



Centraal Planbureau

Kijk naar de lange termijn

Baten in natura ook nuttig



CPB Policy Brief | 2015/06

Herverdeling in een levensloop-perspectief

Harry ter Rele
Mathijn Wilkens

Samenvatting

De effecten van beleidsmaatregelen op de welvaartsverdeling zijn op lange termijn vaak heel anders dan op korte termijn. Dit wordt veroorzaakt door levenscycluseffecten: mensen maken gedurende hun leven wijzigingen door in inkomen, inkomensbron, huishoud- en sociaaleconomische situatie. Een verlaging van de AOW-uitkering, bijvoorbeeld, gecombineerd met een algemene lastenverlaging zorgt ervoor dat jongeren er op korte termijn op vooruit gaan. Op lange termijn worden zij echter geconfronteerd met het nadeel van de uitkeringsverlaging. In deze Policy Brief wordt voor twee maatregelen nagegaan hoe ze voor de verschillende leeftijds- en inkomensgroepen uitwerken als de gehele resterende levensloop in de berekening wordt betrokken. Hierbij wordt ook rekening gehouden met de baten van de collectieve voorzieningen in natura, zoals zorg. Nog niet eerder zijn de effecten op de welvaartsverdeling op deze wijze in kaart gebracht.

De uitkomsten laten zien dat de levenscycluseffecten bij bepaalde maatregelen een belangrijke rol spelen. Dit is met name het geval als de maatregel is gericht op bepaalde leeftijdsgroepen. Ook het meenemen van de baten in natura kan een grote invloed hebben op de uitkomsten. Door het hanteren van het ruimere perspectief wordt een meer volledig beeld gegeven van hoe de maatregelen de verschillende groepen van belanghebbenden - hoge en lage inkomens, jong en oud - raken. De hier gepresenteerde benadering is daardoor een nuttige aanvulling op de koopkrachtplaatjes die de inkomenseffecten van beleid in een specifiek jaar in de nabije toekomst weergeven en geen rekening houden met baten in natura. De ruimere benadering is echter ook zeer bewerkelijk en wordt daardoor vooralsnog niet toegepast in de reguliere CPB-publicaties zoals de *Macro Economische Verkenning* en het *Centraal Economisch Plan*.

De twee onderzochte hervormingsrichtingen zijn een verlaging van de AOW-uitkering en een versobering van ouderenzorg. De uitgavenverlagingen die deze opleveren, worden teruggesluisd in de vorm van een algemene lastenverlichting. Dit zijn maatregelen waarbij de levenscyclus een belangrijke rol speelt. De effecten van deze maatregelen blijken bij het levensloopperspectief voor personen in de werkende leeftijden veel minder gunstig dan op korte termijn. Dit is vooral het geval bij de lage inkomensdecielen omdat de uitgavenverlagingen bij deze groep het zwaarst wegen. Dit is met name het geval als de lastenverlichting meestijgt met het inkomen waardoor het profijt hiervan voor deze groep laag is. Toekomstige generaties profiteren gemiddeld van deze maatregelen.

1 Inleiding

In deze Policy Brief wordt onderzocht hoe twee maatregelen de welvaartsverdeling beïnvloeden als de gehele levensloop in de berekening wordt betrokken. Dit wordt gedaan voor alle leeftijds- en inkomensgroepen. Bij bijvoorbeeld een verlaging van de AOW-uitkering (Algemene Ouderdomswet) wordt niet alleen onderzocht hoe gepensioneerden bij verschillende inkomensniveaus worden getroffen. Er wordt ook gekeken naar hoe nog-niet-gepensioneerden van verschillende leeftijden en inkomens per saldo worden geraakt, rekening houdend met een algemene belastingverlaging die gelijk is aan de kostenbesparing voor de overheid. Omdat het effect van de maatregel sterk fluctueert over de levenscyclus presenteert deze Policy Brief de uitkomsten voor elke leeftijdsgroep apart. Dit geldt ook voor het effect op toekomstige generaties. Daarnaast wordt in deze Policy Brief ook rekening gehouden met de baten in natura, zoals zorg. Dit ruimere perspectief geeft een omvattender beeld van de belangen die de verschillende groepen in de samenleving hebben bij hervormingen. De uitkomsten laten zien dat de verdelingseffecten van maatregelen op de lange termijn anders uitvallen dan wellicht verwacht wordt als alleen naar de korte termijn wordt gekeken. Daarom vormt het hier gepresenteerde perspectief een nuttige aanvulling op het kortetermijnperspectief.

Nog niet eerder is bij de presentatie van de herverdelingseffecten van maatregelen dezelfde benadering gehanteerd. Er zijn wel buitenlandse studies die de effecten van maatregelen op langere termijn onderzoeken,¹ maar bij geen van deze studies wordt onderscheid gemaakt tussen cohorten. Ook wordt in de meeste gevallen geen rekening gehouden met de effecten van de terugsluis.

De twee onderzochte maatregelen zijn een verlaging van de AOW-uitkering en een verlaging van de uitgaven aan ouderenzorg. De kostenbesparingen die met de maatregelen worden gegenereerd, worden teruggesluisd door lastenverlichtingen die voor een belangrijk deel ten goede komen aan de werkzame bevolking. Deze maatregelen zijn gekozen omdat ze zijn gericht op een bepaalde fase in de levensloop – de laatste fase – en omdat de levensloopeffecten ervan daardoor aanzienlijk kunnen verschillen van de effecten op korte termijn. Bij maatregelen die minder een bepaalde leeftijdsgroep treffen, zijn de levenscycluseffecten kleiner en dus ook de verschillen met de kortetermijneffecten. De keuze van de maatregelen is ook ingegeven door de actualiteit. De versoering van de Wet langdurige zorg (Wlz) en de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) is een recente hervormingsrichting. De verlaging van de AOW-uitkering is ontleend aan beleidsrichtingen die zijn geformuleerd in de ‘belastingbrief’ van het ministerie van Financiën, getiteld ‘Keuzes voor een beter belastingstelsel’.²

¹ Zie Roantree and Shaw (2014) en Brewer et al. (2012).

² Zie ministerie van Financiën (2014). Deze beleidsrichtingen betreffen: a) een verschuiving van besteedbaar inkomen van ouderen naar personen in de werkende fase van de levensloop, de fase waarin de hoogste kosten vallen en het aandeel personen onder de armoedegrens relatief hoog is; en b) een verschuiving van belasting op arbeid naar belasting op consumptie teneinde de werkgelegenheid en de groei te bevorderen.

2 Het levenslopperspectief

Het in deze Policy Brief gepresenteerde levenslopperspectief neemt de toekomstige effecten van maatregelen in de berekening mee. Deze worden budgettair neutraal ingezet, zodat de uitgavenverlagingen worden gecompenseerd door een gelijke belastingverlaging. De uitkomsten laten zien dat de effecten op lange termijn heel anders kunnen zijn dan die op korte termijn. Mensen maken namelijk gedurende de levensloop grote wijzigingen door in inkomenspositie en inkomensbron en ook zijn het huishoudtype en de samenstelling van het gezin waarvan men deel uitmaakt, niet constant. Dit kan komen door loopbaanstappen, huwelijk of scheiding, of veranderingen in sociaaleconomische positie (zoals pensionering). In deze Policy Brief wordt een levenslopperspectief gehanteerd en betreft deze de toekomstige levenscycluseffecten in de berekening.

Bij de hantering van het ruimere levenslopperspectief wordt onderscheid gemaakt tussen cohorten³ (generaties) en inkomensgroepen. Het onderscheid tussen cohorten is van belang omdat de toekomstige levenscycluseffecten die iemand doormaakt, erg afhankelijk zijn van de leeftijd. Dit is zeker het geval bij de hier onderzochte bezuinigingen op de AOW en de zorg, regelingen waarvan de baten in de laatste fase van de levensloop zijn geconcentreerd. Zo zal het gewicht van een verlaging van de AOW voor een ouder persoon groter zijn dan voor een jong persoon. De AOW maakt immers voor de oudere een groter deel van het resterende levensinkomen uit. Bovendien profiteert de oudere minder van de terugsluis. Naast de nu levende cohorten worden ook de effecten op de toekomstige generaties in beeld gebracht, omdat de maatregelen ook hen raken. Het onderscheid naar inkomensgroepen is ook van belang. Dat komt omdat het gewicht van de AOW en de zorg ook erg afhangt van het inkomen. Bij de lage inkomensgroepen wegen de baten hiervan zwaarder dan bij de hoge inkomensgroepen.

Veranderingen van de baten in natura, zoals zorg en onderwijs, worden ook in de berekeningen meegenomen. Deze hebben immers ook invloed op de welvaart en passen dus in een benadering die nastreeft een omvattender beeld te geven. Daarbij wordt het verlies aan baten gelijkgesteld aan de uitgavendaling. Welvaartseffecten die voortvloeien uit de vangnetfunctie van de voorziening en de verzekeringswaarde die dit biedt, blijven dus buiten beschouwing. Dit geldt ook voor eventuele inefficiënties bij de uitvoering van de voorziening.

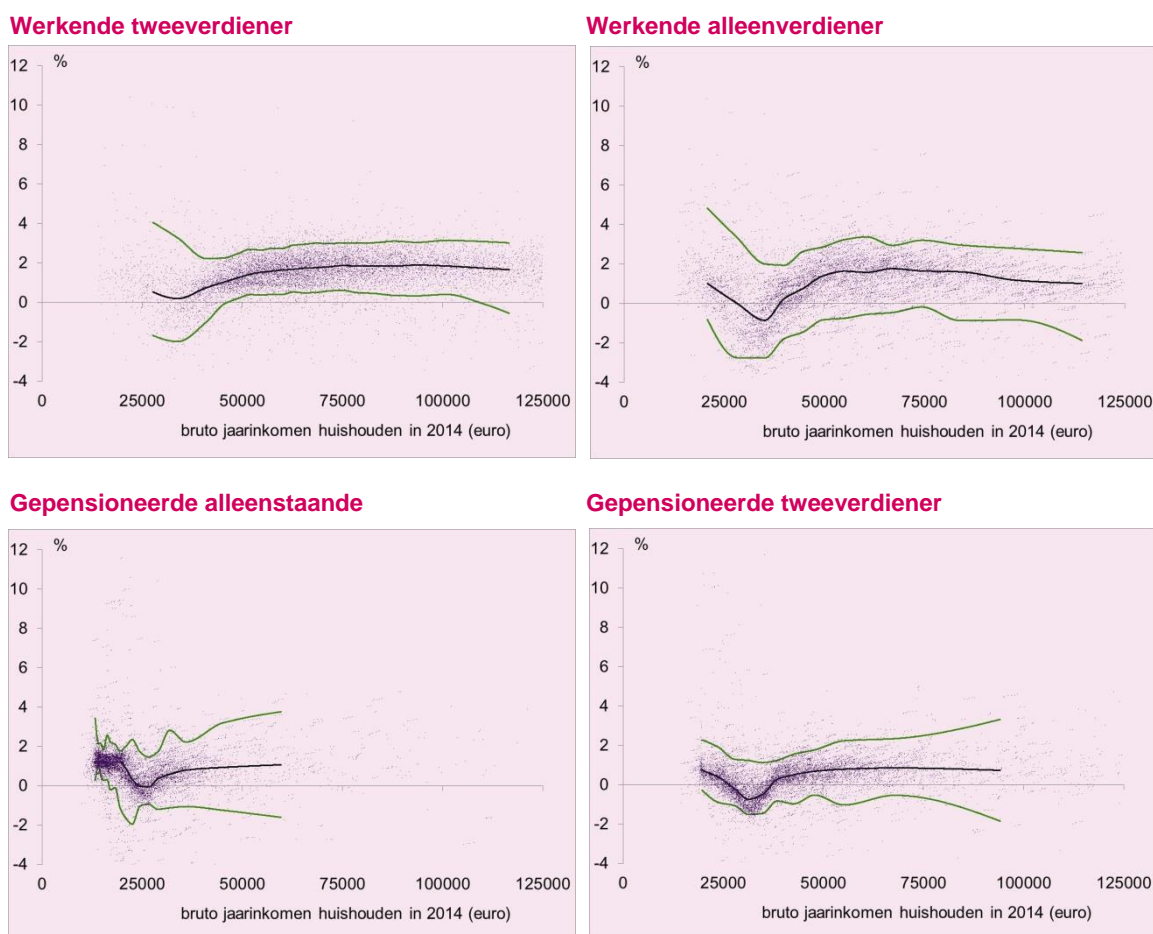
Effecten van maatregelen worden in de regel gepresenteerd door middel van de effecten op de koopkracht van een aantal groepen in de samenleving. Deze groepen zijn ingedeeld op basis van inkomensniveau, inkomensbron en gezinssamenstelling. Figuur 1 geeft hiervan voorbeelden uit het *Centraal Economisch Plan 2015*.⁴ Ze laten voor werkenden en gepensioneerden in twee huishoudsituaties de puntenwolken van de koopkrachtontwikkeling zien. Deze geven de spreiding in koopkrachtveranderingen weer. Deze koopkrachtplaatjes geven de verandering in het besteedbaar inkomen weer – gecorrigeerd voor prijsstijgingen – voor zover de persoonlijke situatie niet verandert. Baten

³ Met een cohort wordt bedoeld op de groep mensen die zijn geboren in een bepaald jaar.

⁴ Zie CPB (2015), blz. 65.

in natura worden hierbij buiten beschouwing gelaten. Deze statische benadering is goed geschikt voor de reguliere CPB (koopkracht-)ramingen op korte termijn, omdat zo een beeld wordt gegeven van de inkomensontwikkeling op korte termijn.⁵ Om een beeld te krijgen van de effecten van maatregelen over de levenscyclus zijn meer gecompliceerde berekeningen nodig (zie de tekstbox in paragraaf 3) die bovendien meer aannames vereisen over toekomstige ontwikkelingen. Daarom scoren de koopkrachtplaatjes beter op voorspelkwaliteit, verifieerbaarheid en operationaliteit. Het voordeel van het brede levensloopperspectief is dat dit de situatie van de desbetreffende personen omvattender in beeld brengt (zie tabel 1 voor een vergelijking). De berekeningen zijn echter ook zeer bewerkelijk en daarom wordt deze benadering vooralsnog niet gebruikt bij de reguliere CPB-publicaties zoals de *Macro Economische Verkenning* en het *Centraal Economisch Plan*.

Figuur 1 Koopkrachtontwikkeling in 2015 overwegend positief, met uitschieters naar boven en beneden⁶



⁵ In Policy Brief 2014/11 (getiteld 'Koopkracht, een kwestie van kwartjes') is bij de presentatie van de reguliere (korte termijn) ramingen een voorkeur uitgesproken voor statische boven dynamische koopkrachtcijfers. Dit komt doordat niet door de overheid beïnvloede veranderingen in persoonlijke omstandigheden, die bij de dynamische cijfers een grote rol spelen, zorgen voor een grote spreiding in de uitkomsten zonder dat ze een groot effect hebben op de (mediane) koopkracht. Hierdoor wordt het zicht ontnomen op de afzonderlijke invloed van inkomensbeleid, wat een centraal onderdeel van deze ramingen is. Bovendien maakt het meenemen van persoonlijke omstandigheden de koopkrachtraming complex en vergroot het de onzekerheidsmarges. Deze Policy Brief richt zich ook op de effecten van beleid maar betreft hierin, anders dan de koopkrachtplaatjes, ook de effecten van het beleid op lange termijn. Door de levenscyclus die mensen doorlopen, kunnen deze effecten op lange termijn aanzienlijk anders uitpakken dan op korte termijn en is het meenemen van de veranderingen in persoonlijke omstandigheden dan onontbeerlijk.

Tabel 1 Vergelijking van de sterke eigenschappen van het brede levenslopperspectief met die van koopkrachtplaatjes (X = relatief sterk)

	Omschrijving	Brede levensloop- perspectief relatief sterk	Koopkrachtplaatjes relatief sterk
Eigenschap:			
Representativiteit: bevolking	Voor wie wordt effect gepresenteerd	X	
Representativiteit: omvattendheid levensloop	Over hoe lang meten we het effect	X	
Representativiteit: omvattendheid welvaartscomponenten	Wat wordt meegenomen bij de welvaartsbepaling	X	
Verifieerbaarheid	Inzichtelijkheid, reproductie door anderen		X
Voorspelkwaliteit	Kwaliteit van de voorspelling		X
Operationaliteit	Snel te maken		X

3 Een verlaging van de AOW-uitkering met 10%

In deze en de volgende paragraaf wordt voor twee hervormingsrichtingen onderzocht hoe de herverdelingseffecten bij het ruime levenslopperspectief uitvallen en hoe deze herverdelingseffecten verschillen van die op het jaarlijkse inkomen. Dit wordt gepresenteerd voor het 1^e (laagste), het 5^e en het 10^e (hoogste) inkomensdeciel.⁷ Vanwege het belang van de leeftijd worden ook cohorten onderscheiden. De gepresenteerde effecten zijn steeds de gemiddelden, uitgedrukt als percentage van het bruto inkomen.⁸ Bij de levenslooppemeting gaat het over het effect van de maatregel over het resterende leven als aandeel van het resterende levensinkomen, beide in contante waarden.⁹ Onderstaande box gaat in op technische aspecten van de berekening.

Bij de presentatie van de effecten van hervormingen wordt hier de focus gelegd op het directe effect van de maatregel. Er wordt geen rekening gehouden met de gedragseffecten die de maatregel met zich meebrengt, zoals die op de werkgelegenheid en het inkomen.¹⁰ In werkelijkheid verhogen mensen bij een lastenverlaging het aantal uren dat zij werken, waardoor ook hun inkomen stijgt. Maar in dat geval betaalt iemand ook de prijs van vermindering van de hoeveelheid vrije tijd. Dit effect blijft hier buiten beeld, omdat het een onzuiver beeld geeft van de welvaartsverandering in ruime zin. Door alleen de directe

⁷ Hierbij zijn personen ingedeeld in decielen op basis van hun levensinkomen.

⁸ Hierbij gaat het om het *gestandaardiseerde* inkomen. Standaardisatie heeft tot doel de welvaartspositie beter weer te geven. Dit wordt gedaan door bij de bepaling van de inkomenssituatie ook rekening te houden met de omvang en samenstelling van het huishouden waar de persoon deel van uitmaakt. De inkomenssituatie wordt vergelijkbaar gemaakt met die van een alleenstaande. Er wordt zowel rekening gehouden met het aantal personen waarover het huishoudinkomen moet worden verdeeld, als met de schaalvoordelen die zijn verbonden met het gezamenlijk voeren van een huishouden. In het geval van een stel met twee kinderen houdt dit bijvoorbeeld in dat het (totale) huishoudinkomen wordt gedeeld door een factor 1,88. Dit wordt nader uiteengezet in het bijbehorende achtergronddocument.

⁹ Bij de berekening van contante waarden worden toekomstige bedragen contant gemaakt, dat wil zeggen vertaald naar het equivalent ervan in huidige bedragen. Contant maken is een gebruikelijke methode bij de waardering van toekomstige baten en lasten. Hierbij wordt rekening gehouden met tijdsvoorkeur (ongeduld van mensen) en het risico dat is gemoeid met toekomstige stromen. De waardering van de toekomstige stromen wordt kleiner naarmate ze verder in de toekomst liggen.

¹⁰ Ook gaan we voorbij aan de eventuele effecten van de maatregelen op het spaargedrag.

effecten te presenteren, wordt deze complicatie omzeild. Deze aanname brengt met zich mee dat het totale effect in euro's van de maatregelen, inclusief de terugsluis, wordt gelijkgesteld aan nul.

Hoe zijn de herverdelingseffecten over de levensloop berekend?

De berekeningen maken gebruik van twee instrumenten die op het CPB in gebruik zijn: het macromodel Gamma (zie Draper en Armstrong, 2007) en het databestand van de levenslooppaden die zijn beschreven in Lever en Waaijers (2013). In het Gamma-model wordt de uitgavenverlaging ingezet en voor elk jaar de belastingverlaging berekend die nodig is voor budgettaire neutraliteit. Ook wordt daarna voor elk cohort (leeftijdsgroep) berekend wat het gemiddelde gecombineerde effect van de uitgaven- en belastingverlaging is over de rest van het leven (het intergenerationele effect).

Met de levenslooppaden wordt vervolgens voor elk cohort de spreiding rondom het, door Gamma berekende, gemiddelde effect bepaald (het intragenerationele effect). Dit is een bestand van 63.000 geconstrueerde paden die elk de inkomsten en inkomstenbronnen van een individu gedurende zijn of haar leven weergeven. Bij elkaar zijn de paden representatief voor de verscheidenheid in de Nederlandse bevolking. De uitgaven- en belastingverlaging worden ingezet in de paden en per pad wordt voor elke leeftijdsgroep het effect over de resterende levensloop berekend. Dit gebeurt onder de restrictie dat het gemiddelde effect over het resterende leven per leeftijdsgroep overeenkomt met de Gamma-uitkomst voor de desbetreffende leeftijdsgroep.

Een nauwkeurige bespreking van de aannames en rekenmethoden die zijn gevolgd bij de berekeningen in deze Policy Brief, is te vinden het CPB-achtergronddocument (Ter Rele, Wilkens, Nibbelink en Slot (2015) dat bij deze Policy Brief hoort.

Wat zijn de herverdelende effecten van een verlaging van de AOW-uitkering met 10% in 2018? De kostenbesparing voor de overheid wordt teruggesluisd door een belastingverlaging in de vorm van een verhoging van de arbeidskorting.¹¹ Dit gebeurt budgettair neutraal en wel zo dat de met de hogere arbeidskorting gemoeide belastingverlaging, samen met de lagere opbrengst uit de belasting op het AOW- en pensioeninkomen, jaarlijks overeenkomt met de besparing op de AOW-uitkering.

Figuur 2 laat zien dat bij het levensloopperspectief (zie de rode lijnen in de drie panels) niet alleen de gepensioneerden in 2018, oftewel de cohorten geboren vóór 1952, er op achteruitgaan, maar ook een groot deel van de werkende cohorten. Het effect van de maatregel blijft namelijk per saldo negatief tot aan de cohorten geboren in 1985 (bij het 1^e inkomensdeciel), 1981 (5^e deciel) en 1975 (10^e deciel). Dit komt doordat naast de belastingverlaging (in de vorm van de hogere arbeidskorting) ook de ongunstige toekomstige effecten van de AOW-verlaging worden meegenomen in de berekening. Bij de werkenden is het negatieve effect uiteraard het grootst bij de cohorten die zijn geboren rond 1955 en dus in 2018 vlak voor hun pensioen staan. Voor het 1^e, 5^e en 10^e deciel is dit respectievelijk circa 5%, 2½% en een kleine 1%. De effecten worden minder negatief naarmate de cohorten jonger worden. Dit komt omdat men langer voordeel heeft van de

¹¹ Deze verhoging is zo vormgegeven dat het maximale bedrag van de korting wordt verhoogd. Het inkomenstraject waarover de korting stijgt, tot een inkomen van 20.000 euro, blijft gelijk. De daling bij de hogere inkomens, vanaf 50.000 euro in 2015, blijft gelijk aan die in het basispad zodat de korting ook bij de zeer hoge inkomens op een hoger niveau uitkomt.

terugsluis en bovendien het resterende levensinkomen (de noemer) groter wordt. Hierdoor weegt de AOW-verlaging steeds minder zwaar. Bij de cohorten geboren na bovengenoemde omslagjaren is het voordeel van de terugsluis, contant gemaakt, groter dan het nadeel van de AOW-verlaging. Deze cohorten profiteren per saldo, ondanks het gegeven dat deze groep zowel de gunstige jonge leeftijden als de ongunstige hoge leeftijden doorlopen. Dit geldt ook voor de cohorten die zijn geboren na 1998 en in 2018 nog toetreden tot de arbeidsmarkt. Deze groepen profiteren omdat het nadeel van de lagere AOW zich later in de levensloop voordoet dan het voordeel van de hogere arbeidskorting en daardoor contant gemaakt minder zwaar weegt.

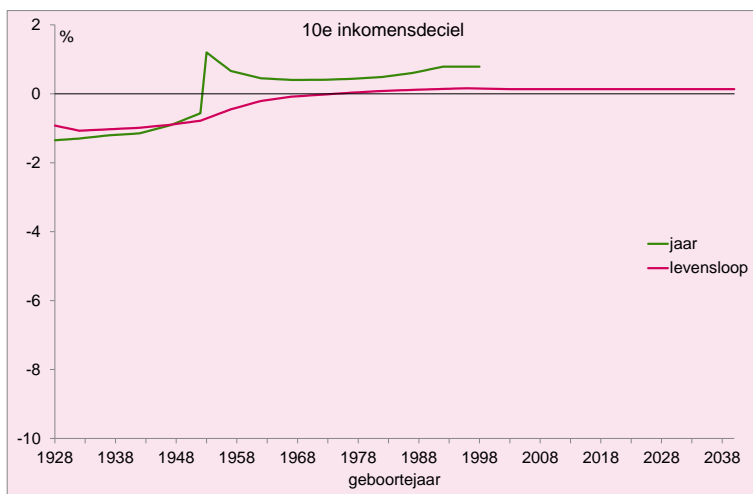
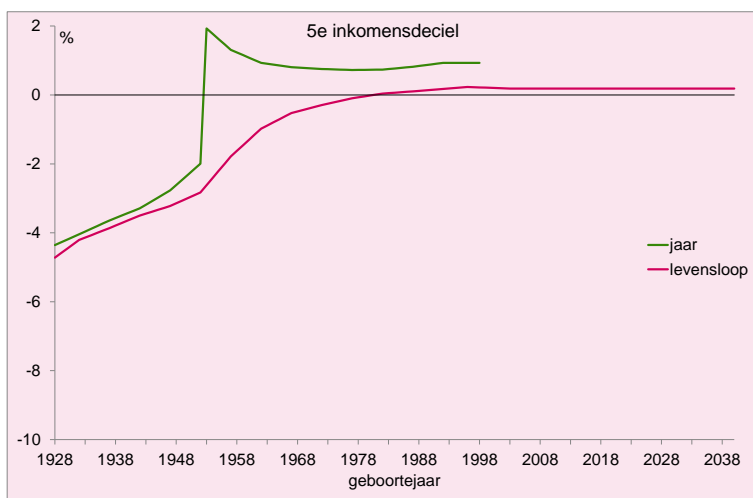
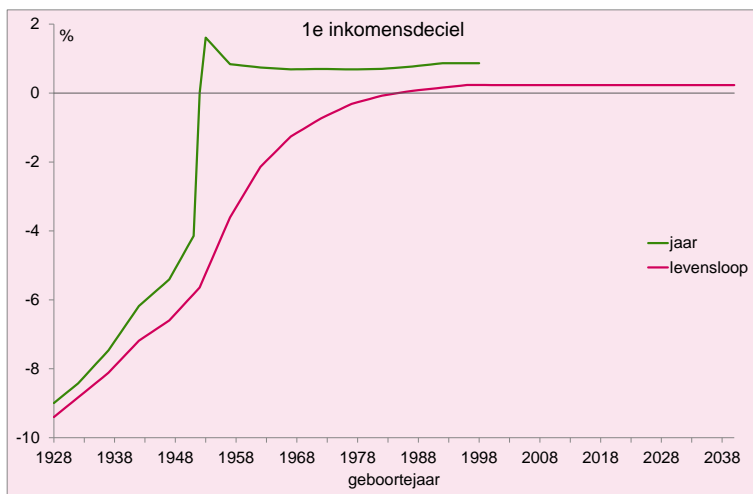
Een vergelijking van de drie panels laat zien dat er grote verschillen zijn tussen de drie inkomensdecielen. De oorzaak hiervan is vooral dat de AOW-uitkering bij lage inkomens een groter aandeel van het resterende levensinkomen uitmaakt dan bij de hoge inkomens. Dit geldt ook voor de gepensioneerden, van wie de hoge inkomens immers ook een aanvullend pensioen hebben. Bij deze groep varieert het nadeel voor de alleroudsten van ruim 9% (1^e deciel) tot ca. 1% (10 deciel). Bij de groep vlak voor pensionering is dit van 5% tot een kleine 1% en bij het cohort geboren in 1970 van 1% tot 0. Bij de toekomstige, nog ongeboorte, cohorten is sprake van een klein voordeel voor alle decielen.

Een vergelijking met de jaarlijkse inkomens (zie de groene lijnen) laat zien dat er forse verschillen zijn tussen beide benaderingen. De jaareffecten zijn voor de werkende leeftijden steeds positief, terwijl dit bij de levensloopberekeningen voor een groot deel van de cohorten negatief is. Het verschil is het grootst bij de cohorten die vlak voor hun pensioen staan, omdat daar het niet meenemen van de toekomstige lagere AOW het zwaarst weegt. Het verschil wordt kleiner naarmate de cohorten jonger worden omdat het gewicht van de AOW in de levensloopberekeningen steeds kleiner wordt. Ook bij de allerjongsten, de cohorten die zijn geboren vlak vóór 1998 en die net zijn toetreden tot de arbeidsmarkt, blijft er een verschil.

Een ander verschil tussen beide benaderingen betreft de cohorten die zijn geboren na 1998 en in 2018 nog moeten toetreden tot de arbeidsmarkt. Deze blijven bij de koopkrachtplaatjes buiten beeld. In de ruimere levensloopbenadering worden de effecten op deze groep echter wél gepresenteerd.¹²

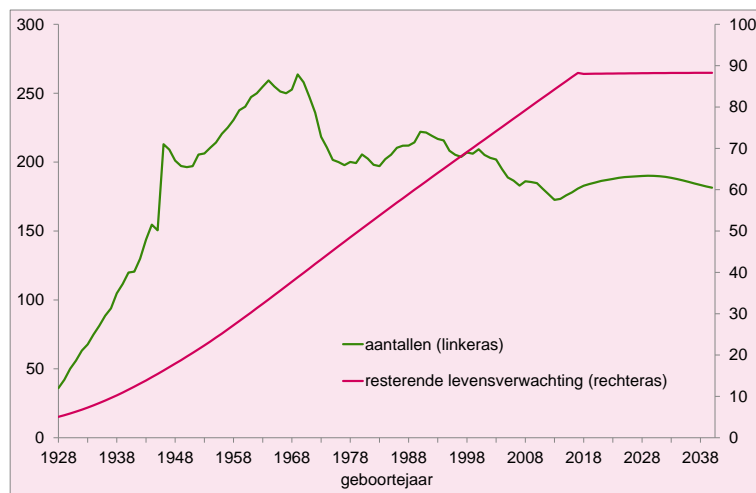
¹² In het technische achtergronddocument bij deze Policy Brief wordt een gevoeligheidsanalyse uitgevoerd waarin is aangenomen dat de terugsluis niet de vorm heeft van een verhoging van de arbeidskorting, maar inkomensafhankelijk is. Het patroon van de verschillen tussen beide benaderingen blijkt dan weinig anders te zijn.

Figuur 2 Effecten van maatregel op jaarbasis en over resterende levensloop voor 1^e deciel (boven), 5^e deciel (midden) en 10^e deciel (onder)



In figuur 2 lijken de negatieve effecten groter dan de positieve. Dit is echter niet het geval. Per saldo zijn, in euro's, beide effecten even groot. Dit wordt uiteengezet aan de hand van figuur 3. De negatieve effecten zitten namelijk bij de ouderen en hiervan is het aantal veel kleiner dan dat van het aantal jongeren (zie de groene lijn). Bij de levensloopberekeningen speelt daarnaast ook mee dat deze ouderen een kortere resterende levensduur hebben, waardoor het resterende levensinkomen (de noemer) relatief klein is. Deze verschillen zouden ook een rol kunnen spelen bij de beoordeling van de effecten van de maatregelen. Er kan dan rekening worden gehouden met het gegeven dat de negatieve effecten een geringer aantal mensen treffen en dat die bovendien over minder jaren worden gevoeld.

Figuur 3 Bevolkingsaantallen en resterende levensverwachting in 2018



4 Een versobering van de Wlz en Wmo met 10%

De tweede variant is een verlaging van de Wlz- en Wmo-uitgaven met 10% in 2018.¹³ Dit zijn vooral uitgaven aan intra- en extramurale zorg voor volwassenen en gehandicapten. De terugsluis is elk jaar gelijk aan de besparing en wordt zó uitgevoerd dat de lastenverlichting voor iedereen gelijk is (als percentage van het bruto-inkomen). Dit komt dicht bij de huidige institutionele vormgeving, die immers ook inkomensafhankelijk is: de Wlz wordt opgebracht uit de eerste twee belastingschijven en de Wmo uit de rijksbijdragen aan de gemeenten die worden gefinancierd uit de algemene middelen.

In figuur 4 worden de uitkomsten gepresenteerd, op dezelfde wijze als daarnet. De rode lijnen in de figuur laten zien dat de effecten bij de levensloopberekeningen steeds ongunstiger worden naarmate men ouder is. De oorzaak hiervan is dat het profijt van de voorziening sterk oploopt met de leeftijd, waardoor de versobering vooral op hogere leeftijden wordt gevoeld. Het negatieve effect van de versobering als aandeel van het

¹³ De wijze waarop de Wlz- en Wmo-voorzieningen in natura worden meegenomen in de berekeningen is uiteengezet in het bijbehorende achtergronddocument. Als bate van de voorziening wordt de verwachte bate bij personen van de betreffende leeftijd en inkomensgroep ingezet. Het gaat dus steeds om de gemiddelden per groep. De bate voor afzonderlijke individuen kan uiteraard hiervan verschillen.

resterend levensinkomen neemt dus sterk toe met de leeftijd, terwijl dit niet het geval is met het positieve effect van de inkomensafhankelijke lastenverlaging. Naarmate men jonger is gaan de effecten van de versoering steeds minder zwaar wegen. Bij het 5^e en 10^e inkomensdeciël wordt de lastenverlichting, respectievelijk bij de cohorten geboren in 1985 en 1960, zelfs groter en valt het effect van de maatregel per saldo positief uit. Bij deze decielen is dit ook het geval bij de generaties geboren na 1998, omdat de ongunstige effecten op hoge leeftijd door discontering minder zwaar wegen.

De omvang van het effect van de maatregel verschilt sterk tussen de decielen. Deze loopt bij het 1^e deciel op tot 15½% voor het cohort geboren in 1928 terwijl dit bij het 5^e en 10^e deciel respectievelijk 8½% en 3½% is. De oorzaak hiervan is dat bij de lage inkomens de versoering van de voorziening als aandeel van het inkomen zwaarder weegt. Bovendien doet deze groep ook in euro's gemeten een groter beroep op deze voorzieningen.¹⁴ Deze verschillen worden kleiner bij jongeren omdat de verminderde zorgbaten minder zwaar wegen, en dus ook de verschillen hierin tussen de decielen. Bij het cohort geboren in 1970 is bij het 1^e en 5^e deciel sprake van een negatief profijt van respectievelijk 1¼ en ¼%, tegenover een heel licht positief effect bij het 10^e deciel. Bij de generaties geboren na 1998 zijn de effecten bij het 1^e, 5^e en 10^e deciel respectievelijk -½%, 0 en ¼%.

Vergelijking van de levensloopeffecten met de jaarlijkse effecten van de maatregel (zie de groene lijnen) laat zien dat de uitkomsten bij de laatstgenoemde gunstiger zijn. De oorzaak hiervan is dat er bij de jaarlijkse effecten niet vooruit wordt gekeken en er dus geen rekening wordt gehouden met de sterkere negatieve effecten van de versoering op hogere leeftijd.

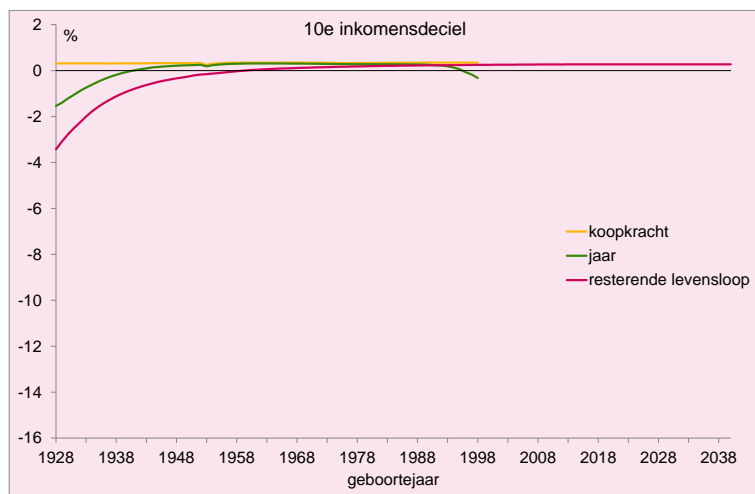
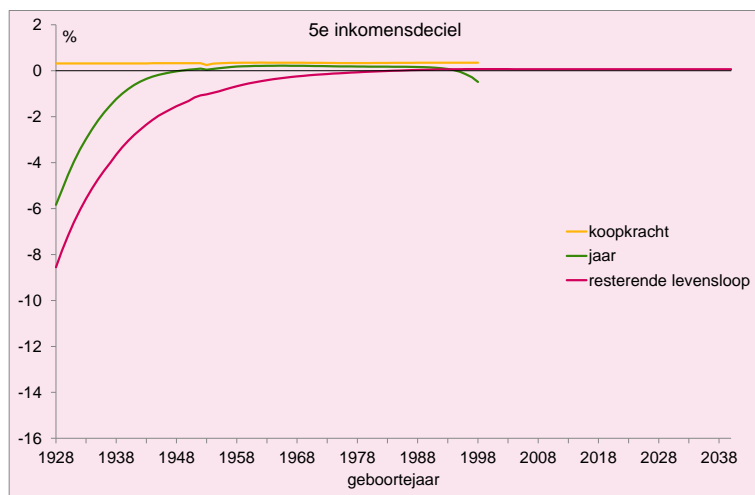
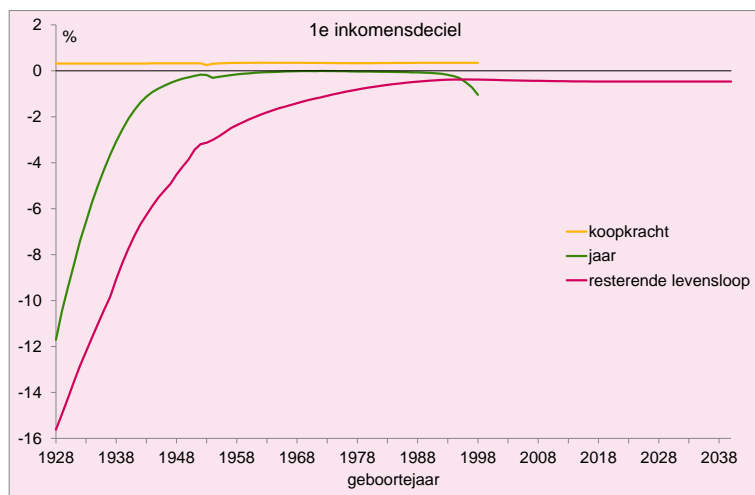
Het effect van de maatregel op de koopkracht is voor alle inkomensdecielen en leeftijdsgroepen positief (zie de gele lijnen). Dat komt omdat wel het gunstige effect van de lastenverlichting op het besteedbare inkomen wordt meegenomen, maar niet het negatieve effect op de voorzieningen in natura. Het positieve effect is voor alle groepen gelijk als fractie van het inkomen – zo is deze immers ingezet. Het bedraagt in 2018 – het jaar van implementatie - circa 0,3% van het bruto inkomen.

Ook bij de scheidslijn tussen winnaars en verliezers is een geheel ander beeld te zien. Bij de koopkrachtplaatjes is iedereen een winnaar. Bij de levensloopberekeningen daarentegen zijn alle cohorten van het 1^e deciel een verliezer en zijn bij het 5^e en 10^e deciel alleen de cohorten geboren na respectievelijk 1985 en 1960 winnaars.

Ook bij deze maatregel geldt dus dat deze voor een groot deel van de nu levende generaties ongunstig is. De oorzaak hiervan is zowel het meenemen van de toekomstige effecten, als het incorporeren van de baten in natura. De berekeningen conform het ruimere perspectief brengen echter ook aan het licht dat toekomstige generaties gemiddeld profiteren.

¹⁴ Dit wordt nader uiteengezet in het achtergronddocument bij deze Policy Brief.

Figuur 4 Effecten op koopkracht, netto jaarprofijs en netto levenslooprofijs voor 1^e (bovenste panel), 5^e (middelste) en 10^e inkomensdeciël (onderste)



5 Conclusie

Bij hantering van het brede levenslopperspectief kunnen de herverdelingseffecten heel anders uitpakken dan wellicht op korte termijn wordt gedacht. Dit is vooral het geval als de maatregelen specifiek zijn gericht op bepaalde leeftijdsgroepen. Bij de in deze Policy Brief onderzochte maatregelen, waarbij ouderen worden getroffen, zorgt het meenemen van de toekomstige ongunstige effecten van de maatregel ervoor dat de uitkomsten slechter uitvallen voor personen in de werkende leeftijden. Dit is vooral het geval bij de lagere inkomens. De toekomstige generaties gaan er gemiddeld op vooruit. Natuurlijk zouden deze uitkomsten anders uitpakken als andere maatregelen zouden zijn onderzocht.

Het brede levenslopperspectief biedt een omvattend beeld van de herverdelingseffecten van maatregelen. Toepassing ervan is echter ook zeer bewerkelijk en daarom wordt deze benadering vooralsnog niet ingezet in de reguliere CPB-publicaties.

Deze Policy Brief laat zien dat bij het brede levenslopperspectief twee variabelen een belangrijke rol spelen bij de herverdeling: inkomensniveau en geboortjaar (leeftijd), waarbij met dit laatste ook het belang van toekomstige generaties aan de orde wordt gesteld. Dit wil niet zeggen dat hiermee alle belangentegenstellingen in kaart zijn gebracht. Zo kan het belang tussen gezonden en zieken en tussen personen met verschillende levensverwachtingen aanzienlijk verschillen, ook binnen leeftijds- en inkomensgroepen. Daarnaast wordt het gezamenlijke belang van een sociaal vangnet, en de verzekering die dit biedt, niet in de berekening betrokken.

Referenties

Brewer, M., M. Costas Dias and J. Shaw, 2012, Lifetime inequality and redistribution, IFS Working Paper W12/23.

CPB, 2015, *Centraal Economisch Plan 2015*.

Draper, Nick with Alex Armstrong, 2007, [GAMMA, a Simulation Model for Ageing, Pensions and Public Finances](#), CPB Document 147.

Gielen M. en M. Wilkens, 2014, Koopkracht, een kwestie van kwartjes, CPB Policy Brief 2014/11.

Ministerie van Financiën, 2014, Kamerbrief Keuzes voor een beter belastingstelsel (16-09-2014).

Lever M. en R. Waaijers, 2013, Inkomen en netto profijt van sociale zekerheid gedurende de levensloop, CPB achtergronddocument.

Roantree, B. and J. Shaw, 2014, The Case for taking a Life-Cycle Perspective: Inequality, redistribution, and Tax and Benefit Reforms, IFS Report R92.

Ter Rele H., M. Wilkens en A. Nibbelink en F. Slot, 2015, Herverdeling in een levensloopperspectief; technisch achtergronddocument bij Policy Bief 2015/6.



Dit is een uitgave van:

Centraal Planbureau
Postbus 80510 | 2508 GM Den Haag
T (070) 3383 380

Mei 2015 | ISBN 978-90-5833-689-7