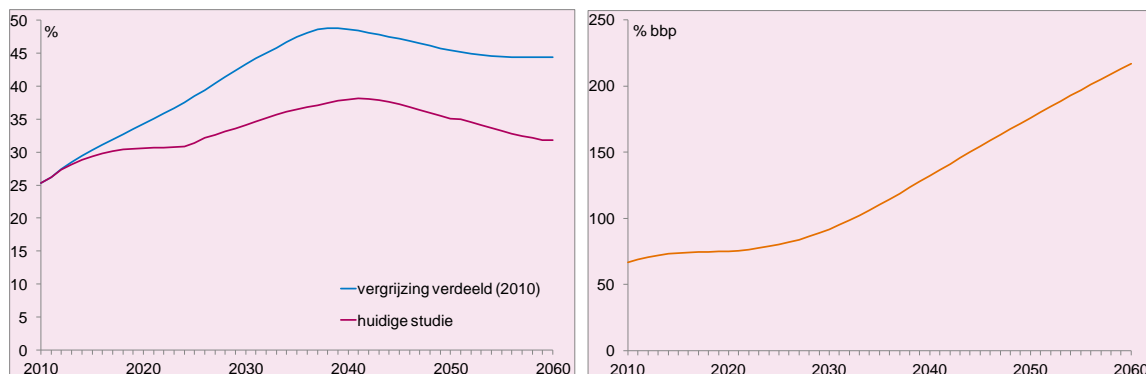


1 Inleiding en samenvatting

1.1 Inleiding

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

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



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

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

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

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

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

1.2 Wat is het vertrekpunt?

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

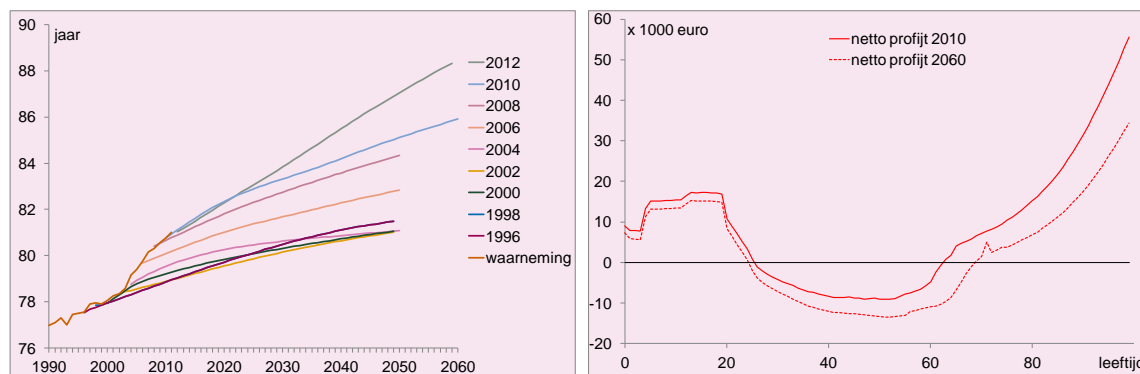
Het netto profijt van de overheid dat mensen hebben, varieert sterk met hun leeftijd (zie figuur 1.2). Jonge mensen krijgen onderwijs en betalen weinig of geen belasting. In de werkende leeftijden betalen mensen meer belasting dan dat ze profiteren van collectieve uitgaven en voorzieningen. Sommigen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

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

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

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

Figuur 1.2 Inschatting levensverwachting, netto profijt per jaar naar leeftijd



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

1.3 Constante arrangementen

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

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

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

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

1.4 Houdbaarheid overheidsfinanciën

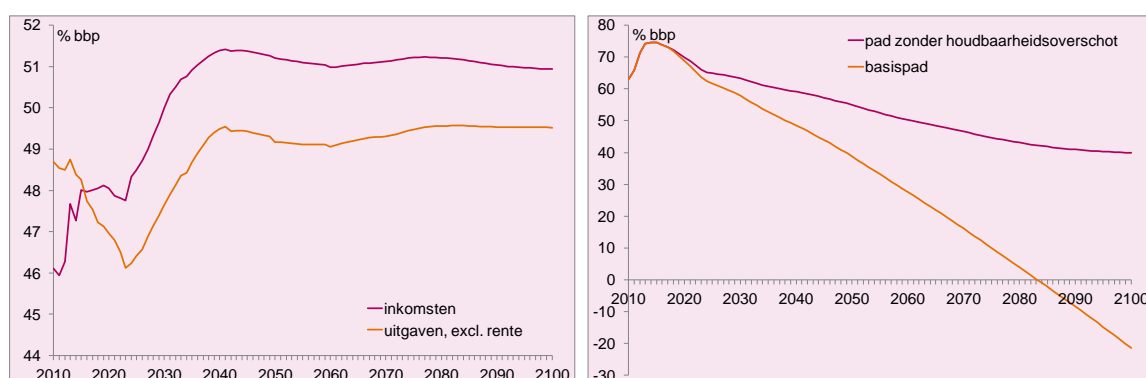
Tabel 1.1 laat zien hoe de overheidsuitgaven en -inkomsten zich ontwikkelen tot en met 2060 bij de aanname van constante arrangementen. Tot en met 2023 dalen de overheidsuitgaven exclusief rente-uitgaven met meer dan 2% bbp. Dat is het gevolg van bezuinigingen in deze kabinetsperiode. Daarna stijgen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

Tabel 1.1 Overheidsfinanciën 2015-2060

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

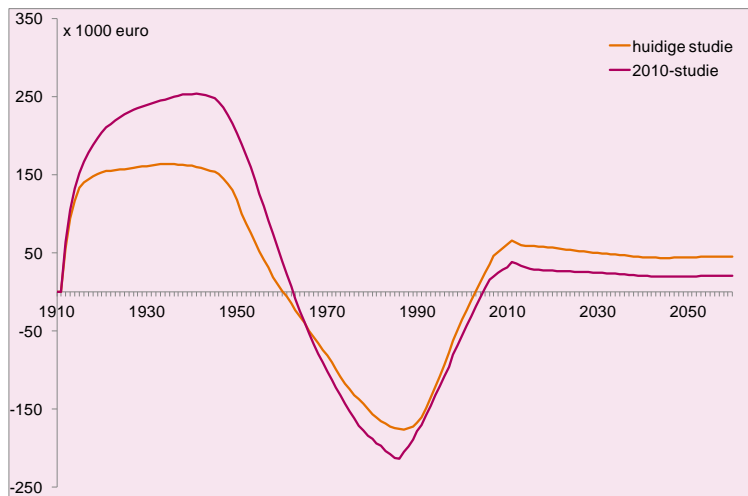
Ook de inkomsten van de overheid stijgen als aandeel van het bbp na 2023. De inkomstenbelasting neemt toe met 1,7% bbp. Dat komt door hogere afgedragen belastingen over pensioenuitkeringen. Ook kunnen door de verhoging van de pensioenleeftijd de fiscaal aftrekbare pensioenpremies worden verlaagd. De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

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



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

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



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

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

1.5 Interpretatie houdbaarheidssaldo

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

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

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

Tabel 1.2 Enkele varianten en het effect op het houdbaarheidssaldo

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

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

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

1.6 Perspectief

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

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

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

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

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

1.7 Ouderenzorg

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

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

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

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

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

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

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

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