

De Zweedse oplossing van het vergrijzingsprobleem

Vergrijzing is in essentie een verdelingsprobleem. Zonder hervorming van aow en aanvullend pensioen zullen de inkomens van ouderen blijven stijgen, ten koste van de inkomens van jongeren. Hervormingen stuiten echter op weerstand van de oudere generaties. Zweden heeft hervormingen weten door te voeren door de discussie buiten de verkiezingsstrijd te houden. De hervormingen zijn toekomstbestendig omdat zij de herverdeling tussen generaties beperken.

Minstens zo groot als de blijdschap dat we ouder worden, is de zorg hoe dat te financieren. Het gevolg van vergrijzing is dat de verhouding ouderen en de beroepsbevolking verdubbelt van één op vijf in 2000 naar twee op vijf in 2040. Doordat het aantal ouderen per werkende toeneemt, daalt de productie per hoofd van de bevolking. Ouderen leveren immers geen productie, zij consumeren alleen. De vraag is wie de lasten draagt van de vergrijzing. Met andere woorden: wie gaat minder consumeren? Bij ongewijzigd beleid komen de lasten vooral bij jongeren terecht (SZW 2006, CPB 2006). Het is in deze eenvoudiger oplossingen te bedenken dan er één uit te voeren. Het politieke probleem van elke oplossing is dat ouderen geen afstand willen doen van (impliciete) pensioenrechten, terwijl jongeren de door vergrijzing oplopende kosten daarvan niet willen betalen. De vergrijzingparadox is dat naarmate de vergrijzing verder toeneemt, de noodzaak tot hervormen verder toeneemt, terwijl de politieke steun daarvoor verder daalt, daar de leeftijd van de mediane kiezer hoger wordt. Zie daar het probleem waar de meeste West-Europese landen voor staan, zo ook Nederland en Zweden. Zweden slaagde er in de jaren negentig wel in de politieke spanning tussen generaties te verminderen. De hervorming vergrootte het verband tussen pensioenhoogte en individueel betaalde premies en daarmee tussen productie en consumptie gedurende de levensloop.

Het politieke probleem

Pensioen is uitgesteld loon. Tijdens de actieve periode wordt gespaard voor de inactieve periode. Dit kan iedereen voor zich doen maar het is efficiënter om het collectief te doen. Een collectieve pensioenverzekering verzekert tegen het risico van langlevens, tegenvallende beleggingsresultaten, inflatie en dergelijke. Het is vervolgens efficiënt, zoals bij elke verzekering, de risico's met zoveel mogelijk mensen te delen. Maar zoals ook bij andere verzekeringen,

is er mogelijk het probleem van averechtse selectie (adverse selection). Mensen met goede risico's (hier: mensen met een lage levensverwachting, bijvoorbeeld mannen) willen zich afscheiden om zo een lagere premie te kunnen betalen. Het vervolgens successievelijk terugtrekken van goede risico's maakt verzekering als zodanig onmogelijk, terwijl het ook voor de goede risico's efficiënt kan zijn zich te verzekeren. Als de goede risico's voldoende risico-avers zijn zullen ook zij met de relatief dure verzekering beter af zijn dan helemaal zonder verzekering. Verplichte deelname voorkomt deze averechtse selectie.

Wat voor individuen geldt, geldt voor generaties. Het is economisch efficiënt risico's met meerdere generaties te delen (zie Gordon en Varian, 1988). Het gaat dan om risico's als een grote Beurskrach, de Grote Depressie in de jaren dertig of oorlogen waar de ene generatie wel en de andere niet door getroffen wordt. Of om het lang leven risico dat niet alleen individuen maar mogelijk ook generaties verschillend treft. Een omslagstelsel is, zoals de Raad voor Economisch Adviseurs onlangs stelde, "uitstekend geschikt om de risico's te spreiden die zijn verbonden aan met het komen en gaan van goede en slechte tijden, waardoor opeenvolgende generaties verschillend worden geraakt."

Probleem met veel collectieve pensioenregelingen is dat de relatie tussen betaalde premies en ontvangen pensioenuitkering zwak is. Dit geldt vooral voor eindloonregelingen, maar ook voor de aow. Door de veranderde bevolkingsopbouw is nu al duidelijk dat de volgende generatie meer zal betalen dan ontvangen en de baby-boomgeneratie meer krijgen zal dan te hebben betaald. Wat ex ante intergenerationale risicodeling was, wordt dan ex post feitelijk doorschuiven van kosten.

In andere politieke kwesties is het niet anders (zoals sociale zekerheid). De overheid legt wetten en regels op waar groepen (zoals werkgevers of werknemers) zich wellicht aan onttrekken willen. Politiek is vervolgens de strijd tussen verschillende belangen. Wat vergrijzing evenwel onderscheidt, is dat kosten deels doorgeschoven worden naar ongeboorte generaties; deze kunnen niet stemmen maar dragen deels wel de kosten. Een belanghebbende groep wordt daarmee niet gehoord. Dat zou geen probleem zijn als huidige kiezers alle baten en kosten van pensioenhervormingen voor huidige en toekomstige generaties internaliseren.

Maar zo is het niet. Oudere kiezers dragen wel de volle lasten van lager pensioen of verhoogde pensi-

DAVID HOLLANDERS EN
LUCY KOLK

Promovendus aan de UvA
en verbonden aan Netspar,
hoofd van het cluster Zorg
en Zekerheid bij SEO Eco-
nomisch Onderzoek

oerleeftijd, maar hebben minder baat bij de daar tegenoverstaande lagere kosten dan jongere generaties die langer premie moeten betalen (zie Browning, 1975; Breyer, 1994; Galasso en Profeta, 2002).

Pensioenhervormingen Zweden

De pensioenhervorming in Zweden beoogt een duidelijke relatie te leggen tussen de betaalde premies en de pensioenuitkering. In het oude stelsel werd het inflatiegeïndexeerd staatspensioen uitgekeerd volgens een beschikbare uitkeringsstelsel (Defined Benefit) en gefinancierd met een omslagstelsel. Na dertig gewerkte jaren kwam men in aanmerking voor een volledig pensioen, bestaande uit zestig procent van het gemiddelde loon van de beste vijftien jaar. (zie ook Kok en Hollanders (2006) en Paster (2002)).

De cruciale verandering was de introductie van een vaste premie van 18,5 procent, waarmee de uiteindelijke pensioenhoogte niet langer gegarandeerd was. Werkgevers en werknemers betalen ieder de helft van de premie. Financiering geschiedt nog grotendeels met omslagstelsel (zestien procent), met een kleine verschuiving naar kapitaaldekking (2,5 procent). Deze 2,5 procent van de premie wordt door werknemers zelf belegd (Cronqvist en Thaler (2004)).

Deze Zweedse combinatie van een omslagstelsel met vaste premies heet *notional Defined Contribution*. Premies van het omslagdeel worden bijgeschreven op een individuele staatspensioenrekening. Deze rekeningen zijn fictief, daar premies niet daadwerkelijk gestort worden (in het omslagstelsel worden huidige pensioenen ermee betaald). Er worden, zoals Van Dalen et al. (2006) stellen, individuele eigendomsrechten op sociale zekerheid gecreëerd. Zowel premies als pensioenen zijn loongeïndexeerd, waardoor beide gelijk op- en neergaan. Het uiteindelijke pensioen is in eerste instantie afhankelijk van opgebouwde premies. Verder wordt de hoogte bepaald door de levensverwachting van het cohort dat met pensioen gaat, en van de pensioenleeftijd (61–67 jaar). Dit komt neer op het collectief aanschaffen van annuïteiten uitgegeven door werkende generaties. Voor de cohorten 1938–1953 was er daarbij een overgangsregeling, waarbij de tot 1994 opgebouwde rechten gegarandeerd werden.

Het nadeel van lagere premies is dat dat waarschijnlijk ook lagere pensioenen betekent. Waarschijnlijk, want in een systeem waarbij premies en niet uitkeringen uitgangspunt vormen valt niet met zekerheid te zeggen hoe hoog het uiteindelijke pensioen is. Het risico van hogere levensverwachting en lagere groei wordt niet meer gespreid over alle generaties, maar gedragen binnen generaties afzonderlijk. Als gevolg van de hervormingen is er een relatie tussen premiebetaling en pensioenuitkering. De herverdeling tussen generaties, of eigenlijk van jong naar oud, is eruit gehaald, waardoor de politieke spanning tussen de generaties ook voor de toekomst is afgenomen.

Politieke proces van pensioenhervormingen

Hoe hebben de Zweden de pensioenhervormingen erdoor gekregen? In Nederland is alleen al het noemen van de aow in de verkiezingsstrijd een politieke kamikaze-actie. Uit de Zweedse geschiedenis blijkt dat alleen wanneer partijen samen optrekken een oplossing mogelijk is.

De pensioenhervorming in de jaren negentig werd vooraf gegaan door een gestrande poging in de jaren tachtig. In 1984 werd een commissie ingesteld waar alle politieke partijen, experts en belangengroepen als de vakbond en ouderenorganisaties zitting in hadden. De commissie kwam niet tot een unaniem voorstel tot hervorming. In 1991 werd ten tweeden male een commissie ingesteld. Twee zaken waren cruciaal voor het politieke momentum van de hervormingen. Ten eerste maakten de sociaal-democraten na een verkiezingsnederlaag eerder in 1991 geen deel meer uit van de regering. De sociaal-democraten werden gezien als de hoeders van het pensioensysteem en hadden zelf niet geloofwaardig een hervorming door kunnen zetten. Tweede belangrijke omstandigheid was een economische crisis die zorgde voor een gevoel van urgentie. De pensioengrondslag verminderde met tien procent als gevolg van een krimpende economie waarbij de werkloosheid naar dertien procent steeg; het financieringstekort steeg naar twaalf procent. Daar pensioenen inflatiegeïndexeerd waren, werd het verschil tussen betaalde premies en pensioenverplichtingen tijdelijk verder vergroot.

Tegen deze achtergrond werd een commissie gevormd met alle grote politieke partijen, inclusief de sociaal-democraten. Dit gaf de hervormingen brede politieke steun, en diende tegelijkertijd ook als een blame-avoidance strategie: geen van de grote partijen kon door de kiezers worden afgerekend op het resultaat. Het voorstel werd tussen twee verkiezingen ingediend en daarmee geen inzet gemaakt van de buiten de verkiezingsstrijd gehouden; het voorstel werd met een meerderheid van tachtig procent aangenomen.

De conservatieven en liberalen moesten accepteren dat het pensioenstelsel grotendeels een overheidstaak bleef en herverdeling van arm naar rijk (impliciet in elk eindloonsstelsel) verminderd werd. Tegelijkertijd moesten de sociaal-democraten de kleine maar substantiële verschuiving naar kapitaaldekking en een nieuwe werknemersbijdrage accepteren.

Conclusie

De huidige politieke discussie in Nederland over aow heeft veel weg van een Prisoner's dilemma: het is voor alle partijen beter als er hervormd wordt, maar het is voor elke partij beter als de ander dat doet. De Zweedse geschiedenis leert dat wanneer politieke partijen samenwerken hervormingen kunnen worden doorgevoerd. Dat zou betekenen dat een staatscommissie ingesteld wordt met alle politieke partijen. Die staatscommissie zal een oplossing moeten bedenken waardoor de spanning tussen generaties afneemt, zodat de pensioenen ook de komende decennia geen inzet van de verkiezingsstrijd zullen worden.

LITERATUUR

- Advies van de Raad van Economisch Adviseurs (2006) *Oude problemen van een nieuw kabinet, Voorjaarsnota 2007/2*.
- Breyer, F. (1994) *The political economy of intergenerational redistribution*, *European Journal of Political Economy*, 10, 61–84.
- Browning, E. K. (1975) *Why the social insurance budget is too large in a democracy*, *Economic Inquiry*, 13(3), 373–388.
- CPB (2006) *Ageing and the sustainability of Dutch public finances*. Den Haag.
- Cronqvist, H. en R. H. Thaler (2004) *Design Choices in Privatized Social-Security Systems: Learning from the Swedish Experience*. *American Economic Review*, 94 (2), 424–428.
- Dalen, H. van, F. van Poppel en H. van Solinge (2006) *Langer leven, later met pensioen?* *Demos*, 22(2), 9–13.
- Galasso, V. en Profeta, P. (2002) *The political economy of social security: a survey*. *European Journal of Political Economy*, 18, 1–29.
- Kok, L. en D.A. Hollanders (2006) *Dutch lessons from the Swedish pension reform*. SEO Economisch onderzoek, rapport 862.
- Paster, T. (2002) *The politics of pension reform in Sweden from 1984 to 2001*. Master thesis European University Institute.
- SZW (2006) *De toekomstige inkomenspositie van ouderen*. Den Haag.

