ofwel de toekomstige generatie, geen bijdrage leveren aan een generatiebewust beleid. Immers, zo'n beleid houdt per definitie een afweging in om tot een collectief gedragen verantwoordelijkheid tegenover toekomstige generaties te komen. Beleidsperspectieven die geen plaats voor zo'n afweging laten, passen hier dus niet bij en kunnen wellicht zelfs de beoogde consensus bedreigen. Waar deze opvattingen dominant worden, doet een overheid er derhalve verstandig aan het afwegingsvraagstuk expliciet aandacht te geven. Alleen als dat debat voluit wordt gevoerd, is een bestendig generatiebewust milieubeleid voorstelbaar.

In de tweede plaats zijn in de andere twee beleidsperspectieven, die wel ruimte voor een afweging laten en dus wél bij een generatiebewust beleid passen, twee principieel verschillende hoofdrichtingen mogelijk om zo'n beleid vorm te geven. Enerzijds een strategie van privatisering, prijsvorming en het vinden van een aanvaardbaar evenwicht tussen investeringen nu en baten later, en anderzijds een strategie van het vertalen van huidige preferenties in vormen van zelfbinding waarmee de samenleving zich tegen haar eigen verleidingen wapent. In het huidige milieubeleid zijn elementen uit beide strategieën te vinden. Bij alle beslissingen die nu worden genomen, hetzij ten aanzien van investeringen in infrastructuur, hetzij ten aanzien van het accepteren van een zekere hoogte van overheidsschuld, speelt de afweging tussen baten en lasten van huidige en toekomstige generaties een zekere rol.

Indien men van opvatting is dat het milieubeleid thans nog tekort schiet, liggen in beginsel beide wegen open om het beleid aan te scherpen in een richting die, volgens de huidige opvattingen, meer recht doet aan toekomstige generaties. Als daarbij in aanmerking wordt genomen wat op dit moment onder de burgers als de meest dringende problemen en tekortkomingen wordt ervaren, dan ligt een nadere uitwerking in de richting van reeds bestaande en nieuwe vormen van zelfbinding inderdaad voor de hand.

12 NAAR EEN GENERATIEBEWUST BELEID

12.1 INLEIDING

De regeringsverklaring van het huidige kabinet (Paars II) bevat een passage over sociale cohesie:

Een beschaafde samenleving waarin mensen niet langs elkaar heen leven wordt ook gekenmerkt door solidariteit tussen generaties. Voor de generatie 65-plussers is essentieel dat zij kan rekenen op een welvaartsvast pensioen en continuïteit in de regelingen ten aanzien van hun aanvullend pensioen. Van minstens even groot belang zijn kwalitatief hoogwaardige en toegankelijke zorgvoorzieningen. Door vermindering van de schuld- en rentelasten zal worden voorkomen dat de jongeren van nu in de toekomst de ouderen van de rekening worden. (Regeringsverklaring 1998)

De solidariteit tussen generaties heeft twee kanten: enerzijds het verzekeren van eenmaal opgebouwde rechten van ouderen en anderzijds het niet eenzijdig afwentelen van de kosten hiervan op de jongeren. Het realiseren van deze dubbele doelstelling is gemakkelijker gezegd dan gedaan. De in de geciteerde passage genoemde beleidsproblemen – continuïteit in oudedags- en pensioenvoorzieningen, hoogwaardige en toegankelijke zorgvoorzieningen en staatsschuld – zijn alle drie gevoelig voor demografische verschuivingen. De op handen zijnde vergrijzing van de samenleving roept juist de vraag op of bestaande aanspraken en de op dit moment bestaande lastenverdelingen (in de vorm van belasting- en premieheffingen voor door de overheid georganiseerde overdrachten) ongewijzigd kunnen blijven. Dit rapport betreft een aantal beleidsproblemen die het meest worden beïnvloed door de demografische verschuiving naar een verouderde samenleving. Deze beleidsproblemen zijn hier specifiek vanuit de generatieproblematiek bekeken.

Hierbij blijkt allereerst dat deze generatieproblematiek niet eenduidig is – mede omdat het begrip generatie zelf in steeds wisselende betekenissen werd en wordt gebruikt. Onder de generatieproblematiek gaat een aantal belangrijke (her)verdelingsmechanismen schuil die uit elkaar gehouden moeten worden, hoezeer ze ook met elkaar verknoopt zijn geraakt.

De solidariteit tussen generaties speelt zich zowel af op het microniveau (de relaties tussen ouders-kinderen-kleinkinderen) als op het macroniveau (de al of niet verplicht gestelde deelname aan risicodelings- en verzorgingsprogramma's). Eeuwenlang hebben de zorg van ouderen voor de opvoeding van jongeren en de zorg van jongeren voor de oudere generaties zich afgespeeld in gezins- en familieverband. Dit is ook heden ten dage nog veelal het geval. Op dit microniveau geldt dat de traditionele solidariteit tussen generaties nog hecht verankerd is.

Op het macroniveau zijn op dit moment geen opvallende generatiebreuken of generatieconflicten te constateren. Echter heeft de overheid wél door de ontwikkelingen op macroniveau van risicodelings- en risicospreidingsprogramma's,

vooral bij de opbouw van de naoorlogse verzorgingsstaat, ingegrepen in de verhoudingen in de microsfeer. Ouderen zijn voor hun ouderdagsvoorziening niet meer uitsluitend afhankelijk van de welwillendheid, liefde, financiële positie en zorg van hun kinderen. Er is een wettelijk gegarandeerde AOW gekomen, die wordt gefinancierd in een omslagstelsel. Ook voor ziektekosten gelden collectieve regelingen, met consequenties voor de privé sfeer.

Juist de door de overheid gegarandeerde en via een omslagstelsel of andere vormen van solidariteit gefinancierde collectieve stelsels, komen onder druk te staan van de demografische verschuivingen. De combinatie van veel niet-meerwerkende ouderen en verhoudingsgewijs minder werkenden, doet uiteraard bij gelijkblijvende uitkeringsniveaus de premieheffing stijgen. Deze ontwikkeling zal zich versterkt doorzetten, naarmate in de loop van de periode 2010-2035 de verhouding tussen werkenden en niet-werkenden meer in de richting van laatstgenoemden verschuift. Dit zal althans gelden bij ongewijzigd beleid.

De collectief gefinancierde stelsels voor pensionering en voor zorg zijn niet de enige vormen van overheidsbeleid die invloed hebben op de overdrachten tussen generaties. Het onderwijs is een belangrijke vorm van overdracht die meestal in omgekeerde richting verloopt, van oud naar jong. Daarnaast vinden er bijvoorbeeld overdrachten plaats als gevolg van het overheidsbeleid gericht op de technologie en het milieu. Ook het beleid met betrekking tot de staatsschuld draagt bij tot de overdrachten tussen generaties.

De analyse van de raad op een aantal voor deze problematiek belangrijke beleidsterreinen in het tweede deel van dit rapport (hfdst. 5-11) geeft aan dat het generatieperspectief nodig is om de gevolgen van het beleid op langere termijn te kunnen beoordelen. De politieke besluitvorming is nu sterk gericht op hedendaagse verdeelproblemen en hedendaagse belangen. Een politicus kijkt naar de volgende verkiezingen, een staatsman kijkt ook naar de volgende generatie. Bij de keuze tussen *ad-hoc* verdelingsproblemen en het te verwachten verdelingsprobleem op langere termijn, zal een beleid dat rekening wil houden met de belangen van jeugdige en toekomstige, nog niet geboren generaties, zich moeten laten leiden door de laatste problematiek.

De raad beoogt met dit rapport een bijdrage te leveren aan het bewust en consequent hanteren van generatieperspectieven en aldus bij te dragen aan de vorming van een *generatiebewust beleid*. Uit de beschouwingen eerder in dit rapport volgt dat hiertoe een antwoord moet worden gegeven op enkele algemene vragen. De eerste vraag betreft de maatstaven die bij een generatiebewust beleid kunnen worden gehanteerd. Het is de vraag naar de houdbaarheid en rechtvaardigheid van het beleid, gezien vanuit het gezichtspunt van de generaties. Deze vraag kan overigens niet altijd op dezelfde wijze worden beantwoord. Bij specifieke beleidsproblemen als de toekomst van de AOW en gezondheidszorg valt hierover wellicht meer concreets te zeggen dan bij het beheer en het behoud van natuur en milieu. Maar ook daar hebben door de huidige generaties genomen beslissin-

gen grote gevolgen voor de jongere en toekomstige generaties.

In de tweede plaats komt bij het beleid op het terrein van de financiële overdrachten en de zorg regelmatig de vraag op wat de verhouding is tussen de microsfeer – kleiner of groter gezinsverband – en de collectieve sfeer. Welke wisselwerking of substitutiemogelijkheden bestaan er tussen beide sferen?

In de derde plaats valt te constateren dat een belangrijke aanleiding voor de discussie tussen generaties in de vergrijzing van de samenleving ligt. Maar daarnaast doen zich andere ontwikkelingen voor die eveneens van grote invloed zijn op de verhouding tussen generaties. In dit rapport worden in dit verband ook de verschuivingen in de gezondheidszorg genoemd als gevolg waarvan deze steeds meer het karakter krijgt van ouderenzorg. Een aparte plaats neemt bovendien de verandering in levenslopen in. Zowel voor mannen als voor vrouwen geldt dat er grote verschillen zijn tussen de levenslopen van de opeenvolgende generaties. Deze algemene vragen worden – in de vorm van inzichten voortkomend uit de eerdere analyses in dit rapport – hierna allereerst beantwoord.

12.2 ALGEMENE INZICHTEN VOOR EEN GENERATIEBEWUST BELEID

12.2.1 DE IMPLICIETE BAND TUSSEN GENERATIES: RISICOBEREIDHEID EN VERANTWOORDELIJKHEID

329

De raad heeft de bestudering van het generatievraagstuk niet uitsluitend toegepast op enkele specifieke problemen, zoals de toekomst van de AOW en de gezondheidszorg. Andere belangrijke intergenerationele overdrachten, milieubeheer en technologie, werden in de beschouwing betrokken om een evenwichtiger balans tussen de generaties weer te geven.

Maar anders dan bij AOW of gezondheidszorg bestaat er rondom het beheer en het behoud van natuur en milieu minder zekerheid over de beleidsopgaven en dus minder maatschappelijke consensus over de noodzakelijke reikwijdte van milieubeleid. Dit belast de discussie over de toekomstige richting van dit beleid. Wel is het evident dat beslissingen over milieu en natuur, evenzeer als beslissingen over nieuwe kennisontwikkeling en technologie, die door de huidige generaties worden genomen, grote gevolgen kunnen hebben voor de jongere generaties en voor toekomstige generaties. De aanleg van een nieuwe luchthaven, het droogleggen van een binnenzee of het in ontwikkeling brengen van bosgebieden voor woningbouw zijn bij uitstek generatiegevoelig. De toekomst is slechts in beperkte mate kenbaar en onze kennis over deze toekomst is overeenkomstig beperkt. Dit geldt ook voor de voorkeuren die de huidige jongere generaties over twintig tot dertig jaar aangaande deze vraagstukken zullen hebben, laat staan die van toekomstige generaties.

Deze principiële onwetendheid heeft zowel betrekking op de vele causale samenhangen tussen beslissingen nu als op de gevolgen later. Deze onbekendheid op verschillende terreinen afzonderlijk en omtrent hun onderlinge relaties én de niet geringe kans dat de voorkeuren van toekomstige generaties zullen afwijken van de huidige voorkeuren, nopen tot grote voorzichtigheid in beleid

dat zich bewust wil zijn van de generatieproblematiek. Aan de ene kant is het noodzakelijk thans vele beslissingen te nemen en daarbij risico's voor de toekomst te lopen, aan de andere kant is het ongewenst om nú reeds latere generaties alle beleidsvrijheid te ontnemen. Een combinatie van risicobereidheid én verantwoordelijkheid voor de toekomst en voor de – nog niet gearticuleerde – belangen van toekomstige generaties vormt derhalve een wezenlijk onderdeel van generatiebewust beleid.

De onmogelijkheid om ver in de toekomst te kijken in combinatie met de verantwoordelijkheid voor de gevolgen van huidige beslissingen, is een goed voorbeeld van het gegeven dat de band tussen generaties nooit volledig kan worden gekend. Om die reden spreekt men wellicht vaak van het impliciete contract tussen generaties, als een geheel van stilzwijgende, niet geëxpliciteerde afspraken. Men verwacht stilzwijgend dat bepaalde verplichtingen en bepaalde verwachtingen zullen doorgaan of doorgegeven zullen worden. Pogingen deze impliciete afspraken te expliciteren hebben vaak een averechtse werking. Daarbij komt dat dergelijke contracten, die beogen per generatie een evenwicht te bereiken, uitsluitend mogelijk zijn binnen heel beperkte sectoren.

De beschouwingen in dit rapport tonen dat de intergenerationele overdrachten binnen sectoren niet los van elkaar beschouwd mogen worden en dat kwantificering van de zeer omvangrijke overdrachten in de sfeer van het milieu en de technologie ondoenlijk is. Hiermee verliest de wens om per generatie tot een evenwicht van overdrachten te komen en de daarmee soms verbonden notie van rechtvaardigheid haar betekenis. Veeleer is de zorg voor *houdbaarheid*, waarbij zoveel mogelijk de impliciete verstandhouding bij de overdrachten tussen generaties in stand wordt gehouden, het richtsnoer voor een generatiebewust beleid. Dit wordt in de volgende paragraaf verder uitgewerkt.

12.2.2 RECHTVAARDIGHEID EN HOUDBAARHEID

Van de twee criteria rechtvaardigheid en houdbaarheid biedt houdbaarheid als gezegd het beste richtsnoer voor generatiebewust beleid. Het denken over een rechtvaardige verdeling tussen generaties biedt geen pasklare oplossingen, om drie redenen:

- 1 de veranderende historische omstandigheden;
- 2 het ontbreken van een discussieforum; en
- 3 de praktische onmogelijkheid van een totale waardering.

De meest principiële overweging om te betogen dat een dergelijke rechtvaardigheid niet als maatstaf voor beoordeling van beleid gebruikt kan worden, hangt samen met het feit dat de omstandigheden waarin iedere generatie leeft, sterk verschillen van die van vorige of toekomstige generaties. De welvaart, de veiligheid, de internationale verhoudingen en de ontwikkeling van de technologie brengen met zich mee dat iedere generatie een eigen levensloop heeft die verschilt van die van andere generaties.

Generaties verkeren dus niet in gelijke omstandigheden, rechtvaardigheid in de zin van gelijke bijdragen in gelijke omstandigheden is derhalve niet te bereiken.¹ Hieruit vloeit ook voort dat wijziging in omstandigheden tot wijziging moet leiden van de bijdragen die men levert en de voordelen die men ontvangt. In tijden van tegenspoed zal iedere generatie die op dat moment deel van de samenleving uitmaakt, daarvan de gevolgen ondervinden. Stijgt de welvaart, dan zal dit ook ten goede kunnen komen aan iedere generatie. Men ziet dan ook dat bij stijgende welvaart de ouderen daarvan profiteren, doordat AOW en pensioenvoorzieningen aan de stijging worden aangepast. Treffen ongunstige omstandigheden de samenleving, dan ligt het voor de hand dat dit eveneens doorwerkt naar alle generaties.

Anders gezegd: veranderde omstandigheden hebben gevolgen voor alle op dat moment levende generaties. Men kan niet een bepaalde generatie van deze gevolgen uitzonderen, bijvoorbeeld de ouderen omdat zij in het verleden een bepaalde bijdrage hebben geleverd. Ook zij delen in voor- en tegenspoed, veroorzaakt door de gewijzigde omstandigheden. Hoe hierbij de verdeling van lasten of lusten precies moet geschieden, is een kwestie van politieke afweging op het moment waarop de wijziging van de omstandigheden zich manifesteert. Het feit dat ouderen niet (altijd) meer kunnen werken kan een reden zijn hen anders te behandelen dan jongeren.

Een van de veranderingen die optreedt, is de vergrijzing van de samenleving. Dit verandert de omstandigheden van zowel de jongeren als de ouderen. Het ligt daarom niet voor de hand de gevolgen daarvan alleen bij een bepaalde generatie neer te leggen. Concreet gezegd: als de lasten van het stelsel groter worden door de vergrijzing, dan is het niet logisch dat alleen de jongere, werkende generatie aan deze extra lasten bijdraagt. In wezen gebeurt dit echter wél in de systematiek van het huidige AOW-stelsel, waarin ouderen zelf niet meer meebetalen aan hun collectieve oudedagsvoorziening.

Meer in het algemeen kan gezegd worden dat *een regeling waarin solidariteit tussen de generaties tot uitdrukking komt, aan heroverweging toe is indien door wijziging van omstandigheden de lasten en lasten anders worden verdeeld dan voorheen*. Dit betekent dat een regeling die bedoeld is voor een stationaire bevolkingssamenstelling, aan herziening toe is bij vergrijzing. Een soortgelijke redenering zou gevolgd kunnen worden wanneer de gezondheidszorg een ontwikkeling doormaakt, waarbij zij steeds meer ouderenzorg wordt. Dit enkele gegeven betekent immers een verschuiving van de voordelen naar de oudere generatie.

In de tweede plaats is het voor een discussie over rechtvaardigheid noodzakelijk dat alle betrokkenen kunnen deelnemen aan de discussie. Toekomstige generaties zijn echter nog niet aanwezig. We kennen hun voorkeuren niet. Wanneer nu levenden zich opwerpen als pleitbezorgers van toekomstige generaties, vertegenwoordigen zij in eerste instantie hun eigen preferenties ten aanzien van een rechtvaardige verdeling tussen generaties en gaan zij voorbij aan de andere waarden die toekomstige generaties kunnen en vermoedelijk ook zullen hebben.

De derde reden waarom rechtvaardigheid niet het meest zinvolle criterium is, ligt in het pragmatische gegeven dat de overdrachten tussen generaties dermate complex en moeilijk te waarden zijn dat de uitkomsten betrekkelijk arbitrair zijn. Generatierekeningen geven de suggestie dat bijdragen en profijt van generaties in kaart kunnen worden gebracht en vergeleken, maar kunnen die prentie niet waarmaken. Juist vanwege deze valse exactheid en de onjuiste associatie met 'rechtvaardigheid' heeft de raad afgezien van een poging alomvattende generatierekeningen op te stellen, waarin ook waarderings voor bijvoorbeeld milieukapitaal en technologie worden meegewogen.

Rechtvaardigheid mag onvoldoende definieerbaar zijn, ook doelmatigheid is niet het meest hanteerbare criterium voor een generatiebewust beleid. In de gangbare literatuur over doelmatigheid gaat het om een optimalisatie van verschillende doelstellingen, namelijk een zo hoog mogelijke welvaart die zo rechtvaardig mogelijk is verdeeld. In een transversale welvaartsverdeling gaan deze doelstellingen ten koste van elkaar. Zowel over de doelstellingen als over de *trade-offs* bestaat een redelijke mate van consensus. In een intergenerationale verdeling vereist doelmatigheid echter inzicht in criteria voor een rechtvaardige verdeling én in intergenerationale *trade-offs*. Hierover bestaat veel minder duidelijkheid. Weliswaar bieden econometrische modellen van overlappende generaties enig inzicht, maar deze zijn toch dermate gestileerd dat de kennis hieruit zich niet eenvoudig laat overdragen naar de meer gecompliceerde werkelijkheid. Ook doelmatigheid is derhalve een te hoog ideaal.

Houdbaarheid daarentegen laat zich wel definiëren en operationaliseren. Het houdbaarheids criterium vereist niet meer dan dat de huidige instituties, waarvan wordt aangenomen dat zij de huidige preferenties vertegenwoordigen, in de toekomst in stand kunnen worden gehouden. Dit laat onverlet dat toekomstige generaties wel andere voorkeuren kunnen hebben dan huidige generaties. Het is dan hun zorg voor deze nieuwe voorkeuren een nieuwe houdbare toekomst te realiseren. Houdbaarheid als criterium lijkt weinig idealistisch en hoogstaand, maar het geeft tenminste wel houvast en biedt een minimale maatstaf. Immers, een niet-houdbare koers kan per definitie niet doelmatig of rechtvaardig zijn.

Generatiebewust beleid gaat echter verder dan oog hebben voor houdbaarheid alleen. De lokroep van de idealen van rechtvaardigheid en doelmatigheid kan niet alleen maar worden gesust door de veronderstelling dat flagrante onrechtvaardigheid en ondoelmatigheid in de verdeling tussen generaties op den duur onhoudbaar zal blijken. *Generatiebewust beleid is het actief anticiperen op de toekomst en op de belangen van toekomstige generaties, op basis van de preferenties van de huidige generaties en rekening houdend met de verschillende posities waarin de generaties verkeren.*

Met deze aanvulling kan enerzijds afstand worden genomen van het idee van intergenerationale rechtvaardigheid, in de zin van 'bean counting' die tot een volledig gelijke verdeling tussen de generaties zou moeten leiden.

Anderzijds biedt deze benadering beleidsmatig meer steun om bepaalde veranderingen te bepleiten dan het begrip houdbaarheid alleen. De benadering gaat uit van een beleidsarrangement zoals vroeger vastgesteld, en laat zien dat dit door wijziging van omstandigheden thans anders uitwerkt dan vroeger was voorzien. Dit biedt legitimatie tot verandering, waarbij houdbaarheid als randvoorwaarde blijft gelden. In deze denklijn is bijvoorbeeld fiscalisering van de AOW niet alleen een logisch mogelijke beleidsreactie op demografische ontwikkelingen gericht op de houdbaarheid. Zo'n maatregel is bovendien verantwoord omdat de maatschappelijke omstandigheden waarvan de huidige financieringsregeling uitging, door de welvaartsontwikkeling zijn of worden achterhaald. Dezelfde redenering is ook bruikbaar op andere terreinen, zoals de financiering van gezondheidszorg en onderwijs, en bij de financiële verhoudingen tussen werkenden met en zonder kinderen.

Daarnaast vraagt de tijdsconsistentie aandacht. Arrangementen waar nu maatschappelijke steun voor bestaat, zijn alleen houdbaar als verwacht mag worden dat ze die steun ook in de toekomst zullen ontmoeten. Steun hoeft niet voort te komen uit direct eigenbelang. Zo kunnen jongeren de AOW steunen, omdat daarmee de reputatie wordt herbevestigd dat voor ouderen gezorgd moet worden. Als ze oud zijn, profiteren ze van dat reputatie-effect. Maar dit mechanisme werkt alleen als de verwachting reëel is dat de volgende generatie jongeren op haar beurt ook die reputatie zal herbevestigen.

12.2.3 DE VERHOUDING TUSSEN DE MICROSFEER EN DE MACROSFEER

Sinds vroegere tijden hebben ouders, kinderen en kleinkinderen in groter of kleiner familieverband een zorgplicht voor elkaar. Hoewel deze plicht van samenleving tot samenleving kan verschillen (in India bijvoorbeeld zijn de kinderen er vooral om te zorgen voor de ouders, in westerse landen zijn ouders er vooral om te zorgen voor hun kinderen), vormt zij toch een sterke band tussen generaties op gezins- en familieniveau. De verwantschapsrelatie gaat gepaard met verantwoordelijkheid voor opvoeding, financieel onderhoud en wederzijdse steun en zorg. Eerst zorgen ouders voor jongeren, bij het ouder worden de rollen omgedraaid. Traditioneel gaan jongeren dan zorgen voor ouders of ouders die afhankelijk worden. Soms wordt één generatie overgeslagen. Grootouders nemen dan opvoedingstaken over van hun kinderen of de jongste generatie gaat zorgen voor de oudste.

Door de komst van de moderne verzorgingsstaat, met zijn veelheid aan collectieve zorg- en verzekeringsstelsels, is ook dit oude patroon van familiale solidariteit veranderd. Weliswaar bestaan er nog steeds op microniveau significante sociale relaties en hulp- en zorgsystemen, maar het in leven roepen van een collectief, en collectief gefinancierd, stelsel van verzorging kwam naast, en niet na, het familiesysteem. Het collectieve systeem had als primair doel een te grote afhankelijkheid van ouders van (de welstand van) hun kinderen te verminderen of zelfs geheel te doen beëindigen.

Het komt thans nog maar zelden voor dat kinderen hun afhankelijke ouders geheel financieel en sociaal ondersteunen en hen in hun eigen huis opnemen, zoals in vele niet-westerse culturen gebruikelijk is.

Het collectief systeem van verzorging heeft een aantal macrokenmerken. Allereerst gaat het niet meer om generaties in de zin van verwantschapsrelaties maar om een clustering van cohorten die via arbeid, premies en belastingen, in een bepaalde verhouding tot elkaar komen te staan. Alle werkenden en alle niet-werkenden, zonder of met kinderen, delen mee in de band der generaties (hier in de betekenis van grote clusters van cohorten).

Ten tweede gaat het macrosysteem, al of niet bewust gewild, invloed uitoefenen op de microverhoudingen. Als de staat voor de oude moeder zorgt, valt dat deel weg van de zorg die haar kinderen kunnen leveren. Dit gaat verder dan alleen financiële ondersteuning. Met name bij de ouderenzorg ontstaat er een nieuwe wisselwerking tussen de zorg, verleend op het microniveau door verwanten, en de zorg op basis en op kosten van de gemeenschap, dus tussen informele en formele zorg. Het huidige stelsel van gezondheidszorg is zowel financieel als organisatorisch niet bestand tegen een vergrote vraag, die door de vergrijzing zal blijven toenemen. Het is verleidelijk om voor die vraag terug te vallen op de familiale steun en zorg, in de praktijk wordt deze steun ook wel gegeven (meestal door dochters of schoondochters), maar de mogelijke grenzen hierin moeten wel in ogenschouw genomen worden, mede in het licht van een beleid dat gericht is op een grotere arbeidsparticipatie van vrouwen.

Informele hulp zal tekort schieten in omvang én professionaliteit. Dit zal consequenties moeten hebben voor de toekomstige financiering en organisatie van de zorg voor ouderen. Hier past ook een beroep op eigen verantwoordelijkheid van jongeren om vooruit te zien en meer dan in het huidige stelsel particulier te sparen voor de eigen zorg op latere en hoogbejaarde leeftijd.

Het is naar de oordeel van de raad niet mogelijk om de toekomstige problemen in de macrosfeer van de gezondheidszorg op te vangen door een groter beroep te doen op de zorg en steun vanuit de microsfeer. De micro- en macrosfeer in de zorg zijn niet volledig substitueerbaar. Deze constatering heeft consequenties voor het beleid: een systeem van particuliere, professionele zorgarrangementen, vooral in de persoonlijke hulp en steun ('care'), zal de tekorten van het publieke systeem moeten gaan aanvullen. De vraag naar gezondheidszorg zal groter worden, terwijl het arbeidsaanbod daarbij nog achterblijft. Er moeten derhalve ook maatregelen getroffen worden om het aanbod van arbeid in de gezondheidszorg te vergroten. Bijvoorbeeld door een groter beroep te doen op herintredende vrouwen, door het personeelsverloop in de zorg tegen te gaan en door het beroep van verzorgende aantrekkelijker te maken. De informele zorg heeft een groter draagvlak dan men vaak geneigd is te denken, maar toch zal met name de zorg voor de zeer oude bejaarden, zonder ondersteunende partner, problemen gaan opleveren. Verbetering van de voorwaarden, ook voor het verlenen van informele zorg, zal derhalve geboden zijn.

12.2.4 GEVOLGEN VAN VERANDERINGEN IN DE LEVENSLIOP

De verhouding tussen generaties komt niet uitsluitend onder druk te staan door demografische verschuivingen in de bevolkingssamenstelling. Ook zonder sterke demografische wijzigingen zou er een probleem zijn ontstaan van de zorg voor de oude dag. De demografische veranderingen zijn namelijk gepaard gegaan met even belangrijke veranderingen in de levensloop van mensen.

Men ging, algemeen gezien, langer naar school alvorens de arbeidsmarkt te betreden; men trad later in het huwelijk, men ging vaker scheiden, en men trad – vooral de laatste twintig jaar – eerder uit de arbeidsmarkt via regelingen als de VUT en WAO. Meer vrouwen gingen betaalde arbeid buitenshuis verrichten, zij het vaak in deeltijd.

Al deze veranderingen in de levensloop hebben een directe invloed op de verhouding tussen generaties en zijn van belang voor de oplossing van de te verwachten problemen. Door de langere schooldeelname van jongeren (van 14 naar 20 jaar) en de vroegere uittreding van ouderen (van 65 naar 55 jaar) is het draagvlak voor collectieve voorzieningen structureel verkleind. De draagvlakgeneratie daarentegen raakt zwaarder belast door de combinatie van betaalde arbeid, zorg voor kinderen en (vaak daarbij) zorg voor ouderen. Daarnaast is er een aparte derde levensfase ontstaan van vaak gezonde, welvarende ouderen (tussen 55-70 jaar), die veel minder participeren in de formele arbeid- en zorgsystemen, maar wel nog capabel, gezond en onafhankelijk zijn. Zowel de uitgestelde verantwoordelijkheid van jongeren als de toenemende belasting in de actieve fase en de non-participatie van ouderen in de derde levensfase brengen hun eigen problemen mee in de verhoudingen tussen leeftijdsgroepen.

De raad oordeelt dat deze veranderingen in de levensloop aanleiding geven voor een nieuw, hierop aansluitend, generatiebewust beleid. Zij wijzen in de eerste plaats in de richting van een beleid dat stimuleert om de fase van het initiële leren eerder te verkorten dan te verlengen, en daarbij ook de combinatie van werken en leren meer uitdrukkelijk bij de beschouwingen te betrekken.

Hiermee worden grenzen gesteld aan de uitgestelde verantwoordelijkheid van jongeren en worden onderwijsinspanningen doelmatiger besteed, namelijk meer in een situatie van 'een leven lang leren'. Volgens de gedachte van het een leven lang leren moet het bemachtigen van nieuwe kennis en vaardigheden in een snel veranderende samenleving gedurende het gehele (werkzame) leven plaats vinden. Dit betekent dat werkenden, niet slechts jongeren in de opleidingsfase, tijd moeten investeren in het volgen van opleidingen. Als niet elders compensatie wordt gezocht, levert dit weer een verdere versmalling van het draagvlak op; immers, tijd om te leren zal wel grotendeels aan het werk worden onttrokken. Ook dit wijst in de richting van het beperken van de voortdurende groei van de periode voor initieel leren, en in de richting van het leren combineren van werk en leren. Dat laatste moet men immers zijn gehele verdere leven doen. Verder moet het een leven lang leren bij voorkeur gericht zijn op een latere uittreding uit het arbeidsproces.

Uittreding omdat de arbeidskwalificaties verouderd zijn, moet worden voorkomen teneinde de voor houdbaarheid van de collectieve voorzieningen vereiste stijging van de arbeidsparticipatie van ouderen te realiseren.

Op zichzelf is de toenemende arbeidsparticipatie van vrouwen eveneens een voorwaarde voor houdbaarheid van de collectieve voorzieningen. In veel gevallen leidt gezinsvorming evenwel nog tot uittreding of vermindering van de arbeidstijd van vrouwen, waardoor bovendien hun beroepskwalificaties dreigen te verouderen. In een samenleving waarin tweeverdienerschap in toenemende mate de norm wordt, worden huishoudens met kinderen die kiezen voor zelf zorgen, veelal geconfronteerd met een relatieve inkomensachterstand, en dat in een periode in de levensloop waarin de uitgaven juist hoog zijn. Via het opvoeden van kinderen leveren zij echter wel een bijdrage aan de nieuwe generaties. Vanuit een generatiebewust beleid kunnen derhalve ook overdrachten naar huishoudens met kinderen, naast voorzieningen voor de combinatie van arbeid en zorg, wenselijk zijn. Gezocht zou moeten worden naar een betere afstemming van inkomens-, onderwijs- en arbeidsmarktbeleid.

Voor ouderen geldt dat pensionering vaak op een tijdstip komt dat zij nog relatief goed gezond zijn. Het ophouden met werken is vanuit dat gezichtspunt dus niet noodzakelijk. Bovendien zijn op die leeftijd juist ook de zorgtaken sterk verminderd. Een groot voordeel van het ophouden met werken is dat men activiteiten kan ondernemen waartoe men als werkende niet de gelegenheid krijgt. Een nadeel is echter dat werk een belangrijke rol speelt voor een bevredigende deelname aan het maatschappelijk leven. In een vergrijzende samenleving is het dubbel ongewenst dat ouderen zich uitgeschakeld voelen, en menen te oud te zijn om nog een bijdrage te kunnen leveren. Men zou echter ook de formele zorg voor de zeer ouden gedeeltelijk van oudere arbeidskrachten mogen verwachten.

Een benadering als deze zou kunnen uitmonden in beleid dat in algemene zin ingaat op mogelijkheden om leren, werken, vrije tijd en zorg te combineren. Beleidsmatig worden deze activiteiten in levensfasen geplaatst, waartussen nu nog hoge schotten staan. Dat geldt niet alleen voor de overgang tussen leren en werken, maar ook voor de pensionering. Ouderen willen wellicht met pensioen om de wereldreis te maken waarvoor zij – indien zij te lang wachten – niet meer gezond genoeg zijn. Maar, terug van de reis zijn zij in het huidige stelsel voor goed gepensioneerd, hetgeen met een grotere flexibiliteit rondom pensionering niet nodig zou behoeven te zijn.

12.3 CONSEQUENTIES VAN EEN GENERATIEBEWUST BELEID

12.3.1 INTRAGENERATIONELE EN INTERGENERATIONELE OVERDRACHTEN

Een zeer belangrijk aspect van collectieve overdrachten is de verwevenheid van intragenerationele en intergenerationele overdrachten. De primaire aandacht van het overheidsbeleid ligt bij de voorziening van publieke goederen en

diensten en het daarmee verbonden verdelingsvraagstuk. Het gaat daarbij om een transversale verdeling binnen nu levende cohorten. Hoe langer de termijn die in ogenschouw wordt genomen, des te meer maken de nu levenden deel uit van één generatie en is er dus sprake van een *intragenerationele* verdeling. De term *intergenerationele* verdeling wordt dan gereserveerd voor de herverdeling tussen samenlevingen op (ver) uiteengelegen tijdstippen. Bij de transversale, intragenerationele verdeling kunnen de verschillende posities van cohorten met hun eigen geschiedenis wel een rol spelen.

De invoering van de AOW bijvoorbeeld moet in eerste aanleg worden gezien in het licht van het streven de welvaart onder de burgers goed te verdelen. Het eerste oogmerk van deze beleidsingreep was meer gelijkheid te bewerkstelligen tussen de ouderen die vanuit een laag welvaartsniveau voor de wederopbouw na de oorlog hadden gezorgd en de jongeren die volop van de welvaartsverhoging na deze wederopbouw hadden geprofiteerd. Tegelijkertijd toont dit voorbeeld dat de intragenerationele verdelingsproblematiek van de overheid niet los staat van de intergenerationele overdrachten. Invoering van de AOW betekende dat de overheid hiermee voor een lange periode overdrachten vastlegde van de jongeren in de werkende fase naar de ouderen die deze werkende fase hadden afgesloten. Anderzijds heeft ook het overheidsbeleid gericht op het onderwijs, de technologie en het milieu tot overdrachten tussen generaties geleid.

337

Een kernpunt van dit rapport is dat de politieke discussie en besluitvorming thans in hoofdzaak betrekking hebben op de verdeling en herverdeling van lasten binnen generaties (zogenoemde ‘koopkrachtplaatjes’) en vrijwel volledig voorbij gaan aan de neveneffecten die dit verdelingsbeleid voor de intergenerationele overdrachten oproept. Het pleidooi in dit rapport voor een generatiebewust beleid is bedoeld om de beleidsvoorbereiding en het politieke debat erop attent te maken dat de intragenerationele herverdeling ook van invloed is op de intergenerationele overdrachten.

12.3.2 DRIE BEGINSELEN VAN GENERATIEBEWUST BELEID

Teneinde te bevorderen dat bij de vormgeving van het beleid de gevolgen voor de verschillende generaties bij de afweging worden betrokken, is het nodig een aantal beginselen te formuleren. Zij hebben ten doel te voorkomen dat beslissingen worden genomen zonder die gevolgen in ogenschouw te nemen.

Een generatiebewust beleid kent de volgende beginselen:

- a Er wordt een *consequente langetermijninschatting* gemaakt van de gevolgen van het beleid voor de verhouding tussen generaties. Hoe moet in het licht van de verhouding tussen generaties worden aangekeken tegen vergroting of verkleining van de staatsschuld? Hoe werken maatregelen om de participatie te bevorderen door in de toekomstige overdrachten? Welke gevolgen hebben de huidige beslissingen over gezondheidszorg voor de ouderen en jongeren in de toekomst? Op vele terreinen laten zich dergelijke vragen stellen.

- b *Alle generaties dragen een verantwoordelijkheid* voor het op termijn oplossen van nieuwe vragen waarvoor de samenleving komt te staan. Dat geldt ook voor de veranderingen die optreden als gevolg van de demografische transitie (vergrijzing) of als gevolg van de veranderingen in de gezondheidszorg. Indien door de vergrijzing een grote financiële druk ontstaat op de ouderdagsvoorzieningen, behoort die druk niet voor rekening van één enkele generatie te komen. Wanneer ouderen dus zouden wijzen op het feit dat zij gedurende lange jaren hebben betaald voor hun AOW en dus na hun vijftenzestigste jaar net zo willen worden behandeld als eerdere generaties, dan kan hier tegenin worden gebracht dat de omstandigheden door de vergrijzing zijn veranderd. Hetzelfde geldt voor de daadwerkelijke zorg die mede als gevolg van de toenemende medische mogelijkheden een steeds groter beslag op mensen gaat leggen. De gemeenschappelijke verantwoordelijkheid van alle generaties voor de oplossing van problemen op lange termijn behoort het uitgangspunt te zijn; niet de instelling dat elke generatie precies evenveel ontvangt als zij heeft bijgedragen. Uit de analyse van de raad blijkt immers dat een ‘generationele claimcultuur’ op een argumentatie over rechtvaardigheid berust die ten onrechte geen rekening houdt met de vele verzwegen of onberekenbare aspecten van de overdrachten tussen generaties.
- c Iedere generatie heeft behoefte aan een evenwichtige verdeling van activiteiten over de levensloop. De eeuwige cyclus van afwisselende generaties vraagt om *een onderling inlevingsvermogen* in de verschillende positie van de afwisselende generaties. Uit de analyse van de raad blijkt dat wat vaak als een intergenerationele overdracht wordt gezien, bij nader inzien een intertemporele overdracht is van een jongere leeftijdperiode naar een latere. Het leeftijds-groepenprobleem, de verdeling tussen jong en oud, is immer in elke samenleving aanwezig, ongeacht de omvang van de verschillende categorieën. Iedere generatie behoort de gelegenheid te hebben tot een evenwichtige verdeling van activiteiten, en ook van lasten en lusten, over de levensloop. (vgl. de *prudential life span account* uit hfdst. 2). Wanneer de levenslopen zich mede als gevolg van de maatschappelijke ontwikkelingen wijzigen, moet de mogelijkheid van een evenwichtige verdeling over de levensloop toch, waar dat kan, blijven bestaan. Bij het beleid dat consequenties heeft voor de verdeling van leren, werken, zorgen en vrije tijd over de levensloop, moet men zich hiervan bewust zijn. Ook moet worden voorkomen dat jongere generaties de dupe worden van voorzienbare kostenstijgingen ten behoeve van ouderen, waarmee niet tijdig rekening is gehouden. Dan kan immers het gevaar bestaan dat onder druk van de vergrijzing – ook electoraal – bezuinigd wordt op de uitgaven voor jongere generaties, met name ten behoeve van opvoeding en onderwijs. De raad waarschuwt tegen een dergelijke ontwikkeling. Net zoals jongeren het besef ontwikkelen dat zij ooit onvermijdelijk tot de ouderen zullen behoren – en op grond daarvan hun bijdragen aan een gezondheidszorgkostenverzekering leveren –, zo dienen ouderen zich te herinneren dat zij zelf ooit goede onderwijsvoorzieningen verwachtten. De samenhang in de samenleving – de sociale cohesie – blijkt voor een groot deel te berusten op de vanzelfsprekende afwisseling van de generaties.

Dit cruciale inzicht hoeft niet verloren te gaan onder de sterke pressie van de verschuivingen in de bevolkingssamenstelling, mits daarop tijdig wordt geanticipeerd.

12.3.3 GENERATIEBEWUST BELEID EN HET STELSEL VAN COLLECTIEVE VOORZIENINGEN

De directe gevolgen van het uit het oog verliezen van de intergenerationele aspecten van de verdelingspolitiek worden het sterkst zichtbaar bij de vraag naar de houdbaarheid van het collectieve stelsel van oudedagsvoorzieningen en gezondheidszorg. Onder houdbaarheid van deze voorzieningen en zorg wordt in dit rapport de continueerbaarheid van het stelsel verstaan in een nu aanvaardbaar geachte vorm, bijvoorbeeld met de garantie van een bepaalde aan de welvaartsontwikkeling gekoppelde uitkering of een bepaalde kwaliteit van medische verzorging. Houdbaarheid betekent niet per se dat alle thans geldende regels en reglementen (bijv. de hoogte en duur van de te heffen premies, de hoogte van uitkeringen of de omvang van de verstrekkingen) ongewijzigd moeten blijven. Dergelijke specifieke elementen van het stelsel kunnen worden gewijzigd om het stelsel aan te passen aan gewijzigde voorkeuren en omstandigheden. Juist de mogelijkheid tot aanpassingen aan gewijzigde omstandigheden is een vorm van institutionele houdbaarheid.

Een ander aspect van houdbaarheid is de bereidheid van de bevolking om het stelsel als geheel in stand te willen houden en de daarvoor benodigde financiële middelen op te brengen en maatregelen te nemen. Omdat deze bereidbaarheid bij alle generaties verondersteld wordt, behoren de lasten tot instandhouding zo billijk mogelijk verdeeld te worden.

Drie pensioenpijlers

Redenerend vanuit de *prudential life span account* is er geen reden de collectieve verantwoordelijkheid voor een aanvaardbare basale oudedagsvoorziening ter discussie te stellen. Het gemengde Nederlandse pensioenstelsel van omslag en kapitaaldekking sluit goed aan bij de aanbevelingen voor een driepijlersysteem van de Wereldbank.

De eerste pijler is een collectieve publieke, op omslagbasis gefinancierde AOW die dient om een minimum te garanderen. Het omslagstelsel wordt hier gemotiveerd door het transversaal herverdelende karakter en de beoogde welvaartsvastheid: draagvlak en draaglast volgen een zelfde groeipatroon, afgezien van demografische ontwikkelingen. Het is de opgave voor een generatiebewust beleid te zorgen dat de collectief gefinancierde basisvoorziening ook bij demografische transitie kan blijven voortbestaan.

De tweede pijler bestaat uit collectieve private, via kapitaaldekking gefinancierde aanvullingen die dienen voor inkomenscontinuïteit. De kapitaaldekking benadrukt dat elk cohort in beginsel verantwoordelijk is voor zijn eigen oude dag voor zover het een bovenminimaal niveau betreft. De eis van houdbaarheid

vraagt dat de kapitaaldekking zo serieus genomen wordt, dat deelnemers in pensioenregelingen meer dan tot nu toe gebruikelijk delen in de risico's van over- en onderrendement. Dit betekent dat pensioenregelingen op het continuüm van *defined benefit* (uitkering centraal) naar *defined contribution* (premie centraal) opschuiven in de richting van *defined contribution*. Het gaat hierbij nadrukkelijk niet om een verlaging van het aspiratieniveau, maar om een evenwichtiger risicoverdeling. De collectiviteit beschermt individuen tegen kortzichtigheid en onverzekerbaarheid. Ook maakt de collectiviteit solidariteit tussen cohorten mogelijk. Deze solidariteit tussen cohorten biedt een duidelijke meerwaarde boven individuele pensioenvoorzieningen, doordat het neerwaarts risico van een tekort schietende kapitaalreserve sterk kan worden verminderd door overdrachten tussen cohorten. Deze overdrachten vinden plaats via premiebijstortingen in slechte tijden en via kapitaalbuffers. De thans bestaande, ongeplande kapitaalbuffers bieden een gunstige uitgangspositie om aan te sturen op het aanhouden van stelselmatig meer vermogen dan voor de opgebouwde aanspraken noodzakelijk is.

De aldus ontstane mengvorm van omslag en kapitaaldekking is op zichzelf een vorm van risicospreiding. Op zichzelf genomen zijn beide systemen stabiel en efficiënt, maar zij hebben elk hun eigen risico's. Modellen van overlappende generaties laten zien dat wijzigingen in de mix tussen omslag en kapitaaldekking altijd een netto overdracht van welvaart tussen generaties vereist. De derde pijler ten slotte bestaat uit individuele besparingen om tegemoet te komen aan individuele wensen. Het is immers niet doelmatig individuen te dwingen tot collectieve pensioenbesparingen boven een door hen gewenst niveau. Het collectieve aspiratieniveau voor de pensioenvoorziening moet derhalve beperkt blijven tot datgene wat algemeen wenselijk wordt gevonden.

Handhaving Stabiliteitspact

Het Nederlandse pensioenstelsel met zijn relatief grote nadruk op besparingen onderscheidt zich positief van de ons omringende landen. Hierdoor zal de demografische druk van de vergrijzing beter dan elders kunnen worden opgevangen. De bijzondere Nederlandse positie maakt het extra belangrijk de eisen uit het Stabiliteitspact te handhaven, omdat voorkomen moet worden dat de gevolgen van stagnerende herstructeringen in andere Europese landen op Nederland worden afgewenteld. Het is daarom van belang dat er door Nederland op wordt aangedrongen de invloed van de demografische veranderingen op de begroting (of: de financiële positie) van de lidstaten zichtbaar te maken, zodat daarmee bij het beoordelen van de positie van de deelnemende landen rekening kan worden gehouden.

Publiek-private mix in de zorgsector

De *prudential life span account* leidt tot een soortgelijke redenering voor de publiek-private mix in de zorgsector. Hier geldt dat een collectieve verantwoordelijkheid kan worden onderkend voor een basisniveau van *cure* en *care*. De omvang van die basis wordt bepaald door wat op een bepaald moment als

minimale voorziening aanvaardbaar wordt gevonden. Hiervoor kan worden aangesloten bij de lijnen die in het rapport *Volksgezondheidszorg* door de WRR zijn uitgezet. De aanspraken voor *cure* en *care* zullen aan bepaalde, door de politiek te bepalen, voorwaarden moeten worden verbonden. De aanspraken kunnen niet onbepaald voor alle aangesloten verzekerden maximaal gegarandeerd blijven. Derhalve zullen in de toekomst, naar het oordeel van de raad, keuzen gemaakt moeten worden in de medische zorg en zal een groter beroep gedaan moeten worden op de eigen verantwoordelijkheid van zowel de jongere als de oudere bevolking, voor de verzekering van zorg (*care*). Boven het publiek gegarandeerde niveau kan de toenemende welvaart ertoe leiden dat op individueel of op collectief privaat niveau extra zorg gewenst wordt gevonden. Het is daarbij van belang dat de publieke basis en private aanvullingen in een maatwerkconcept zo goed mogelijk op elkaar aansluiten. Een systeem waarbij men op particuliere wijze bijtijds (d.w.z. op jonge leeftijd) verzekeringen afsluit voor de nodige zorg op latere leeftijd – hetgeen neerkomt op een privatisering van een deel van de zorg – zal moeten worden bevorderd.

Voorwaarden voor houdbaarheid van overheidsverplichtingen

Generatiebewust beleid met betrekking tot de publieke voorzieningen houdt in dat gekeken moet worden naar de houdbaarheid van het totaal van overheidsverplichtingen, nu en in de toekomst. Hieronder vallen met name overheidsuitgaven die sterk worden beïnvloed door demografische veranderingen, zoals die aan AOW en zorg, maar ook overheidsverplichtingen in verband met de overheidsschuld en de hiermee gemoeide rentebetalingen. Uit de analyse van de raad is gebleken dat de houdbaarheid van de AOW en van het collectieve gezondheidszorgsysteem op een lange termijn niet in gevaar hoeft te komen, mits aan een drietal voorwaarden wordt voldaan:

- 1 Ten eerste is het van belang dat het draagvlak voor de overheidsuitgaven wordt vergroot door een verder stijgende arbeidsparticipatie. De raad is ervan uitgegaan dat een participatiegraad overeenkomstig het *European Co-ordination* scenario van het Centraal Planbureau haalbaar moet zijn. Hiervoor is nodig dat het vervroegd uittreden wordt teruggedrongen en vervangen door een bewuster beleid van flexibele uittreding voor eigen rekening, waarbij ook eventueel na het vijftenzestigste jaar kan worden doorgewerkt. Verder is nodig dat belemmeringen voor de arbeidsparticipatie van vrouwen worden weggenomen.
- 2 Ten tweede is het noodzakelijk de uitgavenstijging in de zorg anders dan als gevolg van demografische veranderingen te beheersen. Deze uitgavenstijging mag niet sneller gaan dan de stijging van de welvaart, zodat een demografisch stabiele bevolking een stabiel percentage van het BBP uitgeeft aan collectief gefinancierde zorg. Een toenemend aspiratieniveau en de druk van technische ontwikkelingen hebben ertoe geleid dat de collectieve zorguitgaven per hoofd over een lange periode genomen sneller stijgen dan het inkomen per hoofd. Een dergelijke stijging is strijdig met een voorkeur voor een min of meer constante verhouding tussen publieke en private bestedingen.

- 3 Ten derde maakt de demografische verandering het nodig te anticiperen op toekomstige uitgavenstijgingen. Dit kan het beste geschieden door in de komende twintig jaar de overheidsschuld (nagenoeg) af te lossen, waardoor de huidige rentebetalingen beschikbaar komen als financieringsbron voor de te verwachten uitgavenstijgingen. Hiermee wordt de voor de toekomst benodigde financiële ruimte geschapen. In de huidige omstandigheden is het systematisch terugbrengen van de schuldquote, waarvan de omvang blijft drukken op de financiële ruimte voor de volgende generaties, een van de principiële steunpunten van een generatiebewust beleid. De intergenerationele verdeling over de lange termijn pleegt op dit punt, naar de mening van de raad, onvoldoende gewicht te krijgen in verhouding tot de intragenerationele verdeling op korte termijn. Om de verlaging van de schuldquote te realiseren, moet de Rijksbegroting geruime tijd een overschot vertonen. In strikt technische zin is dit niet al te moeilijk, omdat hiervoor slechts een betrekkelijk geringe herschikking van overheidsuitgaven nodig is (circa 0,2 à 0,5% BBP). De dalende rente-uitgaven door de dalende schuldquote maken het gemakkelijk ondanks de vergrijzing het voor aflossing vereiste overschot te realiseren. In politieke zin kan het afbetalen van de schuldquote wel een opgave betekenen. Bedacht moet echter worden dat de noodzakelijke maatregelen ingrijpender zullen worden naarmate zij langer worden uitgesteld. Bovendien is het van groot belang dat de overheid op korte termijn zichtbaar maakt welke maatregelen zij voornemens is te nemen. Anders wordt het vertrouwen in de houdbaarheid van het stelsel ondergraven, hetgeen uiteindelijk het stelsel zelf kan ondermijnen.

Het uitgangspunt van generatiebewust beleid dat alle generaties verantwoordelijkheid dragen, houdt als gezegd in dat ook ouderen kunnen worden aangesproken voor het in stand houden van publieke voorzieningen. Fiscalisering van de AOW-premie is daar een middel voor. Hierdoor wordt het mogelijk de belastingtarieven van ouderen en jongeren meer naar elkaar toe te trekken, waardoor per saldo ouderen die over voldoende andere inkomsten en vermogens beschikken, bijdragen aan de AOW van hun minder bemiddelde leeftijdgenoten.

Het belang van de instandhouding van het stelsel staat hierbij voorop. Gezien de demografische verschuivingen – waar niemand ‘schuld’ aan heeft – acht de raad het billijk de oudere generaties een bijdrage te vragen.

12.3.4 GENERATIEBEWUST BELEID EN TOEKOMSTIGE GENERATIES

De beginselen van een generatiebewust beleid zijn ook van toepassing op de bescherming van de belangen van toekomstige generaties, zij het dat hierbij zich enkele specifieke problemen voordoen. De zorg voor toekomstige generaties vraagt bij uitstek om een langetermijnvisie, maar de belangen en voorkeuren van toekomstige generaties zijn niet kenbaar. Men kan zich proberen in te leven in de levenssituatie van toekomstige generaties, maar dit leidt, volgens de analyse van de raad, evenmin tot duidelijk aan te geven politieke besluiten.

Op basis van de voorkeuren van de huidige generaties zal derhalve, net als bij de andere generatiebewuste beleidsopties, een combinatie van risicobereidheid én verantwoordelijkheid gevonden dienen te worden.

Willen de huidige generaties de milieubelangen en de (onkenbare) milieuvorkeuren van toekomstige generaties zoveel mogelijk respecteren, dan kunnen zij dit doen door te zoeken naar vormen van beleid, waardoor de risico's niet te groot worden. Beslissingen met onomkeerbare gevolgen dienen met grote zorgvuldigheid en voorzichtigheid genomen te worden. Daarnaast kan een beleidsruimte gecreëerd worden door bepaalde vormen van *zelfbinding* (zoals Odysseus zich aan de mast liet binden om de lokroep van de Sirenen te kunnen weerstaan), opdat voor toekomstige generaties een ruimere keuzemogelijkheid overblijft. Een nadere uitwerking van al bestaande en nieuwe vormen van zelfbinding verdient in dit licht overweging.

Investerings in kennis en technologie zijn van groot belang voor de band tussen generaties (nu levende en toekomstige), omdat zij het economisch draagvlak vergroten en daarmee de ruimte voor financiële overdrachten. Welvaart is voor een groot deel te danken aan technologische vooruitgang. Een generatiebewust beleid houdt in dat men, ondanks de druk van de vergrijzing, blijft investeren in onderwijs voor de jonge generaties en algemener in menselijk kapitaal. Hoewel niemand weet of toekomstige generaties dankbaar zullen zijn voor nieuwe uitvindingen, door de huidige generaties voortgebracht, hoort het toch tot onze verantwoordelijkheid met vernieuwing door te gaan.

In vroeger tijden plantte men bij de geboorte van een kind een boom, opdat de nieuwgeborenen vele decennia later de vruchten ervan zouden kunnen plukken. Naast deze oude traditie heeft de huidige samenleving ook nog andere mogelijkheden voor zichzelf geschapen om de band tussen de generaties opnieuw te bevestigen.

NOTEN

- 1 Als complicatie geldt hierbij nog dat de veranderde omstandigheden veelal zelf mede een gevolg zijn van overdrachten tussen generaties (zie hfdst. 10).

LITERATUUR

- Aaron, H. (1966) 'The social insurance paradox', *Canadian Journal of Economics and Political Science*, 32, 3: 371-374.
- Abromovitz, M. (1956) 'Resource and Output Trends in the United States since 1870', *American Economic Review, Papers and Proceedings*, 46: 5-23.
- Albers, R. en P. Groote (1996) 'The Empirics of Growth', *De Economist*, 144: 429-444.
- Ark, B. van en H. de Jong (1996) 'Accounting for Economic Growth in the Netherlands since 1913', *Economic and Social History in the Netherlands*, 7: 199-242.
- Auerbach, A.J., J. Gokhale en L.J. Kotlikoff (1987) 'Generational accounts: a meaningful alternative to deficit accounting', blz. 55-110 in L.H. Summers, *Tax policy and the economy*, Cambridge MA: NBER.
- Auerbach, A.J., J. Gokhale en L.J. Kotlikoff (1994) 'Generational accounts: a meaningful way to evaluate fiscal policy', *Journal of Economic Perspectives*, 8, 1: 73-94.
- Baily, M.N. en H. Gersbach (1995) 'Efficiency in Manufacturing and the Need for Global Competition', *Brookings Papers in Economic Activity – Microeconomics*, 4: 307-347.
- Banks, J., R. Disney en Z. Smith (1998) *What can we learn about pension reform from Generational Accounts for the UK?*, Londen: Institute for Fiscal Studies.
- Barry, B. (1989) *Theories of Justice*, Oxford.
- Bartelsman, E., G. van Leeuwen en H. Nieuwenhuijsen (1996b) 'Advanced Manufacturing Technology and Firm Performance in the Netherlands', *Netherlands Official Statistics*, 11: 40-51.
- Bartelsman, E., G. van Leeuwen, H. Nieuwenhuijsen en K. Zeelenberg (1996a) 'R&D and Productivity growth: Evidence from Firm-Level Data for the Netherlands', *Netherlands Official Statistics*, 11: 52-69.
- Bartelsman, E.J. en M. Doms (1999) 'Understanding Productivity: Lessons from Longitudinal Micro Datasets', *Journal of Economic Literature*, te verschijnen.
- Baumol, W.J. (1967) 'Macro-economics of unbalanced growth: the anatomy of urban crisis', *The American Economic Review*, 3: 415-426.
- Becker, H.A. (1992a) *Generaties en hun kansen*, Amsterdam: Meulenhoff.
- Becker, H.A. (ed.) (1992b) *Dynamics of Cohort and Generations Research*, Amsterdam: Thesis Publishers.
- Becker, H.A. (1997) *De Toekomst van de Verloren Generatie*, Amsterdam: Meulenhoff.
- Becker, H.A. (1998) 'Generatie-onderzoek en generatiecontract', *Mens en Maatschappij*, 73, 1: 106-107.
- Becker, H.A. and P.J.L. Hermkens, (eds.) (1993) *Solidarity of Generations. Demographic, economic and social change*, Amsterdam: Thesis Publishers.
- Becker, J.W. (1999) 'De opvatting over de AOW onder generaties, 1970-1997', *Geron*, 1, 1: 35-47.
- Bekker, A.M.J. de (1994) 'Pensioenfondsheleggingen in zakelijke waarden; de lusten en de lasten', *De actuaris*, 2, 2.
- Bikker, J.A. (1994) 'Demografische onevenwichtigheid, nationale besparingen en lopende rekening', *Maandschrift Economie*: 202-222.
- Bloom, D.E. en J.G. Williamson (1998) 'Demographic Transitions and Economic Miracles in Emerging Asia', *World Bank Economic Review*, 12, 3: 419-455.

- Boer, A.H. de, et al. (1994) *Informele Zorg*, Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag: VUGA.
- Boer, B. de, P.R. Bosch, R. Brouwer en F. Duijnhouwer (1997) *Monetarisering van milieu-verliezen; Eindrapport van het discussieplatform*, LNM-reeks 9701, CBS, Den Haag.
- Boll, S. (1996) *Intergenerational redistribution through the public sector – Methodology of generational accounting and its empirical application to Germany*, Discussion paper 6/96, Deutsche Bundesbank.
- Boll, S., B. Raffelhüschen en J. Walliser (1994) 'Social security and intergenerational redistribution: a generational accounting perspective', *Public Choice*, 81: 79-100.
- Booij, L. en E. van Bruggen (red.) (1996) *Niet Nix. Ideeën voor de Partij van de Arbeid*, Amsterdam: Uitgeverij Balans.
- Boon, M. (1996) 'Effects of Firm Performance and Technology on Wages: Evidence from Cross-sectional Matched Worker-Firm Data', *Netherlands Official Statistics*, 11: 70-82.
- Bos, W. (1998) 'Inkomen van AOW-ers, 1996', blz. 23-28; 86-92 in CBS, *Sociaal Economische Maandstatistiek*, nr. 3.
- Bos, W. (1999) 'Dynamische koopkrachtontwikkeling 1992-1997', blz. 31-34 in CBS, *Sociaal Economische Maandstatistiek*, nr. 3.
- Boshuizen, H.C., H.P.A. van de Water en R.J.M. Perenboom (1994) 'Sociaal-economische verschillen in de gezonde levensverwachting', *Tijdschrift voor Sociale Gezondheidszorg*, 72: 122-127.
- Bovenberg A.L. and B.J. Heijdra (1998) 'Environmental tax policy and intergenerational distribution', *Journal of Public Economics* 67: 1-24.
- Bovenberg, A.L. en A.S.M. van der Linden (1997) *Can we afford to grow old?*, CPB, Research Memorandum nr. 134, Den Haag.
- Bovenberg, A.L. en H. ter Rele (1999) 'Generational accounts for the Netherlands: an update', CPB report 1999-3: 19-25.
- Breunese, E.A. (1995) *Visie op pensioenen in de 21^e eeuw*, dissertatie, VU, Amsterdam.
- Breyer, F. (1989) 'On the intergenerational Pareto efficiency of pay-as-you-go financed pension systems', *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, 145: 643-658.
- Broek, A. van den (1996) *Politics and Generations*, Tilburg: Tilburg University Press.
- Broer, D.P. (1999) *Growth and Welfare Distribution in an Ageing Society: An Applied General Equilibrium Analysis for the Netherlands*, OCFEB Research Memorandum, no. 9908, Rotterdam: OCFEB.
- Broer, D.P. en E.W.M.T. Westerhout (1996) 'Pension policies and lifetime uncertainty in an applied general equilibrium model' blz. 110-138 in D.P. Broer en J. Lassila (eds.) *Pension policies and public debt in dynamic CGE models*, Helsinki: Physica-Verlag.
- Broome, J. (1992) *Counting the costs of global warming*, Cambridge: White Horse Press.
- Bruyn-Hundt, M. (1996) *The economics of unpaid work*, Amsterdam: Thesis Publishers.
- Buiter, W.H. (1995) *Generational Accounts, aggregate saving and intergenerational distribution*, The National Bureau of Economic Research (NBER), Working paper nr. 5087, Cambridge Mass.

- Bütler, M en G. Kirchsteiger (1999) *Aging Anxiety: Much Ado about Nothing?*, CentER Discussion Paper, no. 9937, Tilburg.
- Butter, F.A.G den (1998) 'Zeepebelcultuur', *Economisch Statistische Berichten*, 83, 25: 723.
- Butter, F.A.G. den en F. Wollmer (1992) *Endogenizing Technical Progress in the Netherlands*, BTE Studie no. 22, Den Haag.
- Butter, F.A.G den en F.J. Wollmer (1992) 'Endogene technische ontwikkeling en technologiebeleid', blz. 49-69 in *Beleidsstudies Technologie, Economie, Directie Algemeen Technologiebeleid*, ministerie EZ, Den Haag.
- Butter, F.A.G. den, M.W. Hofkes en H. Verbruggen (1994) 'Hoe meten we duurzaamheid?', *Economisch Statistische Berichten*, 79: 638-642.
- Butter, F.A.G. den en J.A.C. van der Eyden (1997) 'Het Nederlandse milieubeleid gespiegeld', *Milieu*, 12: 134-144.
- Caballero, R.J. en A.B. Jaffe (1993) 'How High are the Giants' Shoulders? An Empirical Assessment of Knowledge Spillovers and Creative Destruction in a Model of Economic Growth', *NBER Macroeconomics Annual 1993*: 15-74.
- Canton, E.J.F., H.L.F. de Groot en R. Nahuis (1999) 'Vested Interests and Resistance to Technology Adoption', paper gepresenteerd op conferentie EEA 1-4 september, Santiago de Compostela.
- Cardarelli, R., J. Sefton en L.J. Kotlikoff (1998) *Generational Accounting in the UK*, The National Institute for Economic and Social Research (NIESR).
- Caselli, F. (1999) 'Technological Revolutions', *American Economic Review*, 89: 78-102.
- Centraal Bureau voor de Statistiek (1991) *Sociaal economische maandstatistiek*, nr. 5.
- Centraal Bureau voor de Statistiek (1992) *Speur- en ontwikkelingswerk in Nederland 1990*, Voorburg: Sdu.
- Centraal Bureau voor de Statistiek (1994) *Kwartaalschrift Onderwijsstatistieken*, 1994-III.
- Centraal Bureau voor de Statistiek (1997) *Sociaal economische maandstatistiek*, nr. 4.
- Centraal Bureau voor de Statistiek (1998) *Automatiseringsstatistieken private sector 1996-1998*, Voorburg: Sdu.
- Centraal Bureau voor de Statistiek, *Inkomen van AOW-ers*, Sociale Maandstatistiek, diverse jaren.
- Centraal Bureau voor de Statistiek (1999), persoonlijke informatie.
- Centraal Bureau voor de Statistiek en Centraal Planbureau (1997) *Bevolking en arbeidsaanbod: drie scenario's tot 2020*, Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Centraal Planbureau (1994) *De collectieve uitgaven in de periode 1950-1990*, Werkdocument nr. 67, Den Haag.
- Centraal Planbureau (1995) *Waar blijft de groei van het nationaal inkomen?*, Werkdocument nr. 76, Den Haag.
- Centraal Planbureau (1996) *Centraal Economisch Plan 1996*, Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Centraal Planbureau (1997a) *Centraal Economisch Plan 1997*, Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Centraal Planbureau (1997b) *Macro Economische Verkenning 1997*, Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Centraal Planbureau (1997c) *Challenging neighbours: rethinking German and Dutch economic institutions*, Den Haag: Sdu Uitgevers.

- Centraal Planbureau (1998a) *Centraal Economisch Plan 1998*, Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Centraal Planbureau (1998b) *Macro Economische Verkenning 1999*, Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Coe, D.T. en E. Helpman (1995) 'International R&D Spillovers', *European Economic Review*, 39: 859-887.
- Coleman, J.S. (1990) *Foundations of Social Theory*, Cambridge: The Belknap Press.
- Commissie Financiering Oudedagsvoorziening (1987) *Gespiegeld in de tijd. De AOW in de toekomst*, Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- Compayen, B. en F.A.G. den Butter (1991) *De Nederlandse Economie 3; Het jaarverslag van De Nederlandsche Bank*, Groningen: Wolters-Noordhoff.
- Corcoran, M.E. (1979) 'Work experience, labor force withdrawals, and women's wages: Empirical results using the 1976 Panel of Income Dynamics', blz. 216-245 in C.B. Lloyd, E.S. Andrews, C.L. Gilroy (eds.) *Women in the labor market*, New York: Columbia University Press.
- Costanza, R., R. d' Arge en R.S. de Groot et al. (1997) 'The value of the world's ecosystem services and natural capital', *Nature*, 387: 253-260.
- Cox, D. (1984) 'Panel estimates of the effects of career interruptions on the earnings of women', *Economic Inquiry*, 22: 386-403.
- Cozzi, G. (1998) 'Culture as a bubble', *Journal of Political Economy*, 106: 376-394.
- Dalen, H.P. van (1996) 'Pitfalls in the economic analysis of aging', *Journal of Policy Modeling*, 17: 157-184.
- Dalen, H.P. van (1997) *Social protection and aging populations in the European Union*, Den Haag: NIDI.
- Dalen, H.P. van (1998) 'Demografie van economische mirakels', *Economisch Statistische Berichten*, 13 november: 863.
- Dalen, H.P. van en H.A.A. Verbon (1999a) 'Wat is de AOW ons waard?', *Geron – Tijdschrift voor Sociale Gerontologie*, 1: 26-34.
- Dalen, H.P. van en H.A.A. Verbon (1999b) 'Work, Savings, and Social Security in a Life-Course Perspective', blz. 123-157 in L.J.G. van Wissen en P.A. Dykstra (red.) *Population Issues: An Interdisciplinary Focus*, New York: Plenum Press.
- Daniels, N. (1988) *Am I my parents' keeper? An essay on justice between the young and the old*, New York/Oxford: Oxford University Press.
- Dasgupta, P. (1998) 'Population, consumption and resources: ethical issues', *Ecological Economics*, 24: 139-152.
- De Hoog, K. (1995) *De marginalisering van het gezin aan het einde van de 20e eeuw; een poging tot opheldering van een hardnekkig misverstand*, Wageningen: Landbouwniversiteit Wageningen.
- De Vijlder, F. (1996) *Natiestaat en Onderwijs*, Den Haag: VUGA.
- Dekkers, G.J.M., J.H.M. Nelissen en H.A.A. Verbon (1995) 'Intergenerational equity and pension reform: The case of The Netherlands', *Public Finance*, 50, 2: 224-245.
- Denison, E.F. (1962) *The Sources of Economic Growth in the United States and the Alternatives Before Us*, Washington DC: Committee for Economic Development.
- Denison, E.F. (1967) *Why Growth Rates Differ - Postwar Experience in Nine Western Countries*, Washington DC: Brookings Institution.

- de-Shalit, A. (1995) *Why posterity matters: environmental policies and future generations*, London: Routledge.
- Diepstraten, I., P. Ester en H. Vinken (1998) *Mijn generatie, zelfbeelden, jeugdervaringen en lotgevallen van generaties in de twintigste eeuw*, Tilburg: Syntax Publishers.
- Douglas, M. en A. Wildavsky (1982) *Risk and culture*, Berkely & Los Angeles: University of California Press.
- Draper, D.A.G. en J.J. Wondergem (1993) 'Overheid en economische groei door scholing', *Maandschrift Economie*, 57: 363-378
- Dudley, L. (1999) 'Communications and Economic Growth', *European Economic Review*, 43: 595-619.
- Duijn, J.J. van (1979) *De lange golf in de economie*, Assen: Van Gorcum.
- Dykstra, P. (1998) 'Moet overheid ouderen koesteren?', *Demos*, 14, 4: 29-31.
- Dykstra, P.A. en J. de Jong-Gierveld (1997) 'Huwelijksgeschiedenis en informele en formele hulp aan ouderen', *Bevolking en gezin*, 3: 35-61.
- Een leven lang leren* (1998), Zoetermeer, Ministerie OCenW.
- Eisenstadt, S.N. (1971) *From Generation to Generation*, New York: The Free Press.
- Ekamper, P., F. van Poppel en E. Tabeau (1999) 'Leven dankzij 150 jaar sterftedaling', *Demos*, 15: 17-20.
- Elder, G.H. (1974) *Children of the Great Depression*, Chicago: University of Chicago Press.
- Entorf, H. en F. Kramarz (1997) 'Does Unmeasured Ability Explain the Higher Wages of New Technology Workers?', *European Economic Review*, 41: 1489-1509.
- European Commission (1999) *What do Europeans think about the environment? The main results of the survey carried out in the context of Eurobarometer 51.1*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg.
- 'Europese tijdbom tikt onder Nederlands zorg', *Het Financieele Dagblad*, 5 oktober 1998: 4.
- Expertmeeting Arbeid en Zorg*, Verslag 19 mei 1999, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- Fase, M.M.G. (1975) 'Human capital, distribution of labour income and scope for future consumption', Amsterdam/Rotterdam-Bank N.V., *Economic Quarterly Review*, 41, juni: 5-10.
- Fase, M.M.G., P. Kramer en W.C. Boeschoten (1990) *Morkmon II; het DNB kwartaalmodel voor Nederland*, Monetaire monografieën 11, Amsterdam: NIBE / De Nederlandsche Bank.
- Finans- og Tolldepartementet (1998) *Fakta og Analyser, Langtidsprogrammet 1998-2001*.
- Finch, J. (1994) *Family Obligations and Social Change*, Cambridge: Polity Press.
- Fogel, R.W. en D.L. Costa (1997) 'A Theory of Technophysio Evolution, with Some Implications for Forecasting Population, Health Care Costs and Pension Costs', *Demography*, 34: 49-66.
- Fukuyama, F. (1995) *Trust, The Social Virtues and the Creation of Prosperity*, New York: The Free Press.
- Ganzeboom, H.B.G. en W.C. Ultee (red.) (1996) *De sociale segmentatie van Nederland in 2015*, WRR Voorstudies en achtergronden V96, Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Garrett, D.M. (1995) 'The Effects of Differential Mortality Rates on the Progressivity of Social Security', *Economic Inquiry*: 457-475.

- Gelijns, A. en N. Rosenberg (1996) 'Making choices about medical technology', blz. 45-70 in L.J. Gunning-Schepers, G.J. Kronjee en R.A. Spasoff (eds.) *Fundamental questions about the future of health care*, WRR Voorstudies en Achtergronden V95, Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Gerlagh, R. (1998) *The efficient and sustainable use of environmental resource system*, Amsterdam: Thela Thesis.
- Gerlagh, R. en M.W. Hofkes (1999) *Intergenerationele overdrachten van milieukapitaal, nog te verschijnen*.
- Gordon, R.J. (1999) *Has the 'New Economy' Rendered the Productivity Slowdown Obsolete?*, working paper, herziene versie 14 juni 1999, Northwestern University.
- Greenwood, J. en B. Jovanovic (1999) 'The IT Revolution and the Stock Market', *American Economic Review, Papers and Proceedings*, 89: 116-122.
- Griliches, Z. (1957) 'Hybrid Corn: An Exploration in the Economics of Technological Change', *Econometrica*, 25: 501-522.
- Griliches, Z. (1992) 'The Search for R&D Spillovers', *Scandinavian Journal of Economics*, 94: S29-S47.
- Groot, L.F.M., J.J. Schippers en J.J. Siegers (1988) 'The effect of interruptions and part-time work on women's wage rate: a test of the variabel-intensity model', *De Economist*, 136: 220-238.
- Groot, W. (1998) *An empirical analysis of the use of health care services*, Universiteit Maastricht.
- Groote, P. (1995) *Kapitaalvorming in infrastructuur in Nederland 1800-1913*, proefschrift RU Groningen.
- Grossman, G.M. en E. Helpman (1991) *Innovation and Growth in the Global Economy*, Cambridge MA: MIT Press.
- Grossman, G.M. en E. Helpman (1998) 'Intergenerational redistribution with short-lived governments', *The Economic Journal*, 108: 1299-1329.
- Group of Ten (1998) *The macroeconomic and financial implications of ageing populations*.
- Grunveld, J.E. (1999) *Arbeidstevredenheid, verloop en uitval in de gezondheidszorg, nog te verschijnen*.
- Hagemann, R.P. en C. John (1997) 'Fiscal reform in Sweden: what generational accounting tells us', *Contemporary Economic Policy*, 15, juli: 1-12.
- Hamnett, C. (1996) 'Housing inheritance in Britain: its scale, seize and future', in A. Walker, *The New Generational Contract*, London: UCL Press.
- Hansen, G.D., en E.C. Prescott (1998) *Malthus to Solow*, NBER Working Paper no. 6858, Cambridge MA.
- Hattinga Verschuure, J.C.M. (1977) *Het Verschijnsel Zorg*, Lochem: De Tijdstroom.
- Haveman, R. (1994) 'Should generational accounts replace public budgets and deficits?', *Journal of Economic Perspectives*, 8, 1: 95-111.
- Hebbink, G.E. (1997a) *Generational accounting with feedback effects on productivity growth: an application to the public sector of the Netherlands*, De Nederlandsche Bank, Research Memorandum WO&E, nr 506/9721, Amsterdam.

- Hebbink, G.E. (1997b) 'De overheidslasten voor toekomstige generaties in Nederland', *Openbare Uitgaven*, 29, 2: 65-73.
- Heijden, E. van der (1996) *Altruism, fairness and public pensions: An investigation of survey and experimental data*, CentER Dissertatie 15, Katholieke Universiteit Brabant, Tilburg.
- Helpman, E. en M. Trajtenberg (1994) 'A Time to Sow and a Time to Reap: Growth Based on General Purpose Technologies', NBER Working Paper, no. 4854, Cambridge, MA.
- Helpman, E. en M. Trajtenberg (1996) 'Diffusion of General Purpose Technologies', NBER Working Paper, no. 5773, Cambridge MA.
- Hollis, M. (1998) *Trust within Reason*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Hooimeijer, P. (1997) *Huisvesting van ouderen op het breukvlak van twee eeuwen*, Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Zoetermeer.
- Hope, C., J. Parker en S. Peake (1992) 'A pilot environmental index for the UK in the 1980's', *Energy Policy*, 20: 335-343
- Hösle, V. (1999) 'Wij geven geen bal om toekomstige generaties', *Filosofie Magazine*, 2: 38-41.
- Hove, N.H.L. van den (1995) 'De kennisuitgaven van ondernemers' blz. 42-50 in CBS, *Spur- en ontwikkelingswerk in Nederland 1993*, Den Haag: Sdu.
- Imhoff, E. van (1989) 'Optimal Investment in Human Capital Under Conditions of Nonstable Population', *Journal of Human Resources*, 24: 414-432.
- Inglehart, R. (1977) *The Silent Revolution*, Princeton: Princeton University Press.
- Jacobs, B., R. Nahuis en P.J.G. Tang (1999) *Sectoral productivity growth and R&D spillovers in the Netherlands*, Research Memorandum no. 149, Den Haag: CPB.
- Jagannathan, R. en R. Kocherlakota (1996) 'Why should older people invest less in stocks than younger people?', Federal reserve bank of Minneapolis, *Quarterly Review*, summer: 11-23.
- Jansweijer, R.M.A. (1996) *Gouden bergen, diepe dalen. De inkomensgevolgen van een betaalbare oudedagsvoorziening*, WRR Voorstudies en achtergronden V92, Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Jansweijer, R.M.A. (1998) *Pensioensystemen vergeleken: wie draagt welke risico's?*, WRR Werkdocumenten W102, Den Haag.
- Jones, C.I. en J.C. Williams (1998) 'Measuring the Social Return to R&D', *Quarterly Journal of Economics*, 113: 1119-1135.
- Jong-Gierveld, J. de (1998) 'Intergenerationele zorg en steun kent zijn grenzen', *Mens en Maatschappij*, 73, 1: 2-4.
- Jong-Gierveld, J. de en P. Dykstra (1998) 'Scheiden doet lijden', *Demos* 14, 1: 1-3.
- Jorgenson, D.W. en K.J. Stroh (1999) 'Information Technology and Growth', *American Economic Review, Papers and Proceedings*, 89: 109-115.
- Jovanovic, B. (1996) 'Learning and Growth', in D. Kreps en K. Wallis (eds.) *Advances in Economics*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Kam, F. de en F. Nypels (1995) *Tijdbom*, Amsterdam: Uitgeverij Contact.
- Kazemier, B. en J. Exel (1992) *The allocation of time in the Netherlands in the context of the SNA; a module*, Central Bureau of Statistics, The Hague.

- Kempen, E.J. van (1996) 'Betaalt de baby de "boom"?', *Economisch Statistische Berichten*, 4 september: 724-728.
- 'Kennis van ouderen', *Index*, nr. 9, CBS, oktober 1998: 14.
- Klaassen, G.A.J. en J.B. Opschoor (1991) 'Economics of sustainability or the sustainability of economics: different paradigms', *Ecological Economics*, 4: 93-115.
- Kleijn, J.P. de (1998) 'Inkomensverdeling 1996', blz. 18-22 in CBS, *Sociaal Economische Maandstatistiek*, nr. 3.
- Klerk, M.M. de en J.M. Timmermans et al. (1997) *Rapportage ouderen 1996*, Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag: VUGA.
- Komter, A. and W. Vollebergh (1998) 'Intergenerational Solidarity, family ties under strain?', *Sociale Wetenschappen*, 41, 3: 25-38.
- Komter, A. en K. Schuyt (1993) *Geven in Nederland*, Amsterdam: Trouw Pers.
- Komter, A., J. Burgers en G. Engbersen (1999) *Het Cement van de Samenleving*, Utrecht: ASWB-Research papers.
- Koopmans, I. en M.M.J. Stavenuiter (1999) *Meer werken, minder zorgen. Arbeid en zorg in wetgeving en CAO's*, Breukelen: Nyver.
- Koopmanschap, M.A., L. van Roijen en L. Bonneux (1991) *Kosten van ziekten in Nederland*, Rotterdam: Erasmus Universiteit.
- Kotlikoff, L.J. (1992) *Generational Accounting. Knowing who pays, and when, for what we spend*, New York: The Free Press.
- Kotlikoff, L.J. (1998) 'Privatizing U.S. Social Security: some possible effects on intergenerational equity and the economy', *Review*, 80, 2: 31-37.
- Kotlikoff, L.J. en W. Leibfritz (1998) *An international comparison of generational accounts*, The National Bureau of Economic Research (NBER), Working Paper 6447.
- Kuné, J.B. (1992) 'Population aging and optimal financing of pension programs', paper voor het 48^{ste} congres (Seoul) van het International Institute of Public Finance.
- Kuné, J.B. (1994) 'Kapitaaldekking versus omslagfinanciering. Een maar nooit ten einde komende discussie?', *Het verzekeringsarchief*, 1: 28-35.
- Kuné, J.B. (1996) *The hidden liabilities. meaning and consequences*, Heerlen: Stichting pensioenfonds ABP.
- Kuné, J.B. (1998) 'Er is genoeg voor de ouderen van morgen', *Economisch Statistische Berichten*, 7 januari: 9-10.
- Kuné, J.B. (red.) (1999) *Studies naar defined benefit- en defined contribution regelingen*, Den Haag: Stichting Pensioenwetenschap.
- Laslett, P. (1972) 'The Conversation between the Generations', blz. 36-57 in P.Laslett en J. Fishkin (eds.) *Philosophy, Politics and Society*, Fifth Series, Oxford: Blackwell.
- Laslett, P. (1992) 'Is there a Generational Contract?', in P.Laslett en J. Fishkin (eds.) *Justice between Age groups and Generations*, New Haven: Yale University Press.
- Leeuwen, G. van en H. Nieuwenhuijsen (1995) 'R&D uitgaven en bedrijfsprestaties', in CBS, *Speur- en ontwikkelingswerk in Nederland 1993*, Den Haag: Sdu.
- Leibfritz, W. (1996) 'Generational accounting: an international comparison', *Intereconomics*, 31, 2: 55-61.

- Lemmens, R.M.M. (1988) 'Resultaten uit het Sociaal-economisch panelonderzoek: inkomensoverdrachten tussen en binnen huishoudens', *Supplement bij de Sociaal-economische Maandstatistiek* 5: 4-18.
- Levin, S.G. en P.E. Stephan (1999) 'Are the Foreign Born a Source of Strength for U.S. Science?', *Science*, 285: 1213-1214.
- Lutjens, E. (1989) *Pensioenvoorzieningen voor werknemers; juridische beschouwingen over ouderdompensioen*, Zwolle: Tjeenk Willink.
- Maas, P.J. van der, J.J. Barendregt en L. Bonneux (1996) 'The future of the health and health care of the Dutch', blz. 23-40 in L.J. Gunning-Schepers, G.J. Kronjee en R.A. Spasoff (eds.) *Fundamental questions about the future of health care*, WRR Voorstudies en Achtergronden V95, Den Haag: Sdu Uitgevers.
- MacFarlane, A. (1978) *The Origins of English Individualism: the family, property and social transition*, Oxford: Blackwell.
- Mackenbach, J., I. Joung, W. Nusselder en A. Kunst (1998) 'Medische demografie: terugblik op het prioriteitsprogramma bevolkingsvraagstukken, vooruitblik naar de toekomst', blz. 33-46 in G.A.B. Frinking (red.) *Het bevolkingsvraagstuk in de eenentwintigste eeuw*, Den Haag: NWO.
- Maddison, A. (1987) 'Growth and Slowdown in Advanced Capitalist Economies: Techniques of Quantitative Assessment', *Journal of Economic Literature*, 25: 649-698.
- Maddison, A. (1995) *Monitoring the World Economy 1820-1992*, Parijs: OECD.
- Mannheim, K. (1928) 'Das Problem der Generationen,' *Kölner Vierteljahreshefte für Soziologie* 7: 157-185 en (1929) 309-330. Ook verschenen als 'The Problem of Generations', blz. 276-321 in K. Mannheim (1952) *Essays on the Sociology of Knowledge*, edited by P. Keckkemeti, London: Routledge and Kegan Paul.
- Margolis, R.M. en D.M. Kammen (1999) 'Underinvestment: The Energy Technology and R&D Policy Challenge', *Science*, 285: 690-692.
- 'Measuring Intangible Assets - A Price on the Priceless', *The Economist*, 12 June 1999: 72-74.
- Mei, A.P. van der (1998) 'Decker en Kohll: Op weg naar een vrij verkeer voor patiënten in de Europese Gemeenschap', *Sociaal recht*, 13, 6: 187-196.
- Meijdam, A.C. en H.A.A. Verbon (1997) 'Aging and public pensions in an overlapping-generations model', *Oxford Economic Papers*, 49: 29-42.
- Miles, D. (1999) 'Modelling the impact of demographic change upon the economy', *The Economic Journal*, 109: 1-36.
- Mincer, J. en H. Ofek (1982) 'Interrupted work careers: Depreciation and restoration of human capital', *Journal of Human Resources*, 17, winter: 3-24.
- Mincer, J. en S. Polachek (1974) 'Family investments in human capital: Earnings of women', *Journal of Political Economy*, 82: S76-S110.
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (1999) *Op weg naar een nieuw evenwicht tussen arbeid en zorg*, Den Haag.
- Minne, B. (1995) *Onderzoek, ontwikkeling, en andere immateriële investeringen in Nederland*, CPB Onderzoeksmemorandum no. 116, Den Haag.
- Mokyr, J. (1990) *The Lever of Riches - Technological Creativity and Economic Progress*, Oxford: Oxford University Press.

- Mootz, M. (1981) *De patiënt en zijn naasten: de invloed van houdingen in het persoonlijk netwerk van de patiënt op zijn medische consumptie*, Den Haag: Pasman drukkerij.
- Nelissen, J.H.M. (1993) *The redistributive impact of social security schemes on lifetime income*, dissertatie, Tilburg.
- Nelissen, J.H.M. (1994) *Towards a payable pension system. Costs and redistributive impact of the current Dutch system and three alternatives*, Den Haag: VUGA.
- Nelissen, J.H.M. (1995) 'Lifetime income redistribution by the old-age state pension in The Netherlands', *Journal of public economics*, 58: 429-451.
- Nelson, R.R. en P.M. Romer (1996) 'Science, Economic Growth and Public Policy', *Challenge*: 9-21.
- NIDI (1999) *Levenslopen in Verandering. Een studie naar ontwikkelingen in de levenslopen van Nederlanders geboren tussen 1900 en 1970*, nog te verschijnen 'Nieuwe risico's', special *Welwezen* 1998, 28, 7.
- Nieuwenhuis, J.H. (1992) *Confrontatie en compromis: recht, retoriek en burgerlijke moraal*, Deventer: Kluwer.
- Noelle-Neumann, E. en E. Piel (eds.) (1983) *Eine Generation später*, München: Saure.
- Nordhaus, W.D. (1994) *Managing the global commons*, Cambridge MA: MIT Press.
- Norton, B. G. (1995) 'Evaluating ecosystem states: Two competing paradigms', *Ecological Economics*, 14: 113-127.
- Nyfer (1996) *Lang zullen we leven! - en wie zal dat betalen...*, Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Ommen, G.J.B. van (1999) 'Het menselijke genoom in kaart; en dan?', inleiding jubileumsymposium KNMG *Het menselijk genoom: paspoort voor een (on)zekere toekomst?*, Leiden, 8 april 1999.
- Oosenbrug, A. (1999) 'Lage rente knaagt aan pensioenstelsel', *Economisch Statistische Berichten*, 9 april: 270-272.
- Passmore, J. (1974) *Men's Responsibility for nature*, London: Duckworth Press.
- Penninx, K. (1999a) *De Buurt voor alle leeftijden*, Utrecht, Nederlands Instituut voor Zorg en Welzijn.
- Penninx, K. (1999b) 'Iedere leeftijd heeft haar kenmerk en bekoering, een intergenerationale aanpak van lokaal sociaal beleid', *Geron* 1, 1: 16 - 24.
- 'Pension fund investment', *Financial Times*, 21 May 1999, bijlage.
- Phillipson, C. (1996) 'Intergenerational Conflict and the Welfare State: American and British Perspectives', in A.Walker (ed.) *The New Generational Contract*, London: UCL Press.
- Polder, J.J., W.J. Meerding, M.A. Koopmanschap, L. Bonneux en P.J. van der Maas (1997a) *Kosten van ziekten in Nederland 1994*, Instituut Maatschappelijke Gezondheidszorg / Instituut voor Medisch Technology Assessment, Erasmus Universiteit, Rotterdam.
- Polder, J.J., W.J. Meerding, M.A. Koopmanschap, L. Bonneux en P.J. van der Maas (1997b) 'De stijgende kosten van de gezondheidszorg', *Economisch Statistische Berichten*, 17 september: 702-705.
- Pommée, M. (1998) *National Accounts. Measurement and valuation of gas and oil reserves in The Netherlands*, CBS, Voorburg/Heerlen.
- Pommée, M. en W. Baris (1996) *Balance sheet valuation: produced intangible assets and non-produced assets*, CBS Occasional paper NA-081, Voorburg.

- Pommer, E. (1994) *Profijt van de overheid III*, Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Pommer, E. en L. Ruitenbergh (1994) *Profijt van de overheid III. De verdeling van de gebonden inkomensoverdrachten in 1991*, SCP, Rijswijk.
- Ponds, E.H.M., R. Bosch, E.A. Breunese en B.J. Willemsen (1999) 'Defined contribution versus defined benefit: pensioenfinanciering tussen keuzevrijheid en risicodeling', blz. 28-103 in J.B. Kuné (red.): *Studies naar defined benefit- en defined contributionregelingen*, Den Haag: Stichting Pensioenwetenschap.
- Poppel, F.W.A. van (1999) *De 'statistieke ontleding van de doden': Een spraakzame bron?*, Oratie KU Nijmegen, Nijmegen.
- Poterba, J.B. (1998) 'Demographic change, intergenerational linkages and public education', *The American Economic Review*, 88, 2: 315-320.
- Pott-Buter, H.A. en W.N.J. Groot (1987) *Kosten van kinderen. Een overzicht*, Nederlandse Gezinsraad, Den Haag.
- Praag, B.M.S. van en E.J.S. Plug (1993) 'Kinderbijslag en kindervreugd', *Economisch Statistische Berichten*, 20 oktober: 720-723.
- Putnam, R.D. (1993) *Making Democracy Work*, Princeton: Princeton University Press.
- Quereshi, H. (1996) 'Obligations and support within families', in A. Walker (ed.) *The New Generational Contract*, London: UCL Press.
- Quereshi, H. and A. Walker (1989) *The Caring Relationships: elderly people and their families*, New York: Temple University Press.
- Rabl, A. (1996) 'Discounting of long-term costs: what would future generations prefer us to do?', *Ecological Economics*, 17: 137-145.
- Ramsey F.P. (1928) 'A mathematical theory of saving', *Economic Journal*, December: 543-59.
- Raub, W. (1997) *Samenwerking in duurzame relaties en sociale cohesie*, Amsterdam: Thesis Publishers.
- Rawls, J. (1971) *A Theory of Justice*, Cambridge: The Belknap Press.
- Regt, A. de (1993) *Geld en gezin, financiële en emotionele relaties tussen gezinsleden*, Amsterdam: Boom.
- Rele, H. ter (1997) *Generational accounts for the Dutch public sector*, Research Memorandum nr. 135, Den Haag: CPB.
- Rogers, E.M. en F.F. Shoemaker (1971) *Communication of Innovations. A Cross-cultural Approach*, New York: Free Press.
- Romer, P.M. (1986) 'Increasing Returns and Long-Run Growth', *Journal of Political Economy*, 94: 1102-1037.
- Rossi, A. S. en P.H. Rossi (1990) *Of Human Bonding, Parent-Child Relations Across the Life Course*, New York: Aldine de Gruyter.
- Royal Norwegian Ministry of Finance (1997) *Report no 4 to the Storting (1996-97). The Long-term Programme 1998-2001*, Oslo.
- Ruwaard, D. en P.G.N. Kramers (1997) *Volksgezondheid Toekomstverkenning 1997*, RIVM, Utrecht: Elsevier.
- Samuelson, P.A. (1958) 'An Exact Consumption-Loan Model of Interest with or without the Social Contrivance of Money', *Journal of Political Economy*, LXVI: 467-482.
- Schelsky, H. (1957) *Die Skeptische Generation, eine Soziologie der Deutschen Jugend*, Düsseldorf.

- Schnabel, P. (1984) 'Professionaliteit als probleem in de geestelijke gezondheidszorg', *Tijdschrift voor Sociale Gezondheidszorg*, 62,15: 602-608.
- Schrameijer, Ph. (1992) 'Sociale netwerken; een gemengd genoegen', blz.101-108 in *Beter worden door minder zorg*, Amstelveen: Stichting Sympoz.
- Schwartz, M. en M. Thompson (1990) *Divided we stand. Redefining politics, technology and social choice*, New York: Harvester Wheatsheaf.
- Sen, A. (1997) 'Editorial', *Human Capital and Human Capability, World Development*, 25, 12: 1959-1961
- Sen, A.K. (1998) 'Mortality as an Indicator of Economic Success and Failure', *Economic Journal*, 108: 1-25.
- Smit, P.W.M., P.J. Stallen en G.F.W. Herengreen (1998) *Ruimte als forum*, WRR Werkdocumenten W100, Den Haag
- Smits, J.P. (1999) 'Economische ontwikkeling, 1800-1995', blz. 15-33 in R. van der Bie en P. Dehing (red.) *Nationaal goed*, Voorburg: CBS.
- Sociaal Economische Raad (1990) *Pensioenproblematiek*, advies nr. 90/23, Den Haag.
- Sociaal Economische Raad (1997) *Advies werken aan zekerheid*, Den Haag.
- Sociaal Economische Raad (1999) *Gezondheidszorg in het licht van de toekomstige vergrijzing*, Rapport van de Commissie van Sociaal-Economische Deskundigen, Den Haag.
- Sociaal en Cultureel Planbureau (1996) *Sociaal en Cultureel Rapport 1996*, Rijswijk.
- Sociaal en Cultureel Planbureau (1998) *Sociaal en Cultureel Rapport 1998*, Rijswijk.
- Sociaal en Cultureel Planbureau, *Tijdbestedingsonderzoek 1975-1995*, nog niet gepubliceerd.
- Soete, L.L.G. en B.J. ter Weel (1999) 'Innovation, Knowledge Creation and Technology Policy: The Case of the Netherlands', *De Economist*, 147: 293-310.
- Solow, R.M. (1956) 'A Contribution to the Theory of Economic Growth', *Quarterly Journal of Economics*, 70: 67-94.
- Stanford, R.A. (1997) 'Capital', www.furman.edu/~stanford/capital.htm.
- Steenkamp, T. en J. Frijns (1996) 'Beleggingsrendementen van pensioenfondsen en verzekeraars', *Economisch Statistische Berichten*, 20 november.
- Stephan, P.E. en S.G. Levin (1992) *Striking the Motherlode in Science*, Oxford: Oxford University Press.
- Stichting van de Arbeid (1997a) *Aanbevelingen gericht op vernieuwing van pensioenregelingen*, 6/97, Den Haag.
- Stichting van de Arbeid (1997b) *Convenant inzake de arbeidspensioenen, overeengekomen tussen het Kabinet en de Stichting van de Arbeid op 9 december 1997*, 12/97, Den Haag.
- Stichting van de Arbeid (1998) *Convenant overeengekomen tussen Stichting van de Arbeid en het CSO over verbetering van de medezeggenschap van gepensioneerden bij de uitvoering van pensioenregelingen*, 2/98, Den Haag.
- Stiglitz, J.E. (1999) 'Public Policy for a Knowledge Economy', speech gegeven op CEPR conferentie, Washington: Worldbank.
- Stoekenbroek, J. en A. Wiersma (1998) 'Honderd jaar AOW: kapitaaldekking of omslagstelsel?' *De Actuaris*, 6, 2: 11-18.
- Stokman, A.C.J. (1998) 'De dynamiek van de lopende rekening', *Economisch Statistische Berichten*, 30 oktober: 824-826.

- Stroeken, J. en J.H.M. Coumans (1998) 'Het feitelijk en potentieel gebruik van informatietechnologie in het MKB', *Bedrijfskunde*, 70: 72-83.
- Swift, D.F. (1969) *The Sociology of Education*, London: Routledge & Kegan Paul.
- Tesser, P.T.M., F.A. van Dugteren en J.G.F. Merens (1998) *Rapportage minderheden 1998*, Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag.
- Thomson, D. (1989) 'The Welfare State and Generation Conflict: Winners and Losers', in P.Johnson, C. Conrad en D. Thomson (eds.) *Workers versus Pensioners: Intergenerational Justice in an Aging World*, Manchester: Manchester University Press.
- Thomson, D. (1992) 'Generations, Justice and the Future of Collective Action', in P.Laslett en J. S. Fishkin (eds.) *Justice between Age groups and Generations*, New Haven: Yale University Press.
- Thomson, R. (1984) 'The Eco-technic Process and the Development of the Sewing Machine, blz. 243-269 in G. Saxonhouse en G. Wright (eds.) *Technique, Spirit and Form in the Making of Modern Economies*, Greenwich: JAI Press.
- Timmerman, J.G. en P.J.M. van de Ven (1994) *A social accounting matrix for The Netherlands, concepts and results*, CBS Occasional paper NA-o68 (I & II), Voorburg.
- Timmermans, J.M. et al. (1997) *Vraagverkenning wonen en zorg voor ouderen*, Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag: VUGA.
- Tinbergen, J. (1942) 'Zur Theorie der Langfristigen Wirtschaftsentwicklung', *Weltwirtschaftliches Archiv*, 55: 511-549.
- Tjadens, F.L.J. en M.S.H. Duijnste (1999) 'Mantelzorgondersteuning in Nederland anno 1998. Een stand van zaken', blz. 201-271 in *Achtergrondstudies bij het advies Zorgarbeid in de toekomst*, Den Haag/Zoetermeer: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling/Raad voor de Volksgezondheid en Zorg.
- Tweede Kamer, 21137 (1988-1989) *Nationaal Milieubeleidsplan*.
- Tweede Kamer, 24887 nr.1 (1995-1996) *Maatschappelijke positie en de functie van het gezin*.
- Tweede Kamer, 25010 (1996-1997) *Werken aan zekerheid. Bouwstenen voor een modern en houdbaar sociaal stelsel*.
- Tweede Kamer, 25400 (1996-1997) *Op weg naar begrotingsevenwicht. Tiende rapport studiegroep begrotingsruimte*.
- Tweede Kamer, 25604 (1997-1998) *Jaaroverzicht zorg 1998*.
- Tweede Kamer, 25699 (1997-1998) *Wijziging van de Wet financiering volksverzekeringen houdende regels omtrent de maximering van het premiepercentage en de mogelijkheid van verstrekking van rijksbijdragen voor de algemene ouderdomsverzekering, alsmede omtrent de vorming van een Spaarfonds AOW*.
- Tweede Kamer, 26403 (1998-1999) *Voorstel van wet van het lid Van Zijl tot wijziging van de PSW in verband met het opnemen van voorschriften betreffende besteding van overschotten bij pensioenfondsen voor het toekennen van toeslagen op premievrije pensioenaanspraken en ingegane pensioenen (besteding pensioenoverschot)*.
- Udo de Haes, H.A. (1984) 'Milieukunde, begripsbepaling en afbakening', in J.J. Boersema, J.W. Copius Peereboom en W.T. de Groot *Basisboek Milieukunde* Meppel: Boom.

- Valdés-Prieto, S. (red.) (1997) *The economics of pensions. Principles, policies, and international experience*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Van der Lippe, T. (1997) 'Verdeling van onbetaalde arbeid, 1975-1995', in M.Niphuis-Nell (red.) *Sociale atlas van de vrouw, deel 4 Veranderingen in de primaire leefstijl*, Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag: VUGA.
- Verbiest, P. (1997) *De kapitaalgoederenvoorraad in Nederland*, Voorburg/Heerlen: CBS.
- Verbon, H.A.A. (1998) 'Vergrijzing: de verdeling is het probleem', *Economisch Statistische Berichten*, 20 maart: 232-233.
- Verbon, H.A.A. en H. van Dalen (1998) 'Samen voor ons eigen. Solidariteit in een vergrijzende samenleving', blz. 23-32 in G.A.B. Frinking (red.) *Het bevolkingsvraagstuk in de eenentwintigste eeuw*, Den Haag: NWO.
- Verbon, H.A.A., B.J.A.M. Groezen en Th. Leers (1999) *Economische theorie van overlappende-generatiemodellen*, nog niet gepubliceerd.
- Verbruggen, H. et al. (1999) 'Alternative calculations of sustainable national income according to Hueting', in E. van Ierland et al. (red) *International Symposium Valuation of Nature and Environment*, April 23, 1999, Amsterdam.
- Verspagen, B. (1999) 'The Role of Large Multinationals in the Dutch Technology Infrastructure: A Patent Citation Analysis', working paper, TU Eindhoven.
- Verzekeringskamer (1995) *Jaarverslag*, Apeldoorn.
- Verzekeringskamer (1996...1999) *Pensioenmonitor, niet-financiële gegevens pensioenfondsen. Stand van zaken 1995...1998*, reeks VK Studies, Apeldoorn.
- Verzekeringskamer (div. jaren) *Financiële gegevens pensioenfondsen*, Apeldoorn.
- Vos, K. de, R. Alessie en P. Fontein (1997) *Pensioenen: regelingen, percepties en preferenties*, Economisch Instituut Tilburg.
- Vries, B. de et al. (1998) *Gezondheidszorg in tel 6*, Utrecht: Nederlandse Zorgfederatie.
- Walker, A. (1993) *Age and Attitudes*, Brussels: Commission of European Communities.
- Walker, A. (ed.) (1996) *The New Generational Contract*, London: UCL Press.
- WCED (1987) *Our common future*, Oxford: Oxford University Press.
- Weisbrot, B.A. (1961) 'Valuation of human capital', *Journal of Political Economy*, 69: 425-436.
- Werf, C. van der en E. Smidt (1997) *Witte vlekken op pensioengebied. stand van zaken 1996 en vergelijking met 1985*, Den Haag: VUGA.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1987) *Ruimte voor groei; kansen en bedreigingen voor de Nederlandse economie in de komende tien jaar*, Rapporten aan de Regering nr.29, Den Haag: Sdu Uitgeverij.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1993) *Ouderen voor ouderen*, Rapporten aan de Regering nr. 43, Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1994) *Duurzame risico's: een blijvend gegeven*, Rapporten aan de Regering nr.44, Den Haag: Sdu Uitgeverij.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1995) *Hoger Onderwijs in fasen*, Rapporten aan de Regering nr.47, Den Haag: Sdu Uitgeverij.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1997) *Volksgesondheidszorg*, Rapporten aan de regering nr. 52, Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1998) *Staat zonder land. Een verkenning van bestuurlijke gevolgen van informatie- en communicatietechnologie*, Rapporten aan de Regering nr. 54, Den Haag: Sdu Uitgevers.

- Wijnbergen, Sweder van (1998) 'Fiscaliteit, onderwijs en inactiviteit', bijdrage Preadvies Koninklijke Vereniging voor Staathuishoudkunde in H.P Huizinga (red.) *Belastingherziening in het fin de siècle*, Utrecht: Lemma.
- World Bank (1994) *Averting the Old Age Crisis*, Oxford: Oxford University Press.
- Zalm, G. (1990) *Mythen, paradoxen en taboes in de economische politiek*, inaugurele rede 23 mei, Vrije Universiteit, Amsterdam.
- Zanden, J.L. van (1997a) 'Twee eeuwen economische groei,' *CBS Index*, januari: 24-27
- Zanden, J.L. van (1997b) *Een klein land in de 20^e eeuw – Economische geschiedenis van Nederland 1914-1995*, Utrecht: Spectrum.
- Zijderveld, A.C. (1979) 'Het ethos van de verzorgingsstaat, een cultuursociologische bijdrage', *Sociale Wetenschappen*, 22, 3: 179 - 203.

BIJLAGE

A EEN TAXONOMIE VAN BEZITTINGEN

A.1 INLEIDING

In deze bijlage wordt een overzicht gegeven van de soorten bezittingen, materieel en immaterieel, die tussen generaties kunnen worden overgedragen. Deze taxonomie wordt gepresenteerd in de vorm van een sterk vereenvoudigd stelsel van balansen. De nationale boekhouding wordt als uitgangspunt genomen voor een beschouwing over de samenhang tussen verschillende typen overdrachten. Vervolgens geven de veranderingen in de balansposten de stromen weer van financiële en niet-financiële middelen en van reële vermogens tussen de sectoren. Zo wordt duidelijk dat bijvoorbeeld een pensioenuitkering geen overdracht is, maar een interen op opgebouwde pensioenaanspraken. Ten slotte wordt bestudeerd wat deze taxonomie betekent voor de beschrijving van vermogensoverdrachten, gebonden en ongebonden inkomensoverdrachten en overdrachten in de vorm van herwaarderingen.

In het kader van dit rapport dient het stelsel van balansen vooral als conceptueel referentiekader. In beginsel zouden op basis van zo'n stelsel de overdrachten in een uitgebreid monetair overzicht kunnen worden weergegeven. Een dergelijke empirische invulling van zo'n volledig monetair overzicht is niet opportuun. In dit rapport worden de overdrachten tussen generaties immers niet beperkt tot materiële en financiële overdrachten, maar spelen ook immateriële overdrachten en overdrachten waarvan de (schaduw)prijs sterk van individuele en wisselende preferenties afhangt.

De grootste waarderingsproblemen doen zich voor bij de immateriële activa. Deze activa spelen een belangrijke rol, ze zijn omvangrijk, maar een objectieve waardering ervan in geld is nauwelijks mogelijk. Als die waardering wel mogelijk zou zijn, zou blijken dat deze een grote invloed hadden op het saldo van de overdrachten tussen generaties. Een eenvoudige winst- en verliesrekening van diverse cohorten is vooralsnog niet mogelijk, omdat een dergelijke saldoberekening te veel onzekere en belangrijke posten openlaat. In hoofdstuk 4 wordt aan de hand van generatierekeningen aangetoond dat zelfs een partiële benadering, waarbij slechts het profijt van de sociale zekerheid en andere overheidsoverdrachten worden bestudeerd, op vrijwel onoverkomelijke waarderingsproblemen stuit. Ook binnen een partiële benadering met plausibele veronderstellingen kan zowel worden beweerd dat toekomstige generaties een schuldenlast erven als dat zij een positieve erfenis tegemoet kunnen zien. De weg van een winst- en verliesrekening van cohorten wordt in dit rapport dan ook niet gekozen.

Ook het onderscheid tussen het micro- en macroniveau maakt het problematisch de overdrachten tussen generaties kwantitatief in kaart te brengen. Op macroniveau is het geboortjaar het verbindende element en wordt het

relatieve profijt van cohorten tegen elkaar afgewogen. Op microniveau daarentegen is de verwantschap binnen een huishouden het verbindende element en worden overdrachten tussen generaties juist positief beleefd. Het feit dat hier veel minder gecalculeerd wordt, wil niet zeggen dat er minder zou worden overgedragen. Een extra complicerende factor is dat overdrachten op macroniveau en overdrachten op microniveau elkaar versterken en niet of nauwelijks elkaar vervangen.

A.2 EEN INVENTARISATIE VAN BEZITTINGEN

De materiële en immateriële bezittingen worden hieronder conceptueel in kaart gebracht aan de hand van een stelsel van balansen dat is afgeleid van de nationale boekhouding. Hiertoe worden de relevante onderlinge schuld- en vermogensposities van de in de economie te onderscheiden sectoren uitgesplitst en de niet-relevante posten zoveel mogelijk samengevoegd. Figuur A.1 laat de balansen zien voor zes sectoren, namelijk gezinnen, bedrijven, pensioenfondsen, banken, overheid en buitenland.¹ Steeds is het totaal van activa per definitie gelijk aan het totaal van passiva, waarbij het geldelijk eigen vermogen (V) de sluitpost vormt. In een dergelijke balansopstelling staan voorraden centraal. Tot deze voorraden worden ook de niet-financiële activa gerekend. Deze voorraden geven de onderlinge schuld- en vermogensverhoudingen tussen de sectoren aan.

Het gaat hier om een gesloten stelsel van balansen dat een volledige en consistente beschrijving geeft van de nationale boekhouding. Dit betekent dat iedere post tweemaal op een balans voorkomt: eenmaal aan de actiefzijde van een balans en eenmaal aan de passiefzijde van een andere balans. Er zijn twee uitzonderingen. Het geldelijk eigen vermogen van gezinnen, bedrijven, fondsen en banken tezamen wordt gevormd door de som van de vorderingen op het buitenland en op de overheid. De post 'overige activa' (OA) vormt de tweede uitzondering. Deze post staat voor de roerende en onroerende goederen alsmede voor moeilijk op geld te waarderen activa. Daarom is deze post binnen de sector ook op de passiefzijde opgenomen. Zoals vaak is ook hier de post 'overig' niet per definitie ook minder belangrijk.

Het totale eigen vermogen bestaat uit het geldelijk vermogen plus de waarde van de 'overige activa' (V + OA). Omdat de post 'overige activa' aan beide zijden op dezelfde balans staat, kan het eigen vermogen min of meer naar believen groter of kleiner worden geschat, zonder dat dit veel gevolgen heeft voor de economische interacties tussen de sectoren. De waardering van de 'overige activa' bepaalt in hoge mate hoe rijk men zich rekent. In de beschrijving per sector komt dit nader aan de orde.

Figuur A.1 Balansopstelling nationale boekhouding

gezinnen		bedrijven		fondsen	
activa	passiva	activa	passiva	activa	passiva
$G_{g,b}$	$K_{b,g}$	$G_{bd,b}$	$K_{g,bd}$	$K_{f,bd}$	P_{g65-}
$K_{g,o}$			$K_{b,bd}$	$K_{f,o}$	P_{g65+}
$K_{g,bd}$			$K_{f,bd}$		
P_{g65-}					
P_{g65+}					
NBA_g	V_g	NBA_{bd}	V_{bd}	BA_f	V_f
OA_g	OA_g	OA_{bd}	OA_{bd}	OA_f	OA_f
banken		overheid		buitenland	
activa	passiva	activa	passiva	activa	passiva
$K_{b,g}$	$G_{g,b}$	SSCH	$K_{g,o}$	ΣLR	NBA_g
$K_{b,bd}$	$G_{bd,b}$	ΣFT_o	$K_{f,o}$		NBA_{bd}
	SSCH				BA_f
					NBA_b
					IR
IR					
NBA_b	V_b				
OA_b	OA_b	OA_o	OA_o		

$$\Sigma FT_o + (\Sigma LR = V_g + V_{bd} + V_f + V_b$$

met:

G	Geld	g	gezinnen
K	Krediet	bd	bedrijven
P	Pensioenrecht	f	fondsen
NBA, BA(Netto)	Buitenlandse Activa	b	banken
OA	Overige Activa	o	overheid
IR	Internationale Reserve		
SSCH	Saldo Schatkist		
FT	Financieringstekort		
LR	Lopende Rekening		
V	Eigen Vermogen		

Het vermogen van gezinnen

De vermogens- en schuldposities van gezinnen spelen in een beschouwing over de overdrachten tussen generaties een belangrijke rol. Gezinnen of huishoudens worden in economische zin vaak als eenheid beschouwd, omdat het niet goed mogelijk is de stromen binnen gezinnen in kaart te brengen. In juridische zin is sprake van individuen, omdat eigendom op naam staat. Ook vanuit generatie-oogpunt moeten gezinnen opgesplitst worden, omdat binnen huishoudens leden van verschillende generaties samenwonen.

Het netto financieel vermogen van de gezinnen (V_g) is de resultante van de financiële actiefposten en het door de banken geleverde krediet. Het vermogen van burgers neemt toe door inkomsten en erfenissen en neemt af door consumptie en schenkingen. Gedurende het leven sparen burgers geld op de bank, leveren zij krediet aan de overheid en bedrijven in de vorm van obligaties en aandelenbezit en bouwen zij pensioenrechten op. Ook sparen zij doordat de lening voor het eigen huis wordt afgelost. Zo ontstaat vermogen waarop na pensionering wordt ingeteerd. Na overlijden is er, bedoeld of onbedoeld, een restant dat in de vorm van erfenissen overgaat naar de volgende generatie.

De belangrijkste component van het netto financieel vermogen vanuit het oogpunt van de overdrachten tussen generaties betreft het pensioenvermogen. De post P_{g65-} geeft in het overzicht het opgebouwde pensioenvermogen weer van de middengeneratie. De tweede post P_{g65+} betreft de pensioenverplichtingen aan ouderen. De tegenposten zijn als passiva te vinden bij de fondsen. Het gaat hier om de contant gemaakte waarde van de opgebouwde rechten op aanvullend pensioen. Men zou hier Kuné (1996) kunnen volgen en ook opgebouwde AOW-rechten kunnen kapitaliseren als vermogenspost. Deze zouden dan als passiefpost bij de overheid terecht komen. Dit zou in lijn zijn met de constatering dat intergenerationale overdrachten zoals AOW ook gezien kunnen worden als intertemporele overdrachten. Omdat de juridische basis voor AOW-rechten een wezenlijk andere is dan die voor rechten op aanvullend pensioen, wordt daar hier van afgezien.

Ook belangrijk is de actiefpost $K_{g,bd}$ (tegenpost bij bedrijven) die de omvang weergeeft van het vreemd en eigen vermogen van bedrijven dat de gezinnen bezitten. Voor zover het hier om eigen vermogen van bedrijven gaat, doet zich bij empirische invulling van deze balans een waarderingsprobleem voor. Voor het eigen vermogen van de beursgenoteerde bedrijven zou men hier de beurswaarde (gecorrigeerd voor schommelingen) kunnen invullen. Maar in een totaalbalans van de Nederlandse volkshuishouding valt ook het eigen vermogen van niet-beursgenoteerde bedrijven onder deze post. De actiefpost ($K_{g,o}$) symboliseert het krediet dat de gezinnen aan de overheid verlenen, voornamelijk in de vorm van staatsobligaties en voor een klein deel als korte overheidsschuld. De passiefpost $K_{g,b}$ is voornamelijk hypothecair krediet dat de gezinnen bij de banken hebben en voor een klein deel ook consumptief krediet.

De overige componenten zijn vanuit het oogpunt van de overdrachten tussen generaties van secundair belang. $G_{g,b}$ betreft het geld en de overige financiële activa die de gezinnen bij de banken aanhouden. Het gaat daarbij om het chartale geld (passiva van de centrale bank), giraal geld, spaartegoeden en vreemd vermogen van banken. Voor zover de gezinnen eigen vermogen (aandelen) van banken aanhouden, wordt dit in het stelsel balansen bij de bedrijven gerekend.

Onder het netto buitenlandse actief van gezinnen (NBA_g) vallen onder meer onder het bezit van buitenlandse obligaties door gezinnen en van deelnemingen in buitenlandse bedrijven. Voor zover gezinnen in het buitenland krediet hebben opgenomen, wordt dit op deze post in mindering gebracht.

Het financieel vermogen V_g is echter niet het volledige vermogen van gezinnen. Om zicht te bieden op dit volledige vermogen is de restpost 'overige activa' van gezinnen (OA_g) in de balans opgenomen. De boekhoudkundige consistentie vereist dat deze post zowel aan de actiefzijde als aan de passiefzijde van de balans wordt vermeld. Het is duidelijk dat bij een empirische invulling zich hier in nog veel sterkere mate dan bij het bezit aan vreemd en eigen bedrijfsvermogen van gezinnen waarderingsproblemen voordoen.

De 'overige activa' bestaan allereerst uit materiële goederen: woningen, grond en roerende niet-financiële activa zoals auto's en boten. Minstens zo belangrijk zijn echter het menselijk kapitaal en het sociaal kapitaal. Het menselijk kapitaal kan worden opgevat als de contante waarde van het arbeidsinkomen dat een individu gedurende zijn leven nog kan verdienen. Het kapitaal wordt opgebouwd in de jeugdfase. Tijdens de werkzame leeftijd wordt het meer waard door toenemende ervaring en neemt de waarde ervan af door veroudering. Het sociale kapitaal kan worden opgevat als de contante waarde van de onbetaalde (zorg)-arbeid die een individu gedurende zijn leven kan leveren. Dit is natuurlijk een *contradictio in terminis*, omdat onbetaalde arbeid per definitie niet op geld kan worden gewaardeerd. Toch heeft met name Bruyn-Hundt (1996) wel pogingen hiertoe ondernomen. Deze laten zien dat de economische waarde van de onbetaalde arbeid in dezelfde orde van grootte ligt als die van de monetaire productie. Menselijk kapitaal en sociaal kapitaal zijn slechts ten dele elkaars substituut; zorg en beroepsarbeid worden steeds vaker gecombineerd. Toch kost de combinatie van taken wel verdien capaciteit, in de vorm van deeltijdarbeid of voorzieningen voor vervangende zorg. Ze staan dus niet los van elkaar.

De aanwezigheid van menselijk kapitaal heeft ook externe effecten, waardoor de som van het menselijk kapitaal in een samenleving niet gelijk is aan het opgetelde individuele kapitaal. Alleen in de juiste omgeving kan het menselijk kapitaal optimaal tot zijn recht komen. In het oerwoud geeft een universitaire opleiding bijvoorbeeld minder verdienmogelijkheden dan in een ontwikkelde samenleving.

Ook al kan het niet zo gemakkelijk gemeten worden, binnen dit stelsel balansen is het brutovermogen van gezinnen gelijk aan $V_g + OA_g$. Dit brutovermogen, waarvan de omvang vastligt via samenstelling en waardering van de overige balansposten, is van cruciaal belang in een beschouwing over overdrachten tussen generaties.

Het vermogen van bedrijven

Bij een juiste waardering vinden overdrachten van het bedrijfsbezit volgens het hier gehanteerde schema voornamelijk plaats via de gezinnen en fondsen.

De waarde van bedrijven wordt via de post kredietverlening door gezinnen en fondsen toegeschreven aan de eigenaren. Het bruto eigen vermogen van bedrijven is dan nihil. Vanuit generatieoogpunt is de balans van de bedrijven daarom van secundair belang.

Aan de passiefkant van de balans van de sector bedrijven staat het eigen en vreemd vermogen dat de bedrijven via respectievelijk de gezinnen, de banken en de fondsen hebben verkregen ($K_{g,bd}$, $K_{b,bd}$ en $K_{f,bd}$). Over de waarderingsproblemen van deze balansposten is reeds bij de balans van de sector gezinnen gesproken. Overigens ligt het grootste waarderingsprobleem inderdaad bij de gezinnen, aangezien in de individuele balansen in jaarverslagen van fondsen en banken de deelnemingen wel gewaardeerd zullen zijn. Op de actiefzijde van de balans van bedrijven staan de vorderingen van de bedrijven op de banken ($G_{bd,b}$) en het netto buitenlands actief (NBA_{bd}). Deelnemingen van bedrijven in andere bedrijven en ook het aandelenbezit van bedrijven vallen in een dergelijke totaalbalans van de sector bedrijven door consolidatie weg.

Tot slot is bij de sector bedrijven, analoog aan de sector gezinnen, zowel aan de actiefzijde als aan de passiefzijde de post 'overige activa' van bedrijven opgenomen (OA_{bd}). Hierbij gaat het om de kapitaalgoederen van de bedrijven, en daarnaast ook om de niet-materiële activa van bedrijven, of immaterieel kapitaal, zoals *goodwill*, reputatie en technologiekapitaal. Tot slot vallen natuurlijk ook onroerende goederen, zoals bedrijfspanden en kantoorgebouwen onder deze post.

In deze balansopstelling representeren het netto vermogen (V_{bd}) plus de 'overige activa' het bruto vermogen van de bedrijven. Bij een juiste waardering van de kredietverlening van de gezinnen, de fondsen en de banken is dit bruto eigen vermogen gelijk aan nul. Dit betekent, gegeven de financiële middelen en het netto buitenlands actief van de bedrijven, dat via de beurskoersen een impliciete waardering plaats vindt van de overige activa van de bedrijven en dus van de waarde van de kapitaalgoederen en van het immateriële kapitaal. Bovendien houdt deze waardering in theorie volledig rekening met de toekomstige verdien-capaciteit van de kapitaalgoederenvoorraad en het technologiekapitaal en met het risico dat de waarde van dit materiële en immateriële bedrijfskapitaal afneemt. Vanuit beleggersoogpunt bestaat de waarde van bedrijven uit de constante waarde van de toekomstige winst. Dit is in hoge mate een speculatief gegeven, hetgeen de hoge volatiliteit van de waarde van bedrijven verklaart. Zo komen herwaarderingen van het bedrijfskapitaal, vanwege nieuwe investeringen in kapitaalgoederen, technologische vernieuwing maar ook vanwege preferentieverschuivingen en het in onbruik raken van technologische kennis, via de waardering van het eigen vermogen tot uitdrukking in de verschuiving van de vermogensposities van de gezinnen en van de fondsen (verschuivingen in de vermogens van de banken blijven hier buiten beschouwing aangezien verondersteld wordt dat de herwaardering van het bankkapitaal via de aandelen van bedrijven loopt).

Het vermogen van fondsen

In beginsel zou men het vermogen van fondsen net als dat van bedrijven kunnen herleiden tot de eigenaren. Omdat de rechten op pensioen zijn geformuleerd als recht op een uitkering en niet als recht op het hiervoor gereserveerde

pensioenkapitaal, vinden via fondsen echter overdrachten tussen generaties plaats die hiermee uit het zicht zouden verdwijnen. Het eigen vermogen van fondsen is niet verwaarloosbaar.

Op de actiefkant van de balans van de fondsen staan de beleggingen van het pensioenkapitaal. Het gaat daarbij om beleggingen in eigen en vreemd vermogen van bedrijven ($K_{f,bd}$), staatsleningen ($K_{f,o}$) en beleggingen en deelnemingen in het buitenland (BA_f). Deze beleggingen dienen om de opgebouwde pensioenrechten ($P_{g65-} + P_{g65+}$) te dekken, die aan de passiefzijde van de balans staan. Zij hoeven echter niet gelijk te zijn aan de pensioenverplichtingen. Net als bij bedrijven is er een flinke mate van onzekerheid over de waardering van zowel de activa als passiva. Via het kredietmechanisme komt de onzekerheid over de waardering van bedrijven in belangrijke mate bij de fondsen terecht. Er is nog een tweede bron van onzekerheid in de lange termijn waarop pensioenfondsen en levensverzekeraars verplichtingen aangaan. Door een voorzichtige inschatting van zowel activa als passiva ontstaat in de meeste gevallen een eigen vermogen (V_f). Tezamen met de 'overige activa' van de fondsen (OA_f), in dit geval uitsluitend de gebouwen en inventaris, vormt dit eigen vermogen een buffer van de fondsen.

Hier moet verschil worden gemaakt tussen pensioenfondsen en verzekeraars. Verzekeraars zijn bedrijven met eigenaars die gericht zijn op het maken van winst. Een deel van de winst wordt doorgegeven aan de polishouders. Polishouders worden via de winstdeling een beetje mede-eigenaar van de levensverzekeraar. Een ander deel van de winst wordt uitgekeerd aan de aandeelhouders of slaat neer als koersstijging. Particulieren en pensioenfondsen zijn dus indirect eigenaar van het eigen vermogen van levensverzekeraars. Pensioenfondsen daarentegen zijn stichtingen zonder winstoogmerk. Hier ontstaat een eigen vermogen zonder duidelijke eigenaar anders dan het pensioenfonds zelf. Ten dele gebruiken de fondsen hun overrendement voor het indexeren van pensioenverplichtingen. Voor een ander deel geven ze het terug aan de premiebetalers in de vorm van premiekortingen. Via dit eigen vermogen vinden overdrachten plaats tussen generaties. Daarom speelt deze buffer in het kader van de pensioenproblematiek een belangrijke rol in de overdrachten tussen generaties.

Het vermogen van banken

De balans van banken is net als die van bedrijven vanuit generatieoogpunt van secundair belang. De banken zijn financieel intermediair en vervullen daarbij ook de functie van geldscheppende instellingen. Aan de actiefzijde van de balans van de banken staat het krediet dat aan gezinnen en bedrijven is verleend en het netto buitenlands actief als resultante van vorderingen en schulden die de banken ten aanzien van het buitenland hebben (NBA_b). De volgende actiefpost, de internationale reserves ofwel de grote deviezenvoorraad (IR), is een post die van de balans van de Nederlandsche Bank afkomstig is. Op de passiefzijde van de balans van de banken staan de financiële middelen die de gezinnen en de

bedrijven bij de banken aanhouden en het saldo van de schatkist (SSCH). Via de balansgelijkheid volgt hieruit het netto vermogen van de banken (V_b). De 'overige activa' bestaan in dit geval, net zoals bij de fondsen, uitsluitend uit gebouwen en inventaris. Het bruto vermogen van de banken ($V_b + OA_b$) krijgt hier een positieve waardering, aangezien de positieve vermogenspositie van de Nederlandsche Bank deel uitmaakt van deze balans. De gekapitaliseerde waarde van de Nederlandsche Bank is niet in de overheidsbalans begrepen.

Het vermogen van de overheid

Het vermogen van de overheid wordt in grote lijnen gevormd door het saldo van de waarde van de 'overige activa' en de staatsschuld. Aan de passiefzijde staat de overheidsschuld die in handen is van gezinnen ($K_{g,o}$) en de overheidsschuld die in handen is van de fondsen ($K_{f,o}$). In de balansoptelling is verondersteld dat de banken en bedrijven geen overheidsschuld aanhouden. Ook is geabstraheerd van schuldverhoudingen van de overheid met het buitenland. Aan de actiefzijde van de financiële balans van de overheid staat het saldo van de schatkist, doorgaans een kleine post. Het gecumuleerde financieringstekort van de overheid ΣFT_o maakt het financiële gedeelte van deze balans sluitend. Dit gecumuleerde financieringstekort, ofwel de netto schuldpositie van de overheid, is als het ware het negatieve vermogen van de overheid en is daarom opgenomen aan de actiefzijde van de balans.

Verreweg de belangrijkste post op de balans van de overheid, die ook in de beschouwing over overdrachten tussen generaties een cruciale rol speelt, wordt gevormd door de 'overige activa' van de overheid (OA_o). Het gaat hierbij om een grote verscheidenheid aan activa die men tot het overheidsvermogen kan rekenen. In de eerste plaats gaat het om het fysieke kapitaal van de overheid, zoals de infrastructuur, de Deltawerken en overheidsgebouwen.

Bij het vermogen van gezinnen is aangegeven dat menselijk kapitaal ook externe effecten heeft, doordat een omgeving met veel menselijk kapitaal individueel menselijk kapitaal beter tot zijn recht doet komen. Deze externe effecten zouden kunnen worden aangeduid als maatschappelijk sociaal en cultureel kapitaal. Hieronder is ook het geheel van waarden, normen en gedragspatronen van een samenleving te rekenen. Deze vormen van immaterieel kapitaal zullen elkaar in belangrijke mate overlappen en zijn bovendien zeer moeilijk te waarderen.

Ten slotte kunnen ook grondbezit van de overheid en het bezit aan natuurlijke hulpbronnen en het overige milieukapitaal wel of juist niet tot het vermogen van de overheid worden gerekend. De overheid wordt hier gezien als toebehorend aan de nu levende generaties, omdat het concept 'overdrachten tussen generaties via de overheid' geen inhoud heeft als de overheid gelijkelijkt zou toebehoren aan huidige en toekomstige generaties. De cruciale vraag is nu of natuurlijke hulpbronnen aan de huidige mensen toebehoren, aan 'mensen in het algemeen' of, zo men wil, aan God (Stanford 1997). Thomas Jefferson, een van de opstellers van de Amerikaanse onafhankelijkheidsverklaring, meende in een

brief aan James Madison dat alleen het vruchtgebruik van de aarde aan de huidige levenden toebehoort, maar deze stellingname leidt niet tot een werkbare afgrenzing. Als niet-vernieuwbare grondstoffen immers aan een oneindig aantal mensen toebehoren, is de impliciete consequentie dat elk individu nul eenheden mag gebruiken. De economische waarde van grondstoffen zou daarmee tot nul worden gereduceerd. Ook is niet meteen duidelijk waar het bezit van de mensen eindigt en dat van God begint: aan wie behoort de Markerwaard? En ten slotte lijkt een eigen juridische status van nog ongebornen generaties onverenigbaar met het feit dat de mens zelf de nieuwe generaties op de wereld zet. Het recht geboren te worden is prelabel aan elk ander recht. Als nog ongebornen generaties eigen rechten zouden hebben, zou een minder dan maximale voortplanting toekomstige generaties op onaanvaardbare wijze in die rechten aantasten.

Het bovenstaande neemt niet weg dat de 'overige activa' van de overheid, hoe ook gewaardeerd, zeer omvangrijk zijn en in een integrale discussie over overdrachten tussen generaties niet mogen ontbreken. Hoe hoger de post 'overige activa' van de overheid wordt gewaardeerd, des te meer wordt overgedragen aan toekomstige generaties. Een begin van een inventarisatie is ondernomen door Pommée en Baris (1996) en Pommée (1998), maar zij maken slechts ten dele een onderscheid tussen de sectoren. In een inventarisatie van een beperkter gedefinieerde kapitaalgoederenvoorraad schatte Verbiest (1997) de totale kapitaalgoederenvoorraad in 1992 op ongeveer vijf maal het BBP. Het aandeel van de overheid hierin bedroeg 94 procent van het BBP. Gegeven de huidige schuldquote van de overheid is het bruto vermogen van de overheid ($OA_0 - \sum FT_0$) dus zeker positief. Gezien de beperkte definitie mag bovendien worden verondersteld dat de bruto vermogenspositie van de overheid in vergelijking met die van de andere sectoren omvangrijk zal zijn.

De balans van het buitenland

De balans van het buitenland is op te vatten als een residuele balans in het stelsel. Volgens deze balans is de som van de vorderingen van de Nederlandse sectoren op het buitenland gelijk aan het gecumuleerde overschot op de lopende rekening van de betalingsbalans ($\sum LR$). De betalingsbalans, zowel de handelsbalans als de kapitaalbalans, is zo op consistente wijze in het stelsel balansen ingebouwd. Per saldo heeft Nederland een vrij omvangrijke vordering op het buitenland, vooral via fondsen en deelnemingen van bedrijven in het buitenland.

De balans van het buitenland is vanuit het oogpunt van overdrachten tussen generaties van belang, omdat in een vergrijzende samenleving de mogelijkheden om via binnenlandse investeringen te sparen voor de kosten van pensioen en zorg om twee redenen begrensd zijn. Bij een investering in binnenlandse bedrijven moet het rendement door toekomstige productiecapaciteit worden gerealiseerd. Als het aanbod van arbeid in een vergrijzende samenleving die toekomstige productiecapaciteit beperkt, zal het rendement op investeringen dalen en de beloning van schaarse arbeid stijgen. Een oplopende (loon)inflatie kan zo de pensioenbesparingen uithollen. Investeringen in economieën met een ander

vergrijzingspad kunnen dan uitkomst bieden. De tweede reden waarom het effect van binnenlandse investeringen beperkt is, is dat extra investeringen extra welvaart genereren en daarmee een hoger aspiratieniveau voor AOW en zorg. Een grotere koek maakt het verdelingsprobleem gemakkelijker, maar lost het niet op. In dit opzicht is het onderscheid tussen omslag en kapitaaldekking minder absoluut dan soms wordt verondersteld.

A.3 HET TIJDSPERSPECTIEF

De relatie tussen de lopende rekening van de betalingsbalans en de netto vermogensposities van de verschillende onderscheiden sectoren komt ook tot uitdrukking in de financieringsvergelijking of macro-economische budgetrestrictie:

$$\sum FT_o + \sum LR = V_g + V_{bd} + V_f + V_b$$

Het stelsel balansen is sluitend, in de zin dat iedere post eenmaal aan de actiefzijde en eenmaal aan de passiefzijde van een balans verschijnt. De bovenstaande macro-economische budgetrestrictie volgt rechtstreeks uit deze opstelling. Deze macro-economische budgetrestrictie illustreert dat het gezamenlijk financieel vermogen van de sectoren gezinnen, bedrijven, fondsen en banken zal toenemen, indien het financieringstekort van de overheid toeneemt of wanneer het saldo op de lopende rekening van de betalingsbalans groter wordt. Gegeven de schuldpositie van de overheid en de betalingsbalans kunnen zich bij herwaarderungen van de financiële activa of bij financiële stromen tussen de verschillende sectoren uitsluitend verschuivingen binnen de (netto) vermogensposities van de onderscheiden sectoren voordoen. Dit is een belangrijke randvoorwaarde in een beschouwing over overdrachten tussen generaties.

In het bovenstaande is het eigen vermogen van bedrijven via de kredietverlening toegerekend aan de eigenaren (gezinnen en fondsen). Als ook het vermogen van de Nederlandsche Bank wordt toegerekend aan de overheid, dan vereenvoudigt de budgetrestrictie tot:

$$\sum FT_o - V_{DNB} + \sum LR = V_g + V_f$$

Het vermogen van gezinnen en fondsen bestaat, afgezien van vorderingen binnen de sector, dus uit vorderingen op de overheid en op het buitenland. Voor de sectoren gezinnen en fondsen is staatsschuld dus zowel een *asset* als een *liability*: het is een vordering die men te zijner tijd zelf moet aflossen. Wie zijn kinderen een staatsobligatie nalaat, draagt dus vooral papier over. Evenzeer volgt uit de macro-budgetrestrictie dat een toename van de overheidsschuld en/of een toename van het overschot op de lopende rekening van de betalingsbalans altijd leidt tot een toename van het netto vermogen van de gezinnen of de fondsen:

$$FT_o + LR = \Delta V_g + \Delta V_f$$

Een AOW-uitkering en een pensioenuitkering zien er op deze balansen dus verschillend uit. Bij een AOW-uitkering vermeerderd het vermogen van een individu en vermindert dat van de overheid. Er is hier dus sprake van een overdracht, die gecompenseerd wordt door een overdracht in tegengestelde richting van een ander individu naar de overheid in de vorm van premiebetaling. Bij een pensioenuitkering groeien van hetzelfde individu de geldelijke activa en verminderen de resterende pensioenaanspraken. Hier is dus sprake van een mutatie binnen een balans, waarbij ook elders ter compensatie een balansverkortings plaatsvindt. In het onderstaande worden op basis van het voorgaande stelsel van balansen vier typen overdrachten onderscheiden, namelijk overdrachten van vermogen, ongebonden overdrachten van inkomen, gebonden overdrachten (waaronder overdrachten in natura) en overdrachten in de vorm van herwaarderingen.

A.4 VERMOGENSOVERDRACHTEN

In de balansopstelling kan bij drie sectoren eigen vermogen worden aangewezen, namelijk bij gezinnen ($V_g + OA_g$), fondsen ($V_f + OA_f$) en overheid ($OA_o - \Sigma Ft_o$). Het eigen vermogen van bedrijven wordt immers via de eigendomsrechten herleid naar gezinnen en fondsen. Het eigen vermogen van de Nederlandse Bank wordt hier bij het overheidsvermogen gerekend, dat van de particuliere banken bij bedrijfsvermogen.

371

De overdracht van vermogen bij gezinnen vindt plaats via erfenissen en schenkingen. Voor een groot deel heeft de vermogensvorming bij gezinnen het karakter van verevening van de consumptiemogelijkheden over de levensloop. Alleen de restjes schieten over voor vererving. Voor een ander deel is vermogen geconcentreerd bij een relatief kleine groep vermogenden, die dit familiekapitaal doorgeven aan jongeren binnen de eigen familiekring. De omvang van nalatenschappen is door het CBS voor het laatst gemeten in 1985. De omvang bedroeg toen 6,7 miljard gulden of 1,6 procent van het BBP. Een deel van de nalatenschappen betreft overdrachten naar achterblijvende partners en wordt dus (nog) niet overgedragen aan volgende generaties. Over de leeftijd van de verkrijger zijn geen gegevens beschikbaar.

Het is duidelijk dat het opgebouwde menselijk en sociaal kapitaal per definitie niet rechtstreeks door vererving kan worden overgedragen, aangezien het bestaat uit de residuele verdien- en zorgcapaciteit van een persoon in zijn of haar leven. Toch wordt zulk kapitaal indirect wel overgedragen via opvoeding en onderwijs. Dit komt terug bij de overdrachten in natura.

Het vermogen in de vorm van pensioenbesparingen bij *fondsen* wordt voor het grootste deel niet overgedragen tussen generaties. Pensioenverplichtingen worden op risicobasis berekend, waarbij het overschot van iemand die jong overlijdt, gebruikt wordt om het tekort te dekken van een ander die lang leeft. Toch dragen fondsen langs vier wegen wel vermogen over tussen generaties.

In de eerste plaats voeren fondsen vaak VUT-regelingen uit die op basis van omslag worden gefinancierd. Hier betalen actieve deelnemers voor degenen die op dit ogenblik van de VUT-regeling gebruik maken. Omdat de VUT-regelingen, ingevoerd in de jaren tachtig en inmiddels op hun retour, slechts voor enkele cohorten gelden, vindt hier een duidelijke overdracht plaats naar de generatie die op dit ogenblik tussen de 55 en 75 jaar oud is.

In de tweede plaats dragen fondsen vermogen over door een doorsneepremie te berekenen voor het opgebouwde pensioenrecht. Hierdoor betaalt een 64-jarige evenveel voor een gulden pensioenrecht als een 25-jarige, terwijl de werkelijke kosten van dit pensioenrecht ongeveer een factor vijf hoger zijn. Zolang een individu een standaard loopbaan volgt, vinden hier geen overdrachten plaats tussen generaties. Als jongere betaalt men een te hoge premie in verhouding tot het opgebouwde recht, als oudere een te lage premie. In een eenvoudige balans van een pensioenfonds met één deelnemer slaat deze overdracht neer in een tijdelijke opbouw van eigen vermogen (V_f). In de meeste gevallen worden echter ook de toekomstige premie-inkomsten en op te bouwen pensioenrechten van de huidige deelnemers op de balans geplaatst. In dat geval wordt geen eigen vermogen langs deze weg gevormd en dus ook niet overgedragen. Wijkt een individu af van de standaard loopbaan, dan is er wel sprake van een overdracht, maar de richting staat niet vast. Men kan deze overdracht zien als analoog aan de verevening van het overlijdensrisico, met dien verstande dat loopbaanontwikkelingen, anders dan overlijden, het gevolg zijn van eigen keuzen en derhalve niet voor een klassieke verzekering in aanmerking komen.

De derde wijze waarop fondsen vermogen overdragen loopt via de indexering van opgebouwde pensioenrechten. De *backservice* via looninflatie in eindloon-systemen is ten dele verrekend in de hierboven genoemde doorsneepremie. Daarnaast is er *backservice* op premievrije en ingegane pensioenrechten. Wanneer het eigen vermogen van fondsen dit toelaat, kunnen ten laste van dit vermogen de pensioenrechten van deelnemers worden verhoogd. Overigens wordt eigen vermogen juist met dit doel gevormd: om een bepaald niveau van pensioenrechten na te streven, zonder daarvoor harde garanties te geven. Afhankelijk van de mate van welvaartsvastheid die men in een pensioenregeling nastreeft, is indexering van pensioenrechten dan wel het nalaten van indexering te zien als een overdracht van jong naar oud dan wel in omgekeerde richting.

Eigen vermogen in een fonds heeft geen duidelijke juridische eigenaar. Er liggen claims op van zowel deelnemers als sponsors. Op het moment dat het eigen vermogen een bestemming krijgt, wordt het overgedragen. Wanneer gekozen wordt voor na-indexering, profiteren specifieke deelnemers. Als de premie wordt verlaagd, profiteren de eigenaren van bedrijven en, voor zover ze expliciet premie betalen, werknemers. Als vermogen wordt teruggegeven aan de onderneming, profiteren vooral de aandeelhouders. Ook wordt eigen vermogen omgezet in pensioenverplichtingen wanneer pensioenregelingen tussentijds

worden aangepast, bijvoorbeeld door een verandering van de pensioenfranchise of door het omzetten van een VUT-regeling in een flexibel pensioen. De netto richting van deze overdracht via de aanwending van het eigen vermogen van fondsen staat dus niet vast.

De laatste overdracht via fondsen bestaat uit het eigen vermogen dat niet aan specifieke actoren wordt overgedragen, maar dat als buffer in het fonds blijft voor slechtere tijden. Zulke buffers stellen fondsen in staat om meer risico's te nemen bij het beleggen van hun vermogen, waardoor op de langere termijn in de regel een hoger rendement zal worden behaald. Uit deze buffers kunnen cohorten voor wie het pensioenvermogen een lager dan verwacht rendement heeft opgeleverd, gecompenseerd worden ten koste van cohorten met een hoog rendement. Deze buffers op zichzelf vormen evenwel een overdracht naar volgende cohorten verzekeren.

Het vermogen van de *overheid* is van ons allemaal. Wie overlijdt levert zijn deel zonder tegenprestatie in, wie geboren wordt ontvangt een welkomstgeschenk in de vorm van het staatsburgerschap. Via dit staatsburgerschap heeft de burger niet alleen deel aan de technische en economische infrastructuur, maar ook aan het sociale kapitaal in de vorm van maatschappelijke samenhang en goed bestuur. Migratiestromen wijzen erop dat dit staatsburgerschap eerder als een lust dan als een last wordt ervaren. Ook draagt de overheid een deel van het vermogen van gezinnen over aan volgende generaties in de vorm van successierecht.

Weliswaar kunnen overdrachten tussen generaties via de overheid (in theorie) worden gemeten. Maar er is geen objectieve norm waaraan die overdrachten kunnen worden getoetst. Degene die de wereld in eigendom geeft aan de huidige generaties hanteert een ander referentieniveau dan degene die de wereld ziet als gepacht van God.

A.5 ONGEBONDEN OVERDRACHTEN

Inkomensoverdrachten vinden plaats tussen gezinnen en overheid, binnen huishoudens en tussen huishoudens onderling. Elk van die overdrachten vindt voor een deel plaats tussen generaties. Inkomensoverdrachten via pensioenfondsen en levensverzekeraars zijn hierboven als vermogensoverdracht aan de orde geweest.

De inkomensoverdrachten *tussen huishoudens en overheid* zijn overdrachten die van het ene huishouden via de overheid naar een ander huishouden vloeien. Op de vertaalslag van huishoudens naar generaties komen we hieronder terug. De toerekeningsproblemen die hierbij aan de orde komen, zijn in beginsel ook van toepassing op de bovengenoemde vermogensoverdrachten. In de praktijk echter zijn ze bij de vermogensoverdrachten van ondergeschikt belang.

De ongebonden overdrachten van de gezinnen aan de overheid bestaan uit de verschillende vormen van directe belastingen en sociale premies. Die van de overheid naar de gezinnen bestaan uit sociale zekerheid. Dit is de overgang van de primaire naar de secundaire inkomensverdeling. Via de Social Accounting Matrix (SAM) van het CBS (Timmerman en Van de Ven 1994) is hierbij in beginsel een uitsplitsing naar verschillende leeftijdsgroepen mogelijk. Het grootste deel van de herverdeling via de sociale zekerheid gebeurt weliswaar binnen de leeftijdsgroep in de actieve levensfase, maar de herverdeling naar leeftijd is substantieel. Van de 83 miljard gulden uitkeringen sociale verzekeringen (excl. ziektekosten) in 1996 ging 35 miljard gulden naar de AOW en 4 miljard naar de VUT. In de arbeidsongeschiktheidsverzekering (incl. ZW f 27 mld.) zit een flink stuk herverdeling van jong naar oud binnen de actieve levensfase.

Echter, niet alle ontvangsten van de overheid zijn afkomstig van de gezinnen. Van de totale belastinginkomsten van de overheid in 1996 (f 179 mld.) kwam 27 miljard van de vennootschapbelasting van de bedrijven; daarnaast kwam 39 miljard gulden binnen uit de niet-belastingopbrengsten van de overheid. Niet alle ontvangsten van de overheid vallen dus aan de gezinnen toe te rekenen. Bovendien geeft de SAM slechts een momentopname. Vanuit het generatieperspectief zou een beeld van de veranderingen in de overdrachten in de tijd wenselijk zijn.

Voor zover de overdrachten tussen gezinnen en overheid aan de verschillende leeftijdsklassen toerekenbaar zijn, kan het *netto profijt* van de overheid voor deze leeftijdscategorieën (index i, j) worden berekenend, waarbij ook de gebonden overdrachten uit paragraaf A.6 kunnen worden meegenomen. Omdat overdrachten via de overheid binnen een integrale begroting plaatsvinden, is het niet mogelijk om voor de sector gezinnen een volledige matrix van overdrachten tussen de verschillende leeftijdscategorieën ($O_{gi, gj}$) op te stellen. Zulke overdrachten zijn alleen meetbaar bij een regeling zoals de AOW, waarbij premies en uitkeringen gelokaliseerd zijn bij elkaar uitsluitende leeftijdsgroepen.

Zowel in het betalende als in het ontvangende huishouden leven individuen van verschillende generaties samen. De toerekening van de inkomensoverdrachten tussen huishoudens en overheid wordt daardoor problematisch. In de meest strikte zin worden de inkomensoverdrachten toegerekend aan degene die als transactiepartner optreedt. Belastingaftrek voor alleenstaand ouderschap bijvoorbeeld wordt aan de ouder toegerekend. De besteding ervan is vervolgens een inkomensoverdracht binnen het huishouden. In de meest opgerekte zin worden inkomensoverdrachten toegerekend aan degene die van de overdracht profiteert. Een inkomensvervangende uitkering bijvoorbeeld wordt ten dele toegerekend aan de kinderen in het huishouden. Voor zover cijfermateriaal beschikbaar is, kunnen huishoudens in het algemeen alleen onderscheiden worden naar de leeftijd van de hoofdkostwinner.

Het voorbeeld van de alleenstaande ouderaftrek laat ook zien dat het onderscheid tussen gebonden en ongebonden overdrachten vaak willekeurig is. In tegenstelling tot de alleenstaande ouderaftrek is de AKW een gebonden overdracht.

Inkomensoverdrachten *binnen huishoudens* blijven in een stelsel van macro-economische balansen geheel buiten beeld. De inkomsten van huishoudens lopen vooral via de kostwinner en het inkomen van de werkende partner. Inkomens van kinderen zijn naar verhouding gering. Als zulke inkomens aanwezig zijn, worden ze slechts in zeer beperkte mate aangewend ter bekostiging van het huishouden. Pott-Buter en Groot (1987) hebben een groot aantal onderzoeksmethoden vergeleken en komen tot de conclusie dat huishoudens per kind 10 à 20 procent van het huishoudinkomen besteden. In het algemeen wordt gevonden dat oudere kinderen duurder zijn dan jongere en dat de uitgaven voor het eerste kind hoger zijn dan voor een volgend. De vraag is echter of deze uitgaven als een overdracht aan kinderen dan wel als consumptie van de ouders moeten worden beschouwd. Van Praag en Plug (1993) menen op basis van de inkomenswaarderingsmethode dat de aanwezigheid van kinderen in een huishouden via immateriële opbrengsten welvaartsverhogend werkt.

Inkomensoverdrachten *tussen huishoudens* bestaan uit alimentaties en financiële ondersteuning. In de statistiek zijn deze niet te onderscheiden van schenkingen die hierboven als vermogensoverdracht werden gedefinieerd. In het SEP (Sociaal-economisch Panelonderzoek, Lemmens 1988) wordt voor 1986 voor de genoemde posten een totaal van 3 miljard gulden per jaar (circa 3/4 % BBP) gemeten. Deze gegevens wijken enigszins af van de belastinggegevens. Grote schenkingen kunnen in de steekproef van het SEP gemist worden; daarentegen worden kleine schenkingen die niet bij de belasting hoeven te worden aangegeven wel waargenomen. Uit deze statistiek (zie tabel A.1) kan worden afgeleid dat overdrachten tussen huishoudens per saldo gaan van oudere naar jongere generaties. Hiermee stroomt een klein deel van overdrachten zoals de AOW terug naar jongeren.

Tabel A.1 Saldo interhuishoudelijke overdrachten, naar leeftijd hoofd huishouden, 1986.
Gemiddelde bedragen x 1000.

leeftijd	% huishoudens	gemiddeld bedrag	in % netto-inkomen huishouden
16-24	28	3,3	20
25-44	13	2,1	5
45-64	20	-3,3	-7
65+	9	-7,3	-21

Bron: Lemmens (1988)

De financiële overdrachten laten zich dus niet volledig kwantificeren. Wel is het mogelijk om een indruk van de omvang van deze overdrachten te geven.

A.6 GEBONDEN OVERDRACHTEN

Net als in de vorige paragraaf worden gebonden overdrachten onderscheiden tussen gezinnen en overheid, binnen huishoudens en tussen huishoudens onderling.

Gebonden overdrachten *van de overheid naar gezinnen* zijn ten dele meetbaar.² Het gaat hierbij om het zogeheten ‘Profijt van de overheid’ en daarmee om de overgang van de secundaire naar de tertiaire inkomensverdeling. Het Sociaal en Cultureel Planbureau (Pommer en Ruitenbergh 1994) heeft hiernaar onderzoek verricht op huishoudensniveau. Net als in de vorige paragraaf stuit een toedeling naar leeftijdsgroepen op problemen. Ook zijn niet alle gebonden overdrachten in de praktijk aan individuele huishoudens toerekenbaar. In tabel A.2 is het toerekenbare deel van de gebonden overdrachten (ongeveer 60%) weergegeven. Het valt op dat het totale profijt van gebonden overheidsuitgaven veel minder scheef is verdeeld naar de leeftijd van het hoofd van het huishouden dan het profijt op onderdelen. De uitgaven voor gezondheidszorg en maatschappelijke dienstverlening komen vooral ten goede aan ouderen, maar over het geheel genomen is het profijt van ouderen lager dan gemiddeld. Een oorzaak hiervoor zou kunnen zijn dat AWBZ-uitkeringen en subsidies voor bejaardenouderen niet konden worden toegerekend aan individuele huishoudens. Het hoge profijt in de categorie 40-49 jaar is vooral toe te schrijven aan onderwijsuitgaven, waarvan mag worden aangenomen dat ze ten goede komen aan de kinderen in de betreffende huishoudens. Ook zijn er gebonden overdrachten van gezinnen naar de overheid in de vorm van BTW, accijnzen enzovoort.

Tabel A.2 Profijt van de toerekenbare gebonden overheidsuitgaven naar leeftijd van het hoofd van het huishouden, guldens per huishouden, 1991

	totaal	18-26	27-39	40-49	50-64	65-74	75+
totaal uitgaven	6431	4281	6731	11405	5071	5553	4760
onderwijs	3274	3027	3440	7596	2235	232	7
<i>basis & speciaal</i>	1145	37	2544	2607	221	6	0
12-17 jr	711	15	480	2970	450	0	0
18-26 jr ^{a)}	718	2834	202	70	6	11	0
<i>partieel</i>	95	142	117	151	37	1	7
studiefinanciering	461	0	35	1179	1391	212	0
tegemoetkoming studiekosten	38	0	22	157	29	0	0
AKW 16-17 jr	106	0	41	462	99	0	0
gezondh. & maatsch dienstverlening	874	-193	434	396	482	3107	4471
ZFW	365	-208	74	353	236	1627	1667
wettelijke bijdragen	0	-69	-178	-304	-156	823	720
gezinsverzorging	203	1	103	75	218	326	1236
overige maatsch. dienstverlening	306	83	435	273	184	331	848
volkshuisvesting	1638	564	2156	2048	1881	1707	1603
huursubsidie	239	94	231	206	239	434	515
object subsidie huur	671	361	876	575	640	892	900
steun eigen woning	103	41	273	96	25	24	3
huurwaardevoordeel	626	68	776	1171	977	359	184
openbaar vervoer	451	574	413	541	322	665	0
cultuur & recreatie	501	330	568	980	421	274	186

a) De onderwijsuitgaven voor 18-26 jarigen zijn geheel aan de betreffende leeftijdsgroep toegerekend, ook voor thuiswonende studenten.

Bron: SCP

Met de gebonden uitgaven is het beeld van de herverdeling naar leeftijd nog steeds verre van compleet. Ongeveer drie kwart van de overheidsuitgaven anders dan sociale uitkeringen kan niet aan individuele gezinnen toegeschreven worden. Te denken valt daarbij aan de uitgaven voor openbaar bestuur, defensie, rechtshandhaving, ontwikkelingshulp enzovoort. Het netto profijt van diverse leeftijdsgroepen is zeer gevoelig voor de keuze om zulke uitgaven buiten beschouwing te laten dan wel hoofdelijk om te slaan. Dit komt aan de orde in hoofdstuk 4 van dit rapport.

Ook relevant in dit verband is de betekenis die via het begrotingstekort gefinancierde overheidsuitgaven en rentebetalingen op de overheidsschuld hebben voor de overdrachten tussen generaties. De cruciale vraag hierbij is of zulke uitgaven als investeringen dan wel als consumptie zijn aan te merken. Juist omdat het overheidsvermogen moeilijk meetbaar is, is de verleiding groot om consumptieve overheidsuitgaven voor te stellen als investeringen. Als dat laatste namelijk het geval is, vindt een overdracht plaats van kapitaalgoederen naar toekomstige generaties en is een financiering via het begrotingstekort, die ten laste komt van die generaties, gemakkelijker te rechtvaardigen.

Niet-financiële overdrachten *binnen huishoudens* zijn verreweg het moeilijkst meetbaar. Hierbij valt vooral te denken aan immateriële overdrachten zoals tijd die is besteed aan opvoeding en zorg voor ouderen. Vooral via opvoeding en onderwijs wordt het menselijk kapitaal van de nieuwe generatie gevormd. Ook wanneer via bijvoorbeeld tijdbestedingsonderzoek deze overdrachten in kaart worden gebracht, blijft de filosofische vraag of de ‘genetische potentie’ een overdracht is dan wel een onvervreemdbaar individueel eigendom (zie de opmerkingen hierover bij de balans van de overheid). Zo blijken zelfs de *nature-nurture* discussie en de vraag of opvoeding plaats vindt door ouders en onderwijzers dan wel door de peergroep van belang voor de niet-financiële overdrachten tussen generaties.

En ten slotte zijn er niet-financiële overdrachten *tussen huishoudens* in de vorm van vrijwilligerswerk en informele zorg. Ook bij het vrijwilligerswerk doen zich in een aantal gevallen problemen voor bij de toerekening van profijt ervan aan generaties. Vrijwilligerswerk in de bejaardenzorg laat zich gemakkelijk toerekenen, in een voetbalclub wordt het al lastiger en bij een politieke partij is het onmogelijk.

A.7 OVERDRACHTEN IN DE VORM VAN HERWAARDERINGEN

Een laatste vorm van overdrachten tussen generaties vindt plaats via herwaardering van de verschillende vermogensgrootheden. Vooral op de langere termijn die bij overdrachten tussen generaties van belang is, kunnen deze herwaarderingen aanzienlijk zijn. Tegelijk zijn deze overdrachten ook buitengewoon moeilijk te kwantificeren. Een aantal voorbeelden hieronder maakt dat duidelijk.

Toen de gezondheidsrisico's van het gebruik van asbest nog onbekend waren, kon hiermee geen rekening gehouden worden bij de waardering van activa. Asbest werd gewaardeerd op onder andere zijn brandwerende eigenschappen. Na het bekend worden van de gezondheidsrisico's verliezen gebouwen waarin asbest verwerkt is, een deel van hun economische waarde. Hoe hoger de eisen die worden gesteld aan het veilig verwijderen van asbest, des te groter de kans dat een gebouw van een *asset* tot een *liability* wordt. Onbekende risico's zijn per definitie niet berekenbaar (Nieuwe risico's, 1998). De cruciale vraag is of er voldoende inspanningen zijn gedaan om onbekende risico's bekend te maken. Risico kan niet volledig worden uitgebannen.

Tijdens de oliecrisis van eind jaren zeventig werd plotseling duidelijk dat het westen erg afhankelijk was voor olie-import uit een beperkt aantal landen. De olieprijs steeg sterk en daarmee de waarde van de voorraden. Voor Nederland stond tegenover de duurdere import een waardestijging van het aanwezige aardgas. In de loop van de jaren tachtig werd de afhankelijkheid van de OPEC-landen geringer doordat exploitatie elders op de wereld door de hogere olieprijs lonend werd. Hierdoor, en doordat steeds nieuwe exploitabele voorraden werden aangetoond, daalde de olieprijs weer. Tegelijk bleek het aanbod uit de traditionele olielanden door de lagere prijs niet af te nemen, maar juist toe te nemen, omdat deze landen voor hun inkomsten sterk van de olie-export afhankelijk zijn. Zowel de prijsvorming als de omvang van de aangetoonde voorraden hebben een grote invloed op de waardering. Op de lange termijn zijn de effecten nog dramatischer. Zo maakte de exploitatie van olie en gas de steenkool- en turfvoorraden nagenoeg waardeloos. Niet uitgesloten is dat de nu hoog gewaardeerde energievoorraden eenzelfde lot ondergaan en dat nu lelijke boortorens ooit de status krijgen van industrieel monument.

Ook de niveaus voor een aanvaardbare levensstandaard veranderen voortdurend. Gemeten naar de normen van de jaren vijftig, toen de AOW werd geïntroduceerd, is het huidige koopkrachtniveau van de AOW zeer luxueus. Gemeten naar de huidige normen van jongeren is het eerder een karig niveau (zie Uitgaven aan AOW; een verdelingsprobleem: par. 7.2.2; 7.4). De normen in de tijd waarin men premie betaalt verschillen van die in de tijd waarin men uitkeringsgerechtigd is. Om bijdrage en profijt op een noemer te brengen kan men zowel uitgaan van de contante waarde op een bepaald ogenblik als van het equivalent in arbeidsuren. Het laatste houdt rekening met de groei in arbeidsproductiviteit. De keuze van de discontovoet in de contante waardeberekening beïnvloedt dus de waardering. In hoofdstuk 5 van dit rapport komt dit uitgebreider aan de orde.

Investerings in onderzoek en ontwikkeling (O&O) met een goed rendement zullen tot gevolg hebben dat het technologiekapitaal en daarmee de waarde van de bedrijven toeneemt. Deze waarde werd toegerekend aan de eigenaren. Dit resulteert in een toename van de desbetreffende balanspost aan de actiefzijde van de sectoren gezinnen en fondsen, zodat hierdoor het financieel vermogen toeneemt ($OA_{bd} \uparrow \Rightarrow K_{g,bd} \uparrow; K_{f,bd} \uparrow$). Ook het 'overig actief' van de overheid neemt toe door de *spin-off*. Er wordt dus kapitaal gecreëerd (zie hfdst. 10).

Herwaarderingen kunnen ten slotte ook direct met de vergrijzingsproblematiek te maken hebben. Binnen afzienbare tijd zal het aanbod van arbeid in westerse landen gaan stagneren. Hoewel Nederland relatief snel vergrijst, heeft het hierbij nog enig uitstel. Door de lage participatiegraad is er immers nog ruimte om de terugloop in jong arbeidsaanbod te compenseren door meer arbeid van vrouwen en later uittreden. Krapte op de arbeidsmarkt kan via stijgende lonen productiecapaciteit onrendabel maken en inflatie genereren. Daardoor wordt de waarde van pensioenbesparingen aangetast en stijgen de kosten van de arbeidsintensieve diensten waarvan vooral ouderen afhankelijk zijn. Meer hierover is te vinden in hoofdstuk 5.

Huidige generaties kunnen de nu aanwezige kapitaalvoorraad alleen waarderen met hun eigen maatstaven. Dat ontslaat ze evenwel niet van de verplichting op verantwoordelijke wijze vooruit te zien, zoals het voorbeeld van het onderzoek naar de schadelijke werking van asbest aantoont. Als toekomstige generaties andere maatstaven aanleggen, zullen ze hun erfenis hoger of juist lager waarderen. Dat is een zaak voor toekomstige generaties. De huidige generatie moet de vraag beantwoorden wat zij waardevol vindt om na te laten. Zij kan daarover in onderhandeling treden met de aankomende generatie, die eigen, afwijkende waarderingen heeft. De aankomende generatie zal zijn waarderingen mede baseren op haar voorkeuren voor wat zij op haar beurt wil nalaten.

NOTEN

- 1 De notatie is zoveel mogelijk ontleend aan hetgeen in Nederland gebruikelijk is en waar nodig met bijpassende symbolen aangevuld. Dit stelsel is in beginsel ontleend aan de boekhoudkundige beschrijving van de monetaire samenhang in de economie. Vermeld zij dat het monetaire blok van het macro-economische beleidsmodel van de Nederlandsche Bank, MORKMON, ook op een dergelijk stelsel balansen gebaseerd is (zie Fase, Kramer en Boeschoten 1990 en ook Compayen en Den Butter 1991). Fondsen omvatten zowel pensioenfondsen als levensverzekeraars. Banken (incl. de Nederlandsche Bank) staan hier uitsluitend voor hun functie als geldscheppende instellingen; voor het overige zijn ze te beschouwen als bedrijven. Sociale fondsen worden tot de overheid gerekend.
- 2 Er zijn diverse meetproblemen: er kan geen onderscheid gemaakt worden tussen een overdracht en een internalisering van een extern effect; het is de vraag of de ontvanger er dezelfde waarde aan hecht (merit-goederen); gedragseffecten als reactie op subsidies kunnen niet verrekend worden (Pommer en Ruitenberg 1994).

RAPPORTEN AAN DE REGERING

Eerste raadsperiode (1972-1977)

- 1 Europese Unie*
- 2 Structuur van de Nederlandse economie*
- 3 Energiebeleid
Gebundeld in één publicatie (1974)*
- 4 Milieubeleid (1974)*
- 5 Bevolkingsgroei (1974)*
- 6 De organisatie van het openbaar bestuur (1975)*
- 7 Buitenlandse invloeden op Nederland: Internationale migratie (1976)*
- 8 Buitenlandse invloeden op Nederland: Beschikbaarheid van wetenschappelijke en technische kennis (1976)*
- 9 Commentaar op de Discussienota Sectorraden (1976)*
- 10 Commentaar op de nota Contouren van een toekomstig onderwijsbestel (1976)*
- 11 Overzicht externe adviesorganen van de centrale overheid (1976)*
- 12 Externe adviesorganen van de centrale overheid (1976)*
- 13 Maken wij er werk van? Verkenningen omtrent de verhouding tussen actieven en niet-actieven (1977)*
- 14 Interne adviesorganen van de centrale overheid (1977)*
- 15 De komende vijftienvintig jaar – Een toekomstverkenning voor Nederland (1977)*
- 16 Over sociale ongelijkheid – Een beleidsgerichte probleemverkenning (1977)*

Tweede raadsperiode (1978-1982)

- 17 Etnische minderheden (1979)*
 - A. Rapport aan de Regering
 - B. Naar een algemeen etnisch minderhedenbeleid?
- 18 Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)*
- 19 Beleidsgerichte toekomstverkenning
Deel1: Een poging tot uitlokking (1980)*
- 20 Democratie en geweld. Probleemanalyse naar aanleiding van de gebeurtenissen in Amsterdam op 30 april 1980*
- 21 Vernieuwingen in het arbeidsbestel (1981)*
- 22 Herwaardering van welzijnsbeleid (1982)*
- 23 Onder invloed van Duitsland. Een onderzoek naar gevoeligheid en kwetsbaarheid in de betrekkingen tussen Nederland en de Bondsrepubliek (1982)*
- 24 Samenhangend mediabeleid (1982)*

* Uitverkocht

Derde raadsperiode (1983-1987)

- 25 Beleidsgerichte toekomstverkenning
Deel 2: Een verruiming van perspectief (1983)*
- 26 Waarborgen voor zekerheid. Een nieuw stelsel van sociale zekerheid in hoofdlijnen (1985)
- 27 Basisvorming in het onderwijs (1986)
- 28 De onvoltooide Europese integratie (1986)
- 29 Ruimte voor groei. Kansen en bedreigingen voor de Nederlandse economie in de komende tien jaar (1987)
- 30 Op maat van het midden- en kleinbedrijf (1987)
Deel 1: Rapport aan de Regering;
Deel 2: Pre-adviezen
- 31 Cultuur zonder grenzen (1987)*
- 32 De financiering van de Europese Gemeenschap. Een interimrapport (1987)
- 33 Activerend arbeidsmarktbeleid (1987)
- 34 Overheid en toekomstonderzoek. Een inventarisatie (1988)

Vierde raadsperiode (1988-1992)

- 35 Rechtshandhaving (1988)
- 36 Allochtonenbeleid (1989)
- 37 Van de stad en de rand (1990)
- 38 Een werkend perspectief. Arbeidsparticipatie in de jaren '90 (1990)
- 39 Technologie en overheid (1990)
- 40 De onderwijsverzorging in de toekomst (1991)
- 41 Milieubeleid. Strategie, instrumenten en handhaafbaarheid (1992)
- 42 Grond voor keuzen. Vier perspectieven voor de landelijke gebieden in de Europese Gemeenschap (1992)
- 43 Ouderen voor ouderen. Demografische ontwikkelingen en beleid (1993)

Vijfde raadsperiode (1993-1997)

- 44 Duurzame risico's. Een blijvend gegeven (1994)
- 45 Belang en beleid. Naar een verantwoorde uitvoering van de werknemersverzekeringen (1994)
- 46 Besluiten over grote projecten (1994)
- 47 Hoger onderwijs in fasen (1995)
- 48 Stabiliteit en veiligheid in Europa. Het veranderende krachtenveld voor het buitenlands beleid (1995)
- 49 Orde in het binnenlands bestuur (1995)
- 50 Tweedeling in perspectief (1996)
- 51 Van verdelen naar verdienen. Afwegingen voor de sociale zekerheid in de 21e eeuw (1997)
- 52 Volksgezondheidszorg (1997)
- 53 Ruimtelijke-ontwikkelingspolitiek (1998)
- 54 Staat zonder land. Een verkenning van bestuurlijke gevolgen van informatie- en communicatietechnologie (1998)

VOORSTUDIES EN ACHTERGRONDEN

Hieronder worden de publicaties uit de WRR-serie Voorstudies en achtergronden opgesomd vanaf de vierde raadsperiode. Een volledig overzicht van de voorstudies is beschikbaar op de WRR-website (<http://www.wrr.nl>) of aan te vragen bij het bureau van de WRR (070 - 356 46 25).

Vierde raadsperiode (1988-1992)

- V63 Milieu en groei. Verslag van een studiedag op 11 februari 1988 (1988)
- V64 De maatschappelijke gevolgen van erfelijkheidsonderzoek. Verslag van een conferentie op 16-17 juni 1988 (1988)
- V65 H.F.L. Garretsen, H. Raat (1989) Gezondheid in de vier grote steden
- V66 P. de Grauwe e.a. (1989) De Europese Monetaire Integratie: vier visies
- V67 Th. Roelandt, J. Veenman (1990) Allochtonen van school naar werk
- V68 W.H. Leeuwenburgh, P. van den Eeden (1990) Onderwijs in de vier grote steden
- V69 M.W. de Jong, P.A. de Ruijter (red.) (1990) Logistiek, infrastructuur en de grote stad
- V70 C.A. Bartels, E.J.J. Roos (1990) Sociaal-economische vernieuwing in grootstedelijke gebieden
- V71 W.J. Dercksen (ed.) (1990) The Future of Industrial Relations in Europe. Proceedings of a conference in honour of prof. W. Albeda
- V72 Sociaal-economische gezondheidsverschillen en beleid; preadviezen (1991)
- V73 F.J.P.M. Hoefnagel (1992) Cultuurpolitiek: het mogen en moeten
- V74 K.W.H. van Beek, B.M.S. van Praag (1992) Kiezen uit sollicitanten. Concurrentie tussen werkzoekenden zonder baan
- V75 Jeugd in ontwikkeling. Wetenschappelijke inzichten en overheidsbeleid (1992)
- V76 A.M.J. Kreukels, W.G.M. Salet (ed.) (1992) Debating institutions and Cities. Proceedings of the Anglo Dutch Conference on Urban Regeneration
- V77 H.R. van Gunsteren en P. den Hoed (1992) Burgerschap in praktijken
- V78 F. Bletz, W. Dercksen and K. van Paridon (ed.) (1993) Shaping Factors for the Business Environment in the Netherlands after 1992
- V79 N.T. Bischoff, R.H.G. Jongman (1993) Development of Rural Areas in Europe. The Claim for Nature
- V80 Verslag en evaluatie van de vierde raadsperiode (1993)
- V81 F.J.P.M. Hoefnagel m.m.v. H.G.M. Hendriks en M.D. Verdaasdonk (1993) Het Duitse Cultuurbeleid in Europa

Vijfde raadsperiode (1993-1997)

- V82 W.J. Dercksen e.a. (1993) Beroepswijs onderwijs. Ontwikkelingen en dilemma's in de aansluiting van onderwijs en arbeid
- V83 W.G.M. Salet (1994) Om recht en staat. Een sociologische verkenning van sociale, politieke en rechtsbetrekkingen
- V84 J.M. Bekkering (1994) Private verzekering van sociale risico's
- V85 C. Lambers, D.A. Lubach, M. Scheltema (1994) Versnelling juridische procedures grote projecten
- V86 СНОВ (1995) Aspecten van hoger onderwijs. Een internationale inventarisatie
- V87 T. van der Meij e.a. (1995) Ontwikkelingen in de natuur. Visies op de levende natuur in de wereld en scenario's voor het behoud daarvan
- V88 L. Hagendoorn e.a. (1995) Etnische verhoudingen in Midden- en Oost-Europa
- V89 H.C. Posthumus Meyjes, A. Szász, Christoph Bertram, W.F. van Eekelen (1995) Een gedifferentieerd Europa
- V90 J. Rupnik e.a. (1995) Challenges in the East
- V91 J.P.H. Donner (rapporteur) (1995) Europa, wat nu?
- V92 R.M.A. Jansweijer (1996) Gouden bergen, diepe dalen: de inkomensgevolgen van een betaalbare oudedagsvoorziening
- V93 W. Derksen, W.A.M. Salet (red.) (1996) Bouwen aan het binnenlands bestuur

- V94 seo/Intomart (1996) Start-, slaag- en faalkansen van hoger opgeleide startende ondernemers
- V95 L.J. Gunning-Schepers, G.J. Kronjee and R.A. Spasoff (eds.) (1996) Fundamental Questions about the Future of Health Care
- V96 H.B.G. Ganzeboom en W.C. Ultee (red.) (1996) De sociale segmentatie van Nederland in 2015
- V97 J.C.I. de Pree (1997) Grenzen aan verandering. De verhouding tussen reorganisatie en structuurprincipes van het binnenlands bestuur
- V98 M.F. Gelok en W.M. de Jong (1997) Volatilisering in de economie
- V99 A.H. Kleinknecht, R.H. Oostendorp, M.P. Pradhan (1997) Patronen en economische effecten van flexibiliteit in de Nederlandse arbeidsverhoudingen
- V100 J.P.H. Donner (1998) Staat in beweging
- V101 W.J. Vermeulen, J.F.M. van der Waal, H. Ernste, P. Glasbergen (1997) Duurzaamheid als uitdaging. De afweging van ecologische en maatschappelijke risico's in confrontatie en dialoog
- V102 W. Zonneveld en A. Faludi (1998) Europese integratie en de Nederlandse ruimtelijke ordening
- V103 Verslag en evaluatie van de vijfde raadsperiode (1998)

Zesde raadsperiode (1998-2002)

- V104 Krijn van Beek (1998) De ondernemende samenleving. Een verkenning van maatschappelijke verandering en implicaties voor beleid
- V105 W. Derksen et al. (1999) Over publieke en private verantwoordelijkheden
- V106 Henk C. van Latesteijn (1999) Land use in Europe. A methodology for policy oriented future studies

Overige publicaties

- Voer de eenheid van beleid. Beschouwingen ter gelegenheid van vijftig jaar Ministerie van Algemene Zaken (1987)
- Eigentijds burgerschap. WRR-publicatie onder leiding van H.R. van Gunsteren (1992)
- Mosterd bij de maaltijd. 20/25 jaar WRR (1997)

