



Pensioenen: een lege doos?

Auteur(s):

Vandenbroucke, F.

* *Federaal Minister van Sociale Zaken en Pensioenen, België.***Verschenen in:**

ESB, 86e jaargang, nr. 4336, pagina D32, 26 november 2001

Rubriek:

Dossier: Generatiebewust vooruitzien

Trefwoord(en):

wisselwerking

Pensioenuitkeringen worden meestal gekoppeld aan de kosten van levensonderhoud door de aanspraken over de jaren te indexeren. Ontwikkelingen in het prijspeil gaan dus niet ten koste van de gepensioneerden. De toenemende vergrijzing brengt echter nieuwe complicaties met zich mee.

Debatten over pensioenbeleid gaan vaak vooral over de relatieve efficiëntie van de instrumenten die ingezet worden, zoals bijvoorbeeld kapitaaldeckingsstelsels versus omslagstelsels. Daarbij gaat men al te snel voorbij aan de vraag welke doelstellingen pensioenstelsels moeten realiseren. Het antwoord op die vraag is niet eenvoudig, maar de economische theorie kan terzake toch enkele nuttige 'referentiepunten' aangeven. In deze bijdrage geef ik een voorbeeld van een interessant referentiepunt.

Koopkracht

Meestal worden pensioenen bekeken vanuit de koopkracht van gepensioneerden. Daarbij wordt vanzelfsprekend gevraagd of er prijsindexatie plaatsvindt en welke prijsindex hiervoor wordt gebruikt. We moeten ons de vraag stellen of de vergrijzing prijsopdrijvende effecten heeft en welke invloed eventuele prijseffecten hebben op de koopkracht van de gepensioneerden. Met name is aandacht nodig voor de kosten- en prijsontwikkelingen in de zorgsector. Een eenvoudige economische redenering maakt duidelijk dat het vraagstuk van de kwaliteit van onze pensioenstelsels verder gaat dan de architectuur van de pensioenstelsels zelf: de samenhang tussen het aanbod en de prijs van zorg enerzijds en de ontwikkelingen van de pensioenen anderzijds, is essentieel.

Vergrijzing en de houdbaarheid van pensioenen

Elementaire macro-economische boekhouding leert dat de pensioenen een bepaalde claim op de geproduceerde diensten en goederen vertegenwoordigen. De werkelijke kosten van een pensioenstelsel - ongeacht welk pensioenstelsel - komen overeen met de uitgaven die gepensioneerden doen voor goederen en diensten die de op dat moment actieven moeten voortbrengen. In deze termen is de vergrijzingsproblematiek dus terug te brengen tot een toenemend bestedingsaandeel. Vanuit die optiek maakt het geen verschil of deze uitgaven nu binnen of buiten het overheidsbudget geboekt staan. Veel debatten over de financiële houdbaarheid van pensioenstelsels gaan hieraan helaas voorbij.

Het is bovendien zo dat we de financiële houdbaarheid niet mogen beschouwen als een 'externe beperking' die onze pensioenstelsels beïnvloedt, zonder rekening te houden met hun interne logica. Integendeel: intergenerationele (en intragenerationele) billijkheid is zonder meer een noodzakelijke voorwaarde voor hun *maatschappelijke* houdbaarheid¹. Een stabiele intergenerationele regeling, dat wil zeggen een pensioenstelsel dat sociaal en politiek houdbaar is, is gebaat bij een verdelingsregel die zowel transparant als flexibel is.

Intergenerationeel contract

Een interessante denkpiste hieromtrent werd in het begin van de jaren tachtig door Richard Musgrave voorgesteld. Hij onderzocht verschillende praktische modaliteiten voor het intergenerationele contract dat impliciet achter pensioenstelsels vervat ligt. Uiteindelijk propageerde hij een variant die de *relatieve inkomenspositie* van actieven en gepensioneerden als 'gegeven' beschouwt. Zulke vaste relatieve inkomenspositie heeft het voordeel dat demografische en economische risico's hiermee gelijk over beide partijen worden verdeeld. Dit intergenerationele 'fairness'-argument heeft duidelijk raakpunten met de algemene theorie over optimale risicospreiding.

Ik ben me ervan bewust dat politieke houdbaarheid op grond van zulke 'faire' risicospreiding tussen generaties enerzijds en intergenerationele sociale rechtvaardigheid anderzijds twee wezenlijk verschillende zaken zijn. Zoals de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid het in zijn rapport formuleerde: "Het is niet zo dat houdbare oplossingen per se wel of niet rechtvaardig zijn of rechtvaardige oplossingen per se wel of niet houdbaar zijn"². Beide raken elkaar echter wel degelijk in bepaalde omstandigheden: het voor ons uitschuiven van een op lange termijn onhoudbare situatie is onrechtvaardig tegenover toekomstige generaties. Terecht werd de Musgrave-regel door enkele auteurs opnieuw voor het voetlicht gebracht als een aantrekkelijk referentiepunt³.

Vraag- en aanbodeffecten

Wie zich echter fixeert op de relatieve inkomenspositie van gepensioneerden, houdt geen rekening met mogelijke bestedingsverschillen tussen actieven en gepensioneerden. Wanneer bestedingen een impuls krijgen door het vrijvallen van pensioenkapitaal, is een toename in de effectieve vraag te verwachten. Deze vraag zal niet over alle markten gelijkmatig zijn verdeeld. In principe zullen de markten voor goederen en diensten waarnaar gepensioneerden veel vraag zullen uitoefenen een groter vraagoverschot krijgen dan de markten waarin deze vraag minder is. In deze markten kan de extra vraag worden geaccomodeerd door extra aanbod, mits er geen restricties zijn op de gebieden van productiematerialen en arbeid. Afhankelijk van de tijdige aanpassing van het aanbod op deze markten, zal er al dan niet een vraaggeïnduceerde prijsopdrijving plaatsvinden. Of en in welke markten deze theoretische mogelijkheid zich zal doorzetten, is natuurlijk een empirische vraag.

Kostenontwikkeling in de zorg

Allicht verdient de relatie tussen de verouderingsproblematiek en die van de gezondheidszorg hier bijzondere aandacht. We kunnen rustig aannemen dat zorguitgaven belangrijker zijn in de bestedingen van gepensioneerden dan in de bestedingen van actieven. Juist ten aanzien van de zorg zijn hier diverse aspecten die elkaar versterken: de verhouding tussen technologische vooruitgang en de loonkostenontwikkelingen, het aandeel van zorg in de bestedingen van ouderen en de invloed van nieuwe vormen van zorgverzekering op de mate waarin ouderen aanspraak kunnen doen op zorg.

Baumol's theorie van de ongebalanceerde groei kan worden gebruikt om te onderbouwen waarom de zorguitgaven waarschijnlijk een steeds groter beslag op de totale consumptie zullen leggen. In deze arbeidsintensieve sector zal de productiviteitsgroei immers minder uitgesproken zijn dan in andere sectoren waar technologische vooruitgang een grotere stempel op de productiviteitsontwikkeling kan drukken. Als we de loonontwikkeling in de zorgsector niet te ver uit de pas willen laten lopen ten opzichte van die in andere sectoren, dan zal de kost 'per eenheid zorg' wellicht meer stijgen dan de kost per eenheid product in, bijvoorbeeld, de industrie. Alhoewel een en ander nauwkeurig empirisch geverifieerd dient te worden, kan men aannemen dat de kosten per eenheid zorg sterker zullen stijgen dan de kosten per eenheid product in de gehele economie.

Dit scenario hangt vanzelfsprekend samen met de toenemende professionalisering van de zorg. De professionalisering van de zorg is onlosmakelijk verbonden met een andere trend die we, in het kader van de hervorming van de welvaartsstaten, over het algemeen sterk aanmoedigen: de toenemende activiteitsgraad van vrouwen en van 55-plussers. Al te vaak dringt men aan sterk op stijgende participatiegraden voor vrouwen en oudere werknemers zonder de nodige aandacht te schenken aan de gevolgen die dit teweegbrengt op het vlak van zorg voor de oudste leeftijdsgroepen en, bijgevolg, op de kostprijs van de hele zorgsector. Het afnemende aanbod van mantelzorg leidt tot toenemende vraag naar betaalde zorg, hetgeen een prijsopdrijvend effect heeft.

Omdat zorguitgaven een groter bestedingsaandeel vormen voor bejaarden dan voor actieven, zullen bijgevolg de kosten voor het levensonderhoud van de gepensioneerden mogelijk sneller toenemen dan die van de actieven. Ze hebben als het ware verschillende consumptie-prijsindices: de euro's van de actieven zullen wellicht minder snel koopkracht verliezen dan de euro's die we voor onze gepensioneerden voorzien. Een redenering puur in termen van nominale inkomensverhoudingen, zoals in de basis-Musgraveregel, doet in zo'n geval zwaar onrecht aan de gepensioneerden. Als de zorguitgaven voor gepensioneerden uit de pan rijzen, dan zou het kunnen dat mooi ogende pensioenbeloften achteraf een lege doos blijken. Investeren in betaalbare zorg wordt dus een enorm belangrijke opdracht voor de toekomst.

Besluit

Het is een gezonde en verantwoordelijke houding om het probleem van de houdbaarheid uitdrukkelijk onder ogen te zien in het pensioendebat. De ultieme ambitie om van Europa een regio te maken die men vereenzelvt met *duurzame* sociale rechtvaardigheid, kan nergens beter geconcretiseerd worden dan op dit domein. Daarom lijkt een formulering van het intergenerationele contract in de Musgraviaanse termen van een vaste relatieve inkomenspositie van actieven en gepensioneerden een aantrekkelijk conceptueel referentiepunt. Bij het bezien van deze relatieve positie op basis van koopkracht, zal bijzondere aandacht moeten uitgaan naar de betaalbaarheid van professionele zorg.

Dossier Generatiebewust vooruitzien

W.A. Vermeend: [Wie regeert](#)

R.M.A. Jansweijer: [Paradoxen en keuzes in generatiebewust beleid](#)

K.P. Goudswaard: [Keuzevrijheid en werk](#)

L.S.C. van Eekelen en R. Olieman: [Grenzen aan de premie](#)

G.H. Touw-van de Giessen: [De werkende senior in de praktijk](#)

J.J.M. Theeuwes: [Wie dragen het stelsel?](#)

C.A. de Kam: [Samen voor ons eigen](#)

D.J. Wolfson: [Zorg in perspectief](#)

N.S. Klazinga en D.M.J. Delnoij: [Verzekeringen in gezondheidsperspectief](#)

H.P. van Dalen en K. Henkens: [Ouderen en de dragelijkheid van ongelijkheid](#)

A.P.W.P. van Montfort: [Zorg voor ouderen loopt vast!](#)

E.H.M. Ponds: [Oogsten of doorwerken](#)

F.A.G. den Butter: [De rechte rug van de regering](#)

R.H.J.M. Gradus: [De muziek van de Sirenen](#)

F. Vandenbroucke: [Pensioenen: een lege doos?](#)

C.W.A.M. van Paridon: [Europese pensioenproblemen](#)

S.G. van der Lecq: [Levensloop in drievoud](#)

1 Dit heeft belangrijke gevolgen voor het budgettaire debat: de houdbaarheid van het openbare pensioenstelsel komt op de helling te staan als essentiële toekomstige overheidsuitgaven door de vergrijzing worden verdrongen of enkel zouden blijven bestaan dankzij onaanvaardbaar hoge belastingen.

2 Wetenschappelijk Raad voor het Regeringsbeleid, *Generatiebewust beleid*, Den Haag, Sdu uitgevers, 1999, blz. 89.

3 J. Myles, A new social contract for the elderly?, in: G. Esping-Andersen, D. Gallie, A. Hemerijck en J. Myles, *A new welfare architecture for Europe?*, Report submitted to the Belgian Presidency of the European Union, Oktober 2001. E. Schokkaert en Ph. Van Parijs, *Pension policies for a just Europe: individual versus collective responsibilities*, conferentiepaper; beschikbaar via <http://www.vandenbroucke.fgov.be>. R. Musgrave, A reappraisal of financing social security, in: R. Musgrave (red.), *Public finance in a democratic society*, jrg. II, Brighton, Wheatsheaf Books, 1986, blz. 103-122