



Een rol voor D66?

Duurzame pensioenstelsels in Europa

Europa heeft een pensioenprobleem. Iedereen weet het. Er iets aan doen is politiek niet gemakkelijk. Dit geldt zowel voor individuele lidstaten als de Europese Unie. D66 heeft vanouds iets met pensioenen. Achtereenvolgens hebben Govert Nooteboom, Erwin Nypels, Louise Groenman en Arthie Schimmel zich met vernieuwende ideeën ingezet voor een kwalitatief goed Nederlands pensioenstelsel. Juist een partij als D66 zou zich nu ook in Europa sterk moeten maken voor een duurzamer pensioenstelsel dat de rekening van de vergrijzing niet doorschuift naar toekomstige generaties en de economische en sociale cohesie niet in gevaar brengt.

Het Europees pensioenprobleem is simpel. Europa vergriest en de lasten die dat met zich mee-

door Martin van 't Zet

Bovendien kan de vergrijzing op termijn zeer vervelende consequenties hebben voor de financieel-economische toekomst

brengt dreigen de overheidsfinanciën op middellange termijn te ontwrichten¹. Dat geldt vooral voor landen met pensioenstelsels op basis van het omslagstelsel: de werkende bevolking betaalt premies voor degenen die op dat moment op de oudedagsvoorziening zijn aangewezen. In een verouderende samenleving neemt hier de draaglast toe, terwijl het draagvlak (de werkenden) versmalt.

van Europa, met name wat betreft de positie van begrotingen in de EU-landen. In de Economisch Monetaire Unie (EMU) krijgen afzonderlijke lidstaten vroeg of laat te maken met de gebreken van elkaars pensioenstelsels. De mogelijkheid om de kosten van de vergrijzing in het begrotingstekort te laten lopen, dient te passen binnen de randvoorwaarden van het Stabiliteits- en Groei-pact. Wanneer sommige landen hun zaken goed op orde hebben, en andere landen nadrukkelijk niet, ontstaat het gevaar van onevenwichtigheden in strijd met dit pact. Buitensporig hoge begrotingstekorten in omringende landen kunnen uiteindelijk een probleem vormen voor de Nederlandse aanvullende pensioenen.

Martin van 't Zet is beleidsmedewerker bij de Vereniging van Bedrijfstak-pensioenfondsen (VB). Tussen 1996 en 1999 was hij werkzaam bij de D66-delegatie in het Europees Parlement. De auteur dankt Johanna Boogerd, Ieke van den Burg, Frans Prins en Wim van Zelst voor commentaar.

Komende vanuit een ontkenningsfase raken EU-lidstaten er steeds meer van doordrongen dat bij ongewijzigd beleid de belasting- en premiedruk voor werkenden onaanvaardbaar zal stijgen. Bijna alle lidstaten praten over pensioenhervormingen, sommigen voeren ze ook daadwerkelijk uit². Een heel scala van maatregelen kan het draagvlak voor de bestaande pensioenvoorziening vergroten. Bijvoorbeeld verhoging van de pensioengerechtigde leeftijd en het aantrekkelijker maken van langer doorwerken. Ook andere vormen van kostenbeheersing, zoals pensioen op basis van middelloon, kunnen behulpzaam zijn. Tot slot kan gedacht worden aan vergroting van de economische groei en bevordering van de arbeidsparticipatie van vrouwen, allochtonen en (gedeeltelijk) arbeidsongeschikten³. Sommigen willen zelfs meer immigranten toelaten om de arbeidspopulatie te vergroten.

Kernoplossing

Een kernoplossing betreft echter een verandering in financieringswijze van de pensioenvoorziening. In het Verenigd Koninkrijk, Ierland en Nederland wordt de vergrijzing voor een groot deel opgevangen door de grote omvang van collectief en individueel gespaarde aanvullende pensioenen. Door financiering op basis van kapitaaldekking worden de pensioenpremies van werkenden opgespaard en belegd door pensioenfondsen of verzekeraars die hieruit later de pensioenverplichtingen kunnen betalen. Bij omslagstelsels daarentegen blijft het altijd onzeker of tegen de tijd dat personen zelf de pensioengerechtigde leeftijd bereiken de pensioenvoorziening op hetzelfde niveau staat. De staat bepaalt immers bij de staatspensioenen de inhoud en hoogte van de pensioenregeling. Een voorbeeld is de Nederlandse AOW die, afhankelijk van de situatie van de overheidsfinanciën, in bepaalde perioden achterloopt bij de ontwikkeling van de welvaart. Overigens geeft in tijden van grote inflatie het omslagstelsel waarin de premieopbrengst stijgt met de lonen meer zekerheid dan een kapitaaldekkingstelsel met vaste opbrengsten voor een groot deel van het kapitaal. Allebei de stelsels kennen voor- en nadelen. Een gemengd systeem met zowel omslag als kapitaaldekking is minder gevoelig voor zowel demografische als economische veranderingen⁴.

Driepijlermodel

In Nederland omvatten de gespaarde aanvullende pensioenen ongeveer 40% van alle pensioenuitkeringen⁵. Een groot deel bestaat uit collectieve regelingen voortvloeiende uit een arbeidsrelatie. Hier is een solidariteit mogelijk tussen werknemers in een onderneming of bedrijfstak (oud/jong, man/vrouw, ziek/gezond). Sociale partners zijn de drijvende kracht achter dit gedeelte van de pensioenopbouw. Een ander deel bestaat uit zuiver individuele regelingen, waarin geen solidariteit bestaat maar wel volledige keuzevrijheid. Dit Nederlandse 'driepijlermodel' van staatspensioen (AOW), collectie arbeidspensioen en individuele lijfrentes biedt de charme van zowel zekerheid (solidariteit) als flexibiliteit. In andere landen is van deze ontwikkeling echter nog geen sprake. Pensioenstelsels gebaseerd op het omslagstelsel (meestal

staatspensioenen) zorgen voor bijna 90% van alle pensioenuitkeringen in Europa. Regelingen op basis van kapitaaldekking, voortvloeiende uit een arbeidsrelatie of op basis van individuele lijfrentes, nemen respectievelijk 7% en 0,9% van de uitkeringen voor hun rekening⁶.

Een rol voor D66

Juist een partij als D66, die in het verleden vele vernieuwende ideeën had over pensioenen in Nederland, zou zich ook in Europa sterk moeten maken voor een duurzamer pensioenstelsel. Duur-

zamer in de zin van een betere verdeling tussen omslagstelsel en kapitaaldekking waardoor de pensioenkosten ook op termijn betaalbaar blijven. Dit betekent meer pensioenfinanciering op kapitaalgedekte, zowel collectieve als individuele, basis. Meer pensioenvoorziening op kapitaaldekking betekent tegelijkertijd meer ruimte voor keuzemogelijkheden, individualisering en flexibiliteit. Bovenop een stevig fundamente

van staatspensioen geef je mensen voor het aanvullend pensioen de eigen verantwoordelijkheid de ouderdomsvoorziening naar eigen inzicht in te richten en daarbij rekening te houden met veranderingen in persoonlijke omstandigheden en gezinsstructuren. Dit kan binnen een collectieve pensioenregeling bij de werkgever, een individuele pensioenregeling, of beide.

In de praktijk blijkt het in de EU echter zeer moeilijk om pensioenarrangementen ook gedeeltelijk op kapitaal te baseren. Schrijnende voorbeelden zijn Frankrijk en Duitsland waar regering, (ambtenaren)vakbonden en werkgeversorganisaties elkaar in een voortdurende houdgreep hebben, en waar vooral vakbonden alles bij het oude willen houden.

D66 is echter een partij die oog heeft voor het feit dat verandering van nationale pensioenstelsels vraagt om een langetermijnvisie van zowel politici als sociale partners in de lidstaten en op Europees niveau. Zij mag daarom niet lijdzaam afwachten tot er iets op pensioengebied gaat gebeuren in andere Europese landen. Weliswaar wijden Europese Raden de laatste jaren vele mooie officiële verklaringen aan de hervormingen van de nationale pensioenstelsels. Maar de uitwisseling van goede ervaringen over de hervorming van nationale pensioenstelsel (bijvoorbeeld via benchmarkstudies van de Europese Commissie⁷) betekent nog niet dat er daadwerkelijk modernisering plaatsvindt. Wat te doen?

Pensioenrichtsnoeren

D66 zou Europese pensioenrichtsnoeren kunnen bepleiten. De gemaakte afspraak van de Eurotop in Stockholm in maart, dat lidstaten elkaar jaarlijks gaan beoordelen op de houdbaarheid van hun pensioenstelsels, is een noodzakelijk begin maar niet genoeg. Niet de lidstaten maar de Europese Commissie zou ieder jaar pensioenrichtsnoeren moeten opstellen aan de hand waarvan het pensioenbeleid van de lidstaten getoetst kan worden en aanbevelingen kunnen worden gedaan. Met dit proces van coördinatie (geen harmonisatie!) zijn op het terrein van werkgelegenheid en arbeidsmarktbeleid de laatste jaren al positieve ervaringen opge-

Sommigen willen meer immigranten om arbeidspopulatie te vergroten

daan zonder inbreuk op het subsidiariteitsbeginsel. Richtsnoeren kunnen naast de financieringswijze van pensioenstelsels ook betrekking hebben op toegankelijkheid, flexibiliteit en transparantie van nationale pensioenregelingen en 'meeneembaarheid' van pensioen binnen de EU. Vervolgens moeten lidstaten ook daadwerkelijk worden aangesproken op het niet uitvoeren van de richtsnoeren. Een voorbeeld was de reprimande die Ierland onlangs van de andere EU-lidstaten heeft gekregen omdat zijn 'expansief' begrotingsbeleid zich niet houdt aan de globale richtsnoeren voor het economisch beleid. De 'zachte vorm' van coördinatie om tot een coherent Europees beleid te komen zal via het effect van de publieke druk leiden tot directe dan wel indirecte wijziging van de besluitvorming. Hierbij is het de kunst een goed evenwicht te vinden tussen nationaal beleid en Europese coördinatie. Evenmin mag het zo zijn dat alleen de kleine landen op hun handelen worden aangesproken. Ook de grote EU-lidstaten moeten een aanbeveling aan de broek kunnen krijgen.

Aanpassing Stabiliteits- en Groeipact

Een verdergaand initiatief is om de definitie van de EMU-schuld (60% van het BBP) aan te passen in die zin dat het onderscheid tussen de keuze voor omslagstelsel dan wel kapitaaldekking beter tot uitdrukking komt. Nu reeds wordt lidstaten verzocht in toekomstige economische convergentieprogramma's een hoofdstuk op te nemen over de duurzaamheid van de openbare financiën op langere termijn. De financiering van de vergrijzing zou verplicht deel moeten uitmaken van het Stabiliteits- en Groeipact dat de EMU-landen hebben ondertekend. Dit bleek echter (nog) niet haalbaar tijdens de recente Eurotop in Stockholm. Door opname van pensioenfinanciering in het pact zou de horizon van de begrotingsafspraken worden verbreed. De EMU-landen worden dan verplicht binnen een bepaalde termijn substantiële vooruitgang te boeken bij het omzetten van omslagfinanciering in kapitaaldekking. Wanneer landen dergelijke verplichtingen niet wensen aan te gaan, zouden zij geconfronteerd moeten worden met een forse extra verplichting hun staatsschuld verder omlaag te brengen. Eventueel met bijbehorende boetes.

Dialogo met aanverwante (zuster)partijen

Tot slot zou D66 een voortrekkersrol kunnen spelen in het aangaan van de dialoog met politieke aanverwante (zuster)partijen om pensioenhervormingen binnen verschillende lidstaten te bepleiten. Voordat verandering van beleid kan plaatsvinden dient men immers eerst bewust te zijn van het probleem. Bondgenoten kunnen in eerste instantie worden gezocht in het Verenigd Koninkrijk, Ierland en wellicht Denemarken. De boodschap ligt vooral in het aanreiken van een aantal van de genoemde concrete oplossingen voor problemen op pensioengebied binnen de EU. Via een constante dialoog met politieke partijen en andere belanghebbenden (zoals sociale partners) moet het mogelijk zijn de bewustwording te vergroten en het wijzigen van pensioenbeleid in de lidstaten een duw in de goede richting te geven. Een dialoog gericht op een pensioenbeleid dat duurzaam is doordat het zich aanpast aan de veranderende demografische omstandigheden. Hierbij moet subtiel worden geopereerd. Het Nederlandse pensioenstelsel wordt, tezamen met dat van het Verenigd Koninkrijk en Ierland, door verschillende internationale instellingen als het meeste duurzaam en 'demografic proof' beschouwd⁸. Hiermee in Brussel te koop lopen

werkt echter averechts en we moeten ervoor oppassen niet te veel met het vingertje naar andere lidstaten te wijzen. Beter dan een confrontatie is een dialoog waarin begrip wordt opgebracht, of minimaal rekening wordt gehouden met de standpunten en gedachten in andere lidstaten.

Conclusie

In de lidstaten van de EU is een pensioenbeleid nodig dat aan de ene kant ruimte geeft voor eigen verantwoordelijkheid en flexibiliteit en zich aan de andere kant aanpast aan veranderende demografische omstandigheden. Volgens de Europese Centrale Bank zou de sterke economische groei die voor de komende jaren in de EU wordt verwacht, een uitgelezen kans zijn om de vereiste maatregelen te nemen⁹. De nationale en Europese politici, alsmede de sociale partners op nationaal en Europees niveau, staan voor een immense taak. De regeringsleiders hebben op de Eurotop van Stockholm een eerste noodzakelijke stap gezet door af te spreken jaarlijks de houdbaarheid van elkaars pensioenstelsels te beoordelen. Het is nu zaak deze vrijblijvende afspraak na te komen en daadwerkelijk hervormingen door te voeren waar dat nodig is. Juist de pensioenen raken het hart van de soevereiniteit van de nationale staat, zijn historisch gegroeid en verweven met nationale sociale en fiscale stelsels. Maar politici en sociale partners mogen hun kiezers en leden geen rad voor de ogen draaien: een pensioenstelsel dat puur is gebaseerd op het omslagstelsel heeft uiteindelijk geen toekomst. ♦

Noten

1. Volgens de meest recente gegevens van Eurostat verdubbelt de grijze druk – het aantal mensen dat 65 jaar of ouder is in verhouding tot het aantal 15- tot 64 jarigen – in het eurogebied tussen 1995 en 2040 van 23% tot 48% (Nederland in deze periode van ruim 19% tot 44%). In met name de grote lidstaten loopt de grijze druk de komende decennia hoog op. Italië (55%), Spanje (49%) en Duitsland (48%) vormen de weinig benijdenswaardige kopgroep.
2. *Progress Report European Pension Reforms*, Merrill Lynch, 17 januari 2001
3. Zie ook Dick Taverne; *Can Europe pay for its pensions?*, Federal Trust, London, 2000
4. European Round Table (ERT), *European Pensions, an Appeal for Reform*, Brussels, 2000
5. CPB rapport, *Solidariteit, keuzevrijheid en transparantie*, Den Haag, 2000, p. 36
6. Europese Commissie: *Groenboek aanvullende pensioenen in de interne markt* (COM(97)235), p. 3
7. Recent bijvoorbeeld: Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement; *de bijdrage van de openbare financiën aan de groei en de werkgelegenheid, verbetering van kwaliteit en houdbaarheid* (COM(2000)846), 21 december 2000. Eerder ook Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement *betreffende de toekomst van de sociale bescherming vanuit een lange termijn visie: veilige en duurzame pensioenen* (COM(2000)622)
8. Zoals World Bank, *Averting the Old Age Crisis, Policies to Protect the Old and to Promote Growth*, New York, 1994.
9. Europese Centrale Bank, Maandbericht juli 2000, p.57-70.