



# **De betaalbaarheid van de pensioenen**

Herman Deleeck

April 2000

**B E R I C H T E N**

---

CENTRUM VOOR SOCIAAL BELEID  
UFSIA - UNIVERSITEIT ANTWERPEN

## Inhoud

1.	Inleiding .....	1
2.	Bezitten de inactieven de activa? .....	1
3.	Armoede bij de ouderen.....	2
4.	De veroudering van de bevolking is de prijs van de denataliteit .....	7
5.	De betaalbaarheid van de toekomst .....	10
6.	De waardevastheid van de pensioenen .....	13
7.	Het toekomstig pensioenstelsel.....	15
8.	Besluit .....	19
	Bibliografie.....	21

## 1. Inleiding

De angst voor de toekomst van de pensioenen is in grote mate bepaald door een (minstens) slordige beeldvorming gekoppeld aan een ideologisch vooroordeel ten gunste van privé-sparen en van beleggingen op de financiële markten. Wij willen dit probleem tot zijn juiste proporties herleiden. Achtereenvolgens worden behandeld: de financiële situatie van de ouderen, waarbij de handhaving van het wettelijk pensioen als een sociale prioriteit geldt; de betaalbaarheid van de pensioenen, met de economische groei als strategische factor, en de afbouw van het begrotingstekort en de opbouw van een collectieve demografische reserve als voorwaarden; en de mogelijke vorm van het toekomstig pensioenstelsel waarbij omslag-financiering door fondsvorming kan aangevuld worden.

Onrust zaaien of een generatieconflict oproepen is ethisch en politiek onverantwoord. Wel moeten de politieke leiders, na studie en raadpleging, lijnen uittekenen om de toekomst te vrijwaren. Dan ligt de vrees reeds achter ons.

## 2. Bezitten de inactieven de activa?

In de naoorlogse periode is het volume van de pensioenuitgaven voortdurend gestegen. De keerzijde van de uitgavenstijging is de afgetekende verhoging van het gemiddeld welvaartspeil van de ouderen. Bij de wettelijke pensioenen kwamen nog in toenemende mate de extra-legale pensioenen. Het bezit van een eigen woning is in de groep van ouderen ruim verspreid. Bovendien bevindt zich het roerend bezit, obligaties met name, d.w.z. de tegenwaarde van de torenhoge staatsschuld, voor een groot deel bij (een deel van de) (jong)gepensioneerden. Anders gezegd, de jonggepensioneerden hebben de welvaart van de gouden jaren zestig op hun rug meegedragen naar de pensioenleeftijd.

De enquêtes van het Centrum voor Sociaal Beleid geven volgend globaal beeld<sup>1</sup>. Van 1976 tot 1985 steeg de algemene welvaart zeer sterk, vooral bij de ouderen (met 50%). Van 1985 tot 1992 was de algemene welvaartsstijging groot, ook (zij het minder dan gemiddeld) bij de ouderen. Van 1992 tot 1997 steeg de algemene welvaart weinig, maar gaan de ouderen weer meer dan gemiddeld vooruit.

Globaal beschouwd is het welvaartspeil van de ouderen dicht genaderd tot dat van de actieven. Naargelang de generaties voortschrijden, is ook de overgang van tewerkstelling naar pensioen verzacht. Deze overgang betekent een ingrijpend inkomensverlies op het individuele niveau, maar dit verlies wordt op gezinsniveau gedeeltelijk gecompenseerd door een tweetal andere transities, namelijk wijzigingen in de samenstelling van het gezin (met name de

---

<sup>1</sup> CANTILLON, B., DE LATHOUWER, L., MARX, I., VAN DAM, R., VAN DEN BOSCH, K. (1999), 'Sociale indicatoren 1976-1997', *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, jrg.41, 4, p.747-800.

vermindering van het aantal afhankelijke kinderen doordat deze het ouderlijk gezin verlagen) en het ontvangen van een zij het beperkt pensioeninkomen door een voordien niet-verdienende partner. Alhoewel zij die de overgang maken na pensionering veel minder dan tevoren behoren tot de hoogste rangen van de welvaartsverdeling, toch verbetert zelfs een derde zijn welvaartspositie; slechts de helft van de nieuwe gepensioneerden zien hun welvaartspositie verslechteren; één vijfde maakt wel een zware val. Hiermee zijn dan ook de elementen vernoemd die de afstand tussen jong- en oudergepensioneerden bepalen (o.a.) de toenemende vrouwenarbeid en hun toenemende scholingsgraad, wat zorgt voor twee pensioenen, en vooral de hogere individuele pensioenbedragen, vruchten van de gouden zestiger jaren.

Deze globaal gunstige evolutie heeft twee markante maatschappelijke gevolgen wat de inkomens betreft: de afstanden *binnen* de categorie van de ouderen vergroten (intra-generatieel, vooral tussen jong- en hoogbejaarden, en tussen koppels en alleenstaanden) en de afstanden *tussen* ouderen en actieven verkleinen (inter-generatieel).

Traditioneel behoorden de bejaarden tot de categorie van de armen. Dit is in heel Europa veranderd. Als geheel behoren zij niet meer tot de laagste inkomenscategorieën. Een aanzienlijk deel van hen blijft evenwel nog steeds in een problematische inkomenssituatie. Het is precies in de veralgemening dat de onjuistheid en vandaar ook de ergerniswekkendheid van sommige uitspraken gelegen is.

Staatjes van deze sympathieke maar volslagen onjuiste veralgemeende voorstelling vindt men in uitspraken als deze: ‘de activa zitten bij de niet-actieven’ (De Standaard, 9 maart 1999) ‘de levensstandaard van de senioren zal (in 2025) 10% hoger liggen dan deze van de rest van de bevolking. Opa en oma van morgen hebben aanzienlijke inkomsten en vooral een groot patrimonium’ (De Standaard, 25 september 1999). Tot mijn spijt citeert E. de Callataij (1999: 50) L. Thurow; deze wijst ‘op de snelle ontwikkeling van de cruise-industrie die mikt op een cliënteel met beperkte mobiliteit’. Dit spreekt tot de verbeelding maar betreft slechts uitzonderingen, *rari nantes in gurgite vasto*.

### **3. Armoede bij de ouderen**

De algemene evolutie is dus gunstig, maar er blijven duidelijke problemen. De armoede bij de ouderen is afgetekend hoger dan bij de actieven; zij bedraagt in 1997 12,9% bij de ouderen tegenover 7,7% in de totale bevolking en 1% in de tewerkgestelde actieve bevolking; de bejaarden maken 43% uit van de armen van België; deze armoede situeert zich meer bij hoogbejaarden (+ 75), meer bij koppels dan bij alleenstaanden; en de armoede duurt langer (levenslang ...).

Tabel 1. Structuur van de ouderdomsinkomensvoorziening voor werknemers.

derde pijler: boven-wettelijk individueel (pensioensparen, levensverzekering plus fiscaal voordeel)  
 tweede pijler: boven-wettelijk collectief, per bedrijfstak of onderneming (groepsverzekering; pensioenfonds)  
 eerste pijler: wettelijk pensioen, volledige loopbaan (1 juni 1999)

	<i>gezin</i>	<i>alleen</i>
Maximum (man)	65.314	52.251
Minimum	36.110	28.898
Bijstand: gewaarborgd inkomen bejaarden	28.447	21.334
Minimum norm EU ('97)	35.400	23.600

Armoede is zeer moeilijk nauwkeurig te omschrijven. Het CSB gebruikt de zogenaamde EU armoedelijn: arm is het huishouden waarvan het inkomen lager ligt dan 50% van het gemiddeld beschikbaar inkomen van een bepaald land. Voor België betekent dit: arm is het koppel dat in 1997 over minder dan 35.400 BEF of de alleenstaande die over minder dan 23.600 BEF per maand beschikt. Het gaat over beschikbaar inkomen, niet alleen over pensioenen. Zoals gezegd blijft 13% van de ouderen beneden deze grenzen. Bovendien is het aantal dat nauwelijks boven deze grenzen uitstijgt zeer groot. De meerderheid van de bejaarden zit nog steeds in de laagste inkomenscategorieën. Van huishoudens met een bejaard gezinshoofd behoort (1997) 56% tot de laagste drie inkomensdecielen (d.i. tien procent-categorieën; in 1985 was dat nog 66%); 10% behoort tot de hoogste drie decielen (in 1985 was dit slechts 7%).

Deze situatieschets op grond van de CSB-enquêtegegevens wordt bevestigd door de officiële armoedestatistiek: er zijn ongeveer 100.000 ontvangers van het gewaarborgd inkomen voor bejaarden in België (1998) waarvan de helft 75-plussers, met een uitkering (na onderzoek van de bestaansmiddelen) van 28.450 BEF (paar) of 21.340 BEF (alleenstaande) per maand in de plaats van of ter aanvulling van een onvolledig pensioen<sup>2</sup>.

Over de vermogenstoestand: het bezit van eigen woning is ruim gespreid (drie vierden, zoals onder de actieve bevolking), en aldus een zeer belangrijke welvaartselement<sup>3</sup>. De positie van een deel van de niet-eigenaars is soms tragisch door de hoge huurprijzen (hun armoederisico is tweemaal zo hoog).

<sup>2</sup> Daarnaast moet evenwel toch nog gezegd dat België, dank zij de voortreffelijkheid van zijn sociale zekerheid, het laagste aantal armen heeft van alle landen van de Europese Unie; dit geldt in het algemeen en (na Nederland en Denemarken) ook voor de ouderen. Dit lijkt ons vanzelfsprekend, maar het is dit niet. Vergelijking van armoedegraden in OESO-landen zie HAUSER, R. (1999), 'Adequacy and Poverty among retired people', *International Social Security Review*, 3, p. 107-194.

<sup>3</sup> Volgens CSB-enquêtes over 1992 zijn er bij de ouderen een groter aantal eigenaars van eigen woning dan bij de niet-ouderen, maar de waarde van de woningen van de niet-ouderen is groter. Het bezit van roerende goederen (en de concentratie van grote vermogens) komt in nagenoeg dezelfde mate voor bij niet-ouderen als bij ouderen. Deze onderzoeksresultaten zijn leerrijk, ook als men weet dat ze slechts gelden als algemene aanduiding, en niet exact-betrouwbaar zijn.

Tabel 2. Percentage arme huishoudens (EU-norm) activiteit, leeftijd gezinshoofd en gezinstype, 1985-1988-1992-1997.

	1985	1988	1992	1997	1997 (%BEV)*
<b>alle huishoudens</b>	6,0	5,9	7,2	7,7	(100,0)
<b>activiteit gezinshoofd</b>					
- tewerkgesteld	1,9	1,2	1,8	0,8	(53,6)
- werkloos	19,7	25,7	27,6	36,8	(6,4)
- pensioen	9,5	9,5	11,6	10,8	(35,3)
- uitsluitend pensioen	10,8	12,5	15,8	13,3	(22,6)
<b>leeftijd gezinshoofd</b>					
- 16-24 jaar	12,3	23,7	24,3	19,3	(2,7)
- 25-49 jaar	3,7	3,3	3,6	5,5	(46,5)
- 50-64 jaar	4,3	4,5	5,4	5,1	(23,8)
- 65-75 jaar	9,0	9,6	11,1	12,7	(15,2)
- +75 jaar	13,6	12,1	15,6	12,9	(11,8)
<b>gezinstype</b>					
- 1 actieve	9,3	9,2	8,6	10,8	(19,7)
- 1 bejaarde	10,4	11,1	15,4	11,4	(15,5)
- 2 actieven	3,3	3,2	4,1	6,0	(48,4)
- 1 actieve + 1 bejaarde	2,5	4,0	4,9	6,0	(4,4)
- 2 bejaarden	12,1	10,2	10,4	13,7	(12,0)

EU-norm= 50% van het gemiddeld equivalent beschikbaar inkomen per huishouden (eq. 1; 0,5; 03)

\* procent van de beschouwde categorie in de totale bevolking.

Bron: CANTILLON, e.a. (1999).

Tabel 3. Evolutie procentueel aandeel in de bestaansonzekerheid naar leeftijd gezinshoofd volgens EU-norm 1985-1988-1992-1997.

	1985	1988	1992	1997	1997 (%BEV)*
16-24 jaar	7,0	5,6	11,2	5,2	(2,7)
25-49 jaar	32,5	28,3	27,0	32,4	(46,5)
50-64 jaar	20,6	22,2	19,6	19,4	(23,8)
65-75 jaar	20,7	24,7	23,0	29,7	(15,2)
75 jaar	19,2	19,2	19,2	13,3	(11,8)
TOTAAL	100,0	100,0	100,0	100,0	(100,0)

EU-norm= 50% van het gemiddeld equivalent beschikbaar inkomen per huishouden (eq. 1; 0,5; 03)

\* procent van de beschouwde categorie in de totale bevolking.

Bron: CANTILLON, e.a. (1999).

Tabel 4. Procentuele verdeling van huishoudens met een bejaard gezinshoofd over de inkomensdecielen, België, 1985-1997.

<i>Inkomensdecil</i>	<i>1985</i>	<i>1988</i>	<i>1992</i>	<i>1997</i>
1	26,9	28,0	27,5	21,1
2	23,4	22,7	21,1	20,3
3	15,4	14,2	13,4	14,8
4	11,0	11,2	10,3	12,2
5	6,2	5,2	9,8	9,8
6	5,7	4,5	5,0	6,3
7	4,5	3,6	4,0	5,4
8	2,4	3,4	3,2	3,2
9	2,4	3,8	2,7	3,9
10	2,1	3,4	2,9	2,9
TOTAAL	100,0	100,0	100,0	100,0

*Bron: SEP-CSB.*

Er is duidelijk een generatiekloof wat het roerend bezit en de gevolgen hiervan betreft. Aandelen en obligaties zouden overwegend in handen zijn van senioren, en door meerwaarde (op de beurs) en hoge rentestand hun inkomen fel opgedreven hebben (met dan nog de fiscaal voordelige behandeling van de roerende inkomsten in vergelijking met deze uit arbeid). De beeldvorming door sommigen voorgehouden ('de inactieven bezitten de activa') is evenwel volkomen onjuist in dubbele zin. Vele ouderen bezitten een beperkt roerend vermogen, maar vele anderen niet; en het bezit van een groot vermogen is in handen van een zeer beperkte groep rijken (niet ouderen als zodanig). Roerend bezit schept aldus slechts zeer gedeeltelijk een generatiekloof; het stelt evenzeer de vraag naar de intragenerationele vermogensverdeling, dus binnen de ouderen en binnen de actieven zelf. Het werkt bovendien relatief meer denivellerend bij de ouderen dan bij de actieven (Meulemans, 1992: 552).

Wij kunnen besluiten dat de evolutie in de goede richting gaat en zich nog zal verder zetten, maar dat een aanzienlijk deel van de groep nog in een uitgesproken financieel problematische situatie verkeert. Het is onjuist te beweren dat het grootste aantal van de ouderen, of de gemiddelde, welvarend zouden zijn en een flink patrimonium zouden opgebouwd hebben. Dat geldt voor velen, niet voor de meerderheid.

De grote vooruitgang voor het grootste aantal is verwezenlijkt precies door de verbetering van het wettelijk pensioen (vooral sedert 1955-57) op grond van het repartitiebeginsel dat toeliet de welvaart van de ouderen onmiddellijk te verhogen uit de productiviteitsstijging van de actieven. De aanvullende pensioenen (tweede pijler) hebben vooral de laatste decennia de welvaart althans van de beter-gepositieerde ouderen opgetild.

Figuur 1. De ontwikkeling van de conjuncturele vruchtbaarheidsindex in de afgelopen veertig jaar.

*Bron:* Commissie van de EU: De demografische situatie in de EU.



Derhalve wordt in de pensioendiscussie prioritair aandacht gevraagd voor het wettelijk pensioen (de eerste pijler) en voor voldoende hoge minima, zowel in de pensioensector als in de sector van het gewaarborgd inkomen voor bejaarden. De pensioenen worden vaak eenzijdig beschouwd als last of kost, daar waar zij voor de betrokken bevolking primair als een welvaartselement gelden, deels gelegitimeerd op grond van de vroegere arbeidsprestatie.

Het wettelijk pensioen is de basis voor iedereen. Het mag geen te laag pensioen voor armen worden. Met een behoorlijk wettelijk pensioen is iedereen gebaat, zowel armen als rijken. Het is precies dat gezamenlijk pensioenstelsel dat de solidariteit sterk maakt, en de solidariteit van allen die het pensioenstelsel sterk maakt.

#### **4. De veroudering van de bevolking is de prijs van de denataliteit**

Kan het huidig stelsel gehandhaafd worden, kunnen we nog verder vooruitgang boeken? De vraag maar de betaalbaarheid wordt bepaald door een dubbele beweging van verandering in de maatschappelijke evolutie: de vermindering van het aantal lastendragers en de vermeerdering van de pensioenuitgaven.

Enerzijds (of ten eerste) veroudert de bevolking, omdat de mensen langer leven maar vooral omdat het aantal geboorten sedert ca. 1965 in België zeer sterk verminderd is. In 1999 hebben wij 1,5 geboorten per vrouw, in Vlaanderen zelfs 1,4 (totale vruchtbaarheidscoëfficiënt), waar 2,1 nodig zijn louter om de bevolking in stand te houden. Aldus worden er minder jongeren aangevoerd en derhalve stijgt het volume van de lasten dat drukt op een inkrimpende actieve bevolking. Dit feit doet zich voor in alle Westerse landen; en er is reeds een aanzet toe gegeven in sommige ontwikkelingslanden. Het is dus een mondiaal probleem.

Nooit in de geschiedenis van Europa waren sterfte- én geboortecijfers zo laag. De laatste etappe van deze 'bouleversement du paysage démographique' (Calot, 1990) heeft zich afgewikkeld sedert de Tweede Wereldoorlog. De op lange termijn afgelegde weg blijkt uit de gemiddelde levensduur van de pre-historische mens: 20 jaren. Samen met de recente demografische ontwikkeling is op vele andere domeinen het aanschijn van (onze) wereld veranderd. De denataliteit is zonder twijfel op langere termijn bekeken het zwaarste samenlevingsprobleem, omdat daardoor het bevolkingsaantal terugloopt, de lastenverhouding verzwakt, de sociale dynamiek verzwakt, en impliciet de noodzaak van immigratie vergroot. De oorzaken van de denataliteit zijn zowel van economische aard (kinderlast; voorrang voor buitenhuisarbeid van de vrouw) als, en vooral, van culturele aard (individuele welvaart en emancipatie hebben als waarde voorrang gekregen op kinderaantal). Daarom hebben beleidsmaatregelen zeer weinig kans op succes. Men zou kunnen denken aan zeer hoge

inkomenscompenserende kinderbijslag<sup>4</sup>, meer nog aan infrastructuur voor kinderopvang, alsmede aan acties voor de herwaardering van de gezinsfuncties (M/V).

De gevolgen van het geboortedeficit kunnen principieel ondervangen worden door nataliteitspolitiek, met politieke bezwaren, en met hoogstens een gering marginaal effect; door immigratie, maar dat schept integratieproblemen, en ook de geïmmigreerde bevolking veroudert vlug; door economisch groei (samen met het langer actief maken van 57 plussers). De impact van de laatste oplossing overtreft de twee andere in hoge mate.

Wij hebben reeds vaak gezegd dat de veroudering van de bevolking door een te gering aantal geboorten het zwaarste maatschappelijk probleem is voor de toekomst van onze West-Europese landen. De demografen zijn hierover eens. Er zijn nog wel mensen (ook geleerde filosofen) die dit weigeren te zien, meestal vanuit een ideologisch vooroordeel. Zij verwarren overbevolking op wereldschaal met regionale ontvolking. Tot onlangs (6 januari 2000) de geesten opgeschrikt werden door de aankondiging van een rapport van de Verenigde Naties *Replacement Migration: is it a Solution to Declining and Ageing Populations?* Om de lastencoëfficiënt verhouding (actieven/bejaarden) te behouden zijn in alle Europese landen en Japan zeer aanzienlijk emigratiestromen nodig. Bij voorbeeld zal de bevolking van Italië, thans 57 miljoen, terugvallen tot 41 miljoen in 2050. Om over deze periode zijn bevolking op het huidig peil te handhaven zijn er jaarlijks 240.000 immigranten nodig. Duitsland zal gaan van 82 naar 73 miljoen en zou jaarlijks 500.000 immigranten nodig hebben<sup>5</sup>.

De berekeningen van de UNO zijn indrukwekkend en verrassend. Zulke vaart zal het wel niet lopen. Het zijn slechts hypothesen ('indien alles zo verder zou gaan, dan zou ...'), maar zij scheppen een denkraam om over de toekomstige evolutie na te denken.

België telt op een bevolking van 10,3 miljoen inwoners, 1,3 miljoen vreemdelingen, waarvan het grootste deel uit landen van Europese Unie; de 'eigenlijke' immigranten, hoofdzakelijk van Turkse, Marokkaanse of Algerijnse afkomst, worden geraamd op 370.000.

Al naargelang de immigranten zich assimileren en juridisch Belgen worden, en daarnaast zich nieuwe immigranten aandienen zal het aantal juridische immigranten wel gelijk blijven maar het aantal allochtonen onder de bevolking met Belgische nationaliteit toenemen. Dit verloop is mogelijk precies omdat de autochtone Belgische bevolking volgens te lage nataliteit op termijn zichzelf niet in stand houdt (berekeningen voor Nederland zie Vos, 1992).

Voor de verdere toekomst schat men dat, bij verdergaande vermindering van het aantal Belgische werklozen, beroep zal moeten gedaan worden op buitenlanders indien men het gewenste en vooropgestelde cijfer van economische groei (2 à 2,5% jaarlijks) zal willen

---

<sup>4</sup> Gauthier en Hatzius (1997) tonen aan, op grond van econometrisch onderzoek betreffende 22 geïndustrialiseerde landen dat een verhoging van de kinderbijslag met 25% het aantal geboorten gemiddeld zou doen toenemen met 4% of 0,07 kinderen per vrouw.

<sup>5</sup> Cijfergegevens voor alle landen op <http://www.popin.org>, of <http://www.undp.org>.

halen. Wij zullen, *horesco referens* (ik huiver bij deze woorden) buitenlanders nodig hebben om onze pensioenlast te financieren. Er zullen trouwens weinig Belgische jongens en meisjes bereid zijn het vuile werk te doen. Tussen haakjes: hier wordt de opmerking gemaakt dat genoemde jongens en meisjes dat wel zouden doen indien de prikkel tot werken groter zou zijn, in klare taal, indien de werkloosheidsuitkeringen minder hoog zouden zijn. Dit is (deels) onjuist: voor langdurig werklozen die geen éénverdiener (gezinshoofd, enig inkomen) zijn, daalt de uitkering na een jaar naar een laag peil. Het is niet alleen onjuist maar ook onaanvaardbaar: in de VS is er lage werkloosheid en worden allerlei klusjes verricht aan lage beloning, vaak deeltijds, maar daarom is er in dat land een vaak schrijnende armoede, ook onder werkenden, precies omdat hun beloning te laag is. Ethisch en politiek hoort zulke oplossing niet thuis in ons Europees model. Het Europees probleem is wel dat de arbeidskost voor de minst productieven te hoog is, waardoor precies ze minder gevraagd worden.

Jonge mannen en vrouwen, gaat vlug naar huis en vervult uw burgerplichten. Zo gaat het natuurlijk niet. Maar misschien zullen de jongeren van 2030 (geboren  $\pm$  2000) vol verbazing vaststellen dat rondom hen niets dan oude mensen rondlopen (2030: minstens 30% van de Belgische bevolking ouder dan 60 jaar), en dan vol vertwijfeling zuchten: laten we terug kinderen hebben!

Anderzijds (of ten tweede) stijgen de pensioenuitgaven niet alleen (en zelfs minst) omdat het aantal ouderen toeneemt (demografische factor) maar (vooral) omdat de aard van de pensioenen en van de huishoudens verandert: maturiteit van het pensioenstelsel; meer vrouwelijke tewerkstelling en dus meer volledige loopbanen van vrouwen en vandaar meer (tweemaal) individuele pensioenen en minder gezinspensioenen; verschuiving van de tewerkstelling naar de tertiaire en naar de quataire sector, met meer hogere bedienden- en ambtenarenpensioenen<sup>6</sup>. Vooruitberekeningen tonen aan dat het aantal bejaarden lichtjes toeneemt tot 2010, sterker nadien, met een hoogtepunt in 2030; in die periode zal de naoorlogse 'babyboom'-generatie (1945-1965) van tweeverdieners (d.w.z. met toenemend aantal vrouwelijke gepensioneerden) zich volop bij de ouderdomsverzekering aanbieden. Nu reeds willen we er op wijzen dat samen met de groei van de lasten ook de middelen aangroeien; in het verhaal omtrent de betaalbaarheid *is de toekomstige economische groei de strategische variabele*.

Dit alles is bekend. Dit proces van veroudering en van de daaruit voortvloeiende verzwaring van de pensioenlasten staat evenwel niet op zichzelf maar is ingebed in een totale en onomkeerbare maatschappelijke verandering: zoals de wereld van 2000 anders is dan deze van 1938, zo zal die van 2040 volkomen anders zijn dan deze van 2000. Wij gaan (onlangs laatst ontdekt door grootkeukengigant Sodexho) naar een wereld met meer oudere en zeer oude mensen (een vierde van de bevolking) en, vandaar, naar andere sociale en politieke verhoudingen, leefstijl, consumptiegewoonten, thuisverzorging, lastenverdeling, enz. Het is

---

<sup>6</sup> Het zwaarste probleem ligt bij de ambtenarenpensioenen, omdat de veroudering daar zwaarder weegt, omdat de uitkeringen automatisch en volledig welvaartvast zijn (gebonden aan de evolutie van de huidige lonen), en omdat deze pensioenen rechtstreeks betaald worden uit de Schatkist, zodat de evolutie van de lastenverzwaring er minder zichtbaar is.

niet nodig van een generatieconflict te spreken; voor deze globale veroudering moeten we *hoe dan ook de prijs betalen*. Hoe dan ook zal een groter deel van de economische groei naar de ouderen moeten gaan. Het is per slot van rekening de prijs die men moet betalen voor de denataliteit.

## 5. De betaalbaarheid van de toekomst

Vanuit deze globale toestand rijzen vragen naar de houdbaarheid d.i. betaalbaarheid van de pensioenen die in veel landen en in verscheiden middens een paniekerige reactie op gang brachten alsmede een politieke opstelling in de richting van bezuinigingen.

Dit ging overigens samen met neo-liberale opvattingen die goed aansloegen in de tachtiger jaren, alsmede met de dominantie toegekend aan de markteconomie. Deze werd trouwens versterkt door de verwezenlijking van de eenheidsmarkt en van de eenheidsmunt in de Europese Unie; bezuinigingen in de sociale sector werden toen politiek vergemakkelijkt door de dwingende vereiste om de Maastricht-norm te halen (met name een begrotingstekort van minder dan 3%) (zie Deleeck, 1998: 876-888). Sedertdien is de discussie veel zakelijker geworden, en het doemdenken wat teruggeëbd.

Tegen deze neerwaartse druk moeten wij ons verzetten met redelijke argumenten, en die zijn er. Ik herneem hier de redenering die opgebouwd werd door het Belgische Federaal Planbureau.

De zeer complexe berekeningen van het Planbureau worden hierna vereenvoudigd weergegeven. Ze werden uitgevoerd aan de hand van wat het Maltese-model genoemd wordt. Ze geven een centraal scenario van de toekomstige evolutie, met daarnaast een aantal varianten. Deze berekeningen steunen op een aantal hypothesen. Het gaat over veronderstellingen die aannemelijk en verantwoordbaar zijn; men kan uiteraard over de toekomst (haast) niets met zekerheid zeggen. Bovendien worden voor elke hypothese een aantal varianten in plus en in min voorzien. De eerste hypothese betreft de toekomstige bevolkingsontwikkeling. Verwacht wordt dat tussen 1995 en 2030 de totale bevolking stabiel zou blijven, maar dat het aandeel van de jongeren zou verminderen van 24% tot 21%, dat van de actieven (20-60 jaar) verminderen van 55% tot 49%, dat van de ouderen daarentegen vermeerderen van 21% tot 30%. De afhankelijkheidscoëfficiënt (ouderen/actieven) zou gaan van 39% tot 62%. De tweede hypothese betreft de economische groei, geschat op 2,25% per jaar. De derde reeks hypothesen betreft de te verwachten beleidsmatige beslissingen i.v.m. de verdere reële groei van de pensioenen, of, anders gezegd, de redelijkerwijze toegelaten verhogingen. Hierdoor wordt dus tegelijkertijd een verdere groei waarschijnlijk geacht, en verondersteld dat deze groei beperkt zou gehouden worden. Men voorziet, bovenop de aanpassing aan de index van de verbruiksprijzen, een jaarlijkse stijging met 1,75% van de loonplafonds (gesteld aan de lonen waarop het pensioen berekend wordt, waardoor dus een

maximum aan het pensioenbedrag gesteld wordt)<sup>7</sup>, en een jaarlijkse welvaartsstijging met 0,5%. Daarnaast wordt verwacht dat het volume met name van kinderbijslag en werkloosheidsuitkeringen minder snel zal vergroten.

Op grond van deze veronderstellingen berekent het Planbureau de balans van toekomstige uitgaven en toekomstige inkomsten van het pensioenstelsel en drukt deze uit in een macro-economische (d.i. globale) hoegrootheid, nl. het bruto binnenlands product (BBP). De pensioenlasten lopen op van 10,6% van het BBP in 1996 tot 12,8% in 2030.

De kernvariabele is de groeivoet van het nationaal product, wat neerkomt op de stijging van de productiviteit.

Tabel 5. Sociale uitgaven samenhangend met het pensioen (in % van het BBP).

	1996	2020	2030
Pensioenen van het algemene stelsel	6,5	7,3	8,0
- Werknemers	5,5	6,5	7,1
- Zelfstandigen	0,8	0,7	0,8
- Gewaarborgd inkomen	0,1	0,1	0,1
Pensioenen overheidsadministraties	2,7	2,7	3,0
Pensioenen overheidsbedrijven	0,8	1,0	1,1
Brugpensioenen	0,6	0,8	0,7
TOTAAL	10,6	11,7	12,8

Bron: Federaal Planbureau.

Met een gemiddelde jaarlijkse reële groei van de lonen met 2,25% zijn er in de toekomst voldoende middelen beschikbaar om de groeiende pensioenlasten te ondervangen. Anders gezegd van nu tot 2020 zal de toename van het nationaal product omvangrijker zijn dan de lastenverzwaring door de veroudering. Hierbij moeten wel een aantal randvoorwaarden vervuld worden. Het begrotingstekort en de schuldenlast van de Belgische staat moet afgebouwd worden zodanig dat een nieuwe schuldenlast (positief uitgedrukt: een *collectieve demografische reserve*) (tijdelijk) kan opgebouwd worden om de periode van de sterk toenemende pensioenlasten te overbruggen. Concreet betekent dit dat in die periode de toegenomen pensioenlasten zullen gefinancierd worden door een grotere overheidssubsidie, gevoed uit belastingen. Deze schuldenafbouw (juister: de vermindering van de rentelast op de begroting) is grotendeels verwezenlijkt (met pijn en smarten, maar zonder afbraak van ons stelsel van sociale bescherming, waardoor België, ook dat moet eens gezegd, een voor-

<sup>7</sup> Dit loonplafond geldt voor de berekening van het pensioenbedrag en *niet* voor de berekening van de pensioenbijdrage. Het werd sedert 1983 niet meer verhoogd, met het gevolg dat in de verdere toekomst de pensioenen (berekend in % van de per jaar verdiende lonen) niet meer zouden stijgen en dat dus de afstand tot de werkelijk verdiende en voortdurend verder stijgende lonen *en* tot de werkelijke betaalde bijdragen steeds groter zou worden. De limiet zou na x jaren een gelijk (laag) maximum pensioen voor alle werknemers zijn. De verhoging met 1,75% per jaar vanaf 1999 is geregeld door de pensioenhervormingswet van 1996. Deze 1,75% stemt overeen met de toegelaten verhoging in het raam van de stijgingsnorm van de lonen, voorzien in de herziene wet op de vrijwaring van de concurrentie. Een evenwicht tussen efficiëntie (zuinig gebruik van de middelen) en equiteit (rechtvaardigheid) leidt tot complexe regelgeving.

beeldige plaats inneemt in de EU). Het is dus van het allergrootst sociaal belang dat de nieuwe regering en de deelregeringen de begrotingsdiscipline aanhouden. De vermindering van de rentelasten verloopt aan hoger ritme dan de toename van de lasten wegens veroudering.

De redenering van het Planbureau is macro-economisch, d.w.z. zij geldt voor de natie in haar geheel, in abstractie van individuele regelingen en verschillende stelsels. Micro-economisch, voor de individuele pensioenen dus, betekent dit dat ze niet zullen verlaagd worden, dat het bijdragepercentage niet zal verhoogd worden, en dat een erkennbare band zal blijven bestaan tussen de hoogte van de betaalde bijdragen en van het ontvangen pensioen. Deze band is typisch voor de sociale verzekering en voor de geloofwaardigheid van het stelsel. Het tekort aan inkomsten of het te veel aan uitkeringen moet dan door het stelsel gedragen worden, middels een overheids subsidie.

Een tweede voorwaarde in het scenario van het Planbureau is de beperking van de welvaartsgroei tot  $1,75\% + 0,50\%$ . Een derde voorwaarde is de overdracht van financieringsmiddelen, binnen de totale sociale zekerheid, van door de demografische evolutie begunstigde sectoren (kinderbijslag en werkloosheid) naar de pensioenen (en de gezondheidszorg).

Naast de louter financiële zijn er tenslotte nog andere maatregelen die de pensioenlasten relatief kunnen verminderen: vooral de wettelijke of feitelijke verhoging van de pensioenleeftijd, verder ook de deeltijdse uittreding, alsmede een andere houding tegenover de oudere werknemer in de ondernemingen, wat wel een 'cultuuromslag' veronderstelt. In Nederland werd erop gewezen dat deze verlengde arbeidsperiode (na thans in feite gemiddeld tot 57 jaar) via verhoogde productie (dus groei) veel meer kan bijdragen ter oplossing dan andere middelen, bv. immigratie.

Het Planbureau doet niet aan waarzeggerij. De toekomstvoorspellingen (vooruitberekeningen) hebben zin omdat ze de elementen van het probleem duidelijk stellen en de voorwaarden voor een oplossing omschrijven. Sommigen achten de hypothesen van het Planbureau te optimistisch (zie bv. Lesthaeghe, 1998: 162-167); zij spreken de oplosbaarheid van de problemen evenwel niet tegen. Hoe dan ook, de redenering van het Planbureau biedt het raam voor een lange termijnvisie op de ondervanging van de gevolgen van de veroudering van de pensioenlasten. In Nederland wordt dezelfde redenering gevolgd. Daarbij werd als demografische reserve het speciale AOW-fonds opgericht dat voldoende moet zijn om de kosten van de vergrijzing te dekken; het moet tegen 2020 over 272 miljoen gulden kunnen beschikken.

Er zijn dus problemen, maar deze problemen zijn oplosbaar. Bij wijze van slogan: als men ziet dat er een reële groei is van 2%, dan is de betaalbaarheid van de pensioenen geen kwestie van kunnen maar van willen.

De wetenschappelijke analyse verwijst dus naar een politieke oplossing: de mogelijkheden zijn er, het komt er dan op aan ze te willen gebruiken. Twijfel en onrust zaaien (vooral bij de rechtstreeks betrokkenen) over de toekomstige betaalbaarheid van de pensioenen is ethisch niet verantwoord. Dienovereenkomstig is het evenmin verantwoord allerlei oplossingen voor te stellen die direct of indirect een ongunstige weerslag hebben op het wettelijk stelsel. We komen verder hierop terug.

Onlangs werd de term ‘nieuwe economie’ ingevoerd om te wijzen op de zeer sterke groeicapaciteit die uitgaat van moderne onderzoeks-, analyse- en communicatietechnieken geboden door de informatica. Dit wordt de sterkste factor van productiviteitsopvoering en de beste waarborg voor de betaalbaarheid van de pensioenen. Wel zal een herziening van de financieringstechniek een nog dringender opgave worden, omdat de plaats van de arbeid als exclusieve productiefactor verder zal uitgehold worden. De financiering uit bijdragen op het loon zal deels moeten vervangen worden door financiering uit algemene belastinggelden of uit een andere vorm van alternatieve financiering. De veroudering, zoals reeds gezegd, zal zich verder voltrekken in een gans veranderende maatschappelijke omgeving met inbegrip van een veranderend economisch groeiproces. Daarom is het aanhouden van collectieve onrust over de toekomst van de pensioenen onverantwoord.

## **6. De waardevastheid van de pensioenen**

Het gaat om een eis waaraan de gepensioneerdenverenigingen zwaar tillen. De welvaart van de gepenseerden (dus het pensioenbedrag) moet stijgen in dezelfde mate als de welvaart (het arbeidsinkomen) van de actieven stijgt. Zij wensen niet relatief achterop te geraken. Welvaartvastheid is iets anders dan koopkracht- of waardevastheid: de pensioenen moeten (nominaal) stijgen wanneer de prijzen (nominaal) stijgen, anders gaan ze absoluut (reëel) achteruit. Koopkrachtvastheid is wettelijk geregeld door de automatische aanpassing aan de stijging van de index van de verbruiksprijzen.

De welvaartvastheid wordt op twee manieren aangevreten. Ten eerste, in het algemeen, door de voortdurende loonstijging van de actieven. Hieraan kan verholpen worden door eenmalige of periodieke verhogingen van de pensioenbedragen. Een tweede oorzaak van gebrek aan welvaartsvastheid ligt besloten in de pensioenwetgeving zelf, en maakt dat de dekkingsgraad (d.i. het pensioen in procent van het vroeger verdiende loon) voortdurend vermindert. Sedert 1983 worden de bijdragen berekend op de volledige lonen, maar de pensioenen slechts op geplafonneerde lonen; dit plafond werd (tot 1997) niet aangepast aan de welvaartsstijging. De gevolgen hiervan komen pas veel later publiek aan het licht. Bij de (latere) berekeningen van de pensioenen tellen de beloningen van de jaren na 1983 immers steeds minder dan volledig mee, en daalt dus de dekkingsgraad voortdurend. Zoals reeds gezegd zou men theoretisch uitkomen op een gelijk laag pensioen voor alle werknemers. Hierdoor glijdt ons wettelijk pensioen weg van het principe van de sociale verzekering, waarbij de wettelijk opgelegde

verplichting gerechtvaardigd wordt door het bestaan van een band tussen de latere uitkering en vroegere bijdrage. De wet van 1996 heeft een verhoging ingevoerd, vanaf het jaar 1999, voor de plafonds gesteld aan de lonen waarop de pensioenberekening steunt. Hierdoor wordt, althans op langere termijn, en slechts gedeeltelijk, de nauwere koppeling tussen bijdrage en uitkering hersteld en dus welvaartsvastheid en rechtvaardigingsgrond (legitimiteit) gediend.

De problematiek van de welvaartsvastheid heeft twee facetten. Enerzijds is het niet vanuit individueel standpunt, maar vanuit het standpunt van het totaal budget, een noodzakelijk gevolg van de maatschappelijke evolutie, dat de vervangingsratio's (pensioen/beloning) neerwaarts afgeremd worden. Dit is een tegengewicht tegenover een aantal uitgavenverhogende factoren, zoals de veralgemening van het dubbel inkomen en vandaar van het dubbel pensioen, en de lagere pensioenleeftijd. Het leek derhalve onontwikkbaar sommige ingebouwde mechanismen van kostenstijging voor de toekomst uit te sluiten. Dit gebeurde o.a. door het plafond van de pensioenberekening niet te verhogen, (sedert 1983). Anderzijds kunnen gepensioneerden hun koopkracht wel behouden, maar niet delen in de algemene welvaartstoename. Een geleidelijk afglijden naar de onderkant van de inkomensverdeling is hiervan vaak het resultaat. Deze vaststelling is belangrijk vooral als men bedenkt dat ten gevolge van de langere levensduur, de periode waarin het pensioen het hoofdkomen van huishouden is, steeds langer wordt. Bovendien versterkt de afremming van de welvaartsvastheid impliciet de roep naar bijkomende aanvullende pensioenen; sociaal bekeken hebben deze ongunstige gevolgen, die van aard zijn om de inkomensongelijkheid te vergroten en de doeltreffendheid t.a.v. de armoedevoorkoming te verkleinen. De bestaande mechanismen van welvaartsaanpassing zijn blijkbaar ontoereikend opdat gepensioneerden hun positie binnen de welvaartsverdeling zouden kunnen behouden. In welke mate deze toestand als problematisch is te beschouwen, is een beleidskwestie, terug te voeren tot het probleem van de verdeling van de welvaarts(groei) onder de (actieve en niet-actieve) generaties.

De kaderwet op de hervorming van de pensioenen van 1996 regelde o.a. (gedeeltelijk) de welvaartsvastheid, de gelijke loopbaanberekening voor mannen en vrouwen in 45 loopbaan-jaren alsmede ter compensatie van de minder gunstige telling (45 i.p.v. 40) voor vrouwen de invoering van een minimumpensioenrecht (mits minstens 15 jaar tewerkstelling). Een reeks structurele veranderingen zal leiden, zonder sociale achteruitgang, tot een kostenvermindering van nu tot 2020 van 0,54% van het BBP (bruto binnenlands product). Dit is wel een substantiële, niet een voldoende vermindering om de demografische kostenvermeerdering te ondervangen (van de orde van 1% van het BBP in 2020). Zoals vroeger gezegd zal een grotere overheidssubsidie het tekort moeten en kunnen ondervangen. Deze belangrijke en deugdelijk voorbereide wet haalde geen krantenkoppen.

De intergenerationele solidariteit of het *generatiecontract* is het basisbeginsel van de wettelijke pensioenregimes; een werkende generatie draagt af voor de rustende, en zal later op haar beurt onderhouden worden door de werkenden. De technische uitwerking ervan vindt men principieel in het repartitie- of omslagstelsel, waarover verder meer.



Sommigen stellen dat dit basisbeginsel verkracht wordt omdat de thans gepensioneerde generatie zich een goede positie verworven heeft (o.a. gegroeid vanuit de gouden zestiger jaren) en toekomstige zware pensioenlasten ongedekt vooruitgeschoven heeft naar de volgende generatie. In zekere zin is een pensioenwetgeving die rechten opent in de toekomst, gelijk te stellen met een staatsschuld die men thans opbouwt, maar die later moet terugbetaald worden. Technisch wordt dit uitgerekend in zogenaamde generatiebalansen waarin opgeteld wordt wat de ene generatie voor de andere doet en omgekeerd (onderwijs erfenissen etc. tegenover opbrengsten van de staatsschuld, pensioen en gezondheidszorg voor ouderen). Deze balansen kunnen nuttige reflectie-instrumenten zijn maar per slot van rekening gaan zij uit van een statisch perspectief, en roepen zij een boekhoudersmentaliteit op. De vroegere generaties hebben wellicht relatief méér afgedragen voor de pensioenen omdat hun welvaart toen veel bescheidener was. De toekomstige verouderde samenleving zal gans anders gestructureerd zijn dan de huidige om tegemoet te kunnen komen aan de specifieke behoeften o.a. inzake verzorging, transport, huisvesting, enz. De verschillen tussen de generaties zijn niet alleen demo-kwantitatief, maar vooral van culturele aard: andere waarden, andere levensloop en arbeidsleven. De toekomst zal ons dwingen én in staat stellen tot aanpassing. De economische groei moet, zoals in het verleden, het mogelijk maken de aangegane verbintenissen na te komen. Ook bij de invoering van het repartitiesysteem (1955-1957) dat voor de pensioenen de grote sprong voorwaarts heeft mogelijk gemaakt, werden door sommigen rampzalige gevolgen voorspeld. Soms heb ik het gevoel dat de discussie i.v.m. de generatiebalansen ook een verborgen agenda heeft. Guillemard (1997: 189) zegt m.i. terecht dat in vele landen de generatievergelijkingen meer gebruikt worden om de uitgaven van de welvaartsstaat terug te schroeven dan omwille van de rechtvaardigheid tussen generaties.

## **7. Het toekomstig pensioenstelsel**

Hoe moet een toekomstig pensioenstelsel er uit zien dat aan de beschreven moeilijkheden het hoofd kan bieden maar dat tevens de solidariteit waarborgt binnen en tussen de generaties? In hoofdzaak gaat het over de onderlinge verhoudingen tussen de drie pijlers: de eerste pijler (het wettelijk pensioen, vaak minimaal, en mits volledig loopbaan), de tweede pijler (het bovenminimaal of bovenwettelijk pensioen, collectief georganiseerd per bedrijfstak of per onderneming) en de derde pijler (individuele pensioenvoorzieningen, vb. pensioensparen of levensverzekering). De doeltreffendheid van de systemen, de financieringswijzen, de mate van solidariteit en herverdeling, alsmede de politieke opties hebben precies te maken met de onderlinge verhoudingen tussen de drie pijlers. Opgemerkt zij dat verscheidene voorstellen (met name betreffende kapitalisatie en betreffende aanvullende, buiten-wettelijke pensioenen en pensioensparen) vaak een verborgen agenda hebben, omdat ze meer te maken hebben met de verdeling van pensioenlasten en –baten dan met de globale betaalbaarheid van het systeem.

Centraal staan de begrippen kapitalisatie en repartitie (of fondsvorming en omslagstelsel). In het kapitalisatiestelsel betaalt ieder voor zijn eigen pensioen. Men ontvangt later de

uitgestelde opbrengst van de eigen inspanning, maar deze wordt uitgehold door de inflatie en houdt zeker geen gelijke tred met de algemene welvaartstoename (aangeduid door de stijging van het BBP of door de aangroei van de verdiensten van de actieven). In het repartitiestelsel (waarop ons pensioenstelsel steunt sedert 1955-1957) betalen de actieven bijdragen waarmee onmiddellijk de pensioenen van de niet-actieven gefinancierd worden. Zo'n stelsel laat toe de pensioenen voortdurend te verhogen in gelijke mate met de algemene welvaartsstijging; althans onder voorwaarde dat de verhouding tussen het aantal bijdragebetalende actieven en het aantal gepensioneerden (of juist: het totaal volume van de te betalen pensioenen) nagenoeg stabiel blijft. Precies deze verhouding is de laatste jaren voortdurend verslechterd ten nadele van de bijdragebetalenden, zowel door de relatieve toename van het aantal gepensioneerden als door de verhoging van het peil van de pensioenen.

Deze financieringstechnieken hebben beiden hun eigen voordelen en nadelen; de eerste sluit aan bij de privé-verzekeringen, het zakenleven, de tweede bij de sociale verzekering. Inderdaad, in de sociale politiek van de naoorlogse welvaartsstaat wordt resoluut het omslagstelsel (repartitie) gebruikt voor de financiering, niet alleen van de pensioenen maar evenzeer, wat men vaak vergeet, van gezondheidszorg en werkloosheid. Het sterk punt is dat men de niet-actieven onmiddellijk kan laten delen in de (door productiviteitsstijging toenemende) vruchten van de arbeid. Het zwak punt is dat bij de thans verscherpte veroudering van de bevolking minder schouders zwaardere lasten te dragen krijgen. Door de intergenerationele solidariteit die ingebakken zit in het repartitiestelsel wordt tevens aan een volgende generatie een last opgelegd, nl. om op haar beurt hetzelfde te doen; (men noemt dit het generatiecontract. In zekere zin (niet volledig) lijkt een pensioenwetgeving op de staatsschuld: zij legt verbintenissen op aan de volgende generatie. Maar de afbetaling van deze schuld (juister: verbintenis) geschiedt, zoals in het verleden, vanuit de (toekomstige) opbrengst van de arbeid.

De keuze tussen kapitalisatie en repartitie is een controversiële en vaak emotioneel geladen kwestie. Theoretisch worden de voor- en nadelen van beide financieringswijzen geformuleerd in de zogenaamde voorwaarde van Aaron die stelt dat, bij gelijke premies, het omslagstelsel de hoogste pensioenuitkeringen mogelijk maakt, mits de som van de procentuele inkomensgroei ( $y$ ) en de procentuele bevolkingsgroei ( $a$ ) groter is dan het percentage van de reële rente ( $r$ ). In het kapitalisatiestelsel behaalt de premiebetaler een rendement op zijn belegde premies dat gelijk is aan de reële rente ( $r$ ). Bij het omslagstelsel behaalt hij een fictieve of impliciete rente (toekomstig pensioen) die kan toenemen bij reële stijging van het nationaal inkomen ( $y$ ) en bij een groei van het aantal premiebetalenden ( $a$ ). Of het omslag- of het kapitalisatiestelsel de voorkeur verdient, hangt dus af van de vraag of  $(y + a)$  groter of kleiner is dan de reële rente ( $r$ ). In het verleden is de reële rente ( $r$ ) lager geweest dan de som van reële inkomens- en bevolkingsgroei, zodat de voorkeur terecht is uitgegaan naar het omslagstelsel. Voor de toekomst hangt, gegeven de lage of zelfs negatieve bevolkingstoename, alles af van de verhouding tussen de reële inkomensgroei en de reële rente. De vergelijking is enkel geldig onder beschouwing van een volledige periode (40 of 45 jaren).

Vaak wordt de kapitalisatie voorgesteld als redding voor de toekomst. In haar algemeenheid is deze stelling niet houdbaar. Praktisch kan men wel een onderscheid maken tussen wettelijk (algemeen) pensioen, te financieren op grond van repartitie, en aanvullende pensioenen, op grond van kapitalisatie.

Tegen kapitalisatie en dus tegen een veralgemening ervan, gelden verscheidene bezwaren. Ten gronde wordt de moeilijkheden van de toenemende pensioenlasten veroorzaakt door de veroudering. Door de kapitalisatie wordt de financieringswijze veranderd, niet de oorzaak van het probleem weggenomen. Alleen worden, althans bij individuele kapitalisatie, de sociale gevolgen ervan anders verdeeld, nl. op een lager niveau van solidariteit (de minder betalenden zullen later minder ontvangen en omgekeerd). Verder is het kapitalisatiesysteem niet bestand tegen de gevolgen van de inflatie en van de rendementsschommelingen en niet aangepast aan de welvaartsevolutie. Ook bij inkrimpende actieve bevolking blijft het economisch voordeliger de lopende pensioenen uit bijdragen te betalen, zeker wanneer de inflatie tamelijk hoog is en mits de economische groei voldoende hoog blijft. Bovendien is kapitalisatie gevoelig voor het marktrisico, alsmede voor het risico van slecht beheer en voor het gebruik van de gelden voor vreemde doeleinden (bv. economische machtverwerving). Daarbij zou de overgang van repartitie naar kapitalisatie een lange periode meebrengen gedurende dewelke men een dubbele bijdrage moet betalen: voor omslag voor de reeds gepensioneerde generatie (uitdovend) en voor kapitaaldekking voor het eigen later pensioen.

Tot de kosten van het kapitalisatiestelsel, en dus ook van de aanvullende pensioenen, moet ook de hoge kost van de fiscale aftrekbaarheid van de premies gerekend worden. Voor levens- en groepsverzekeringen en voor pensioensparen was in het aanslagjaar 1994 de budgettaire kost reeds opgelopen tot 51 miljard (Pittevils en Timmermans, 1996; Pacolet, 1999).

Theoretisch kan men de superioriteit van de fondsvorming bewijzen, maar empirisch wordt dit niet aangetoond (Hemming, 1999). Het repartitiesysteem blijkt geen ongunstige weerslag te hebben op het sparen; het spaarvolume is in België trouwens zeer hoog.

Vanuit het standpunt van de welvaartsverdeling tussen generaties zijn er voldoende theoretische en praktische argumenten om de repartitie te aanvaarden als de aangewezen financieringswijze voor de wettelijke (algemene) pensioenregimes (Spinnewyn, 1985; Schokkaert en Spinnewyn, 1996).

In beginsel is dus de beste pensioenformule, voor het grootste aantal en met de beste waarborg: het wettelijk pensioen, gebaseerd op het omslagstelsel. Het wettelijk pensioen voor werknemers is in België evenwel geleidelijk ontspoord. Sedert 1983 worden de bijdragen berekend op de volledige brutowedde, maar blijven de pensioenuitkeringen beperkt tot een maximumbedrag. Dit laatste volgt wel automatisch de evolutie van de prijzen, maar niet deze van de welvaart (aangegeven door de reële stijging van de lonen of van het bruto binnenlands product). Als reactie tegen relatief lage plafonds, samengaand met zware sociale en fiscale lasten expanderen de ondernemingsgewijze bovenwettelijke aanvullende regelingen. Van de

actieve werknemers in de privé-sector zouden 33% gedekt zijn door een aanvullende pensioenregeling, 5% van de arbeiders en 59% van de bedienden; van de gepensioneerden zou 10% een aanvullend pensioen ontvangen, overigens zeer ongelijk gespreid (Pacolet en Bouten, 1999).

De tweede pijler zit dus in de lift, de eerste pijler zucht. De tweede pijler (met kapitalisatie dus, en met uitkeringen in verhouding tot de gestorte bijdragen en aldus tot de vroegere beloningen) ligt meer in de smaak van het privé-zakenleven, sluit aan bij de bloeiende beurs en bij de dominantie van de vrije markt sedert de tachtiger jaren (gesterkt door de Europese éénmaking), en herstelt de vroegere loonhiërarchie. Hij versterkt de overigens door vele gepensioneerden gewenste (en van uit hun individueel standpunt gezien rechtmatige) grotere inkomensongelijkheid.

Nu rijst de dubbele vraag: worden door het huidig pensioenstelsel ondraaglijk zware lasten opgelegd aan toekomstige generaties, en wordt hieraan verholpen door de verdere uitbouw van de tweede pijler? De meeste experten, ook internationaal, zijn het erover eens dat ondanks de jammerklachten over het nakende failliet ('ineenstorting') van de pensioenregimes in het perspectief van de veroudering, het wettelijk pensioen zal overeind blijven precies omdat het steunt op repartitie. En dat de tweede pijler geenszins een oplossing ten gronde voor de veroudering kan bieden, enkel een bijkomend hulpmiddel. Men moet vaststellen dat de verdedigers van de tweede pijler vaak meer belangstelling hebben voor de financiële markt dan voor het welzijn van de ouderen; en meer voor een betere pensioenvoorziening voor de top dan voor allen. Indien de nadruk te veel zou gelegd worden op de tweede pijler, en indien daardoor het wettelijk pensioen minimaal zou worden, dan zou de armoede opnieuw een eigenschap worden van een deel van de ouderen (simulatie van Delhousse, Perelman en Pestieau, 1993). En uit een overzicht van empirisch onderzoeksmateriaal in een aantal Westerse landen komen Smeeding, e.a. (1993) tot de merkwaardige vaststelling dat het percentage van het nationaal product besteed aan publieke (wettelijk) pensioenen en privé-pensioenen samen in alle landen ongeveer even hoog is; maar hoe kleiner de rol van de wettelijke pensioenen is, hoe groter de inkomensongelijkheid.

Om het scherp te stellen: in deze discussie moet men onderscheid maken tussen *de waarachtige agenda en de verborgen agenda*. Wel: hoe de welvaart van de (*alle*) toekomstige gepensioneerden veilig stellen. Niet: hoe gaan we het pensioendossier behandelen in functie van de vrije marktinitiatieven, met steun van de concurrentie van de Europese geld- en kapitalisatiemarkt en van de 'groeiende aandelencultuur'. Het is onjuist te stellen dat 'de pensioenfondsen zouden de hele problematiek van de vergrijzing kunnen opvangen' (Knack, 29 maart 2000) met de heerlijk deskundige ondertitel: 'wie haalt binnenkort het laatste wettelijk pensioen op?'. Het sociaal probleem is niet dat van de bovenlaag, wel dat van het verzekeren van een behoorlijk inkomen aan alle ouderen.

In de toekomst zullen we te maken hebben, niet alleen met de veroudering en de lastenverzwaring (intergenerationeel) maar evenzeer met de 'redelijke' inkomensverdeling

binnen de groep van de ouderen zelf (intragenerationeel). Waar kunnen we in de verte naartoe? Behoud van de eerste pijler, het wettelijk pensioen op behoorlijk hoog niveau, eventueel gesplitst in een universeel minimum (gefinancierd uit belastingen) en een proportioneel deel (gefinancierd uit repartitie). Georganiseerde uitbouw van de tweede pijler, maar dan mits voorwaarden: slechts aanvullend, niet het wettelijk pensioen vervangend, liefst bij CAO (collectieve arbeidsovereenkomst); liefst op sectoraal vlak, in het raam van een wettelijke regeling. Zulke wettelijke regeling zou best de aansluiting bij een tweede pijlerverzekering voor iedereen verplichtend stellen, de wijze waarop overlatend aan het georganiseerde bedrijfsleven en aan het privé-markt initiatief<sup>8</sup>. Wat men dan in de derde pijler wil doen blijft privé en individueel. De discussie over deze structuurvernieuwing verloopt traag. Men verwijst vaak naar Nederland waar boven het (hoog) wettelijk minimumpensioen, de pensioenfondsen voor aanvullende pensioenen zorgen. Men vergeet hierbij te vermelden dat bijna alle werknemers (92%) onder zulke aanvullende pensioenregelingen vallen, meestal per bedrijfstak. Het verdient aanbeveling aan te sluiten bij de sedert lang gevestigde traditie van de professionele Fondsen voor Bestaanszekerheid, mits modernisering van dit instituut.

Zo eindigt dit verhaal waarmee het begonnen is. Zwaardere lasten moeten gedragen door minder schouders. Indien wij het welvaartspeil van de ouderen in de toekomst willen handhaven ook door middel van aanvullende uitkeringen gefinancierd uit fondsvorming, dan moet voor die aanvulling ook betaald worden. Dit betekent dan in zekere zin tweemaal betalen (hetzij individueel, hetzij via de onderneming, hetzij collectief via belastingen, hetzij alle formules samen), maar hoe is een kwestie van modaliteiten. Ten gronde zal dit goed verlopen in de mate waarin de economische groei toelaat de groeiende lasten te ondervangen.

## 8. Besluit

1. De financiële toestand van de ouderen is aanzienlijk verbeterd in de loop van de jaren maar het is volkomen onjuist en onrechtmatig te veralgemenen dat de ouderen zeer welvarend zijn en grote vermogens verzamelden. Een goede ouderdomsvoorziening is een opgave van 'redelijke solidariteit'; we betalen deels voor ouderen deels voor ons zelf. Centraal staat niet de arme, wel iedereen; dit vraagt om een wettelijk pensioenstelsel binnen hetwelk alle ouderen voldoende inkomen verwerven.

2. De verschillen tussen de Europese landen op stuk van demografische toestand en instellingen, zijn zeer groot. Toch geldt als algemene regel dat de te verwachten economische groei van aard zal zijn om de lasten van de veroudering te ondervangen. Het probleem als een 'catastrofescenario' voorstellen is onethisch en politiek onjuist. De recente stelling van 'The European Round Table of Industrialists' (*European Pensions. An Appeal for Reform. Pension Schemes that Europe Can Really Afford* (jan. 2000) lijkt alarmistisch. Bovendien schuilt er

---

<sup>8</sup> In het nieuwe Zweedse pensioenstelsel gaat een deel van de bijdrage naar het wettelijk proportioneel pensioen, en een kleiner deel naar extra-pensioen via beleggingen gefinancierd.

een *verborgen agenda* achter zulke ontledingen waarbij de terugkeer naar privé sparen, het bevorderen van de privé-markt voor pensioenen en de betekenis van fondsvorming voor de financiële markten, dit alles binnen een liberaal georiënteerde Europese eenheidsmarkt, geen recht doet aan het eminent sociaal doel van het pensioenwezen in de Europese landen, nl. verzekerde welvaart voor *alle* gepensioneerden.

3. De Belgische wettelijke pensioenen blijven betaalbaar, hoofdzakelijk op grond van de te verwachten economische groei. Als strikte voorwaarden gelden dat het begrotingstekort en de rentelast verder moeten afgebouwd worden, en dat prioritair een *collectieve demografische reserve* moet aangelegd worden. In Nederland werd daartoe reeds het speciaal AOW-fonds opgericht. Wanneer men alle bijkomende middelen uitdeelt, dan zal in 2010-2020 opnieuw de schuldvraag gesteld worden.

4. Aanvullende regimes op grond van kapitalisatie kunnen een hulpmiddel zijn, maar kunnen het globaal probleem van de veroudering geenszins ondervangen. Wel lijkt het aangewezen de groei van dit hulpmiddel niet af te remmen. Dit zou best gebeuren in het raam van een wetgeving die de uitbouw van de tweede pijler organiseert (bv. door CAO's per bedrijfstak of per onderneming) (Nederland) en voor iedereen toegankelijk of zelfs verplichtend maakt (Zweden). Zo niet ontstaan er opnieuw inkomensachterstanden tussen ouderen die wij de jongste veertig jaren afgebouwd hadden.

5. Onder deze voorwaarden kunnen de twee pijlers samen een sociaal aanvaardbare combinatie vormen van repartitie (minimum plus proportioneel met plafond, verzekering plus overheidssubsidie) en kapitalisatie (aanvullend, collectieve kapitalisatie, verzekering).

6. De veroudering in de zin van: de lastenverzwaring van de actieven, is de prijs die we moeten betalen voor de denataliteit. De veroudering in de zin van: veralgemeend langer leven, hoeft geen probleem te zijn, in de zin van een 'naderend onheil'. Zij is integendeel een zeer grote overwinning, en de welvaartsverhoging van de ouderen is één van de kroonstukken van de naoorlogse sociale politiek in het raam van de welvaartsstaat. We moeten de moeilijkheden van lastenverzwaring en van de verdeling ervan onderkennen. Maar we moeten er niet pessimistisch naar kijken en aldus van een overwinning een crisis maken.

## Bibliografie

- BOGAERT, H., FESTJENS, M.J., DE CALLATAIJ, E. & DENYS, J. (1999), 'De pensioenen in de 21ste eeuw', *Nieuw Tijdschrift voor Politiek*, nr. 21, 60 p.
- CANTILLON, B. & VUYLSTEEK, K. (1993), *Ouderen in Solidariteit. Vlaams Welzijnscongres 1993. Congreswerkboek*, Kluwer Editorial, 979 p.
- CANTILLON, B., DE LATHOUWER, L., MARX, I., VAN DAM, R. & VAN DEN BOSCH, K. (1999), 'Sociale indicatoren 1976-1997', *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, jrg.41, 4, p.747-800.
- DE CALLATAIJ, E. (1999), *Nieuw Tijdschrift voor Politiek*, nr. 1, p. 50.
- DE CALLETAIJ, E. (1999), 'Acquis sociaux, ventes et transferts entre générations', *Reflets et perspectives de la vie économique*, nr. 1, 148 p.
- DELEECK, H. (1996), 'Sociale zekerheid en armoede', *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, 3e trimester, p. 451-497.
- DELEECK, H. (1998), 'De sociale gevolgen van de Euro', *Streven*, jrg. 65, 10, p. 876-888.
- DELHAUSSE, B., PERELMAN, S. & PESTIEAU, P. (1993), 'Het herverdelend effect van de privatisering van de pensioenen', *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, jrg. 35, 3, p. 393-412.
- FEDERAAL PLANBUREAU (1997), *Planning Papers*. Brussel, nr. 83.
- FESTJENS, M.J. (1995), 'Het pensioen. Een lange termijn contract versus het schrikbeeld van de vergrijzing', in: DESPONTIN, M. & SEGERS, M. (eds.), *De sociale zekerheid verzekerd*. Brussel: VUBPress, p. 271-331.
- GAUTHIER, A. & HATZIUS, J. (1997), 'Family Benefits and fertility: an econometric analysis', *Populations Studies*, jrg. 51, 3, p. 295-306.
- GUILLEMARD, A.M. (1997), 'Inter-generational Equity and Redistribution', in: Pieters, D. (ed.), *Social Protection of the Next Generation in Europe*, Kluwer.
- HAUSER, R. (1999), 'Adequacy and Poverty among retired people', *International Social Security Review*, 3, p. 107-194.
- HEMMING, R. (1999), 'Should public pensions be funded?', *ISSR*, nr. 2, p. 3-29.
- LESTHAEGHE, R. (1998), *Eerst optellen, dan delen. Demografie, economie en sociale zekerheid*, 212 p.
- MEULEMANS, B. (1992), 'Inkomensongelijkheid en vermogensinkomsten. Een tipje van de sluier opgelicht', *De Gids op Maatschappelijk Gebied*, jrg. 83, 6-7, p. 527-557.
- PACOLET, J. & BOUTEN, R. (1999), *Pensioenen en pensioenfondsen*. Leuven: HIVA (documentatiebundel).
- PACOLET, J. & VAN DE PUTTE, I. (1999), *De kosten van niet belasten*. Leuven: HIVA.
- PITTEVILS, I. & TIMMERMANS, P. (1996), 'Omvang van de staatstussenkomst in het sociaal beleid', in: DESPONTIN, M., JEGERS, M. (eds.), *De sociale zekerheid verzekerd? Volume 2*. Toespraken, commentaren en geselecteerde papers van het 22ste Vlaamse Wetenschappelijk Economisch Congres, Brussel: VUBPress, p. 431-435.
- SCHOKKAERT, E. & SPINNEWYN, F. (1996), 'Fundamenten van de sociale zekerheid: solidariteit en verzekering, overheid en markten', in: DESPONTIN, M., JEGERS, M. (eds.), *De sociale zekerheid verzekerd? Volume 2*. Toespraken, commentaren en geselecteerde papers van het 22ste Vlaamse Wetenschappelijk Economisch Congres, Brussel: VUBPress, p. 223-268.

- SINFIELD, A. (1997), 'Social Protection versus Tax Benefits', in: PIETERS, D. (ed.), *Social Protection of the Next Generation in Europe*, Kluwer, p. 111-138.
- SMEEDING, T., e.a. (1993), 'Poverty, Inequality and Family Living Standards Impacts Across Seven Nations: The Effects of Noncash Subsidies for Health Education and Housing', *Review of Income and Wealth*, jrg. 39, 3, p. 229-256.
- SPINNEWYN, F. (1985), *Solidariteit in crisis: economische bedenkingen rond de sociale zekerheid en de sociale verworvenheden*. Leuven: Acco, 151 p.
- VAN DEN BOSCH, K. (1998), *Hoe rijk zijn de armen? Het vermogen van huishoudens beneden de armoedegrens*, Berichten / UFSIA, Centrum voor Sociaal Beleid, Antwerpen, december, 22 p.
- VOS, A. (1992), 'Bevolkingsveroudering en stijgende collectieve lasten', *Bevolking en gezin*, 3, p. 1-27.
- WETENSCHAPPELIJKE RAAD VOOR REGERINGSBELEID (2000), *Rapport over de ouderdomsvoorzieningen*. 's Gravenhage.