



## Europese pensioenproblemen

**Auteur(s):**

Paridon, C.W.A.M., van

\* De auteur is hoogleraar economie aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.

**Verschenen in:**

ESB, 86e jaargang, nr. 4336, pagina D34, 26 november 2001

**Rubriek:**

Dossier: Generatiebewust vooruitzien

**Trefwoord(en):**

wisselwerking

*Alle westerse landen worden geconfronteerd met stijgende pensioenlasten. Hoe daar in de verschillende landen op gereageerd wordt, kan van invloed zijn op het beleid in andere landen van de Europese Unie.*

De westerse landen, met name die in West-Europa, staan aan de vooravond van ingrijpende demografische veranderingen. Terwijl de levensverwachting voorsnog blijft toenemen, is het aantal kinderen zo sterk afgenomen dat binnen afzienbare tijd de meeste westerse landen hun bevolkingsomvang zullen zien krimpen. Ook de bevolkingsgroep tussen 15 en 65 jaar, de potentiële financiers van het pensioenstelsel, zal kleiner worden, terwijl tegelijkertijd het aantal 65-plussers sterk zal groeien.

Deze ontwikkeling kan aanzienlijke budgettaire gevolgen hebben, vooral via het pensioenstelsel. Zullen landen daardoor in problemen komen? De eerste vraag is wat de Europese landen kunnen verwachten. De tweede is of er tegenmaatregelen genomen kunnen worden. De derde is wat er zal gebeuren als die maatregelen niet (voldoende) effectief zijn. De vierde vraag luidt: wat merken andere landen daar dan van <sup>1</sup>?

### Verwachtingen

De demografische ontwikkeling in de eerste helft van de 21e eeuw wordt gekenmerkt door een langere levensverwachting en snel toenemende afhankelijkheidsratio's. Momenteel bedraagt de levensverwachting in de eu ongeveer 78 jaar; naar verwachting komt deze in 2040 uit op ongeveer 83 jaar.

Landen kennen zeer uiteenlopende pensioensystemen. De verschillen hebben betrekking op de pensioengerechtigde leeftijd, het al dan niet arbeidsgerelateerd zijn van de pensioenaanspraken, de aanwezigheid van een (supplementair) kapitaaldekkingstelsel, de verhouding tussen publieke en private pensioenvormen, het aantal voor een volledige pensioenopbouw benodigde premiejaren, het relatieve uitkeringsniveau ten opzichte van het gemiddeld inkomen en de wijze van indexering (ontwikkeling van lonen of prijzen, of discretionair).

Al deze factoren zijn van invloed op de financiële en sociale robuustheid van het systeem. De te verwachten kosten voor het pensioenstelsel lopen mede daardoor tussen landen uiteen. [tabel 1](#) geeft de projecties voor de publieke pensioenuitgaven als percentage van het bnp weer, zoals onlangs berekend <sup>2</sup>. Opmerkelijk is dat de verschillen in 2000 aanzienlijk zijn, maar naar verwachting in de loop der tijd zullen afnemen. Daarbij is verondersteld dat tal van ingrijpende veranderingen ook daadwerkelijk geëffectueerd zullen worden. Voor sommige landen zal de toename naar verwachting beperkt zijn, zoals voor Italië, maar vooral in landen als Nederland en Spanje is de toename aanzienlijk. Toch is die presentatie naar mijn mening minder correct. Nederland heeft een aanzienlijk fonds op basis van kapitaaldekking, terwijl de uitkomsten van Italië sterk afhangen van gunstige werkgelegenheidsontwikkelingen en van aanpassingen in het pensioenstelsel. Worden die veranderingen niet of slechts gedeeltelijk gerealiseerd, dan neemt de druk op de begroting in Italië zeer sterk toe.

**Tabel 1. Verwachte publieke pensioenuitgaven aan 55-plussers, in procenten van het bnp**

	niveaus			stijging 2000-2040	
	2000	2020	2040	procentueel	absoluut
Oostenrijk	14,5	16,0	18,3	126	3,8
Duitsland	11,8	12,6	16,6	141	4,8
Spanje	9,4	9,9	16,0	170	6,6
Finland	11,3	12,9	16,0	142	4,7
Frankrijk	12,1	15,0	15,8	131	3,7
Italië	13,8	14,8	15,7	114	1,9
Nederland	7,9	11,1	14,1	178	6,2
Denemarken	10,5	13,8	14,0	133	3,5
Portugal	9,8	13,1	13,8	141	4,0
België	10,0	11,4	13,7	137	3,7
Zweden	9,0	10,7	11,4	127	2,4

Ierland	4,6	6,7	8,3	180	3,7
Verenigd Koninkrijk	5,5	4,9	5,0	91	-0,5
Europese Unie	10,4	11,5	13,6	131	3,2

Bron: Economic Policy Committee, Budgetary challenges posed by ageing populations, 2001, blz. 22.

Nagenoeg alle landen moeten rekening houden met stijgende pensioenlasten, die al dan niet publiek worden gefinancierd. Een aantal landen, waaronder Nederland, heeft via aanvullende individuele pensioenvoorzieningen een buffer ingebouwd. Veel landen missen een dergelijke buffer. Juist voor deze landen kan een stijgende pensioenlast problematisch worden.

### Mogelijke tegenmaatregelen

Pensioenstelsels kunnen worden veranderd. Deels is dat nodig om ook in dit bereik rekening te houden met dynamischer werkpatronen, sterkere individualisering en de behoefte aan meer eigen verantwoordelijkheid. Ook de stijgende lasten vragen om ingrijpen.

Een relatieve verlaging van de pensioenuitkering kan bereikt worden door ten eerste een toename van het aantal noodzakelijke arbeidsjaren om voor een volledig pensioen in aanmerking te komen, ten tweede door van eindloon naar gemiddeld loon over te stappen of, ten derde, door een verlaging van het uiteindelijke pensioenpercentage, bijvoorbeeld van zeventig procent naar 65 procent van het laatstverdiende inkomen. In alle gevallen betekenen deze veranderingen een hogere kostprijs voor een gelijk product.

Bij de toename van de arbeidsparticipatie gaat het om een stijging van de arbeidsdeelname van groepen die momenteel niet of minder participeren. Men kan daarbij denken aan vrouwen, laaggeschoolden en ouderen. Ook kan men de pensioengerechtigde leeftijd verhogen, bijvoorbeeld van 65 naar 67 jaar. Een hogere arbeidsdeelname van mensen boven de 55 jaar zou een aanzienlijke verbetering met zich mee kunnen brengen. Het mes snijdt daar aan twee kanten: er zijn meer premiebetalers en het aantal vervroegd gepensioneerden neemt af. Gelet op de relatieve lage scholing van de genoemde groepen, moet wel de vraag gesteld worden of de nagestreefde doelen realistisch zijn.

Om de lasten van het omslagstelsel te mitigeren kan men ook denken aan een grotere bijdrage via de belastingen. Daarmee wordt de druk op de arbeidskosten beperkt, maar hogere belastingen hebben ook negatieve gevolgen, zeker als arbeid en kapitaal mobieler worden. Als men dat niet wil, kan men bezuinigen op andere overheidsuitgaven, maar ook dat kan nadelig zijn.

Meer perspectief biedt een grotere nadruk op kapitaaldekkingsstelsels als alternatief voor vigerende omslagssystemen. Een dergelijk stelsel leidt tot een sterkere band tussen huidige ontvangsten en toekomstige uitkeringen, lagere kosten op de kapitaalmarkten en mede daardoor efficiëntere uitkomsten. Er zijn ook belangrijke nadelen. Naast de beperkte mogelijkheden voor mensen met lagere inkomens om aan het kapitaaldekkingsstelsel deel te nemen, zijn de aanvangskosten bij een dergelijke verschuiving aanzienlijk. Men zal tijdelijk zowel moeten blijven voldoen aan de premielasten voor het omslagstelsel als moeten gaan storten voor het kapitaalfonds.

Hoe relevant de mogelijke invloed van de verschillende maatregelen ook is, het uiteindelijke resultaat staat of valt met de politieke bereidheid om dergelijke maatregelen te effectueren. De ervaringen hieromtrent in de afgelopen jaren zijn gemengd. De kortetermijn-oriëntatie van politici en kiezers draagt er toe bij dat de noodzaak van het doorvoeren van maatregelen nu om daarmee lange termijn ontwikkelingen straks gunstig te beïnvloeden vaak te weinig gevoeld wordt. De genoemde maatregelen geven op de korte termijn vooral extra kosten. Pas op de langere termijn worden de daarmee nagestreefde baten zichtbaar. Dit probleem doet zich in alle landen voor. Daardoor worden noodzakelijke beslissingen uitgesteld, wat vaak betekent dat later nog hardere ingrepen onvermijdelijk worden.

Het was daarom te verwachten dat vanuit de Europese Commissie en de Ecofin-raad voorstellen zouden komen om meer grip op deze ontwikkelingen te krijgen. Het meest vergaand zou zijn te komen tot afspraken, waarbij de Eurolanden zich verplichten in het kader van het EMU-lidmaatschap ervoor te zorgen dat nationale pensioenstelsels in het licht van de te verwachten demografische en economische ontwikkelingen voldoende sociaal, robuust en economisch opportuun zijn. De gunstige ervaringen met de toetredingscriteria in het kader van het verdrag van Maastricht hebben laten zien welk een invloed op het nationaal beleid kan uitgaan van externe verplichtingen. Een begin is gemaakt door de ontwikkelingen in de verschillende landen in kaart te brengen. Men is dan in ieder geval al gewaarschuwd als zaken uit de hand zouden lopen.

De eerstkomende jaren zijn de omstandigheden in veel landen relatief gunstig. Die situatie zou benut moeten worden om de schuldenlast versneld af te bouwen en zo de rentelasten te verminderen. Daardoor ontstaat ruimte voor andere uitgaven, bijvoorbeeld om extra pensioenlasten op te vangen. In samenhang met aanpassingen in het pensioenstelsel moet zo de robuustheid verbeterd kunnen worden.

### Wat merken andere Eurolanden?

Stel nu dat sommige landen die discipline niet op kunnen brengen, wat zijn dan de gevolgen? Dat hangt af van de reactie. Vooralsnog mag verwacht worden dat de dreiging van sancties bij overschrijding van de drie procentsgrens voldoende effect zal hebben. Maar als men er voordien niet in geslaagd is tenminste een evenwichtssituatie te bereiken bij de begroting, zou de situatie wel dreigend kunnen worden bij een eventuele recessie. Mocht een land dan toch de drie procentsgrens overschrijden, dan is het denkbaar, zeker bij een grotere lidstaat, dat financiële markten in dat geval een hogere risicopremie opleggen. Daarvan ondervinden alle eurolanden op de kapitaalmarkt de gevolgen.

Een mogelijke andere bedreiging is dat eurolanden een beroep zullen doen op onderlinge solidariteit. Als dat zou gebeuren, zouden landen moeten gaan betalen voor het onvermogen in andere landen om daar hun financiële verplichtingen op orde te krijgen.

Kortom, er zijn tal van dreigingen aan de pensioeneinder. Dreigingen die wellicht een grensoverschrijdend karakter kunnen hebben. Dat betekent dat het dringend gewenst is om op korte termijn hierover meer helderheid te krijgen en, indien nodig, om tot afspraken te komen om die dreigingen te doen afnemen. De eerstkomende jaren is er nog ruimte om noodzakelijke aanpassingen te plegen, en om tot

duidelijke afspraken te komen. Wordt die ruimte benut, dan moet het mogelijk zijn om de gevolgen van de vergrijzing te dragen. Zo niet, dan kunnen we er grijze haren van krijgen.

---

## 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](#)

---

<sup>1</sup> Korthedshalve zij hier verwezen naar slechts een paar studies, namelijk *Progress report to the Ecofin council on the impact of ageing populations on public pension systems*, Economic Policy Committee, Brussel, 2000; *Vergrijzing en begrotingsbeleid in het eurogebied*, ECB Maandbericht, European Central Bank, juli 2000 en I. Vasco, *Welfare systems, ageing and work: an OECD perspective*, Parijs, 2000.

<sup>2</sup> Zie Economic Policy Committee, *Budgetary challenges posed by ageing populations*, Brussel, 2001.