

Verantwoord generatiebewust beleid

1 Inleiding

Regeren is vooruitzien, maar de toekomst is onzeker. Generatiebewust beleid vraagt om een brede en evenwichtige informatie- en analysebasis om deze onzekerheid te reduceren. De bestaande analyses van financiële houdbaarheid vormen hiervoor een belangrijke bouwsteen. Deze nota heeft tot doel helder en duidelijk te maken hoe de begrippen financiële houdbaarheid en generatiebewust beleid zich conceptueel tot elkaar verhouden (§2). Vervolgens gaat de nota in op de kwaliteiten en beperkingen van de vergrijzingssommen van het CPB¹, waarbij bijzondere aandacht wordt besteed aan de effecten van klimaatverandering op financiële houdbaarheid (§3 en §4). Tot slot verkent de notitie (§5), mede op basis van gesprekken met de planbureaus, hoe te bevorderen dat bij politieke beslismomenten goede beleidsinformatie beschikbaar is over de verschillende vormen van generatiebewust beleid (financieel, economisch, sociaal en ecologisch), de samenhang daartussen en financiële houdbaarheid.

2 Generatiebewust beleid en financiële houdbaarheid

2.1 Generatiebewust beleid

Welzijn voor nu en later

Volgens de utilitarist Jeremy Bentham is het doel van beleid het grootste geluk voor het grootste aantal mensen ter bereiken. Het Brundtland-rapport² voegt hieraan toe dat de behoeftebevrediging van huidige generaties niet ten koste mag gaan van die van toekomstige generaties³. Zowel Bentham als Brundtland gaan uit van een zeer brede definitie van geluk en behoeftebevrediging: naast materiële welvaart spelen ook veiligheid, zekerheid, geborgenheid, schone lucht en kwaliteit van leven een belangrijke rol. De waarde van de inzichten van Brundtland is, dat het lot van opeenvolgende generaties op vele wijzen met elkaar is verbonden. De komende generatie erft zowel positieve als negatieve zaken, zoals de staatsschuld, de beschikbaarheid van schone lucht, schoolgebouwen, ziekenhuizen, infrastructuur, dijken, sociaal kapitaal en kennis.

¹ CPB, 2006, *Ageing and the sustainability of Dutch Public Finances*, CPB bijzondere publicatie 61.

² World Commission on Environment and Development, 1987, *Our Common Future*.

³ Dit inzicht gaat terug op het werk van Hennisman: Hennisman, P., 1945, *Economisch Motief en Economisch Principe*.

Generatiebewust beleid is keuzes maken

Eén van de favoriete uitspraken van de econoom Milton Friedman was: *there is no such thing as a free lunch*.⁴ Deze uitspraak geldt onverkort voor generatiebewust beleid. Generatiebewust beleid impliceert het maken van keuzes en een afgewogen aanwending van schaarse middelen. Meer investeren in onderwijs kan bijdragen aan de welvaart van toekomstige generaties, maar brengt financiële kosten met zich mee voor de huidige generatie. Minder investeren in waterveiligheid speelt financiële middelen vrij voor de huidige generatie, maar brengt de waterveiligheid voor toekomstige generaties in gevaar.

Het simpele feit dat er geen gratis lunch is neemt niet weg dat verschillende lunches aanzienlijk in prijs kunnen verschillen. Verstandig beleid kan bijdragen aan het verhogen van het welzijn van huidige en toekomstige generaties. Voor een deel kunnen verstandige beleidsopties geïdentificeerd worden op basis van economische analyses. Als de aanleg van een dijk voor één miljoen euro de verwachte toekomstige kosten van overstromingen met tien miljoen euro vermindert, dan is er sprake van een economisch rendabele investering, los van de vraag wie uiteindelijk de rekening betaalt.

Box 1: Kernbegrippen

- Welvaart: Formeel is welvaart de mate waarin behoeften met beschikbare middelen kunnen worden bevredigd. In de praktijk wordt vaak een nauwere invulling aan het begrip gegeven door welvaart gelijk te stellen aan het economische nut dat actoren ontfangen aan de consumptie van goederen en diensten. Als reactie hierop is de term "brede welvaart" in zwang gekomen, die het formele welvaartbegrip door toevoeging van een adjectief weer in ere herstelt. In deze brief wordt de enge definitie van welvaart gehanteerd.
- Welzijn: Hier wordt uitgegaan van de behoeftebevrediging in de breedste zin van het woord. In deze brief worden de termen welzijn, brede welvaart en geluk als synoniemen gebruikt.
- Financiële houdbaarheid. Deze term heeft betrekking op de lange termijn ontwikkeling van de overheidsfinanciën. Financiële houdbaarheid betekent dat de huidige en toekomstige financiële verplichtingen van de overheid gedekt worden door huidige vermogens en toekomstige inkomsten (intertemporele budgetrestrictie). Financiële houdbaarheid bij ongewijzigd beleid betekent dat het huidige beleid voortgezet kan worden zonder dat de overheidsfinanciën ontsporen.
- Duurzaamheid. Duurzame ontwikkeling vereist een evenwicht tussen economische, sociaal-culturele en ecologische aspecten van beleid om te voorkomen dat ongewenste effecten worden afgewenteld op toekomstige generaties. De focus ligt hierbij op het op peil houden van de voorraden ecologische, sociaal en menselijk kapitaal.
- Generatiebewust beleid. In de meest brede definitie is dit beleid waarbij rekening wordt gehouden met de effecten op toekomstige generaties. Strenger gedefinieerd is generatiebewust beleid gericht op het optimaliseren van de welzijnsniveaus van en de welzijnsverdeling over huidige en toekomstige generaties. In deze brief wordt de strenge definitie gehanteerd.

Breed welvaartsbegrip is leidend

⁴ Milton Friedman, 1977, *There's No Such Thing as a Free Lunch*.

Op basis van een zuiver financiële kosten-batenanalyse kunnen verstandige opties voor beleid worden geïdentificeerd. Deze stelling mag echter niet worden omgedraaid. Het geluk van mensen en generaties is namelijk van meer afhankelijk dan alleen materiële welvaart. Zaken als klimaat en milieu, een evenwichtige inkomensverdeling, inkomenszekerheid en sociale cohesie hebben een waarde die uitstijgt boven hetgeen er vanuit een smal economisch begrippenkader over gezegd kan worden. Verstandig generatiebewust beleid omvat dus ook beleidsmaatregelen die vanuit een (smal) economisch perspectief niet te rechtvaardigen zijn, maar niettemin een positief maatschappelijk rendement kennen. Met andere woorden: generatiebewust beleid dient gemotiveerd te worden vanuit een breed welvaartsbegrip, waarin idealiter alle factoren worden meegenomen die het geluk van huidige en toekomstige generaties beïnvloeden.

Kapitaalbenadering

De laatste jaren wordt internationaal en nationaal in toenemende mate gepoogd de verschillende componenten van het brede welvaartsbegrip meetbaar te maken. Dit gebeurt veelal op basis van een kapitaalbenadering⁵. In deze aanpak worden verschillende vormen van kapitaal onderscheiden (economisch, menselijk, natuurlijk en sociaal). De kapitaaltvormen zijn de verschillende ‘assets’ die de maatschappij tot haar beschikking heeft. Het zijn voorraden (*stocks*) die door middel van stroomgrootheden, zoals investeringen en afschrijvingen, groter of kleiner kunnen worden.

In het vervolg van deze brief wordt gekozen voor een benadering die het optimaliseren van de welzijnsniveaus van en de welzijnsverdeling over huidige en toekomstige generaties als uitgangspunt kiest (zie ook box 1). In deze benadering blijven de verschillende kapitaalvoorraden wel belangrijk. Het accent ligt echter op de welzijnseffecten die voortvloeien uit het “vruchtgebruik” van deze voorraden door verschillende generaties, en niet primair op de voorraden zelf. In paragraaf 5 wordt nog wel kort stilgestaan bij de kapitaalbenadering, in het kader van de zogenoemde duurzaamheidsmonitor.

2.2 Financiële houdbaarheid

Financiële houdbaarheid: de intertemporele budgetrestrictie

De term ‘financiële houdbaarheid’ heeft betrekking op de lange termijn ontwikkeling van de overheidsfinanciën. Het handelen van de overheid is, net als voor burgers en bedrijven, gebonden aan financiële randvoorwaarden. Over de lange termijn moet het kasboekje van de overheid in evenwicht zijn. Tegenover elke euro aan uitgaven dient (ooit) een euro aan inkomsten te staan. Technisch gezegd: er dient voldaan te worden aan de intertemporele budgetrestrictie⁶. Schaarheid van financiële middelen dwingt tot

⁵ Het betreft een gezamenlijk project van de VN, de OESO en Eurostat om statistieken voor duurzame ontwikkeling te ontwerpen.

⁶ Hiermee wordt bedoeld dat de huidige en toekomstige verplichtingen van de overheid gedekt worden door huidige en toekomstige aanspraken. Dit betekent niet dat de staatsschuld moet worden afgebouwd naar nul.

keuzes. Belangrijke vragen ten aanzien van de overheidsbestedingen en belastingen zijn dus hoeveel geld wanneer op welke wijze bij wie wordt opgehaald en hoe en wanneer dit geld wordt uitgeven.

Financiële houdbaarheid onder druk

Door de vergrijzing en het teruglopen van de aardgasbaten is financiële houdbaarheid eens te meer belangrijk. Door oplopende kosten voor zorg en AOW nemen de overheidsuitgaven toe, terwijl de inkomsten uit Slochteren afnemen. Als niets wordt gedaan, dan wordt niet voldaan aan de intertemporele budgetrestrictie en zullen de overheidsfinanciën ontsporen. Om dit te voorkomen kan op verschillende momenten (nu of later) aan verschillende knoppen (belasting en/of uitgaven) worden gedraaid.

Financiële houdbaarheid bij ongewijzigd beleid

De timing van overheidsuitgaven en inkomsten heeft belangrijke gevolgen voor de intergenerationele verdeling. Als wordt verondersteld dat toekomstige generaties meer belasting gaan betalen dan zijn de overheidsfinanciën al snel houdbaar. Het CPB gaat daarom uit van financiële houdbaarheid bij ongewijzigd beleid: 'Huidig beleid is houdbaar als het voldoet aan de eis dat het ongewijzigd zou kunnen worden voortgezet zonder dat het overheidsbudget in de toekomst ontspoot'. In deze benadering is houdbaarheid een technische toets op het voldoen aan de intertemporele budgetrestrictie van de huidige publieke arrangementen, gegeven ontwikkelingen in demografie (vergrijzing), participatie en aardgasbaten.

Paragraaf 3 gaat om op de meest recente vergrijzingsstudie van het CPB⁷, de invulling die daarin wordt gegeven aan de term "ongewijzigd beleid" en de consequenties voor intergenerationele verdeling. Paragraaf 5 gaat in op de huidige stand van denken bij het CPB over de invulling van de nieuwe vergrijzingsstudie, die in 2009 of 2010 zal verschijnen.

2.3 Financiële houdbaarheid en generatiebewust beleid

De begrippen generatiebewust beleid en financiële houdbaarheid hebben beide hun waarde, maar ook hun beperkingen. Analyses van financiële houdbaarheid kenmerken zich door een krachtige en gerichte kwantitatieve benadering. Het bereiken van financiële houdbaarheid is een randvoorwaarde voor generatiebewust beleid. De vraag hoe financiële houdbaarheid bereikt wordt (via lastenverzwaring, ombuigingen, participatiebevordering, enz.) en wat daarvan de effecten zijn op het welzijn van huidige en toekomstige generaties is echter minstens zo relevant. Daarom is het van belang dat bij beleidsvorming naast financiële houdbaarheid ook rekening gehouden wordt met (positieve) effecten van (nieuw) beleid op het welzijn van huidige en toekomstige generaties en wanneer deze effecten optreden.

Het begrip generatiebewust beleid is zeer breed. Alle vormen van beleid die van invloed zijn op het welzijn van toekomstige generaties vallen eronder. Dit houdt de blik breed en voorziet in een nuttig integraal

⁷CPB, 2006, *Ageing and the Sustainability of Dutch Public Finances*.

denkkader, maar mist de krachtige analytische en kwantitatieve focus die de analyses van financiële houdbaarheid kenmerkt. Welzijn is moeilijk objectief meetbaar. Welk relatief belang wordt gehecht aan bijvoorbeeld welvaart, een gelijke inkomensverdeling en een schoon milieu is voor een belangrijk deel een politieke kwestie. Ook over het effect van beleid op de verschillende componenten van welzijn is veel onduidelijk. Het gevaar is dat de bijdrage van nieuw beleid aan het welzijn van toekomstige generaties moeilijk cijfermatig kan worden onderbouwd, terwijl de eventuele kosten van dit beleid de opgave van financiële houdbaarheid voelbaar kunnen verzwaren.

Financiële houdbaarheid en generatiebewust beleid zijn verschillende, maar conceptueel geen strijdige begrippen. Een verantwoord generatiebewust beleid voldoet per definitie aan de eis van financiële houdbaarheid. In de praktijk kan er wel een spanning bestaan tussen beide begrippen. Als een generatie investeert in het welzijn van toekomstige generaties is het namelijk denkbaar de rekening gelijkelijk te verdelen over de profiterende generaties (constant netto profijt van de overheid). Dit vereist echter wel dat er voldoende zekerheid is over de (maatschappelijke) baten van deze investeringen.⁸

In een wereld zonder onzekerheid is duidelijk hoe trends en beleid het welzijn van generaties beïnvloeden. In dit ideale geval is van alle beleidsmaatregelen duidelijk of de maatschappelijke baten hoger zijn dan de maatschappelijke kosten. Alle maatregelen met een positieve maatschappelijke kosten-batenanalyse kunnen worden genomen. Het schuldbeleid (vooral belastingbeleid) is vervolgens een instrument dat er voor zorgt dat de gewenste eerlijke verdeling van welzijn over generaties wordt bereikt.

De beschikbaarheid van informatie over de invloed van trends en beleid op het welzijn van generaties is dus een cruciale voorwaarde voor een verantwoord generatiebewust beleid. Het kabinet wil daarom werken aan een verbeterde informatiebasis voor generatiebewust beleid. In dit kader is aan de planbureaus gevraagd welke bijdrage zij hieraan kunnen leveren. We komen hier later nog op terug, maar gaan eerst over op een bespreking van de vergrijzingssommen van het CPB.

⁸ Volledige zekerheid over de baten voor komende generaties is niet haalbaar. Verantwoord generatiebewust beleid gaat over het kiezen onder onzekerheid over de baten voor komende generaties, waarbij wordt gepoogd de onzekerheid te minimaliseren.

Hoe zitten de sommen in elkaar?

De vergrijzingssommen van het CPB zijn van oorsprong en in essentie financiële boekhoudsommen (*generational accounting*)⁹. Het grote belang van deze sommen is dat zij inzicht geven in de lange termijn financiële positie van de overheidsfinanciën en de grote financiële opgave waar de vergrijzing ons voor stelt. Onder de veronderstelling van ongewijzigd beleid wordt becijferd hoe de collectieve uitgaven en inkomsten zich ontwikkelen. Daarbij wordt rekening gehouden met een aantal trends, namelijk de demografische samenstelling van de bevolking (vergrijzing), het teruglopen van de aardgasbaten (de gasvoorraad in Slochteren is eindig) en de toename van de arbeidsparticipatie door cohorteffecten (jongere generaties werken meer). Op basis van het geraamde pad van de overheidsuitgaven en inkomsten kan het houdbaarheidstekort worden berekend. Dit houdbaarheidstekort geeft aan hoeveel de overheid vanaf nu jaarlijks extra nodig heeft om aan huidige verplichtingen (staatsschuld) en toekomstige verplichtingen (o.a. vergrijzinggerelateerde uitgaven) te voldoen, gegeven de verwachte stroom van toekomstige inkomsten uit (met name) belastingen en premiebetalingen.

Normen, misverstanden en omissies

In essentie zijn vergrijzingssommen dus een technische exercitie die de lange termijn financiële ruimte voor beleid aangeeft. Het CPB gaat echter ook in op de intergenerationale verdeling. Onderstaand wordt eerst ingegaan op de criteria voor intergenerationale verdeling die het CPB hanteert en in hoeverre deze criteria normatief zijn. Vervolgens wordt besproken tot welke misverstanden de vergrijzingssommen kunnen leiden in het publieke debat. Tot slot wordt ingegaan op eventuele verbeterpunten.

Normen voor intergenerationale verdeling

Het CPB gaat in zijn analyses en modellen verder dan het berekenen van het houdbaarheidstekort als indicator voor de ernst van de opgave waar de overheidsfinanciën voor staan. De studie gaat ook in op de criteria voor verschillende beleidsopties. De studie hanteert twee criteria om de verschillende opties te evalueren: tax smoothing (economische efficiëntie) en het Musgrave criterium¹⁰ (intergenerationale verdeling). Hierbij moet aangetekend dat deze twee criteria niet het uitgangspunt vormen van de vergrijzingsstudie, maar een (theoretisch) terzijde. Kern van de vergrijzingsstudie en de vergrijzingssommen is een technische

⁹ CPB heeft twee maal een vergrijzingsstudie uitgebracht: CPB, 2000, *Ageing in the Netherlands*, Bijzondere publicatie 25 en: CPB, 2006, *Ageing and the Sustainability of Dutch Public Finances*, bijzondere publicatie 61. De studie uit 2000 was een "zuivere" boekhoudanalyse. De studie uit 2006 was gebaseerd op een algemeen-evenwichtsmodel (GAMMA), waarin economische gedragseffecten zijn gemodelleerd.

¹⁰ Musgrave, R., 1986, *A Reappraisal of Financing Social Security*. In R. Musgrave (ed.), *Public Finance in a Demographic Society*, Vol. II., Brighton, Wheatsheaf Books, pp. 103-122.

toets op het voldoen aan de intertemporele budgetrestrictie van de huidige publieke arrangementen bij ongewijzigd beleid.

Het Musgrave-criterium is een criterium voor de verdeling van lasten en lusten van de overheid over generaties en legt als norm op dat alle generaties een gelijk netto profijt van de overheid ontvangen (of netto evenveel bijdragen aan de overheid) ten opzichte van het inkomen over de levensloop. Onder de veronderstelling van constant beleid wordt automatisch aan dit criterium voldaan. Iedere generatie kan dan namelijk in gelijke mate profiteren van de voorzieningen van de overheid en betaalt daar ook dezelfde rekening voor in termen van belastingen en premies. Anders gezegd: het Musgrave-criterium is een logisch uitvloeisel van de technische veronderstelling van constant beleid. De veronderstelling van constant beleid is nodig om een budgettaire benchmark te bepalen als maat voor de houdbaarheid van het staande beleid op lange termijn. Soortgelijke veronderstellingen worden gemaakt in de Europese *Working Group on Ageing*¹¹ en door de OECD¹².

Het Musgrave-criterium is technisch gezien een logisch uitvloeisel van de noodzakelijke veronderstelling van constant beleid in vergrijzingssommen, maar vormt geen onomstreden objectief criterium voor intergenerationele verdeling, zoals het CPB zelf ook aangeeft in de meest recente vergrijzingsstudie. Ten eerste is er de vraag wat er nu eigenlijk optimaal verdeeld moet worden: Het netto profijt van de overheid van verschillende generaties of het welzijn van deze generaties. Welzijn is een breder begrip dan netto profijt van de overheid en wordt beïnvloed door economische, sociale en ecologische trends die niet meegenomen worden in de vergrijzingsstudie. Ten tweede zullen toekomstige generaties waarschijnlijk rijker zijn, wat een argument kan zijn voor herverdeling ten gunste van huidige generaties. Ten derde is het Musgrave criterium blind voor het verleden: door vanaf nu een houdbaar en constant beleid te voeren zal het netto profijt voor alle toekomstige generaties gelijk zijn, maar eventuele onvereffende rekeningen van huidige generaties blijven bestaan. En tot slot is de vraag hoe groot het belang van toekomstige generaties wordt geacht ten opzichte van de belangen van nu levende generaties.

Er is een steeds meer literatuur over intergenerationele welvaartsfuncties die meer uitgebreide schema's bieden voor de verdeling van inkomen over huidige en toekomstige generaties. De CPB-studie probeert niet om deze meer omvattende welvaartsfuncties toe te passen, omdat het primaire doel van deze studie is om een eenvoudige en toegankelijke maatstaf te berekenen voor de omvang van het intertemporele budgettekort van de overheid bij ongewijzigd beleid.

11 European Commission, 2006, *The impact of ageing on public expenditure: projections for the EU25 Member States on pensions, health care, longterm care, education and unemployment transfers*.

Het netto profijt van de overheid van verschillende generaties is een belangrijke, en bovendien (relatief) goed berekenbare, determinant van intergenerationale verdeling. Het Musgrave-criterium blijft daarom een belangrijk ijkpunt voor een eerlijke intergenerationale verdeling, maar heeft geen dwingende normatieve waarde.

Misverstanden

De vergrijzingssommen van het CPB spelen een belangrijke rol in het debat over generatiebewust beleid. Aan de andere kant zijn deze sommen geen integrale intergenerationale welzijnsanalyse en pretenderen dat ook niet. De kracht van modellen ligt in de beperking en stilering. Modellen belichten een deel van de werkelijkheid. Daarbij moeten bovendien vereenvoudigende veronderstellingen worden gemaakt. Een verstandig gebruik van modellen en modeluitkomsten vereist een goede kennis over het werkingsveld van de modellen en de gemaakte veronderstellingen. Het gebrek aan dergelijke kennis kan leiden tot misverstanden. Voor de juiste interpretatie van de vergrijzingssommen is het vooral van belang (1) hoe de economische effecten van overheidsuitgaven en overheidsinkomsten worden gemodelleerd en (2) hoe wordt omgegaan met de rendementen van overheidsinvesteringen.

Het effect van uitgaven en inkomsten op welvaart en welzijn

Een aandachtspunt bij de interpretatie van de Ageing-sommen van het CPB is hoe wordt omgegaan met overheidsuitgaven en overheidsinkomsten in de beleidsvarianten die worden gepresenteerd om het houdbaarheidstekort te verminderen (dus niet in het basispad). In een standaard *generational accounting* analyse maakt het niet uit of de overheid het houdbaarheidsprobleem oplost door de belastingen te verhogen of de uitgaven te verminderen. Het CPB hanteert echter een geavanceerdere vorm van generational accounting, waarin rekening wordt gehouden met gedragseffecten. Een verhoging van de belastingen heeft negatieve effecten op de economische activiteit. Het verhogen van de lasten op arbeid leidt bijvoorbeeld tot een lager arbeidsaanbod, hetgeen het houdbaarheidsprobleem weer vergroot. In het model is het verlagen van de algemene overheidsuitgaven dus een effectievere manier om op een houdbaar pad te komen dan het verhogen van de belastingen¹³.

Het rekening houden met economische gedragseffecten betekent een waardevolle verrijking van de houdbaarheidsanalyse van het CPB, doordat rekening wordt gehouden met bijvoorbeeld uitverdieneffecten van lastenverzwaringen. Het gevolg hiervan is dat de efficiency-effecten van belastingen belicht worden,

12 Burniaux J., M., R. Duval and F. Jaumotte, 2003, *Coping with ageing: a dynamic approach to quantify the impact of alternative policy options on future labour supply in OECD-countries*, OECD Economic Department WP. N. 371

¹³ Zie ook: CPB, 2008, *The impact of demographic uncertainty on public finances in the Netherlands*, CPB discussion paper no 104.

terwijl de welzijnseffecten van de publieke goederen die hiermee gefinancierd worden onbesproken blijven. Hier komt tot uiting dat de vergrijzingsommen zich richten op de overheidsfinanciën en de financiële stromen die hiervoor relevant zijn, en niet op de bredere welzijnseffecten van overheidsuitgaven en de wijze waarop deze gefinancierd worden. Dit vormt een aandachtspunt bij de interpretatie van de uitkomsten van de doorrekening van de verschillende beleidsopties om op een houdbaar pad te komen.

De waarde van overheidsinvesteringen

Generatieel boekhouden vereist dat uitgaven van de overheid worden toebedeeld aan verschillende leeftijdsgroepen. Voor consumptieve overheidsuitgaven (bijvoorbeeld zorg en sociale zekerheid) is dit relatief eenvoudig. De overheidsuitgaven in dat jaar kunnen direct worden toegewezen aan personen van een bepaalde leeftijd in datzelfde jaar. Voor overheidsinvesteringen is dit niet het geval. Bij investeringen gaat de kost voor de baat. De generaties die de kosten dragen zijn dus niet dezelfde als de generaties die van de vruchten van de investeringen profiteren.

De vergrijzingssommen van het CPB houden niet expliciet rekening met de verschillen tussen overheidsuitgaven en overheidsinvesteringen. Impliciet gebeurt dit wel. De veronderstelde groei van de arbeidsproductiviteit is mede het gevolg van het constant veronderstelde overheidsbeleid en dus ook constante investeringen in bijvoorbeeld onderwijs. In een scenario met ongewijzigd beleid en dus ook ongewijzigde investeringen maakt het technisch niet veel uit hoe de kosten en baten van investeringen worden verdeeld over generaties.

Ook nieuwe overheidsinvesteringen kunnen bijdragen aan een hogere groei van de welvaart. Dit valt echter buiten de scope van de CPB-sommen, die zich richten op een analyse van de overheidsfinanciën en intergenerationele verdeling bij ongewijzigd beleid. Ook bij de doorrekening van de effecten van een beperkt aantal beleidsopties op de financiële houdbaarheid komt het verhogen van de publieke investeringen niet aan bod. Een open vraag is of het maken van een onderscheid tussen overheidsconsumptie en investeringen grote invloed heeft op de houdbaarheidsuitkomsten. Het CPB acht het onwaarschijnlijk dat dit onderscheid grote effecten heeft, maar overweegt wel om hierop in te gaan in de komende versie van de vergrijzingsstudie (zie § 5).

Verbeterpunten?

De uitkomsten van de CPB-studie zijn gebaseerd op lange termijn ramingen van demografie, rente en economische groei. Deze bevatten veel onzekerheden. Daarnaast vraagt de analysemethode om specifieke aannamen. De uitkomsten moeten dus met voorzichtigheid geïnterpreteerd en gebruikt worden. Het CPB maakt dit ook inzichtelijk aan de hand van een aantal gevoeligheidsanalyses die duidelijk maken welk effect verschillende veronderstellingen hebben op de uitkomsten.

Dit alles neemt niet weg dat de CPB-analyses een goede schatting van het houdbaarheidstekort in Nederland leveren. Deze zijn dan ook gebruikt als cijfermatige basis voor het financiële houdbaarheidsbeleid. Het blijft echter altijd gewenst de sommen zoveel mogelijk te verrijken met nieuwe inzichten die kunnen leiden tot een beter beeld van de lange termijn budgettaire positie van het Rijk. Een mogelijke kanttekening

bij de huidige vergrijzingssommen is dat zij geen rekening houden met de effecten van klimaatverandering. Hierop wordt ingegaan in de volgende paragraaf.

4 Verrijking van de vergrijzingssommen?

Klimaat als mogelijke omissie

Het wereldwijde klimaat verandert. Dit heeft gevolgen voor het welzijn van toekomstige generaties, en ook voor de overheidsfinanciën. In de discussie met de Tweede Kamer is expliciet toegezegd in deze brief in te gaan op de mogelijkheid het effect te berekenen van klimaatverandering op de houdbaarheid van de overheidsfinanciën. Daarom staan we bij dit onderwerp wat uitgebreider stil. In de vergrijzingssommen van het CPB is (nog) geen rekening gehouden met klimaatverandering. Daarom is gesproken met CPB en MNP om na te gaan in hoeverre het mogelijk en nuttig is klimaatverandering in te bouwen in de financiële vergrijzingssommen. De uitkomsten van deze gesprekken zijn in deze paragraaf verwerkt. Het doel hierbij is niet om inhoudelijk diep in te gaan op klimaatverandering en hoe hiermee beleidsmatig omgegaan moet worden. De focus ligt op de technische mogelijkheid klimaatverandering in te bouwen in de vergrijzingssommen van het CPB.

Adaptatie en mitigatie: wie profiteert?

Beleidsmatig kan op twee manieren met klimaatverandering worden omgegaan. Ten eerste kan klimaatverandering worden tegengegaan door te investeren in het beperken van CO₂-emissies (mitigatiebeleid). Ten tweede kan worden geïnvesteerd in de aanpassing van Nederland aan de klimaatverandering, bijvoorbeeld door het verhogen van dijken (adaptatiebeleid). Op wereldschaal is er een direct verband tussen deze twee vormen van beleid: het succesvol tegengaan van klimaatverandering vermindert de noodzakelijke aanpassing aan klimaatverandering. Op nationaal niveau ligt de relatie tussen mitigatie- en adaptatiebeleid anders. Zonder internationale afspraken heeft nationaal mitigatiebeleid namelijk een zeer gering effect op het wereldwijde klimaat. Dit betekent dat Nederlandse investeringen ten goede komen van de hele wereld, terwijl de economische kosten groot zijn en volledig door Nederland gedragen worden. Dit laat overigens onverlet dat internationaal gecoördineerd mitigatiebeleid van groot belang kan zijn voor de intergenerationele welzijnsverdeling en dat in het belang van toekomstige generaties een Nederlandse bijdrage aan een internationaal gecoördineerd mitigatiebeleid gerechtvaardigd is.

Adaptatiebeleid is grotendeels een nationale aangelegenheid. Zowel de kosten als de baten van bescherming tegen overstrooming uit zee slaan grotendeels neer in Nederland zelf. Als het gaat over aanpassingen in de stroomgebieden van rivieren is echter ook de Nederlandse schaal te klein.

Adaptatie en mitigatie: wie draagt de kosten?

Adaptatie en mitigatiebeleid verschillen niet alleen in de groep van mensen die profiteert van het beleid (waar slaan de baten neer?). Ook de richting van het effect op de overheidsfinanciën is anders (waar slaan de kosten neer?). Een deel van het adaptatiebeleid betreft het garanderen van de bescherming tegen zeewater in Nederland. De kosten hiervan worden voor een belangrijk deel gedragen door de overheid. Ook de kosten voor bescherming tegen en aanpassing aan hogere en sterker fluctuerende rivierafvoeren slaan grotendeels bij de overheid neer.

Mitigatiebeleid bestaat voor een belangrijk deel in het stimuleren van burgers en bedrijven om te investeren in het terugdringen van energieverbruik en CO₂-uitstoot. Voor een deel gebeurt dit door het zwaarder belasten van gedrag dat leidt tot meer CO₂-emissies, volgens het principe dat de vervuiler betaalt. De kosten van emissiebeperking slaan dus grotendeels neer bij burgers en bedrijven. Mitigatiebeleid wordt deels ingevuld door het stimuleren van de ontwikkeling van nieuwe technologieën. Dit kabinet draagt daar – bovenop wat eerder is ingezet - ook financieel aan bij en heeft daarvoor budgettaire ruimte vrijgemaakt. Het effect van mitigatiebeleid op de overheidsfinanciën is dus afhankelijk van de specifieke invulling van het mitigatiebeleid.

Adaptatie en mitigatie: inpasbaarheid in vergrijzingssommen

Kort samengevat geldt dat mitigatiebeleid in internationaal verband tot stand moet komen. Strikt nationaal bezien (naar analogie met de nationale vergrijzingssommen van CPB) geldt dat de baten van mitigatiebeleid grotendeels neerslaan buiten Nederland en de effecten op de overheidsfinanciën niet eenduidig zijn. Voor adaptatiebeleid geldt juist dat de baten neerslaan in Nederland en de kosten grotendeels voor rekening komen van de nationale overheid. Dit maakt meteen duidelijk waarom het moeilijk is om mitigatiebeleid in te passen in de vergrijzingssommen van het CPB. De kern van de CPB-sommen is het doorrekenen van de effecten van externe trends (zoals vergrijzing en teruglopende aardgasbaten) op de overheidsfinanciën, en het netto voordeel dat Nederlandse generaties hebben van overheidsbeleid¹⁴. Voor mitigatiebeleid geldt dat de effecten op de overheidsfinanciën sterk afhankelijk zijn van de invulling van het beleid en dat de baten voor toekomstige Nederlandse generaties gering zijn.

Adaptatiebeleid en financiële houdbaarheid: analysekader

De kosten van adaptatiebeleid kunnen eenvoudiger ingepast worden in de vergrijzingssommen van het CPB. De vraag luidt dan welke overheidsinvesteringen nodig zijn om de waterveiligheid voor elke generatie op het huidige peil te handhaven. Dit vanuit het perspectief dat een eerlijke intergenerationele verdeling vereist dat elke generatie dezelfde kans moet hebben op droge voeten. De kosten die nodig zijn voor extra investeringen in waterveiligheid leiden tot een hoger houdbaarheidstekort dan nu tot uiting komt in de

sommen van het CPB. Voor het inpassen van klimaatverandering en de bijbehorende kosten voor adaptatiebeleid in de sommen is een aantal veronderstellingen en berekeningen nodig. Achtereenvolgens dienen de volgende vragen te worden beantwoord: (1) Hoe groot is de klimaatverandering bij ongewijzigd beleid in de wereld, (2) Hoe effectief is het wereldwijde mitigatiebeleid, (3) hoe groot is de klimaatverandering gegeven het wereldwijde mitigatiebeleid, (4) wat betekent klimaatverandering voor de stijging van de zeespiegel en de rivierafvoeren, (5) wat zijn de gevolgen van de verandering van de zeespiegel en de rivierafvoeren voor de waterveiligheid in Nederland, (6) wanneer zijn welke overheidsinvesteringen nodig om de waterveiligheid op het huidige peil te handhaven en (7) wat is het effect van deze extra overheidsuitgaven op de omvang van het houdbaarheidstekort.

Analyse van DNB

DNB heeft recent een poging gewaagd langs bovenstaande lijnen de gevolgen van klimaatverandering op de overheidsfinanciën en het houdbaarheidstekort te berekenen¹⁵. De DNB-studie gaat daarbij uit van bestaande rapporten over klimaatverandering en noodzakelijke dijkverzwaringen, en vertaalt deze door naar de houdbaarheid van de overheidsfinanciën. De studie beperkt zich tot noodzakelijke verzwaringen van de zeedijken als gevolg van hogere zeewaterstanden.

Met onderstaande tabel geeft DNB een overzicht van de door de Adviescommissie Financiering Primaire Waterkeringen (AFPW) verwachte kosten voor de versterking van de primaire waterkeringen. De tabel onderscheidt drie scenario's voor de stijging van de zeespiegel in drie opeenvolgende periodes. Hierbij is technisch aangenomen dat in de periode 2007-2015 het achterstallig onderhoud aan de waterkeringen wordt weggewerkt, in de periode 2015-2025 de waterkeringen worden aangepast aan een economisch optimale norm en in de periode 2025-2100 de waterkeringen worden versterkt met het oog op klimaatverandering. De uitgaven zijn uitgedrukt als percentage van het BBP in het begin- en eindjaar van de periode. Volgens de DNB-analyse wordt momenteel ongeveer 0,15% van het BBP uitgegeven aan het voorkomen van overstromingen. De percentages in de tabel geven de totale benodigde jaarlijkse uitgaven voor versterking van de waterkeringen in de betreffende periode weer.

Tabel 1 Totale jaarlijkse kosten van de primaire waterkeringen (jaarlijks benodigd bedrag in %BBP in het begin- en eindjaar)

	2007-2015	2015-2025	2025-2100
Zeespiegelstijging	Achterstallig onderhoud	Economisch optimale normen	Bijhouden van klimaatverandering

¹⁴ Overigens wijkt het inbouwen van klimaatverandering in de vergrijzingssommen wel af van de standaard veronderstelling van ongewijzigd beleid in de sommen. Zorgkosten en kosten voor de AOW groeien (vrij) automatisch mee met de demografie. Dijken groeien niet automatisch mee met het stijgen van de zeespiegel. Dit maakt het uitgaan van een technische norm voor waterveiligheid noodzakelijk.

¹⁵ DNB, 2007, *Gevolgen van klimaatverandering voor de Nederlandse overheidsfinanciën* in: Kwartaalbericht september 2007.

60 cm	0,17 – 0,14	0,14 - 0,11	0,06 - 0,01
85 cm	0,17 – 0,14	0,14 - 0,11	0,08 – 0,02
150 cm	0,17 – 0,14	0,14-0,11	0,1 – 0,02

Bron: Adviescommissie Financiering Primaire Waterkeringen, 2006, *Tussensprint naar 2015*

Effect klimaatverandering op financiële houdbaarheid is gering

De tabel maakt duidelijk dat het versterken van de primaire waterkeringen geen groot budgettair beslag impliceert. Vanwege de verwachte economische groei worden de uitgaven aan waterkeringen als percentage van het BBP in de toekomst steeds kleiner, zelfs in het scenario waarin de zeepspiegel 150 centimeter stijgt. Het effect van klimaatverandering op het houdbaarheidstekort blijft, zelfs in het minst gunstige scenario, beperkt tot 0,1 tot 0,2 procent. Ter vergelijking: het houdbaarheidstekort als gevolg van de vergrijzing bedraagt volgens de meest recente berekeningen ongeveer 2,2% BBP¹⁶.

Adaptatiebeleid gaat verder dan het ophogen van de primaire waterkeringen. Over de noodzakelijke aanpassingen aan bijvoorbeeld wegen, tunnels en riolering is nog veel onduidelijk. De aard en omvang van deze inspanning is onderwerp van onderzoek dat de komende jaren door de overheid wordt gefinancierd in het kader van het onderzoeksprogramma "Kennis voor Klimaat".

Inbouwen klimaatverandering in vergrijzingssommen voorsnog weinig zinvol

In het kader van het schrijven van deze brief is gesproken met MNP en CPB over de relatie tussen klimaatverandering en financiële houdbaarheid. Concrete vraag aan MNP en CPB was of het op dit moment mogelijk en zinvol het is om deze effecten door te rekenen. De planbureaus hebben aangegeven dat de uitkomsten van een dergelijke exercitie, op basis van de thans beschikbare informatie, in lijn zouden liggen met de analyse van DNB. Gegeven het beperkte effect van klimaatverandering op financiële houdbaarheid in de DNB-analyse heeft het volgens de planbureaus op dit moment geen toegevoegde waarde om klimaatverandering in te bouwen in de bestaande vergrijzingssommen.

5 Verbreding van de informatiebasis

Naar een evenwichtige informatiebasis voor generatiebewust beleid

Volgens de nu beschikbare informatie lijkt klimaatverandering een beperkt effect te hebben op de financiële houdbaarheid. Daarmee blijft het beeld overeind dat de vergrijzingssommen van het CPB een adequaat en actueel beeld geven van de omvang van de uitdaging waarvoor de overheidsfinanciën staan. De vergrijzingssommen vormen een essentiële input voor verantwoord generatiebewust beleid. Daarnaast is

¹⁶ Bron: CPB, *Actualisatie Economische verkenning 2008-2011*, CPB document 151, sept 2007, p.34.

meer informatie nodig over het effect van economisch, ecologische en sociaal-culturele trends en beleid op het welzijn van huidige en toekomstige generaties. Dit kan bijdragen aan een evenwichtiger informatiebasis voor beleid. Deze informatie en analyses zijn vooral van belang bij belangrijke politieke beslismomenten, zoals in de aanloop naar de verkiezingen en de aanloop naar Prinsjesdag. Juist op deze momenten is het essentieel dat de gedachten bepaald worden bij de lange termijn effecten, en dat een goede beoordeling van de verschillende vormen van generatiebewust beleid mogelijk is.

Naar een integraal kwantitatief model?

De kracht van vergrijzingssommen ligt voor een belangrijk deel in een gerichte, kwantitatieve benadering, die een objectief beeld geven van de gevolgen van trends en beleid op de toekomst. In een ideale wereld met volledige informatie over heden en toekomst zou deze kwantitatieve analyse kunnen worden verbreed tot een integrale intergenerationale welzijnsanalyse. In een dergelijk "supermodel" kan worden doorgerekend wat het effect is van alle mogelijke trends en beleid (demografische, economisch, ecologische, sociaal-cultureel) op het welzijn van verschillende generaties. Een dergelijk model biedt belangrijke voordelen boven een partiële benadering. In de vergrijzingssommen worden bijvoorbeeld alleen de negatieve effecten van productiviteitsgroei op de overheidsfinanciën zichtbaar. In een "supermodel" komen ook de positieve effecten van productiviteitsverhogende overheidsuitgaven tot uiting.

Tussen droom en daad...

Tussen droom en daad staan wetten en praktische bezwaren. Dit geldt zeker voor het boven geschetste intergenerationale "supermodel". Het maken van een dergelijk model is technisch niet mogelijk en politiek niet wenselijk. Dit kwam ook naar voren uit gesprekken die in het kader van deze brief zijn gevoerd met de directeurs van de verschillende planbureaus. Ter illustratie: het CPB is al enige jaren bezig met een poging de effecten van kennisbeleid in te werken in hun modellen, en loopt hiermee voorop in de wereld. Het belangrijkste doel hiervan is de effecten van kennisbeleid op de toekomstige materiele welvaart te berekenen. Pas richting 2011 zal het hopelijk mogelijk zijn deze exercitie uit te voeren voor een beperkt aantal mogelijke beleidsmaatregelen op het terrein van onderwijs en innovatie. Het betreft een exercitie die grotendeels plaatsvindt binnen het smalle welvaartsbegrip. Het doorrekenen van de effecten van sociaal-cultureel beleid op het (brede) welzijn van toekomstige generaties zal nog vele malen complexer zijn. Deze illustratie toont aan dat een intergenerationale welzijnsmodel geen haalbare kaart is.

Objectieve modellen en politieke keuzes

Een breed intergenerationale model is niet alleen onmogelijk, het is ook politiek onwenselijk. Een model van het alles vereist namelijk een objectieve weging van de verschillende dimensies van welzijn. Het model definieert daarmee hoe belangrijk biodiversiteit is ten opzichte van bijvoorbeeld inkomensongelijkheid of materiele welvaart. Deze afweging valt echter niet goed te objectiveren en hoort thuis in het domein van de politiek¹⁷. Het lijkt dus verstandig af te zien van een supermodel. Dit neemt niet weg dat de politiek, zeker bij belangrijke beslismomenten, baat heeft bij een brede en evenwichtige informatie- en analysebasis voor generatiebewust beleid. Deze kennis is noodzakelijk voor het verantwoord maken van de relevante politieke afwegingen en keuzes. Over individuele investeringsprojecten en beleidsmaatregelen kunnen maatschappelijke kosten-batenanalyses (MKBA's) uitsluitsel geven. Daarnaast is het van belang om een

samenhangend beeld te verkrijgen van de effecten van maatschappelijke trends en van beleid op het welzijn van huidige en toekomstige generaties. Onderstaand wordt een beeld gegeven van de een aantal trajecten die hieraan een bijdrage kunnen leveren.

Nieuwe vergrijzingsstudie CPB

In 2009 of 2010 zal de nieuwe vergrijzingsstudie van het CPB verschijnen (Ageing III). Het CPB is al begonnen met de algemene voorbereiding van deze studie. Met het CPB is in het kader van deze brief gesproken over hun voornemens, die CPB-intern nog verder bediscussieerd en uitgewerkt moeten worden, waarbij nog de nodige valkuilen kunnen opdoemen. De uiteindelijke vormgeving zal zijn beslag krijgen in de werkplannen van het CPB voor de komende jaren.

Voor Ageing III overweegt het CPB een andere insteek te kiezen dan bij zijn voorgangers. Gedacht wordt aan een brede studie naar de verschillende dimensies van intergenerationale verdeling, waarbij ook aandacht wordt besteed aan de effecten van overheidsinvesteringen. Het idee hierbij zou zijn dat investeringen in bijvoorbeeld kennis, infrastructuur en milieu beoordeeld moeten worden volgens de criteria van brede welvaartsanalyse. Dit zijn dezelfde criteria die gehanteerd worden bij maatschappelijke kosten-batenanalyses (MKBA's). In principe dienen in deze gedachtegang alle investeringen waarvan de maatschappelijk baten groter zijn dan de maatschappelijke kosten te worden gedaan, net zo goed als dat een commercieel bedrijf (in principe) alle rendabele investeringsopties benut.

Deze overheidsinvesteringen hebben effect op de overheidsfinanciën en de intergenerationale verdeling. De kosten voor overheidsinvesteringen moeten nu worden gefinancierd, en de baten komen (mede) ten goede van toekomstige generaties. De intergenerationale verdeling na het doen van alle maatschappelijk rendabele investeringen (en rekening houden met trends als vergrijzing) kan worden aangeduid als de primaire intergenerationale verdeling. Deze verdeling komt niet noodzakelijk overeen met de gewenste verdeling tussen generaties. De schuldpolitiek van de overheid is een effectief instrument om het gat tussen de gewenste intergenerationale verdeling en de primaire intergenerationale verdeling te dichten.

De boven geschetste conceptuele benadering die CPB overweegt reikt breder dan de bestaande vergrijzingssommen. Het is nog niet duidelijk hoe het CPB in de presentatie eventueel om wil gaan met het verschil tussen de bredere analytische benadering van intergenerationale verdeling enerzijds en de concrete vergrijzingssommen anderzijds. Wel lijkt duidelijk dat de vergrijzingssommen (terecht) beperkt blijven tot de overheidsfinanciën. Door het CPB wordt nog bekeken in hoeverre het zinvol en mogelijk is om de effecten

¹⁷ Uiteraard staat het wetenschappers en planbureaus wel vrij om bijvoorbeeld milieu of biodiversiteit te waarderen, voor zover dat op een wetenschappelijke wijze mogelijk is.

van investeringen in onderwijs, infrastructuur en milieu op de overheidsfinanciën in de sommen mee te nemen.

Duurzaamheidsmonitor van planbureaus en CBS¹⁸

Het kabinet heeft het CBS en de drie planbureaus (CPB, PDL (fusie van het voormalige MNP en RPB) en SCP) gevraagd een jaarlijkse publicatie op het gebied van duurzame ontwikkeling te ontwikkelen. Momenteel wordt er gewerkt aan de eerste editie van deze "Monitor Duurzaam Nederland". Er wordt naar gestreefd om deze uitgave in november 2008 te publiceren.

In de monitor wordt het brede welvaartsbegrip (zie paragraaf 2 van deze nota) gehanteerd. In de monitor wordt uitgegaan van het idee dat welvaart van de huidige generatie wordt gegenereerd door de schaarse middelen (het kapitaal) die ze gebruikt om haar behoeften te bevredigen. Duurzaamheid impliceert echter dat de welvaartdoelen van de huidige generatie niet ten koste mogen gaan van de welvaartsdoelen van toekomstige generaties (Brundtland). Kortom, er moet voldoende kapitaal aanwezig zijn voor de volgende generatie(s) om in haar behoeften te voorzien.

In deze zogenoemde "kapitaalbenadering" van duurzaamheid wordt een breed kapitaalbegrip gehanteerd. Naast het "klassieke" economisch kapitaal (zoals gebouwen, machines en R&D), worden ook menselijk kapitaal (zoals het onderwijsniveau, kennis en gezondheid van de bevolking), natuurlijk kapitaal (zoals natuurlijke hulpbronnen, klimaat en biodiversiteit) en sociaal kapitaal (zoals het vertrouwen van burgers onderling en in de overheid) onderscheiden. De kapitaalindicatoren zijn belangrijke duurzaamheidsindicatoren die de middelen van een maatschappij in kaart brengen. Daarnaast zal de Monitor ook indicatoren bevatten die andere dimensies van het duurzaamheidsdebat dekken. Te denken valt aan indicatoren voor brede welvaart, technologie, duurzaamheidsbeleid of de internationale dimensies van de Nederlandse ontwikkelingen. In het laatste geval gaat het om het afzetten van de Nederlandse ontwikkelingen ten opzichte van andere landen of om de afwenteling van (milieu)problemen in kaart te brengen.

De eerste uitgave van monitor begint met een historische duurzaamheidsanalyse van de afgelopen 50 jaar en een vooruitblik op de demografische ontwikkelingen in de huidige eeuw. Deze hoofdstukken illustreren dat duurzame ontwikkeling, in tegenstelling tot veel andere maatschappelijke vraagstukken, vanuit een lange termijn perspectief moet worden geanalyseerd. Vervolgens worden er in de Monitor een aantal "zorgen voor morgen" geagendeerd. Dit zijn de structurele aandachtspunten die de welvaart van toekomstige generaties in gevaar kunnen brengen. In het afsluitende hoofdstuk wordt naar een synthese gewerkt. Aangezien het welvaarts- en duurzaamheidsdebat gaan over de aanwending van schaarse middelen zijn er geen simpele oplossingen. Er zullen keuzes gemaakt moeten worden. In het afsluitende hoofdstuk worden daarom de afruilrelaties tussen de verschillende duurzaamheidsthema's in kaart gebracht en waar mogelijk

¹⁸ Onderstaande tekst is op ons verzoek geschreven door het CBS en de planbureaus.

gekwantificeerd.¹⁹ Deze discussie zal uitmonden in een aantal agendazettende uitspraken die als input kunnen dienen voor een breed duurzaamheidsbeleid.

De duurzaamheidsmonitor zal een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan de informatie- en analysebehoefte voor generatiebewust beleid. De uitgangspunten, historische ontwikkelingen, prognoses en afruilrelaties van de Monitor zullen veel inzicht verschaffen in intergenerationele beleidsvraagstukken. De samenwerking tussen de planbureaus zorgt bovendien voor een integrale en evenwichtige behandeling van de verschillende dimensies van dit beleid. De verwachting is dat de duurzaamheidsmonitor zich de komende jaren steeds verder zal ontwikkelen als een beleidsrelevante publicatie die inzicht zal verschaffen in de welvaart (in brede zin) van de huidige generaties en het vermogen om het welvaarniveau te handhaven voor toekomstige generaties.

Keuzes in kaart 2011

In de aanloop naar de verkiezing brengt het CPB altijd de publicatie "Keuzes in kaart" uit. Hierin worden de economische effecten van de verkiezingsprogramma's doorgerekend voor partijen die hieraan mee willen doen. Het zwaartepunt van de analyses ligt op de economische en budgettaire effecten in de komende kabinetsperiode. Het CPB besteedt echter in toenemende mate aandacht aan de langetermijneffecten van beleid. In de vorige "Keuzes in Kaart" wordt bijvoorbeeld ook doorgerekend met hoeveel procent het BBP op langere termijn, als alle aanpassingsprocessen voorbij zijn, zal zijn gestegen als gevolg van beleid. Ten tweede is aandacht besteed aan de economische gevolgen van investeringen in onderwijs, wetenschap en innovatie. Op basis van empirisch onderzoek wordt, waar mogelijk, aangegeven hoe kansrijk verschillende voorstellen op deze terreinen zijn. Tot slot ging de vorige "Keuzes in Kaart" in op de effecten van beleid op de houdbaarheid van de overheidsfinanciën.

De tijdsdruk bij de vorige verkiezingen was er de oorzaak van "dat de milieuconsequenties van de programma's - in tegenstelling tot 2002 - niet zijn beoordeeld. ... Om dezelfde redenen heeft het CPB ook afgezien van het oorspronkelijke plan om de baten van investeringen in infrastructuur in beeld te brengen. Partijen die relatief zwaar inzetten op milieu of infrastructuur zien daardoor wel de schaduwzijde (hogere uitgaven) vermeld in de analyse, maar kregen hiervoor niet expliciet de credits toebedeeld". Voor investeringen in kennisbeleid geldt overigens deels hetzelfde, aangezien hier geen kwantitatieve doorrekening aan was gekoppeld. Over de opzet van een toekomstige Keuzes in Kaart zal het CPB ter zijner tijd in overleg treden met politieke partijen. Mogelijk zal tegen die tijd vanuit de duurzaamheidsmonitor meer bekend zijn over de bredere langetermijn welzijnseffecten die niet aan bod komen in "Keuzes in Kaart".

¹⁹ Vooralsnog zullen de planbureaus geen nieuwe modelmatige exercities doen, maar zoveel mogelijk aansluiten bij de bestaande werkzaamheden zoals de *Macro-Economische Verkenningen* (CPB), *Milieubalans*, *Natuurbalans en Duurzaamheidsverkenningen* (MNP) en de *Sociale Staat van Nederland* (SCP). Ook het rapport *Welvaart en Leefomgeving*,

Dit hangt af van de richting en het tempo van de voortgang die de planbureaus en het CBS zullen maken bij de duurzaamheidsmonitor.

Productiviteitsprogramma CPB

Door de vergrijzing komt een einde aan de groei van de werkgelegenheid. Productiviteitsgroei is daarmee de belangrijkste determinant van welvaartsgroei in de komende decennia. Dit onderstreept het belang van een gedegen kennis van de invloed van kennisbeleid op productiviteitsgroei en de economie. In dit licht is het CPB bezig met het onderzoekprogramma Productiviteit.

De onderzoeksstrategie is expliciet gericht op het doel concrete stappen vooruit te maken in de analyse van de relevante inhoudelijke en conceptuele vraagstukken. Die stappen zijn vastgelegd in drie themalijnen van het onderzoek, namelijk (1) de relatie tussen beleid en productiviteit, (2) de modellering van productiviteitsgroei en (3) de welvaartseffecten en verdelingseffecten tussen en binnen generaties. Het programma dient de komende jaren voor deze vraagstukken twee concrete resultaten te leveren. Ten eerste komt er een model waarin menselijk kapitaal en R&D zijn opgenomen. Dit model beschrijft de belangrijkste mechanismen tussen genoemde twee determinanten van productiviteit en gaat in op de termijn waarop de effecten van productiviteitsbeleid zich manifesteren. Ten tweede wordt een uitgebreide analyse gemaakt van een kansrijke beleids optie. Deze exercitie maakt het hele traject inzichtelijk van een specifiek beleidsvoornemen naar de gevolgen voor economische groei en welvaart. Het analyseert wat wel en wat niet meegenomen kan worden in een concrete beleidsanalyse, hoe om te gaan met de effecten op lange termijn, de gevolgen voor de houdbaarheid van de overheidsfinanciën en de afnemende meeropbrengsten van beleid.

6 Tot slot

Het debat over generatiebewust beleid dient verankerd te zijn in een brede en evenwichtige informatie- en analysebasis. De bestaande analyses van financiële houdbaarheid vormen hiervoor een belangrijke bouwsteen. De vergrijzingssommen van het CPB geven, uitgaand van het huidige beleid, een accuraat beeld van de gevolgen van vergrijzing voor de overheidsfinanciën. Daarnaast wordt ingegaan op de effecten van een aantal beleidsmaatregelen op de overheidsfinanciën en de welvaartsgevolgen voor verschillende generaties.

Het bereiken van financiële houdbaarheid blijft hoe dan ook een *conditio sine qua non*. De vraag hoe financiële houdbaarheid bereikt wordt en wat daarvan de effecten op het welzijn van huidige en toekomstige generaties is echter minstens zo relevant. Datzelfde geldt voor de vraag in hoeverre nieuw beleid kan bijdragen aan verhoging van het welzijn voor huidige en toekomstige generaties blijft buiten beschouwing.

waaraan CPB, RPB en MNP gezamenlijk hebben gewerkt, zal worden gebruikt.

Probleem hierbij is wel dat we vaak nog veel te weinig weten van de effecten van trends en beleid op het (brede) welzijn toekomstige generaties. Het gevaar is daarmee dat de bijdrage van nieuw beleid aan het welzijn van toekomstige generaties moeilijk kan worden onderbouwd, terwijl de eventuele kosten van dit beleid de opgave van financiële houdbaarheid voelbaar kunnen verzwaren.

Dat maakt het nodig te werken aan bredere en evenwichtigere informatie- en analysebasis voor generatiebewust beleid. De komende jaren zetten het kabinet en de planbureaus een aantal belangrijke stappen in deze richting.