

# advies

02  
—  
02

EU en vergrijzing

**SEER**

Sociaal-  
Economische  
Raad

# EU en vergrijzing

Advies over de EU en de gevolgen van de vergrijzing

Uitgebracht aan de Minister en Staatssecretaris van Sociale Zaken en  
Werkgelegenheid, alsmede de Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken.

Publicatienummer 2, 15 februari 2002

## Sociaal-Economische Raad

De Sociaal-Economische Raad (SER) adviseert de regering en het parlement over de hoofdlijnen van het te voeren sociale en economische beleid en over belangrijke wetgeving op sociaal-economisch terrein. Daarnaast is de SER belast met bestuurlijke en toezichthoudende taken met betrekking tot de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie (productschappen en bedrijfsschappen). De raad is voorts betrokken bij de uitvoering van enkele wetten, zoals de Wet assurantiebemiddelingsbedrijf en de Wet op de ondernemingsraden.

De SER is in 1950 ingesteld bij de Wet op de bedrijfsorganisatie. Zitting in de SER hebben vertegenwoordigers van ondernemers en van werknemers alsmede onafhankelijke deskundigen. De raad is een onafhankelijk orgaan dat door het gezamenlijke Nederlandse bedrijfsleven wordt gefinancierd.

De SER wordt bij de uitvoering van zijn functies bijgestaan door een aantal vaste en tijdelijke commissies. Enkele vaste commissies zijn onder bepaalde voorwaarden ook zelfstandig werkzaam.

De belangrijkste adviezen die de SER uitbrengt, worden in boekvorm uitgegeven. Zij zijn tegen kostprijs verkrijgbaar. Een overzicht van recente publicaties vindt u achterin. Een uitgebreid overzicht wordt op aanvraag gratis toegezonden. Het maandblad SER-bulletin geeft uitgebreid nieuws en informatie over de SER. De SER beschikt ook over een eigen site op Internet, met onder meer de samenstelling van de raad en zijn commissies, persberichten en het laatste nieuws.

© 2002, Sociaal-Economische Raad

Alle rechten voorbehouden.

Overname van teksten is toegestaan onder bronvermelding.

Sociaal-Economische Raad  
Bezuidenhoutseweg 60  
Postbus 90405  
2509 LK Den Haag  
Telefoon: 070 - 3 499 499  
Telefax: 070 - 3 832 535  
E-mail: [ser.info@gw.ser.nl](mailto:ser.info@gw.ser.nl)  
Internet: [www.ser.nl](http://www.ser.nl)

ISBN 90-6587-812-2 / CIP

# Inhoudsopgave

<b>Samenvatting</b>	5
<b>1. Adviesaanvraag en reikwijdte advisering</b>	13
1.1 Inleiding	13
1.2 Adviesaanvraag	13
1.3 Probleemstelling en reikwijdte advies	17
1.4 Opzet advies	18
<b>2. Advieskader</b>	19
2.1 Inleiding	19
2.2 Budgettaire druk van vergrijzing in de EU-lidstaten	19
2.2.1 Inleiding	19
2.2.2 Uitgangspunten en werkwijze van het EPC-onderzoek	21
2.2.3 De resultaten van het EPC-onderzoek	23
2.2.4 Kanttekeningen bij het EPC-onderzoek	28
2.2.5 De situatie in de kandidaat-lidstaten	30
2.3 Mogelijkheden verlichting vergrijzingsdruk	33
2.3.1 Inventarisatie	33
2.3.2 Demografische factoren	34
2.3.3 Draagvlakfactoren	39
2.3.4 Regelgeving pensioenen en zorg	42
2.3.5 Een groter beroep op de inkomenssolidariteit tussen ouderen	46
2.3.6 Ruimte in de begroting door minder rentelasten	47
2.4 Conclusie	47
<b>3. EU-beleid vergrijzing</b>	49
3.1 Inleiding	49
3.2 Uitgangspunten	49
3.2.1 Inleiding	49
3.2.2 Subsidiariteit	49
3.2.3 EG-Verdrag voorkomt afwenteling	50
3.2.4 Toegevoegde waarde EU-beleid bij opvang vergrijzingslasten	53
3.2.5 Wenselijkheid integrale aanpak	53

3.3	Besluiten Europese Raad Stockholm	54
3.3.1	Inleiding	54
3.3.2	Afspraken Stockholm	54
3.3.3	Het voorgestelde driesporenbeleid	56
3.3.4	Houdbaarheid overheidsfinanciën op lange termijn	56
3.3.5	Verhoging arbeidsdeelname	58
3.3.6	Pensioencoördinatie	63
3.4	Voorstellen gemeenschappelijk beleid ten aanzien van arbeidsimmigratie	70
<b>4.</b>	<b>Standpunt van de raad</b>	<b>75</b>
4.1	Inleiding	75
4.2	Advieskader	75
4.3	Beoordeling en invulling EU-beleid	78
4.4	Arbeidsimmigratie	84
<b>Bijlagen</b>		
1.	Adviesaanvraag	87
2.	Samenstelling Commissie EU en vergrijzing	95

# Samenvatting

## *Adviesaanvraag*

Op 12 juni 2001 heeft het kabinet de SER een adviesaanvraag gestuurd over de EU en de gevolgen van de vergrijzing. De centrale vraag luidt of de Europese Unie en haar afzonderlijke lidstaten de juiste stappen hebben gezet om zich te kunnen voorbereiden op de consequenties van demografische ontwikkelingen voor de arbeidsmarkt, de sociale zekerheid, de zorg en immigratie. Het gaat daarbij met name om de strategie uitgezet op de Europese Raad van Stockholm om de demografische uitdaging het hoofd te bieden door de arbeidsparticipatie te verhogen, de overheidsschuld te verminderen en de stelsels voor sociale bescherming, inclusief de pensioenstelsels, aan te passen.

Daarnaast omvat de adviesaanvraag een aantal specifieke vragen. Deze hebben betrekking op enerzijds de invulling van het EU-beleid, zoals uitgezet door de Europese Raad van Stockholm, en op anderzijds de rol van arbeidsmigratie in het licht van de vergrijzing.

De demografische ontwikkelingen zullen leiden tot een toename van vergrijzinggerelateerde uitgaven waardoor er een druk op de openbare financiën in de EU zal ontstaan. Deze kan worden opgevangen door verhoging van de arbeidsdeelname, verdere vermindering van de overheidsschuld waardoor rentelasten op de begroting worden vrijgespeeld en door het kritisch bezien van de oudedagsvoorziening. Daartoe moeten de lidstaten tijdig maatregelen nemen. De Europese Raad van Stockholm (maart 2001) heeft de juiste stappen gezet om de EU en de lidstaten voor te bereiden op de gevolgen van de vergrijzing. Het is nu zaak deze stappen nader in te vullen. De raad benadrukt het belang van een integrale aanpak die zowel in de inhoud van het beleid als in de procedures tot uiting moet komen.

## *Budgettaire gevolgen van vergrijzing*

Op basis van cijfers verzameld door het Comité voor de economische politiek van de EU mag ervan uitgegaan worden dat onder de huidige regelgeving de vergrijzinggerelateerde uitgaven in de eerste helft van deze eeuw met minimaal zes procentpunten bbp zullen stijgen in de EU15 (huidige Europese Unie met 15 lidstaten). De stijging van de vergrijzinggerelateerde uitgaven in Nederland ligt boven het EU-gemiddelde. Wel kan Nederland, in tegenstelling tot de meeste andere lidstaten, rekenen op een toename van de vergrijzinggerelateerde belastinginkomsten vanuit de aanvullende pensioenuitke-

ringen en de daaruit voortvloeiende bestedingen. Per saldo is hierdoor de budgettaire druk van vergrijzing lager dan het EU-gemiddelde.

#### *Budgettaire gevolgen van vergrijzing zijn beheersbaar*

De raad is ervan overtuigd dat lidstaten door tijdig maatregelen te nemen zich adequaat kunnen voorbereiden op de budgettaire gevolgen van de vergrijzing. Daartoe kan een combinatie van instrumenten worden ingezet.

Lidstaten kunnen met name:

- hun overheidsschuld verder terugdringen waardoor er rentelasten worden vrijgespeeld en er meer ruimte komt op de begroting om de stijging van de vergrijzingerelateerde uitgaven op te vangen;
- de arbeidsdeelname vergroten waardoor er een groter draagvlak ontstaat om de stijging van de vergrijzingerelateerde uitgaven te financieren;
- een groter beroep doen op de inkomenssolidariteit tussen ouderen door verbreding van de belastinggrondslag;
- de regelgeving voor sociale bescherming aanpassen waardoor de stijging van de vergrijzingerelateerde uitgaven beheerst wordt.

Tijdige inzet van bovengenoemde instrumenten voorkomt dat de vergrijzingslasten doorgeschoven worden naar volgende generaties in de vorm van een hogere overheidsschuld of in de vorm van hogere belastingen en premies voor werkenden en bedrijven.

#### *Uitgangspunten EU-beleid*

Volgens de raad biedt het EG-Verdrag enerzijds voldoende garanties om te voorkomen dat lidstaten de vergrijzingslasten afwentelen op de EG of op andere lidstaten. Anderzijds biedt het Verdrag voldoende mogelijkheden om de lidstaten aan te sporen tijdig maatregelen te nemen om de vergrijzingslasten op een adequate manier op te vangen. Om de monetaire stabiliteit niet in gevaar te brengen zijn de lidstaten volkenrechtelijk gebonden aan het vermijden van buitensporige tekorten. De afspraken over de coördinatie van het sociaal-economisch beleid bieden lidstaten de mogelijkheid elkaar aan te spreken op de voortgang bij de adequate voorbereiding op de toekomstige budgettaire druk.

De raad is van mening dat de lidstaten zelf moeten beslissen hoe en in welke mate bovengenoemde instrumenten worden ingezet om de vergrijzingsdruk op de openbare financiën adequaat op te vangen. De uitgangssituatie van de overheidsfinanciën, de te verwachten demografische druk en de institutionele omstandigheden in de lidstaten bepalen welke combinatie van instrumenten het meest geschikt is. Dit neemt niet weg dat EU-beleid van toegevoegde waarde kan zijn voor de lidstaten om zich voor te bereiden op de gevolgen van de demografische ontwikkeling. Dit kan op twee manieren. Ten eerste kunnen de lidstaten zich binden aan gemeenschappelijke afspraken

en doelstellingen. Een adequate voorbereiding op de vergrijzing vereist een langetermijnhorizon. Het is daarom van belang dat de lidstaten maatregelen nemen, maar ook dat die duurzaam zijn. Voor de continuïteit van beleid kan zelfbinding van de lidstaten in enigerlei vorm niet alleen behulpzaam maar zelfs noodzakelijk zijn.

De tweede manier waarop het EU-beleid van toegevoegde waarde kan zijn is door informatie-uitwisseling en vergelijking van prestaties. Hiermee kunnen lidstaten aangespoord worden toereikende maatregelen te nemen en van elkaars ervaringen en aanpak te leren.

*De besluiten van de Europese Raad van Stockholm als vertrekpunt voor een integrale aanpak*

De Europese Raad van Stockholm heeft een drietal wegen aangegeven waarlangs lidstaten zich kunnen voorbereiden op de budgettaire gevolgen van de vergrijzing: door verhoging van de arbeidsparticipatie, door vermindering van de overheidsschuld en door aanpassing van de stelsels voor sociale bescherming, inclusief de pensioenstelsels. Volgens de raad zijn dit de juiste wegen.

De raad is tevens van mening dat de Europese Raad van Stockholm de juiste instrumenten heeft aangereikt om lidstaten te helpen de arbeidsparticipatie te verhogen, de schuld te verminderen en de stelsels voor sociale bescherming aan te passen. Met betrekking tot de verhoging van de arbeidsparticipatie stelt de Europese Raad gezamenlijke langetermijndoelstellingen voor. Regelmatige toetsing van de langetermijnhoudbaarheid van de overheidsfinanciën moet bijdragen tot een vermindering van de overheidsschuld. Open coördinatie op het terrein van de pensioenen stelt de lidstaten in staat te leren hoe de stelsels van sociale bescherming het beste aan te passen.

De door de Europese Raad aangegeven wegen voor de voorbereiding op de vergrijzing en de daarbij horende instrumenten op EU-niveau laten voldoende ruimte en verantwoordelijkheid bij de lidstaten om de voor hun geschikte combinatie van beleidsinstrumenten te kiezen.

*Belang integrale aanpak*

Het is nu zaak een goede invulling te geven aan de besluiten genomen door de Europese Raad van Stockholm, inclusief de Europese afspraken en coördinatie met betrekking tot bovengenoemde instrumenten. De raad benadrukt daarbij het belang van een integrale aanpak die zowel in de inhoud van het beleid als in de procedures tot uiting moet komen.

In de eerste plaats kan een integrale aanpak waarborgen dat de lidstaten adequate voorbereidingen treffen om de budgettaire gevolgen van de vergrijzing op te vangen, waarbij voluit recht wordt gedaan aan hun beleidsvrijheid om een combinatie van beleidsinstrumenten te kiezen die past bij hun uitgangssituatie en toekomstige vergrijzingsdruk.



Een integrale aanpak is in de tweede plaats wenselijk gezien de nauwe samenhang tussen enerzijds de arbeidsmarkt en anderzijds de sociale zekerheid en oudedagsvoorziening. Deze samenhang pleit voor een brede inhoudelijke aanpak bij het streven mensen langer aan het werk te houden en hen te stimuleren meer te investeren in kennis en vaardigheden. Een integrale aanpak maakt het ten derde mogelijk om bij de voorbereiding op de vergrijzingskosten een goed evenwicht te vinden tussen financiële en sociale doelstellingen. Enerzijds vereist het behoud van de sociale functie van de wettelijke zorg en oudedagsvoorzieningen een robuuste financiering. Anderzijds vereist een robuuste financiering maatschappelijk draagvlak en een evenwichtige verdeling van de lasten tussen werkenden en niet-werkenden en tussen oude en nieuwe generaties.

Uitgaande van de aanbevolen integrale aanpak stelt de raad in het onderstaande een nadere uitwerking voor van de door de Europese Raad van Stockholm aangereikte drie instrumenten waarmee de EU en de lidstaten zich kunnen voorbereiden op de gevolgen van vergrijzing.

*1. Toetsing langetermijnhoudbaarheid overheidsfinanciën: stel de stabiliteits- en convergentieprogramma's van de lidstaten centraal*

Jaarlijkse rapportage van de lidstaten over de langetermijnhoudbaarheid van de overheidsfinanciën in de stabiliteits- en convergentieprogramma's is volgens de raad om verschillende redenen van belang:

- het geeft burgers meer inzicht in de langetermijnhoudbaarheid van de pensioentoezeggingen en de wettelijke zorg;
- het maakt het mogelijk om te beoordelen of de lidstaten bij het bepalen van hun doelstellingen voor het saldo van de overheidsfinanciën op middellange termijn in voldoende mate rekening houden met de vergrijzingskosten op lange termijn;
- het geeft de lidstaten de mogelijkheid elkaar aan te spreken op de vorderingen die worden gemaakt bij de voorbereiding op de budgettaire gevolgen van vergrijzing;
- het geeft de lidstaten de gelegenheid om met elkaar in gesprek te raken over de wijze waarop zij zich het beste kunnen voorbereiden op de vergrijzing;
- het biedt de mogelijkheid tot een bepaalde mate van zelfbinding voor de lidstaten;
- en het biedt tot slot de mogelijkheid tot een integrale behandeling en evaluatie van de maatregelen die de lidstaten genomen hebben op het terrein van schuldreductie, draagvlakvergroting en aanpassing van de regelgeving van wettelijke pensioenen en zorg.

De raad is van mening dat de beoordeling van de begrotingsvoornemens van de lidstaten in het licht van de langetermijnhoudbaarheid van de overheids-

financiën een integraal en gelijkwaardig onderdeel moet vormen van de beoordeling door de Ecofin-Raad van de convergentie- en stabiliteitsprogramma's. De beoordeling van de begrotingsvoornemens tegen de achtergrond van de lange termijn budgettaire gevolgen van vergrijzing zou dus eventueel aanleiding moeten geven om lidstaten officieel te waarschuwen en te vragen corrigerende acties te ondernemen.

## *2. Verhoging arbeidsdeelname: ga uit van een brede aanpak*

De raad stelt vast dat het mede met het oog op de vergrijzing van groot belang is om te streven naar een structurele verhoging van de arbeidsdeelname. Dit is belangrijk om knelpunten op de arbeidsmarkt te voorkomen en om het financiële draagvlak voor collectieve voorzieningen in de toekomst te garanderen.

Speciale aandacht verdient de arbeidsdeelname van ouderen. De vergrijzing heeft met name grote gevolgen voor de arbeidsmarkt vanwege de lage arbeidsdeelname van oudere werknemers. In het licht van de stijgende levensverwachting is het ook van belang mensen langer aan het werk te houden. Voorkomen moet worden dat ouderen beroep doen op werkloosheids- en arbeidsongeschiktheidsregelingen. Vervroegd uittreden mag niet worden beloond ten opzichte van doorwerken.

De raad ondersteunt dan ook het besluit van de Europese Raad van Stockholm om in de EU te streven naar een arbeidsdeelname van ouderen in 2010 van vijftig procent. Streefcijfers kunnen nuttig zijn om het beleid van de lidstaten te binden aan het behalen van langetermijndoelstellingen. Het streefcijfer voor de arbeidsdeelname van ouderen moet een adequate vertaling vinden in de nationale actieplannen die de lidstaten in het kader van het Europees werkgelegenheidsbeleid opstellen. Lidstaten dienen aan te geven hoe ze deze doelstelling denken te bereiken.

De raad plaatst bevordering van de arbeidsdeelname van ouderen in een breed perspectief. In zijn advies *Bevordering arbeidsdeelname ouderen* (1999) heeft hij al opgemerkt dat ouderenbeleid specifiek gericht op ouderen te laat beleid is. Om de arbeidsdeelname van ouderen te bevorderen zouden onderwijs, scholing en belasting van werknemers beter over de levensloopbaan gespreid moeten worden. Er moet gestreefd worden naar een minder rigide allocatie van werk, leren en vrije tijd over de levensloop.

Een adequate incentivestructuur moet ertoe leiden dat mensen er belang bij krijgen langer te werken en tijdig meer te investeren in hun eigen kennis en vaardigheden. Naast een leeftijdsbewust personeelsbeleid en het omzetten van VUT-regelingen in actuariael zuivere flexibele pensioenregelingen, vraagt dit ook om aanpassingen van socialezekerheids-, arbeids-, onderwijs- en scholingsstelsels. Hiervoor is een toekomstgerichte visie nodig waarbij ook rekening gehouden wordt met andere maatschappelijke trends, zoals de behoefte aan meer keuzevrijheid in collectieve regelingen.

De raad is van mening dat dit brede perspectief in de Europese benadering tot uiting moet komen. Tussen de doelstellingen om de arbeidsdeelname van ouderen te bevorderen, de doelstelling om een leven lang leren te bevorderen en de doelstelling om de pensioenstelsels te moderniseren moeten de nodige dwarsverbanden en coherentie worden aangebracht.

*3. Pensioencoördinatie: zorg voor het juiste evenwicht tussen financiële en sociale doeleinden en benadruk het belang van een goede spreiding van de pensioenrisico's door gebruik te maken van verschillende pijlers*

De raad staat positief tegenover het besluit van de Europese Raad van Stockholm om tot open coördinatie op pensioenterrein te komen. Open coördinatie kan een belangrijke bijdrage leveren aan het ontwikkelen van een gezamenlijke visie van de lidstaten op de vergrijzingsproblematiek.

De afstemming op pensioengebied moet wel de diversiteit van pensioenstelsels in de EU respecteren, evenals de eigenheid van de pensioenstelsels in de verschillende lidstaten. Afstemming op pensioengebied dient met name informatie-uitwisseling en het ontwikkelen van gemeenschappelijke beleidsoriëntaties, en uitdrukkelijk niet het harmoniseren van de pensioenstelsels. De opencoördinatiemethode is dan ook het juiste instrument voor de beoogde afstemming op pensioengebied. Het is verder van belang de primaire verantwoordelijkheid van de sociale partners voor arbeidspensioenen te respecteren.

In de gezamenlijke beleidsoriëntaties die in het kader van de open coördinatie op het terrein van de pensioenen worden vastgesteld moet een goed evenwicht gevonden worden tussen financiële en sociale doelstellingen. In dit verband heeft de raad met belangstelling kennisgenomen van de mededeling van de Europese Commissie over de open coördinatie op pensioenterrein. Voorop staat dat een financieel houdbaar stelsel een voorwaarde is om een sociaal pensioenstelsel te kunnen hebben. Aanpassing van de regelgeving van wettelijke pensioenen kan, naast de verhoging van de arbeidsdeelname en de vermindering van de staatsschuld, een instrument zijn om de financiële houdbaarheid van de sociale bescherming in het licht van de vergrijzing te waarborgen. Belangrijke aandachtspunten hierbij zijn:

- het waarborgen van toereikende pensioenen en het vasthouden aan het commitment om armoede en sociale uitsluiting tegen te gaan;
- maatregelen die leiden tot verbreding van de inkomstenbronnen waaruit tijdens de oude dag geput kan worden;
- een goede spreiding van de demografische, politieke en macro-economische pensioenrisico's door gebruik te maken van de verschillende pensioenpijlers.

De open coördinatie op het gebied van de pensioenen dient volgens de raad aan te haken bij de afstemming van het werkgelegenheids- en begrotingsbeleid.

*Arbeidsimmigratie*

De raad constateert tot slot dat migratie in het algemeen geen oplossing voor vergrijzing biedt.

Conform het besluit van de Europese Raad van Tampere vindt de raad het wel zinvol om binnen de EU tot een bepaalde harmonisatie te komen van de voorwaarden van toegang en verblijf van arbeidsmigranten.



# 1. Adviesaanvraag en reikwijdte advisering

## 1.1 Inleiding

Op 12 juni jl. heeft het kabinet de SER een adviesaanvraag gestuurd over de EU en de gevolgen van de vergrijzing<sup>1</sup>. De centrale vraag luidt of de Europese Unie en haar afzonderlijke lidstaten de juiste stappen hebben gezet om zich te kunnen voorbereiden op de consequenties van demografische ontwikkelingen voor de arbeidsmarkt, de sociale zekerheid, de zorg en immigratie. Het gaat daarbij met name om de strategie uitgezet op de Europese Raad van Stockholm om de demografische uitdaging het hoofd te bieden door de arbeidsparticipatie te verhogen, de overheidsschuld te verminderen en de stelsels voor sociale bescherming, inclusief de pensioenstelsels, aan te passen. Daarnaast omvat de adviesaanvraag een aantal specifieke vragen. Deze hebben enerzijds betrekking op de invulling van het EU-beleid, zoals uitgezet door de Europese Raad van Stockholm en anderzijds op de rol van arbeidsmigratie in het licht van de vergrijzing.

Het dagelijks bestuur van de raad heeft de behandeling van de adviesaanvraag en de voorbereiding van een ontwerpadvies opgedragen aan een commissie ad hoc, de commissie EU en vergrijzing. De samenstelling van deze commissie is opgenomen in bijlage 2. De raad heeft het advies vastgesteld in zijn openbare vergadering van 15 februari 2002. Het verslag van deze vergadering is op te vragen bij het secretariaat van de raad.

De opbouw van dit hoofdstuk is als volgt. In paragraaf 1.2 worden de twee hoofdelementen van de adviesaanvraag – de centrale vraag en de specifieke vragen – nader toegelicht en van eerste kanttekeningen voorzien. Paragraaf 1.3 is gewijd aan de probleemstelling en de reikwijdte van het advies. Tot slot komen de opzet en de voorbereiding van het advies aan bod in paragraaf 1.4.

## 1.2 Adviesaanvraag

*De vraag naar een algemeen oordeel*

Het kabinet geeft in de adviesaanvraag en de toelichting een aantal handvaten voor het vellen van een oordeel ten aanzien van de centrale vraag of de

---

<sup>1</sup> Adviesaanvraag *De EU en de gevolgen van de vergrijzing*, 12 juni 2001. De adviesaanvraag is opgenomen als bijlage 1.

EU en de lidstaten op de Europese Raad van Stockholm de juiste en afdoende stappen hebben gezet teneinde het hoofd te bieden aan de effecten van de demografische ontwikkelingen op de hier boven genoemde beleidsterreinen.

Ten eerste wijst het kabinet erop dat de vergrijzing de druk op de betaalbaarheid van de collectieve voorzieningen vergroot. Daarbij worden berekeningen van het Comité voor de economische politiek (EPC) aangehaald waaruit blijkt dat bijvoorbeeld de uitgaven voor publieke pensioenen, met uitzondering van het Verenigd Koninkrijk, sterk zullen stijgen onder invloed van vergrijzing. Hieruit kan worden afgeleid dat bij de beoordeling van het Europees beleid het opvangen van de budgettaire gevolgen van de vergrijzing een belangrijk element vormt.

Ten tweede vraagt het kabinet de stappen van de EU en de lidstaten te bezien vanuit de bevoegdheidsverdeling tussen de EU en de lidstaten; waar zou beleid louter nationaal en waar vooral, of mede, op Europees niveau bepaald moeten worden? Hierbij verwijst het ook naar het subsidiariteitsprincipe. Dit is nader omschreven in artikel 5 EG (Verdrag Europese Gemeenschap). Dit artikel somt drie voorwaarden op voor het optreden van de Gemeenschap:

- De Gemeenschap handelt binnen de grenzen van de haar door het Verdrag verleende bevoegdheden en toegewezen doelstellingen.
- Op gebieden die niet onder haar exclusieve bevoegdheid vallen, treedt de Gemeenschap, overeenkomstig het subsidiariteitsbeginsel, slechts op indien en zover de doelstellingen van het overwogen optreden niet voldoende door de lidstaten kunnen worden verwezenlijkt en derhalve vanwege de omvang of de gevolgen van het overwogen optreden beter door de Gemeenschap zelf kunnen worden verwezenlijkt.
- Het optreden van de Gemeenschap gaat niet verder dan wat nodig is om de doelstellingen van het Verdrag te verwezenlijken.

Zoals de SER eerder heeft opgemerkt weerspiegelt het subsidiariteitsprincipe een voorkeur voor besluitvorming op een zo laag mogelijk niveau<sup>2</sup>. Er kunnen echter goede argumenten zijn (zoals grensoverschrijdende effecten en schaalvoordelen) om niettegenstaande die voorkeur toch een vorm van gemeenschappelijk optreden te kiezen. Dat kan in de vorm van vrijwillige samenwerking tussen de lidstaten of door actie van de Gemeenschap. Daartoe moeten de in te zetten middelen in verhouding staan tot de te bereiken doelen. Voor elk beleidsterrein waarvoor een coördinatietekort is vastgesteld moet dan ook afzonderlijk een specifieke vorm van beleidscoördinatie gezocht worden.

Ten derde vraagt het kabinet na te gaan welke samenwerkingsvorm tussen de lidstaten het beste past in geval Europese beleidscoördinatie gewenst of

---

<sup>2</sup> SER-advies *Sociaal-economische beleidscoördinatie in de EU*, publicatienr. 00/01, pp. 16 en 17.

noodzakelijk is. Dit hangt nauw samen met de bovengenoemde vraag naar de bevoegdheidsverdeling. Als mogelijke samenwerkingsvormen worden de communautaire methode en de opencoördinatiemethode genoemd (zie kader).

### **De communautaire en de opencoördinatiemethode**

Volgens *de communautaire methode* doet de Europese Commissie als enige wetgevings- en beleidsvoorstellen\*. De wetgevingsvoorstellen en de begrotingsbesluiten worden goedgekeurd door de Raad van ministers (die de lidstaten vertegenwoordigt) en het Europees Parlement (dat de burgers vertegenwoordigt). De stemming bij gekwalificeerde meerderheid in de Raad is van essentieel belang voor de doeltreffendheid van deze methode. De uitvoering van het beleid is toevertrouwd aan de Commissie en de nationale autoriteiten. Het Europees Hof van Justitie ziet toe op de naleving van de beginselen van de rechtsstaat.

*De opencoördinatiemethode* is bedoeld om de lidstaten stap voor stap hun eigen beleid te laten ontwikkelen\*\*. Het houdt in dat:

- voor de Unie richtsnoeren worden bepaald met specifieke tijdschema's voor het bereiken van de doelen die voor een bepaalde termijn zijn vastgesteld;
- waar zulks opportuun wordt geacht kwantitatieve en kwalitatieve benchmarks worden vastgesteld als middel om beste praktijken onderling te vergelijken;
- die Europese richtsnoeren in nationaal en regionaal beleid worden vertaald door specifieke doelstellingen vast te stellen en maatregelen te treffen, met inachtneming van regionale en nationale verschillen;
- periodieke monitoring, evaluatie en peer reviews plaatsvinden als wederzijdse leerprocessen.

Open coördinatie heeft dus een duidelijk intergouvernementeel karakter; de Commissie speelt weliswaar een rol bij het opstellen van de richtsnoeren en bij de periodieke monitoring, maar moet deze rol delen met de Europese Raad, die de grote beleidslijnen bepaalt, en de desbetreffende vakraden en de daarbij behorende ambtelijke voorportalen. Noch het Europees Parlement noch het Hof van Justitie speelt een rol. Buiten 'peer pressure' en 'naming en shaming' kent de opencoördinatiemethode, in tegenstelling tot de communautaire methode, geen formele sanctiemogelijkheden.

Open coördinatie richt zich op informatie-uitwisseling en het ontwikkelen van gezamenlijke beleidsoriëntaties. De communautaire methode richt zich op het harmoniseren en uniformeren van wetgeving. Tussen deze beide bevindt zich de coördinatie in het kader van het Stabiliteits- en Groeipact. Deze bindt het begrotingsbeleid van de lidstaten aan bepaalde regels – het vermijden van buitensporige tekorten – die eventueel door sancties afgedwongen kunnen worden. De lidstaten beslissen onderling of al dan niet sancties moeten worden opgelegd: de Europese Commissie speelt hier nauwelijks een rol in\*\*\*.

Bronnen:

\**Europese Governance: Een Witboek* (COM(2001)428).

\*\*Europees Raad van Lissabon, *Conclusies van het voorzitterschap*, punt 37.

\*\*\*Zie verder over de verschillende vormen van beleidscoördinatie SER-advies, *Sociaal-economische beleidscoördinatie in de EU*, publicatienr. 00/01, Den Haag 2000, pp. 19-21.



### *Specifieke vragen met betrekking tot de invulling van de afspraken van de Europese Raad van Stockholm*

De specifieke adviesvragen hebben betrekking op de invulling van de afspraken over vergrijzing zoals gemaakt in Stockholm. Daarbij behoren ook procedurele aspecten aan de orde te komen zoals de vraag: onder gebruikmaking van welke samenwerkingsvorm dienen de afspraken uitgewerkt te worden? Voor de beantwoording van deze vragen is het van belang te weten welke afspraken er in Stockholm precies gemaakt zijn en welke aspecten daarvan nadere uitwerking behoeven.

De Europese Raad heeft op de Top van Stockholm vastgesteld, of misschien beter gezegd bevestigd, dat de Unie en de lidstaten de demografische uitdaging het hoofd willen bieden via een driesporen strategie: verhoging van de arbeidsparticipatie, reductie van de overheidsschuld en aanpassing van de sociale bescherming, inclusief de pensioenen. Daarbij heeft de Europese Raad een aantal instrumenten aangereikt: gezamenlijke langetermijndoelstellingen met betrekking tot de arbeidsparticipatie; regelmatige toetsing van de langetermijnhoudbaarheid van de overheidsfinanciën en open coördinatie op het terrein van de pensioenen. Deze zijn in tabel 1.1 weergegeven. Tevens is vermeld welke aspecten nadere uitwerking behoeven.

Wat de belangrijkste punten voor nadere uitwerking betreft, vraagt het kabinet de aandacht voor in het bijzonder twee aspecten:

- De wijze waarop Europa invulling moet geven aan de concreet overeengekomen doelstelling om de gemiddelde participatie van oudere vrouwen en mannen te verhogen tot 50 procent in 2010 en ervoor te zorgen dat oudere werknemers langer in het arbeidsproces betrokken blijven.
- De maatregelen die genomen moeten worden om de sociale functie en financierbaarheid van de pensioenstelsels in Europa op de lange termijn te garanderen met inachtneming van de afspraken zoals vastgelegd in het Stabiliteits- en Groeipact.

### *Arbeidsimmigratie*

Refererend naar het recente SER-advies over *Arbeidsmobiliteit in de EU*, vraagt het kabinet de raad meer algemeen in het kader van de vergrijzing naar de rol van arbeidsmigratie te kijken en een afweging te maken tussen sociale en economische kosten en baten. Met betrekking tot het thema immigratie is relevant dat na het opstellen van de adviesaanvraag de Europese Commissie met een aantal voorstellen is gekomen om een Europees arbeidsmigratiebeleid verder vorm te geven. Daarbij wordt expliciet een relatie gelegd met de vergrijzing. Het ligt voor de hand deze voorstellen in de algemene oordeelsvorming te betrekken.

Tabel 1.1 – EU-beleid ten aanzien van vergrijzing

Beleidslijn	Beleidsvoornemen en beleidsinstrumenten	Belangrijkste punten voor nadere uitwerking
<i>Verhoging arbeidsparticipatie</i>	<p>a. Voor januari 2005 is het streven de arbeidsparticipatie voor de Unie als geheel op 67% in totaal en 57% voor vrouwen te brengen. Dit moet leiden tot een arbeidsparticipatie van 70% in 2010, zoals overeengekomen op de Europese Raad van Lissabon.</p> <p>b. Tegen 2010 moet de gemiddelde arbeidsparticipatie van oudere mannen en vrouwen (55-64) in de EU gemiddeld 50% bedragen.</p>	<p>Procedurele aspecten: Hoe in te passen in de werkgelegenheidsrichtsnoeren? Landspecifieke streefdoelen en aanbevelingen? Hoe af te dwingen dat landen zich hieraan houden?</p> <p>Inhoudelijke aspecten: Welke instrumenten kunnen ingezet worden om arbeidsparticipatie te verhogen en hoe kan ervoor gezorgd worden dat oudere werknemers langer in het arbeidsproces betrokken blijven?</p>
<i>Reductie overheidsschuld</i>	Toetsing van de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op langere termijn met het oog op de vergrijzing in zowel de context van de globale richtsnoeren als de stabiliteits- en convergentieprogramma's.	Operationele definitie van houdbaarheid van overheidsfinanciën op langere termijn. Ontwikkeling van gezamenlijke methode en indicatoren om dit te meten. Welk gewicht moet worden toegekend aan de langetermijntoetsing?
<i>Hervorming sociale zekerheid</i>	Toepassing van de opencoördinatie methode op het gebied van met name de pensioenen.	Ontwikkeling van instrumenten voor de opencoördinatie methode: gezamenlijke streefdoelen en richtsnoeren, ontwikkeling van indicatoren om de voortgang naar de streefdoelen vast te stellen. Afstemming met andere coördinatieprocedures (met name werkgelegenheidsrichtsnoeren en de globale richtsnoeren voor het economisch beleid).

### 1.3 Probleemstelling en reikwijdte advies

Centraal in dit advies staan de budgettaire gevolgen van vergrijzing, of met andere woorden, de gevolgen voor de openbare financiën. De voorbereiding op de budgettaire gevolgen van vergrijzing heeft een zekere urgentie. Het is duidelijk dat onder de huidige regelgeving de uitgaven voor met name wettelijke pensioenen en zorg op lange termijn onvermijdelijk zullen stijgen ten gevolge van de vergrijzing. Er zullen tijdig maatregelen genomen moeten worden om de budgettaire gevolgen van vergrijzing op te vangen.

Het uitgangspunt hierbij is dat de verantwoordelijkheid voor een adequate opvang van de budgettaire gevolgen van vergrijzing nadrukkelijk een nationale aangelegenheid is<sup>3</sup>.

3 SER-advies, *Sociaal-economische beleidscoördinatie in de EU*, op.cit., p. 50.

Het advies bevat een beoordeling van de beleidslijnen of stappen die door de Europese Raad van Stockholm (uit)gezet zijn om de EU en haar lidstaten voor te bereiden op de gevolgen van vergrijzing. Tevens bevat het aanbevelingen voor de nadere invulling hiervan. Deze beoordeling en aanbevelingen zijn gebaseerd op de beantwoording van de volgende drie vragen :

- Hoe groot is de budgettaire druk van vergrijzing in de EU-lidstaten?
- Welke instrumenten hebben de lidstaten om deze op te vangen?
- Welke toegevoegde waarde heeft het EU-beleid bij de opvang van de budgettaire gevolgen van vergrijzing door de lidstaten?

Ten slotte wordt ook aandacht geschonken aan arbeidsmigratie.

## **1.4 Opzet advies**

Vertrekkend vanuit bovenstaande probleemstelling is het advies als volgt opgebouwd. In het tweede hoofdstuk worden de aard en omvang van de problematiek verkend. Het gaat hier met name om de vragen naar de omvang van de budgettaire druk van de vergrijzing en de instrumenten die de lidstaten ter beschikking hebben om deze druk op te vangen. Daarbij is gebruik gemaakt van een door de OECD en het EPC gecoördineerd project met betrekking tot de budgettaire gevolgen van vergrijzing in de EU-lidstaten. Het derde hoofdstuk richt zich op een analyse en beoordeling van het EU-beleid inzake vergrijzing zoals met name uitgezet op de Europese Raad van Stockholm. Daartoe wordt eerst een aantal uitgangspunten geformuleerd die onder meer betrekking hebben op het subsidiariteitsbeginsel, de garanties die het EG-Verdrag biedt tegen afwenteling van de vergrijzingslasten op de EU of op andere lidstaten, en de mogelijke toegevoegde waarde van EU-beleid. Dit leidt tot slot naar het vierde hoofdstuk waarin de raad een aantal aanbevelingen formuleert met betrekking tot de invulling van het EU-beleid.

## 2. Advieskader

### 2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat in op de aard en de omvang van de problemen waarmee de lidstaten van de EU door vergrijzing geconfronteerd worden. Paragraaf twee behandelt de budgettaire gevolgen van de vergrijzing in de EU-lidstaten en presenteert hiertoe de uitkomsten van een door de OECD en het Comité voor de economische politiek gecoördineerd onderzoek. Paragraaf drie behandelt de instrumenten die ingezet kunnen worden om de budgettaire gevolgen van vergrijzing op te vangen. In paragraaf vier wordt tot slot een aantal conclusies getrokken.

### 2.2 Budgettaire druk van vergrijzing in de EU-lidstaten

#### 2.2.1 Inleiding

De vergrijzing van de bevolking heeft mogelijk belangrijke sociaal-economische gevolgen voor de arbeidsmarkt, de groei van het bbp, de inkomensverhoudingen, de solidariteit tussen en binnen generaties, de economische structuur (met name de verhouding tussen consumptie en productie), en de arbeidsproductiviteit.

De demografische ontwikkelingen zullen leiden tot een toename van vergrijzinggerelateerde uitgaven waardoor er een druk op de openbare financiën zal ontstaan. In het bijzonder is onder de huidige regelgeving een toename te verwachten van de publieke uitgaven voor wettelijke pensioenen en zorg. Dit advies concentreert zich primair op de budgettaire gevolgen van de vergrijzing. Hiervoor zijn twee redenen. Ten eerste is de voorbereiding op de budgettaire gevolgen van vergrijzing urgent. Het is duidelijk dat onder de huidige regelgeving de uitgaven voor met name wettelijke pensioenen en zorg op lange termijn onvermijdelijk zullen stijgen ten gevolge van de vergrijzing. Er zullen tijdig maatregelen genomen moeten worden om de budgettaire gevolgen van vergrijzing op te vangen. Ten tweede kan, zoals nog nader uiteengezet zal worden, het Europese beleid toegevoegde waarde hebben bij het opvangen van de budgettaire gevolgen van de vergrijzing. De lidstaten hebben al bepaalde afspraken gemaakt om in hun begrotingsbeleid rekening te houden met de langetermijnhoudbaarheid van de openbare financiën, en ook ten aanzien van de instrumenten die ter beschikking staan om de bud-

gettaire gevolgen van vergrijzing op te vangen bestaan bepaalde afspraken op EU-niveau.

De maatregelen om de budgettaire effecten van vergrijzing op te vangen kunnen ook effecten van vergrijzing op andere terreinen mitigeren. Zo zal een verhoging van de arbeidsdeelname niet alleen tot een verbreding van de belastinggrondslag leiden, maar ook het effect van vergrijzing op de beroepsbevolking en daarmee op de groei van het bbp en het bbp per hoofd helpen opvangen.

De concentratie op de budgettaire gevolgen van vergrijzing impliceert dat met name naar het wettelijke deel van de oudedagsvoorziening gekeken wordt. Vergrijzing heeft echter ook consequenties voor de op kapitaaldekking gebaseerde arbeidspensioenen<sup>1</sup>. Ten eerste maakt een stijging van de levensverwachting – naast de daling van de vruchtbaarheid een van de demografische factoren die aan vergrijzing ten grondslag ligt – arbeidspensioenen duurder. Gegeven de pensioenleeftijd, daalt immers het aantal jaren dat premie betaald wordt ten opzicht van het aantal jaren dat een uitkering ontvangen wordt.

Ten tweede zullen onverwachte schokken in de beleggingsinkomsten opgevangen moeten worden door een relatief kleiner aantal premiebetalers. Hierdoor zullen zij een hogere premie moeten opbrengen.

Ten derde moet rekening worden gehouden met de mogelijkheid dat als de grote bevolkingscohorten die tussen 1945 en 1960 geboren zijn met pensioen gaan, er een aanbodoverschot op de kapitaalmarkt ontstaat. Het door deze cohorten opgebouwde pensioenvermogen zal dan immers deels moeten worden verzilverd op de aandelen- en obligatiemarkt. Of er ook werkelijk een aanbodoverschot op de kapitaalmarkt optreedt, hangt af van de moeilijk te voorspellen toekomstige beleggingsvraag en de internationale diversificatie van het belegde pensioenvermogen<sup>2</sup>.

Meer in het algemeen kan gesteld worden dat vergrijzing pensioenstelsels kwetsbaarder maakt<sup>3</sup>. De wettelijke pensioenen worden kwetsbaarder voor politieke risico's – het onder budgettaire druk veranderen van de pensioen-toezeggingen. De aanvullende pensioenen zijn – afgezien van het inflatierisico – vooral kwetsbaar in verband met het langlevensrisico en het beleggingsrisico.

Deze risico's kunnen worden gespreid door de oudedagsvoorziening te baseren op verschillende pensioenpijlers. Een goed ontwikkeld stelsel van ar-

---

1 Zie: C. van Ewijk, B. Kuipers, M. van der Ven, E. Westerhout, *Ageing in the Netherlands*, Den Haag 2000, pp. 99-104.

2 Vergelijk: OECD, *Economic Surveys, Netherlands*, Parijs 2002, pp. 130 en 131.

3 Zie: A.L. Bovenberg, *Pension Systems in Aging Societies*, mimeo, Tilburg 2001.

beidspensioenen als aanvulling op de wettelijke pensioenen brengt daarnaast tal van andere voordelen met zich mee (zie paragraaf 2.3.4).

## 2.2.2 Uitgangspunten en werkwijze van het EPC-onderzoek

De budgettaire gevolgen van vergrijzing in de EU-lidstaten zijn onderzocht door de werkgroep vergrijzing van het Comité voor Economische Politiek van de EU (naar de Engelse benaming als EPC afgekort)<sup>4</sup>. Aan dit project is door ministeries en economische onderzoeksinstituten uit alle lidstaten meegewerkt. Vanuit Nederland heeft het CPB hieraan deelgenomen en de resultaten van het onderzoek voor Nederland gepubliceerd in zijn publicatie *Ageing in the Netherlands*<sup>5</sup>.

Hoewel bij dit onderzoek kanttekeningen te plaatsen zijn (zie paragraaf 2.2.4) en het onderzoek naar de budgettaire gevolgen van vergrijzing hier zeker niet mee is afgesloten, geeft het EPC-onderzoek het meest actuele en volledige beeld van de budgettaire gevolgen van de vergrijzing in de lidstaten.

Bij dit onderzoek ging het met name om de vraag hoe bij ongewijzigd beleid het saldo van de overheidsfinanciën zich in de eerste helft van deze eeuw ontwikkelt onder invloed van vergrijzing. Het doel van deze projecties is dus niet om de meest accurate voorspelling van de werkelijkheid te geven – in dat geval zou namelijk wél rekening moeten worden gehouden met mogelijke beleidsreacties – maar om de ernst van de problematiek en de noodzaak van beleidsreacties te onderstrepen.

Op basis van gestandaardiseerde demografische data, gemeenschappelijke vooronderstellingen m.b.t. de bepaling van de groei van het bbp en andere macro-economische data hebben de nationale onderzoeksinstituten uit de lidstaten projecties opgesteld over de begrotingsgevolgen van vergrijzing. Deze aanpak garandeert enerzijds een vergelijkbaarheid van uitkomsten en anderzijds dat voldoende rekening is gehouden met de institutionele arrangementen in de lidstaten.

---

4 De resultaten van het onderzoek voor de working group on ageing van het Comité voor de economische politiek zijn gepresenteerd in: Economic Policy Committee, *Budgetary challenges posed by ageing populations*, EPC/ECFIN/655/01-EN, Brussels, 24 oktober 2001. Parallel hieraan heeft de OECD onderzoek van de lidstaten naar de budgettaire gevolgen van vergrijzing gecoördineerd. Voor dit onderzoek zijn dezelfde vooronderstellingen gebruikt als voor het EPC-onderzoek. Op sommige punten verschilt de reikwijdte van de onderzochte collectieve regelingen en de tijdsperiode van het onderzoek. De resultaten van het OECD-onderzoek zijn gepresenteerd in OECD, *Economic Outlook*, juni 2001 en in Thain Than Dang, Pablo Antolin en Howard Oxley, *Fiscal implications of ageing: projections of age-related spending*, OECD, Economic department working papers no. 305, september 2001.

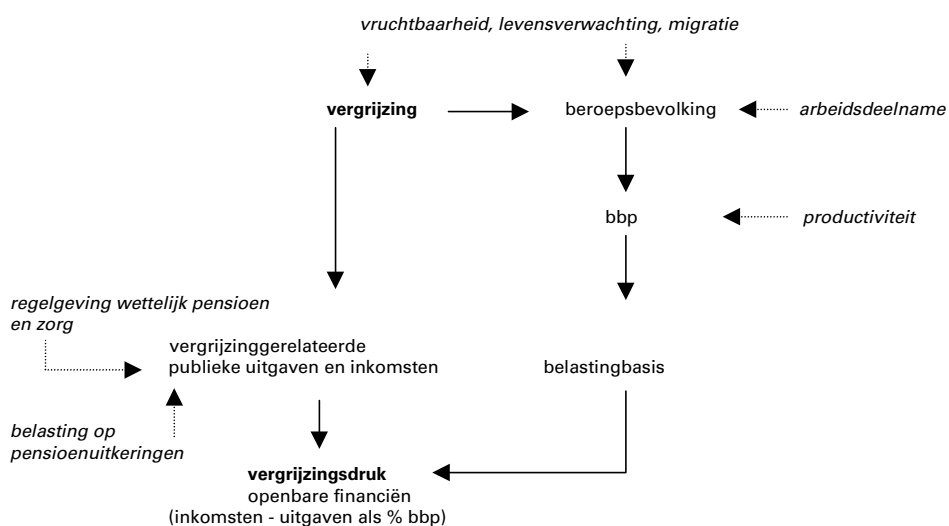
5 Van Ewijk, et al., op.cit.

Het is van het grootste belang dat de door de nationale onderzoeksinstituten te verzamelen gegevens ook in de toekomst realistisch zijn en dat de vergelijkbaarheid van de uitkomsten steeds geloofwaardig is.

Om de invloed van vergrijzing op de openbare financiën te bepalen wordt naar de ontwikkeling van de vergrijzinggerelateerde collectieve uitgaven en inkomsten gekeken. Deze zijn beide uitgedrukt als percentage van het bbp. Aangenomen is dat de belastingtarieven en de hoogte van de socialezekerheidspremies ongewijzigd blijven. Verder is rekening gehouden met de effecten van ontgroening – de daling van het aantal kinderen als percentage van de potentiële beroepsbevolking – op de vergrijzingsuitgaven. Tot slot zijn bepaalde veronderstellingen gemaakt m.b.t. de niet-vergrijzinggerelateerde overheidsuitgaven. Schema 1 brengt de belangrijkste factoren in beeld die van invloed zijn op de vergrijzingsdruk op de openbare financiën.

Voor de bepaling van de vergrijzinggerelateerde publieke uitgaven en inkomsten worden eerst de huidige overheidsuitgaven en inkomsten toegerekend naar leeftijdscategorieën. Op basis hiervan kan vervolgens worden nagegaan hoe de publieke uitgaven / inkomsten veranderen door verandering van de leeftijdsopbouw van de bevolking. De extrapolatie vindt plaats onder de vooronderstelling dat de regelgeving betreffende de hoogte van de uitkeringen of bijdragen en de toegang hiertoe ongewijzigd blijft. Van de overheidsuitgaven die niet naar individuen (en dus naar leeftijdscategorieën) kunnen worden toegerekend wordt verondersteld dat alle leeftijdscategorieën er in gelijke mate profijt van hebben; veranderingen in de leeftijdsopbouw van de bevolking hebben dus geen invloed op de ontwikkeling van deze categorie overheidsuitgaven (defensie, algemeen bestuur, ontwikkelingshulp, subsidies).

Schema 1 – Factoren van invloed op de vergrijzingsdruk



### 2.2.3 De resultaten van het EPC-onderzoek

Volgens het EPC-onderzoek zullen de uitgaven voor wettelijke pensioenen en zorg de komende vijftig jaar in de EU15 gemiddeld met 5 tot 6 procentpunt bbp stijgen (zie tabel 1). Op basis hiervan kan geconcludeerd worden dat de budgettaire gevolgen van vergrijzing een serieus probleem vormen, dat om tijdige maatregelen vraagt.

In het onderstaande wordt ingegaan op enerzijds de verschillende componenten die de vergrijzingsdruk bepalen en anderzijds de verschillen tussen de lidstaten.

#### *Wettelijke pensioenen*

De uitgaven voor wettelijke pensioenen stijgen gemiddeld genomen met 3 procentpunt bbp in de periode 2000-2050 (zie tabel 1 op p. 25).

Opvallend in tabel 1 is de grote variatie in de ontwikkeling van de uitgaven voor wettelijke pensioenen; in Spanje stijgen deze met acht procentpunt, in Italië blijven ze ongeveer gelijk, terwijl bijvoorbeeld het VK een *daling* verwacht. Tabel 2 laat zien dat deze variatie tussen Spanje enerzijds en Italië anderzijds niet terug te voeren is op het vergrijzingstempo. Dit tempo is in beide landen hoog en in Italië zelfs het hoogst.

Een ontleding van de stijging van de wettelijke pensioenuitgaven naar de bijdragen van de vergrijzing, de arbeidsdeelname, de hoogte van de uitkering en de aanspraak op de wettelijke voorzieningen (tabel 2 op p. 26), maakt duidelijk dat in Italië de volgende factoren tot een stabilisatie van de uitgaven voor wettelijke pensioenen bijdragen:

- Een stijging van de arbeidsdeelname waardoor de belastingbasis verbreedt.
- Het achterblijven van de uitkeringen bij de stijging van de arbeidsproductiviteit<sup>6</sup>. Dit geldt ook voor het Verenigd Koninkrijk, Duitsland en Frankrijk, maar bijvoorbeeld nauwelijks voor Spanje (en Nederland<sup>7</sup>).

6 Voor Italië is dit het resultaat van de pensioenhervormingen die in de jaren negentig zijn ingezet (zie voor een overzicht: OECD Economic Surveys, *Italy*, Parijs 2000, pp. 99-105).

7 Volgens tabel 2 stijgen de uitkeringen in Nederland zelfs iets meer dan de arbeidsproductiviteit (bbp per werkende). Dit heeft te maken met de volgende door het CPB gemaakte vooronderstellingen: 1. de uitkeringen zijn gekoppeld aan de lonen; 2. de incidentele loonontwikkeling is nul, waardoor de uitkeringen gekoppeld zijn aan de brutolonen; 3. de brutolonen zijn gekoppeld aan de arbeidsproductiviteit uitgedrukt in arbeidsjaren; 4. door de toegenomen participatie van vrouwen stijgt het aandeel van deeltijdwerk waardoor de productiviteitsgroei per werkende achterblijft bij de productiviteitsgroei in arbeidsjaren. Uit deze vooronderstellingen volgt dat de uitkeringen iets meer zullen toenemen dan de arbeidsproductiviteit per werkende (met dank aan H. ter Rele van het CPB).



- Beperking van de aanspraak op een wettelijk pensioen (met name door aanpassing van de effectieve pensioenleeftijd<sup>8</sup>).

De laatste twee factoren zijn gerelateerd aan verschillen in regelgeving met betrekking tot de wettelijke pensioenen. De verschillen tussen de lidstaten met betrekking tot de stijging van de uitgaven voor wettelijke pensioenen zijn met name te verklaren uit verschillende regels betreffende de indexeringsvoorwaarden. Een aantal lidstaten indexeert de wettelijke pensioenuitkeringen niet of slechts in beperkte mate op basis van de productiviteitsontwikkeling. Hierdoor blijven de uitkeringen achter bij de algemene welvaartsontwikkeling en wordt de invloed van de demografische ontwikkeling op de wettelijke pensioenuitgaven afgeremd.

### *Zorg*

Voor de periode 2000-2050 wordt voor de EU15 gemiddeld met een uitgavenstijging voor de wettelijke zorg met 2 tot 3 procent gerekend (zie tabel 1). Bij deze berekening zijn twee verschillende vooronderstellingen ten aanzien van de kostenontwikkeling gehanteerd. Onder de eerste veronderstelling groeien de zorgkosten met het bbp per hoofd. Dit impliceert dat als er geen vergrijzing zou optreden, het aandeel van de zorgkosten gelijk zou blijven. Onder de tweede veronderstelling groeien de kosten met de productiviteitsontwikkeling (bbp per werkende) en daarmee de loonontwikkeling (aangezien de lonen op lange termijn gekoppeld zijn aan de productiviteitsstijging). De zorgsector – zeker de langdurige verpleging – is zeer arbeidsintensief waardoor loonstijgingen een belangrijke determinant van de kostenontwikkeling zijn. De verschillen tussen de lidstaten met betrekking tot de zorgkosten zijn over het algemeen niet groot. Dit is gezien de verschillen in het tempo van vergrijzing (zie tabel 2) echter opmerkelijk. Zo stijgen de zorgkosten in Italië minder dan in Nederland, terwijl de vergrijzing in Italië harder toeslaat. De reden dat Nederland (en de Scandinavische lidstaten Denemarken, Finland en Zweden) toch een relatief forse stijging van de zorgkosten kent, heeft te maken met de regelgeving van de langdurige verpleging. In landen zoals Italië is deze vorm van zorg veelal in familieverband georganiseerd. Hierdoor heeft vergrijzing een veel minder grote invloed op de publieke zorgkosten dan in Nederland of in de Scandinavische landen<sup>9</sup>.

---

8 Volgens tabel 2 stijgt in Nederland de aanspraak op wettelijke pensioenen. Dit heeft te maken met de gehanteerde definitie van wettelijke pensioenen, waaronder ook de arbeidsongeschiktheidsuitkeringen en de AWW vallen (zie tabel 1). Aangenomen is dat het aantal arbeidsongeschikten meer zal toenemen dan het aantal ouderen (zie hiervoor Van Ewijk et al., op.cit., p. 51). Verder heeft de aanspraak betrekking op de bevolking boven de 55 (zie toelichting tabel 2). Door de vergrijzing neemt het aandeel van de bevolking boven de 65 in deze groep toe. Omdat in laatstgenoemde groep iedereen een wettelijk pensioen ontvangt, terwijl dit niet het geval is in de groep tussen de 55 en de 65 jaar stijgt het aantal uitkeringsgerechtigden meer dan het aantal 55-plussers (met dank aan H. ter Rele van het CPB).

9 Zie: EPC, op.cit., pp. 34-39.

Tabel 1 – Verandering van vergrijzingerelateerde publieke uitgaven en inkomsten, 2000-2050 (in procentpunten bbp)

	Wettelijke pensioenen		Zorg		Totaal		Overige	Inkomsten
B	3,3	3,7	2,1	(2,4)	5,4	(5,7)	-1,3	0,1
DK	2,8	4,1	2,7	(3,5)	5,5	(6,3)	0	1,7
D	5,1	5,0	1,4*	(2,1)*	6,5	(7,2)		2,8
EL	12,2	12,2	1,7*	(1,6)*	13,9	(13,8)		
E	7,9	7,9	1,7*	(1,5)*	9,6	(9,4)		0
F	3,8	4,0	1,7	(2,5)	5,5	(6,3)		
IRL	4,4	4,4		(2,5)		(6,9)		
I	0,3	2,1	1,9	(2,1)	2,2	(2,4)		0
NL	5,7	6,2	3,2	(3,8)	8,9	(9,5)	0	3,2 (5,2)
A	2,5	4,2	2,8	(3,1)	5,3	(5,6)		
P	3,4	4,1	0,8*	(1,3)*	4,2	(4,9)		1,5
FIN	4,6	4,7	2,8	(3,9)	7,4	(8,5)		-1,7
S	1,7	2,6	3	(3,3)	4,7	(5,0)	-1,2	-3,3
UK	-1,1	-1,1	1,8	(2,5)	0,7	(1,4)	-0,9	-0,3
EU15	2,9	3,2	2,2	(2,7)	5,1	(5,6)		

*Landen:* B: België; DK: Denemarken; D: Duitsland; EL: Griekenland; E: Spanje; F: Frankrijk; IRL: Ierland; I: Italië; NL: Nederland; A: Oostenrijk; P: Portugal; FIN: Finland; S: Zweden; UK: Verenigd Koninkrijk.

*Wettelijke pensioenen:* wettelijke pensioenen, arbeidsongeschiktheidsuitkeringen, en werkloosheidsuitkeringen en VUT-regelingen (in zover publiek gefinancierd) aan mensen ouder dan 55. Zie EPC 2001:16 voor overzicht welke regelingen in de verschillende lidstaten zijn meegenomen. In de landen met \* zijn alleen de wettelijke pensioenen meegenomen. Het cursief gedrukte cijfer geeft de maximale stijging aan in de periode 2000-2050 (als dit cijfer groter is dan het cijfer in de eerste kolom, zoals bij Nederland, betekent dit dat de uitgavenstijging voor 2050 een maximum bereikt). Bron: EPC.

*Zorg:* Zowel 'cure' als 'care'; in landen met \* alleen cure. Het eerste cijfer geeft de raming van de zorguitgaven aan onder de vooronderstelling dat de zorguitgaven meestijgen met het bbp per hoofd. Het cijfer tussen haakjes geeft de raming weer onder de veronderstelling dat de uitgaven stijgen met het bbp per werkende. Bron: zie wettelijke pensioenen.

*Overige:* overige leeftijdsgevoelige uitgaven (uitgaven gevoelig voor de 'groene' druk zoals onderwijs, kinderbijslag etc.). Bron: OECD.

*Inkomsten:* Vergrijzinggevoelige belastinginkomsten. Tussen haakjes voor Nederland inclusief belastinginkomsten uit bestedingen van gepensioneerden. Bron: OECD en Van Ewijk et al., op.cit., voor Nederland.

Tabel 2 – Decompositie van de uitgavenstijging voor wettelijke pensioenen (procentpunten bbp) over de periode 2000-2050

	Niveau (% bbp)		Toename 2000-50 (1)	Vergrijzing (2)	Arbeids-deelname (3)	Hoogte Uitkering (4)	Aanspraak (5)
	2000	2050					
B	10	13,3	3,3	5,2	-0,9	-2	0,9
DK	10,5	13,3	2,8	4,1	-0,2	-1,7	0,5
D	11,8	16,9	5,1	6,2	-0,7	-2,7	2
EL	12,6	24,8	12,2	9,9	-3,6	4	1,4
E	9,4	17,3	7,9	8,2	-2,4	-0,3	2
F	12,1	15,9	3,8	7,7	-0,9	-3,6	0,7
IRL	4,6	9	4,4	4,5	-0,9	-0,7	1,4
I	13,8	14,1	0,3	9,5	-3,1	-4,9	-1,4
NL	7,9	13,6	5,7	5,4	-0,6	0,2	0,5
A	14,5	17	2,5	10,5	-2,2	-2,9	-3
P	9,8	13,2	3,4	6,7	-1,1	0,1	-2,4
FIN	11,3	15,9	4,6	6,6	-0,1	-0,1	-1,3
S	9	10,7	1,7	3,9	-0,5	-2,6	0,8
UK	5,5	4,4	-1,1	2,4	0	-3,4	-0,1
EU15	10,4	13,3	2,9	6,4	-1,1	-2,8	0,6

Wettelijke pensioenen: zie Tabel 1.

Toelichting Tabel 2: (1) = (2) + (3) + (4) + (5); deze ontleding is gebaseerd op de volgende formule:

$$\frac{\text{PENS}}{\text{BBP}} = \frac{\text{POP (55+)}}{\text{POP (20-64)}} \times \frac{\text{POP (20-64)}}{\text{WERK}} \times \frac{\text{UITK}}{\text{PROD}} \times \frac{\text{ONTV}}{\text{POP (55+)}}$$

waarbij PENS/bbp de ratio is tussen uitgaven aan ouderdomspensioenen en bbp, POP(55+) is de bevolking ouder dan 55 jaar, POP(20-64) is de bevolking van 20 tot 64 jaar, WERK is de werkgelegenheid, UITK zijn de totale uitgaven aan ouderdomspensioenen gedeeld door het aantal ontvangers, PROD is de arbeidsproductiviteit (bbp per werkende) en ONTV is het aantal ontvangers van ouderdomspensioenen. Deze formule is vervolgens omgezet in groeivoeten.

#### *Overige leeftijdsgerelateerde uitgaven*

De daling van de vruchtbaarheid, die mede aan de vergrijzing ten grondslag ligt, heeft ook gevolgen voor het aantal kinderen als aandeel van de bevolking. De afname van het aantal kinderen kan leiden tot minder uitgaven voor onderwijs, kinderbijslag en dergelijke. Volgens tabel 1 is dit bijvoorbeeld het geval in België. Hier leidt de ontgroening tot een daling van de

overheidsuitgaven met 1,3 procentpunt bbp, waardoor de budgettaire druk van de vergrijzing gemitigeerd wordt. Nederland heeft de ontgroening grotendeels achter de rug.

### *Vergrijzinggerelateerde inkomsten*

Om de ontwikkeling van de vergrijzingsdruk te bepalen, zijn naast de vergrijzinggerelateerde uitgaven ook eventuele vergrijzinggerelateerde inkomsten relevant. Dit geldt met name voor Nederland, waar de vergrijzinggerelateerde inkomsten ongeveer de helft van de vergrijzinggerelateerde uitgaven dekken (zie tabel 1). De reden hiervoor ligt in de belasting op aanvullende pensioenuitkeringen en de bestedingen die daaruit voortvloeien (zie ook kader hieronder).

---

### **Achter de cijfers: de Nederlandse situatie**

De stand van zaken in een land met betrekking tot de vergrijzing kan niet adequaat in een enkel cijfer of tabel worden weergegeven. De cijfers reflecteren de specifieke situatie in een land met betrekking tot de regelgeving op het terrein van de oudedagsvoorziening en de keuzes die daarin gemaakt zijn. De Nederlandse situatie illustreert dit. Nederland krijgt volgens tabel 1 te maken met een forse stijging van de vergrijzingsuitgaven. De nu nog relatieve lage uitgaven voor wettelijke pensioenen convergeren in de eerste helft van deze eeuw naar het Europees gemiddelde (tabel 2).

Hoewel het tempo van de vergrijzing in vergelijking met andere Europese landen beneden het gemiddelde ligt, is de vergrijzingsdruk in Nederland relatief hoog. Dit is terug te voeren op de volgende factoren. Ten eerste de welvaartskoppeling van de wettelijke pensioenen. Ten tweede de hoge zorgkosten die internationaal gezien vooral lijken samen te hangen met de de regelgeving ten aanzien van de langdurige verpleging. Ten derde profiteert Nederland niet, zoals sommige andere lidstaten, van lagere uitgaven door de ontgroening, die in

Nederland al ten einde is gekomen. Tegenover de relatief hoge vergrijzingsuitgaven staan relatief hoge vergrijzingsinkomsten. Deze resulteren uit de belasting op aanvullende pensioenuitkeringen en de bestedingen die daaruit voortvloeien.

Door de welvaartskoppeling, de brede aanspraak op de wettelijke pensioenen (het ingezetenschap) en de aanvullende pensioenuitkeringen zijn Nederlandse gepensioneerden wat hun inkomenssituatie betreft in internationale vergelijking goed af. De armoede onder de oudere bevolking behoort tot de laagste van de OECD-landen en ook de levensstandaard van de oudere bevolking is in vergelijking met andere landen hoog\*. Hoewel de vergrijzing tot een daling van het bbp per hoofd zal leiden, zal, vanwege de inkomsten op het door de Nederlandse pensioenfondsen in het buitenland belegd vermogen, de invloed van de vergrijzing op het bnp per hoofd beperkt blijven\*\*. Omdat de gemiddelde levensstandaard op peil blijft\*\*\*, zal de binnenlandse vraag sneller stijgen dan de binnenlandse productie (die vanwege de relatieve afname van het aantal werkenden immers minder snel stijgt). Het hierdoor ontstane tekort op de lopende rekening kan gefinancierd worden met de buitenlandse

beleggingsinkomsten van de pensioenfondsen\*\*\*\*.

De beleggingsinkomsten van de aanvullende pensioenfondsen maken het dus enerzijds mogelijk de toekomstige levensstandaard op peil te houden (waardoor ook extra belastinginkomsten ontstaan), en anderzijds een tekort op de lopende rekening te financieren.

Bronnen: \*OECD, *Maintaining Prosperity in an Ageing society*, Parijs 1998, pp. 56-58;

\*\*Van Ewijk et al., op.cit., pp. 62 en 63;

\*\*\*Belastingen en Premies: een verkenning naar nieuwe mogelijkheden vanuit belastingstelsel 2001, Ministerie van Financiën, Den Haag 2001, pp. 26 en 27;

\*\*\*\* Van Ewijk et al., op.cit.

---

## 2.2.4 Kanttekeningen bij het EPC-onderzoek

De in paragraaf 2.2.3 gepresenteerde cijfers over de budgettaire gevolgen van vergrijzing moeten worden opgevat als minimumschattingen. Hiervoor zijn verschillende redenen:

- bij de ramingen is uitgegaan van optimistische projecties met betrekking tot een aantal kernvariabelen;
- met name de ramingen voor de zorguitgaven zijn onzeker;
- er kunnen vraagtekens gezet worden bij de houdbaarheid van pensioenhervormingen.

### *Optimistische projecties*

Bij de projecties van de vergrijzingsuitgaven is uitgegaan van een optimistisch scenario met betrekking tot de demografische variabelen en de arbeidsdeelname<sup>10</sup>. In het kader van een gevoeligheidsanalyse van de berekeningen, heeft het CPB voor Nederland een zogeheten *worst case*-scenario berekend<sup>11</sup>. Dergelijke berekeningen ontbreken voor andere landen.

Wat de vruchtbaarheid betreft is verondersteld dat deze de komende vijftig jaar weer langzaam toeneemt<sup>12</sup>. De levensverwachting wordt verondersteld minder toe te nemen dan de afgelopen veertig jaar. Door deze vooronderstellingen zal het aandeel van de oudere bevolking in de totale bevolking zich vanaf 2040 stabiliseren. De projecties van de vergrijzingerelateerde uitgaven zijn met name gevoelig voor een verdere stijging van de levensverwachting<sup>13</sup>.

In het EPC-onderzoek is overeengekomen dat de lidstaten bij hun projecties met betrekking tot de arbeidsdeelname van vrouwen een zekere convergentie veronderstellen van de landen met de hoogste arbeidsdeelname<sup>14</sup>. Lidsta-

---

10 Zie ook: Richard Disney, *How should we measure pension liabilities in EU countries?*, p. 97 in: Tito Boeri et al. (eds.) *Pensions: more information less ideology*. Dordrecht 2001.

11 Van Ewijk, et. al., op.cit., pp. 74 en 75.

12 Zie: EPC, op.cit., pp. 17-20.

13 Zie: OECD, *Economic Outlook*, june 2001, p. 163.

14 Zie: EPC, op.cit., pp. 17-20.

ten met een lage arbeidsdeelname van vrouwen in de uitgangssituatie kunnen zo een forse stijging daarvan veronderstellen. Daarnaast gaat een aantal lidstaten ervan uit dat door een aantal hervormingen van de wettelijke pensioenen de effectieve uittredeleeftijd de komende jaren fors zal toenemen. Met name Italië, Griekenland, Ierland en Oostenrijk gaan uit van een forse stijging van de arbeidsdeelname.

#### *Onzekere ramingen zorguitgaven*

Bij de schatting van de groei van de kosten voor gezondheidszorg wordt ervan uitgegaan dat deze kosten – los van de vergrijzing – meegroeien met het tempo van de groei van het bbp per hoofd of per werkende. Alle overige factoren worden constant verondersteld. Aangezien uit onderzoek van de ontwikkeling van de zorgkosten in het verleden blijkt dat de niet-vergrijzinggerelateerde factoren zoals de ontwikkeling van de medische technologie zeer belangrijk zijn voor de ontwikkeling van de zorguitgaven, zijn de projecties van de zorgkosten onzeker en waarschijnlijk aan de lage kant<sup>15</sup>. Nieuwe behandelmogelijkheden met een (waarschijnlijk) medisch nut kunnen moeilijk aan (mondiger) patiënten onthouden worden.

Daarnaast moet rekening gehouden worden met het zogeheten Baumol-effect. Bij een lagere groei van de arbeidsproductiviteit in de gezondheidszorg dan in de rest van de economie zullen – onder de vooronderstelling dat de lonen in de gezondheidszorg wél meegroeien met de gemiddelde loonstijging – de kosten van de gezondheidszorg stijgen.

#### *Houdbaarheid pensioenhervormingen*

Uit de gegevens in tabel 2 blijkt dat een aantal lidstaten de uitgavenstijging van de wettelijke pensioenen vooral beperkt door de stijging van de pensioenuitkeringen achter te laten lopen bij de productiviteitsstijging en daarmee de gemiddelde reële loonstijging op lange termijn. Hierdoor zullen gemiddeld genomen de nettopensioenuitkeringen in de EU15 dalen van 74 procent van het loon tot 58 procent in 2050<sup>16</sup>. Nederland is hierop een uitzondering vanwege de koppeling van de AOW-uitkeringen aan de gemiddelde loonontwikkeling.

De Europese Commissie heeft becijferd dat onder de vooronderstelling dat de pensioenuitkeringen ten op zichte van de lonen gelijk blijven en dat de arbeidsdeelname constant blijft (zie boven), de pensioenuitgaven in de EU15 gemiddeld 7 procentpunt stijgen in de periode 2000-2050 (in plaats van 3 procentpunt zoals in de EPC-projectie)<sup>17</sup>.

15 Zie uitgebreider: SER-CSED-rapport *Gezondheidszorg in het licht van de toekomstige vergrijzing*, Den Haag 1999, i.h.b. hfst. 3.

16 Europese Commissie, *Reforms of pension systems in the EU – an analysis of policy options*, *European Economy*, 73, 2001, p. 194.

17 Europese Commissie, op.cit., p. 191.

Of het realistisch is te veronderstellen dat de wettelijke pensioenuitkeringen op lange termijn kunnen achterblijven bij de gemiddelde welvaartsontwikkeling hangt in belangrijke mate af van de vraag of gepensioneerden over andere inkomstenbronnen kunnen beschikken – eigen besparingen, aanvullende pensioenen of arbeidsinkomsten – en van de vraag naar de toereikendheid van de pensioenen.

### 2.2.5 De situatie in de kandidaat-lidstaten

In deze paragraaf wordt een kort overzicht gegeven van de vergrijzingsdruk op de overheidsfinanciën in de kandidaat-lidstaten. Achtereenvolgens wordt ingegaan op de demografische situatie, de erfenis uit het verleden waarmee deze landen te maken hebben, de recente pensioenhervormingen in deze landen, en de budgettaire gevolgen van vergrijzing. Aan verschillen tussen de landen zal slechts summier aandacht worden besteed.

#### *Demografische situatie*

Ook de kandidaat-lidstaten zullen de komende decennia met vergrijzing te maken krijgen<sup>18</sup>. Dit heeft onder meer te maken met de snelle daling van het vruchtbaarheidscijfer na 1990 in deze landen. Lag het vruchtbaarheidscijfer in de twaalf kandidaat-lidstaten (KL12) in 1990 nog ver boven dat van het gemiddelde in de EU15 (1,94 gemiddeld kindertal per vrouw tegen 1,57 in de EU15), in 1998 is de vruchtbaarheid in deze landen gedaald tot onder het gemiddelde van de EU15 (1,33 in KL12 tegen 1,45 in EU15). Met name in Tsjechië is de terugval van de vruchtbaarheid dramatisch te noemen (van 1,89 in 1990 tot 1,16 in 1998). Als deze lage vruchtbaarheidscijfers aanhouden zal de bevolking van de KL12, afgezien van migratie, flink gaan dalen. Het effect van de lage vruchtbaarheid op de vergrijzing van de bevolking in de KL12 wordt afgeremd doordat mensen daar vooralsnog aanzienlijk minder lang leven dan in de EU15. In Letland, Roemenië, Estland en Hongarije ligt de gemiddelde leeftijd van mannen rond de wettelijke pensioenleeftijd van de EU15 (65 jaar). In een aantal kandidaat-lidstaten, waaronder Hongarije (zie tabel 3), veroudert de bevolking minder snel dan in de EU15. De projecties naar de toekomst voor deze landen zijn onzeker omdat niet duidelijk is in hoeverre de vruchtbaarheid zal herstellen na de toetreding en in hoeverre de daarmee gepaard gaande verwachte verbetering van de levensomstandigheden ook zal leiden tot een hogere levensverwachting van mannen.

---

18 Het volgende is met name gebaseerd op R. van der Erf, Van EU-15 naar EU-27? Een demografisch portret van de kandidaat-lidstaten, *Demos*, 17(3) 2001, pp. 24-28.

### *Erfenis uit het verleden*

De KL12 hebben aan het vroegere communistische regime een eendimensionaal op omslag gebaseerd pensioenstelsel overgehouden<sup>19</sup>. Dit pensioenstelsel legde in verhouding met de ontwikkeling van deze landen een groot beslag op de het bbp. Het pensioenstelsel compenseerde de lage persoonlijke besparingen, die weer het gevolg waren van de relatief lage lonen. De stelsels waren bovendien sterk op herverdeling gericht en kenden een lage wettelijke pensioenleeftijd (60 voor mannen, veelal nog lager voor vrouwen).

De financiële druk op dit stelsel werd in de jaren negentig vergroot door enerzijds het veelvuldig gebruik van vervroegde uittredingsroutes en anderzijds de daling van de werkgelegenheidsgraad en de opkomst van de informele sector<sup>20</sup>.

### *Recente hervormingen*

Vanwege de hoge kosten van de bestaande pensioenstelsels, het streven groei en besparingen te stimuleren en een kapitaalmarkt te ontwikkelen, en om de invloed van de staat in de economie terug te dringen, hebben de KL12 zich in de jaren serieus ingespannen om hun pensioenstelsels te hervormen<sup>21</sup>. Daarbij gaat het zowel om de hervormingen van het wettelijk pensioenstelsel (o.a. verhoging van de wettelijke pensioenleeftijd, aanpassing van de indexeringsvoorwaarden, en een nauwere band tussen betaalde premies en ontvangen uitkeringen) als om het creëren van op kapitaaldekking gebaseerde aanvullende pensioenfondsen en ten slotte om het stimuleren van individuele oudedagsvoorzieningen. Sommige kandidaat-lidstaten leggen daarbij de nadruk op hervormingen binnen het bestaande wettelijke pensioenstelsel en schrikken vooralsnog terug voor de hoge transitiekosten verbonden aan de creatie van een meerpijlerstelsel, terwijl landen als Hongarije en Polen wel de weg zijn ingeslagen van radicalere pensioenhervormingen. Het is nog te vroeg om een oordeel uit te spreken over de houdbaarheid van dergelijke hervormingen. Gezien het grote belang van verhoging van de arbeidsdeelname voor de houdbaarheid van de pensioenstelsels, bestaat er een duidelijke noodzaak van meer prikkels in het pensioenstelsel voor een hogere arbeidsdeelname<sup>22</sup>.

19 Zie hiervoor o.a.: E. Fultz en M. Ruck, Pension reform in central and eastern Europe: emerging issues and patterns, *International Labour Review*, 140(1), 2001, pp. 20 en 21.

20 Zie hiervoor ook: M.J. Ellman, *Pensioenhervormingen in Midden- en Oost-Europa: vergrijzing of transitie?*, inleiding op het NVD-SER-congres "Donkere Wolken boven Sociaal Europa?", 3-07-2001.

21 Zie: M.J. Ellman, op.cit., voor een overzicht van deze hervormingen Fultz en Ruck, op.cit. en D. Lindeman, M.Rutkowski, O. Sluchynskyy, *The evolution of pensions systems in Eastern Europe and Central Asia: Opportunities, Constraints, Dilemma's and Emerging Practices*, The World Bank, Washington, 2000.

22 Vergelijk Lindeman et al., op.cit., p.11.



### Budgettaire gevolgen van vergrijzing

De OECD heeft op basis van eenzelfde methodiek als het in paragraaf 2 besproken EPC-onderzoek de budgettaire gevolgen van vergrijzing met name voor de wettelijke pensioenstelsels, in een drietal kandidaat-lidstaten onderzocht (zie tabel 3).

Tabel 3 – Decompositie van de uitgavenstijging voor wettelijke pensioenen (procentpunten bbp) over de periode 2000-2050, Tsjechië, Hongarije, Polen en EU15

	Niveau (% bbp)		Toename 2000-50 (1)	Vergrijzing (2)	Arbeids- deelname (3)	Hoogte Uitkering (4)	Aanspraak (5)
	2000	2050					
CZ	7,8	14,6	6,8	8,4	-0,8	-0,1	-0,1
HU	6	7,2	1,2	2,9	-1	-0,3	-0,4
PL	10,8	8,3	-2,5	7,3	-1,3	-5,9	-2,1
EU15	10,4	13,3	2,9	6,4	-1,1	-2,8	0,6

Toelichting: zie tabel 2. Bron: OECD (Tsjechië, Hongarije en Polen), EPC (EU15). De cijfers zijn niet strikt vergelijkbaar omdat in de OECD- projecties alleen de wettelijke pensioenen zijn meegenomen, terwijl de EPC-projecties betrekking hebben op onder meer arbeidsongeschiktheidsregelingen (zie tabel 1).

Gezien de grote verschillen tussen de onderzochte landen is het moeilijk om op basis hiervan tot algemene uitspraken te komen. Deze verschillen zijn enerzijds terug te voeren op het vergrijzingstempo en anderzijds op de mate waarin hervormingen zijn doorgevoerd. Dat laatste laat zich het beste illustreren aan de hand van de Poolse situatie. Voor de hervormingen leek Polen af te steven op een verdubbeling van de toch al relatief hoge vergrijzingslast in 2050<sup>23</sup>. Als gevolg van de recente hervormingen – herziening van de indexeringsvoorwaarden (waardoor de uitkeringen achterblijven bij de welvaartsontwikkeling: zie kolom 3), verhoging van de wettelijke pensioenleeftijd (waardoor de aanspraak op wettelijk pensioen beperkt is: zie kolom 4) en introductie van aanvullende pensioenfondsen – rekt Polen nu met een daling van de collectieve uitgaven voor de wettelijke pensioenen. In Tsjechië daarentegen is het hervormingsproces minder ver voortgeschreden.

### Conclusie

De kandidaat-lidstaten hebben nu nog te maken met een jongere bevolkingsstructuur dan de EU15. Maar ook in de KL12 zal de bevolking door teruglo-

23 Zie bijv.: Lindeman et al., op.cit., p. 9.

pende geboortecijfers vergrijzen. In een aantal landen wordt het vergrijzingstempo afgeremd door de lage levensverwachting.

Gegeven de pensioenstelsels die de KL12 overgehouden hebben van de communistische regimes zou de vergrijzing tot aanzienlijke budgettaire gevolgen hebben geleid. Mede om deze druk af te wentelen, maar ook om de invloed van de staat in de economie terug te dringen, hebben de KL12 zich ingespannen hun pensioenstelsel te hervormen. Het tempo en de richting van deze hervormingen is verschillend. Polen projecteert op basis van deze hervormingen dat de uitgaven voor het wettelijke pensioenstelsel zullen dalen.

## **2.3 Mogelijkheden verlichting vergrijzingsdruk**

### **2.3.1 Inventarisatie**

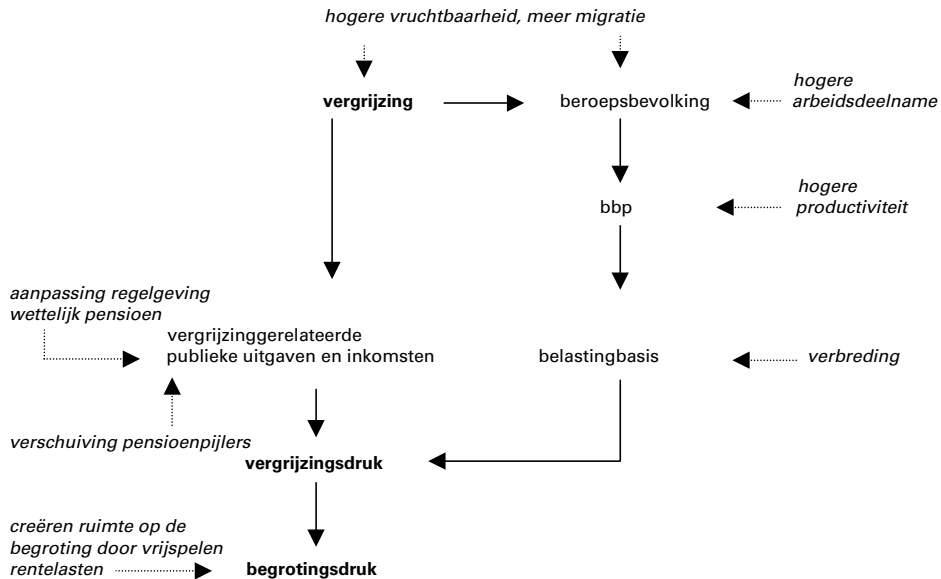
De vraag naar de mogelijkheden om de vergrijzingsdruk op de openbare financiën te verminderen bevat meerdere facetten:

- welke factoren zijn van invloed op de vergrijzingsdruk?
- welke factoren zijn het meest van invloed?
- hoe zijn deze factoren te beïnvloeden?
- wat zijn de kosten van het beleid?

De laatste deelvraag is van belang voor de beoordeling van de uiteindelijke gevolgen voor de overheidsfinanciën. Het heeft weinig zin om maatregelen te nemen die weliswaar de vergrijzingsdruk verminderen maar nieuwe budgettaire problemen scheppen. Dit onderscheid tussen enerzijds de vergrijzingsdruk en anderzijds de uiteindelijke gevolgen voor de openbare financiën biedt ook de mogelijkheid om terugdringing van de niet-vergrijzinggerelateerde uitgaven als beleidsoptie te introduceren. De vergrijzingsdruk kan immers ook opgevangen worden door ruimte te creëren op de begroting door terugdringing van bijvoorbeeld de uitgaven voor rentelasten op de staatsschuld.

In het onderstaande wordt een onderscheid gemaakt tussen (zie schema 2) demografische factoren (vruchtbaarheid en migratie), draagvlakfactoren (arbeidsparticipatie en productiviteit), de regelgeving omtrent pensioen en zorg, de belastinggrondslag (de regelgeving omtrent wie waarover hoeveel belasting betaalt) en ten slotte de factoren die ruimte kunnen scheppen in de overheidsbegroting (terugdringing van de overheidsschuld waardoor rentelasten vrijgespeeld worden).

## Schema 2 – Mogelijkheden vermindering vergrijzingsdruk



*Toelichting:* vergelijk schema 1. In het schema zijn alleen de directe effecten van de verschillende variabelen die de begrotingsdruk bepalen, opgenomen. Zoals bij de bespreking van de verschillende beleidsmogelijkheden zal blijken, hebben maatregelen vaak complexe doorwerkingen. Ook is het mogelijk instrumenten in combinatie in te zetten (bijv. bevordering van de arbeidsdeelname ouderen door aanpassing van de regelgeving omtrent de wettelijke pensioenen).

### 2.3.2 Demografische factoren

#### *Vruchtbaarheid*

De bevolking vergrijsst zowel vanwege de daling van de vruchtbaarheid als door de verlenging van de levensduur. De daling van de vruchtbaarheid is hierbij de belangrijkste factor (zie kader)<sup>24</sup>. De vraag is of pronatalistisch beleid vergrijzing kan tegengaan.

Bij de beantwoording daarvan moet ten eerste rekening worden gehouden met de traagheid waarmee demografische processen zich afspelen. Hierdoor wordt *finetuning* zeer moeilijk. Als de vruchtbaarheid nu zou toenemen biedt dat weinig soelaas voor de vergrijzingsgolf tussen 2010 en 2030. Sterker nog, de eerste decennia zal rekening moeten worden gehouden met een stijging van de ‘vergroening’-uitgaven (bijv. gezondheidszorg, kinderbijslag, onder-

<sup>24</sup> Zie: Evert van Imhoff, *Bevolkingsveroudering en de arbeidsmarkt in Europa*, inleiding op het NVD-SER-congres “Donkere Wolken boven Sociaal Europa?”, 3-07-2001, p. 2.

wijs)<sup>25</sup>. Door de hogere vruchtbaarheid daalt weliswaar de afhankelijkheidsratio van de oudere bevolking, maar stijgt in eerste instantie de afhankelijkheidsratio van de jongere bevolking. Daarnaast moet rekening worden gehouden met de kosten die de overheid in de vorm van bijvoorbeeld een hogere kinderbijslag of verruiming van de mogelijkheid tot kinderopvang zou moeten maken voor een pronatalistisch beleid.

Ten tweede is het de vraag of voor de hand liggende instrumenten voor een pronatalistisch beleid, zoals meer kinderopvang, wel invloed hebben op de beslissing over het aantal kinderen. Volgens Van Imhoff is het gedragseffect van dergelijk beleid sterk afhankelijk van de situatie per land. Hij acht het waarschijnlijk dat een verruimde kinderopvang in Nederland vooral het vrouwelijke arbeidsaanbod stimuleert en niet zozeer de vruchtbaarheid<sup>26</sup>. Hij wijst daarnaast op de situatie in Frankrijk waar al vele decennia zonder veel succes een natalistisch beleid gevoerd wordt.

---

### **Minder kinderen krijgen én later kinderen krijgen**

De daling van het aantal geboorten rond 1970 in Nederland en Europa is het resultaat van twee ontwikkelingen. In de eerste plaats hebben opeenvolgende generaties vrouwen gemiddeld minder kinderen gekregen. In de tweede plaats hebben zich na 1945 flinke verschuivingen voorgedaan in de gemiddelde leeftijd waarop vrouwen kinderen krijgen. Tussen 1945 en 1970 is deze leeftijd flink gedaald waardoor er, ondanks de afname van het gemiddelde aantal kinderen, toch sprake is geweest van een babyboom: opeenvolgende generaties kinderen werden als het ware in de tijd op elkaar gedrukt, waardoor het jaarlijkse aantal geboorten werd verhoogd. Na 1970 is de gemiddelde leeftijd waarop vrouwen moeders worden juist gestegen. Deze verschuivingen in de gemiddelde leeftijd waarop

vrouwen kinderen krijgen heeft tot een zeer abrupte daling van het aantal geboorten rond 1970 geleid.

Het huidige jaarlijkse aantal geboorten is om twee redenen relatief laag: vrouwen krijgen gemiddeld weinig kinderen (circa 1,8 terwijl 2,1 nodig zou zijn voor volledige vervanging), en vrouwen krijgen hun kinderen op steeds hogere leeftijd. Pronatalistisch beleid om de vergrijzing tegen te gaan zou zich dus zowel op het gemiddeld kindertal als op de gemiddelde leeftijd bij moederschap kunnen richten.

Bron: Evert van Imhoff, *Bevolkingsveroudering en de arbeidsmarkt in Europa*, inleiding op het NVD-SER-congres 'Donkere Wolken boven Sociaal Europa?', 3-07-2001; Gijs Beets, Edith Dourleijn, Aart Liefboer en Kène Henkens, *De timing van het eerste kind in Nederland en Europa*, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Den Haag 2000.

---

25 Zie: Thain Than Dang, Pablo Antolin en Howard Oxley, *Fiscal implications of ageing: projections of age-related spending*, OECD, Economic department working papers no. 305, p. 40; voor Nederland: Van Ewijk, et al., op.cit., pp 61 en 69.

26 Van Imhoff, op.cit., pp. 8 en 9.

De mogelijkheden om door een pronatalistisch beleid de budgettaire gevolgen van vergrijzing op te vangen lijken dus beperkt. Dit neemt niet weg dat er in een aantal landen waar de vruchtbaarheid zich op een zeer laag niveau bevindt zoals in Spanje, Italië en Duitsland, sprake is van een urgent probleem dat fundamentele aandacht verdient.

### *Migratie*

De bevolkingsdynamiek wordt naast de levensverwachting en de vruchtbaarheid ook bepaald door migratie. De vraag of migratie een bijdrage kan leveren aan het verminderen van de vergrijzingsdruk kan toegespitst worden op drie punten:

- de omvang van migratie die nodig is om de vergrijzingsdruk te verminderen;
- de duurzaamheid van deze beleidsoptie (aangezien ook migranten vergrijzen);
- de publieke kosten van migratie.

### *Omvang van de migratie*

Uit een gevoeligheidsanalyse op de door de OECD gepresenteerde cijfers over de vergrijzingsdruk blijkt dat bij een stijging van de migratie met 50 procent ten opzichte van het basisscenario de totale vergrijzingsuitgaven met 0,7 procentpunt bbp dalen. Een belangrijke reden hiervoor is dat een stijging van de migratie met 50 procent gemiddeld genomen een relatief geringe invloed heeft op de verhouding tussen de oudere bevolking en de potentiële beroepsbevolking (de zogeheten ouderen afhankelijkheidsratio of grijze druk)<sup>27</sup>. Om deze verhouding substantieel te laten afnemen en daarmee de vergrijzingsdruk te verminderen en het draagvlak te vergroten, is een nog grotere stijging van de migratie nodig. Dit weerspiegelt enerzijds het relatief geringe aandeel van migranten in de beroepsbevolking in de huidige situatie en het daarop gebaseerde basisscenario, en anderzijds de omvang van de bevolkingscohorten die vergrijzen.

De conclusie dat alleen door grote aantallen migranten toe te laten de bevolkingsstructuur substantieel beïnvloed kan worden, spoort met berekeningen van het secretariaat van de Verenigde Naties<sup>28</sup>. Om de ouderen afhankelijkheidsratio in de EU in 2050 op hetzelfde niveau als 1995 te houden, zou de nettomigratie met maar liefst 670 miljoen moeten toenemen. In Nederland zouden om dit te bereiken netto bijna 17 miljoen migranten nodig zijn, wat neer komt op 300.000 per jaar<sup>29</sup>.

---

27 Zie hiervoor: Dang et al., op.cit., p. 46.

28 United Nations Population Division, *Replacement Migration*, z.p., 2000.

29 Evert van Imhoff en Nico van Nimwegen, Migratie GEEN remedie tegen vergrijzing, *Demos*, 2000, jrg. 16, nr. 2.

### *Migratie als duurzame oplossing?*

Migratie is geen duurzame oplossing voor vergrijzing omdat migranten zelf ook vergrijzen en op den duur hun kindertal aanpassen aan het gemiddelde kindertal in hun aankomstland. Hierdoor zijn er steeds meer migranten nodig om de afhankelijkheidsratio ook na 2050 constant te houden. Dit zou er toe leiden dat de Nederlandse bevolkingsomvang in het jaar 2100 meer dan 100 miljoen bedraagt<sup>30</sup>.

Dat migratie geen duurzame oplossing vormt, blijkt ook uit het onderzoek van Huisman en Heering over de invloed van migratie op het vergrijzingsproces gedurende de afgelopen vijftig jaar in België, Nederland en Zwitserland<sup>31</sup>. Zij concluderen dat in de drie landen migratie een zeer beperkt en uitsluitend een vertragend effect gehad heeft op het vergrijzingsproces, in Nederland het minst. Deze conclusie is met name voor Zwitserland opvallend. De bevolking is daar als gevolg van migratie met meer dan een kwart toegenomen.

### *Publieke kosten van migratie*

Om te bepalen of migratie de vergrijzingsdruk op de openbare financiën kan verminderen, is het van belang om te weten of migratie ook zelf druk uitoefent op de publieke uitgaven. Er is op dit punt nog maar weinig onderzoek gedaan. De OECD concludeert op basis van de beschikbare studies naar de levensloop van migranten dat migranten en hun nakomelingen per saldo betalers aan de overheid zijn<sup>32</sup>. Hierbij wordt aangetekend dat deze bevindingen gevoelig zijn voor de karakteristieken van de gevolgde migranten waarbij met name de scholing een rol speelt en de leeftijd waarop men in het aankomstland arriveerde. Volgens Roodenburg hangen de resultaten van onderzoek naar de financiële gevolgen van migratie af van de volgende factoren<sup>33</sup>:

- de leeftijd van de immigrant bij binnenkomst;
- de prestaties van de immigrant op de arbeidsmarkt in termen van participatie en inkomen. Achterliggende factoren zijn het opleidingsniveau (mede afhankelijk van de selectiviteit van het toelatingsbeleid) en de beschikbare uitkeringsalternatieven;
- de opwaartse mobiliteit van volgende generaties met name qua opleidingsniveau.

30 Ibid.

31 Corina Huisman en Liesbeth Heering, Halve eeuw migratie had zeer geringe invloed op het vergrijzingsproces, *Demos*, 2001, jrg. 17 nr. 7.

32 OECD, *Employment Outlook*, 2000, p. 197; *Zuwanderung gestalten, Integration fördern*, p. 76, Bericht der Unabhängigen Kommission 'Zuwanderung', (Commissie Süßmuth) Berlijn 2001.

33 Zie: Hans Roodenburg, *Immigratie in Nederland: economische gevolgen*, p. 207, in: Nico van Nimwegen en Gijs Beets, *Bevolkingsvraagstukken in Nederland anno 2000*, NIDI, Den Haag, 2000; zie ook: Kjetil Storesletten, *Sustaining Fiscal Policy through Immigration*, *Journal of Political Economy*, 2000, vol. 108, pp. 300-323.

Een indicatie voor de publieke kosten van migranten is hun arbeidsmarkt-situatie – arbeidsdeelname en werkloosheid – en het daarmee verbonden gebruik van sociale zekerheid. Er bestaan op dit punt belangrijke verschillen tussen landen. Zo wijkt het werkloosheidspercentage van buitenlanders in de VS, Canada en Australië nauwelijks af van de rest van de bevolking, terwijl in Nederland het werkloosheidspercentage van de buitenlandse bevolking veel hoger is dan van de rest van de bevolking<sup>34</sup>. Dit komt ook tot uiting in het gebruik van de sociale zekerheid. De WRR laat in het recente rapport *Nederland als immigratiesamenleving* zien dat het socialezekerheidsgebruik voor allochtonen in belangrijke mate afwijkt van dat van de autochtone beroepsbevolking<sup>35</sup>. Dit kan voor een belangrijk deel verklaard worden uit de slechte arbeidsmarktpositie van de oudere allochtone beroepsbevolking (lage opleiding, slechte arbeidsomstandigheden, conjunctuurgevoelige bedrijfstakken)<sup>36</sup>.

Versterking van de arbeidsmarktpositie van migranten – en dat geldt zeker voor Nederland – is dus een voorwaarde voor een positieve bijdrage van migratie aan de overheidsfinanciën. Mede vanwege deze redenen richten landen zich met name op (tijdelijke) migratie van hooggeschoolden.

### *Selectieve migratie*

Hoewel migratie geen duurzame oplossing voor vergrijzing biedt, moet er wel rekening mee worden gehouden dat de krapte op de arbeidsmarkt in de toekomst meer arbeidsmigratie uitlokt<sup>37</sup>. Daarbij speelt met name de vrijmaking van het werknemersverkeer met de nieuwe kandidaat-lidstaten een rol. Daarnaast zullen door de afname van de groei van de beroepsbevolking specifieke knelpunten op de arbeidsmarkt versterkt worden. Het gaat daarbij met name om mogelijke knelpunten aan de bovenkant van de arbeidsmarkt<sup>38</sup>. De ambitie van de Europese Raad van Lissabon om de EU koploper van de kenniseconomie te maken, komt hierdoor in gevaar. Een aantal lidstaten (zie bijvoorbeeld het voorstel van de Commissie Süssmuth<sup>39</sup>) heeft

---

34 OECD, *Employment Outlook*, 2001, pp. 173 en 179.

35 WRR, *Nederland als immigratiesamenleving*, Den Haag 2001, pp. 121-126.

36 Deze slechte arbeidsmarktpositie leidt er volgens Ter Rele en Roodenburg toe dat migranten in vergelijking minder bijdragen aan belastingen en premies. Zie: H.J.M. ter Rele en H.J. Roodenburg, *Hoe meer zielen, hoe minder vreugd*, p. 810, ESB 19-10-2001.

37 Andries de Jong, Han Nicolaas en Arno Sprangen, *Bevolkingsprognose 2000-2050: kunnen in de toekomst meer arbeidsmigranten worden verwacht?*, *Maandstatistiek Bevolking* 2001/03, pp. 42-46; Maarten Aalders, *Bevolkingsprognose 2000-2050: recente ontwikkelingen in de migratie en veronderstellingen voor de toekomst*, *Maandstatistiek Bevolking* 2001/03, pp. 31-40.

38 Zie ook de kabinetsnota *Knelpunten op de arbeidsmarkt en arbeidsmigratie*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2001-2002, 28 026, nr.1, p. 9; en de Regeringsnotitie, *Het Nederlands standpunt over het communautair immigratiebeleid*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2001-2002, 19 637, nr. 616, p. 13.

39 *Zuwanderung gestalten, Integration fördern*, Bericht der Unabhängigen Kommission 'Zuwanderung', Berlijn 2001. De Commissie Süssmuth is zich ervan bewust (zie p. 69) dat hogere migratie de vergrijzing alleen afremmen maar niet stoppen kan.

plannen voor een selectieve arbeidsmigratiepolitiek gericht op hooggeschoolde werknemers van buiten de EU.

### *Conclusie*

De enigszins paradoxale conclusie van deze paragraaf is dat de vergrijzingsdruk moeilijk langs demografische weg te verminderen is. De traagheid waarmee demografische processen zich afspelen maakt *fine tuning* moeilijk. Bovendien is het de vraag of beslissingen omtrent het kindertal te beïnvloeden zijn. Verder moet rekening gehouden worden met extra uitgaven die ten gevolge van een verhoogd kindertal (of van grotere migratie) kunnen ontstaan.

### 2.3.3 Draagvlakfactoren

#### *Inleiding*

De vergrijzingsdruk is gerelateerd aan het bbp, dat als indicatie voor het draagvlak van collectieve voorzieningen gebruikt wordt. In de EPC-projecties is, zoals aangegeven, al uitgegaan van een stijgende arbeidsdeelname die een deel van de afname van de beroepsbevolking als gevolg van de vergrijzing neutraliseert.

Er zijn in principe twee manieren om het bbp te vergroten; door een hogere productie per werkende, of door een hogere arbeidsdeelname. Een hogere productie per werkende kan zowel door een hogere productie per uur als door een uitbreiding van het individueel gewerkte aantal uren bewerkstelligd worden.

Met name de verhoging van de arbeidsdeelname van ouderen lijkt een voor de hand liggend instrument om de gevolgen van vergrijzing op te vangen. Zeker als bedacht wordt dat door de combinatie van vervroegd uittreden en verlenging van de levensduur de ratio tussen het aantal gewerkte jaren en het aantal pensioenjaren in de EU gemiddeld gedaald is van drie in 1960 tot minder dan twee in 2000<sup>40</sup>. Met andere woorden: meer levensjaren na het pensioen moeten over een steeds korter aantal arbeidsjaren worden gefinancierd.

Een hoger bbp vermindert ceteris paribus de vergrijzingsuitgaven als percentage van het bbp. Bij de inzet van de draagvlakinstrumenten productiviteit en arbeidsdeelname moet wel rekening gehouden worden met het feit dat deze instrumenten niet alleen een noemereffect hebben maar ook van invloed kunnen zijn op de vergrijzingsuitgaven, de overige uitgaven of de belastinginkomsten.

---

40 Europese Commissie, op.cit., p. 198.



### *Productiviteitsgroei*

Hogere productiviteitsgroei kan op twee manieren behulpzaam zijn bij het opvangen van de budgettaire gevolgen van vergrijzing. Ten eerste schept hogere productiviteitsgroei meer ruimte voor loonstijging en daardoor ook in principe meer ruimte om de stijging van de vergrijzingsuitgaven op te vangen zonder dat dit leidt tot een extra lastenstijging. Ten tweede maakt hogere productiviteitsgroei in de collectieve sector het mogelijk de overheidsuitgaven te doen dalen, waardoor middelen beschikbaar komen om de vergrijzingslasten te financieren. Daarnaast kan erop gewezen worden dat het in een vergrijzende samenleving van groot belang is dat de productiviteit van oudere werknemers op peil blijft.

De effectiviteit van productiviteitsgroei als instrument om de vergrijzingslasten op te vangen hangt met name af van de mate waarin de daardoor ontstane ruimte wordt ingenomen door extra overheidsuitgaven ten gevolge van de productiviteitsgroei. Dit wordt enerzijds bepaald door de koppeling tussen de productiviteitsontwikkeling en de algemene loonontwikkeling en anderzijds door de koppeling tussen de algemene loonontwikkeling en de overheidsuitgaven<sup>41</sup>. Het effect van de productiviteitsgroei – via de loonontwikkeling – op de vergrijzingsuitgaven kan via drie wegen lopen: de wettelijke pensioenuitgaven, de zorguitgaven en de ontwikkeling van de algemene overheidsuitgaven.

Bij de invloed op de wettelijke pensioenuitgaven spelen de indexeringsvoorwaarden een rol die per land verschillend kunnen zijn. Volgens berekeningen die in het kader van het OECD-project gemaakt zijn leidt een hogere productiviteitsgroei van 0,5 procent gemiddeld tot 0,6 procentpunt bbp lagere vergrijzingsuitgaven in de eerste helft van deze eeuw<sup>42</sup>. In landen zonder welvaartsvaste pensioenen is het effect echter groter dan in landen met welvaartsvaste pensioenen, zoals Nederland<sup>43</sup>.

Het CPB laat zien hoe belangrijk de vooronderstelling met betrekking tot de indexering van de overheidsuitgaven aan de loonontwikkeling is voor de effectiviteit van het productiviteitsinstrument: met indexering is het productiviteitsinstrument niet effectief, bij tijdelijk loslaten van de indexering is er zelfs voldoende ruimte over om én toekomstige vergrijzingslasten op te vangen én de belastingen te verlagen<sup>44</sup>.

De effectiviteit van de productiviteitsgroei als instrument om de vergrijzingslasten te verlagen is dus begrensd door mogelijke effecten van de producti-

---

41 Specifiek voor Nederland is dat de productiviteitsontwikkeling via de fiscale behandeling van premies voor aanvullende pensioenpremies ook van invloed kan zijn op de vergrijzingerelateerde inkomsten: zie: Van Ewijk et al., op.cit., p. 68.

42 OECD, *Economic Outlook*, 69, vol. 2000/1, p. 163.

43 In Nederland heeft een hogere productiviteitsgroei geen effect op de uitgaven van de wettelijke pensioenen; in Italië daarentegen leidt een hogere productiviteitsgroei van 0,5% tot lagere uitgaven voor wettelijke pensioenen van 1,2 procentpunt bbp (Dang, et al., op.cit., p. 54).

44 Zie: Van Ewijk et al., op.cit., pp. 68 en 78.

viteitsstijging op de overheidsuitgaven<sup>45</sup>. Dit illustreert dat het opvangen van de budgettaire gevolgen van de vergrijzing niet alleen een financieringsprobleem is, maar in belangrijke mate ook een verdelingsprobleem<sup>46</sup>.

### *Arbeidsdeelname*

Ook bij de verhoging van de arbeidsdeelname moet rekening worden gehouden met effecten op de overheidsuitgaven die het 'noemer'-effect van een hogere bbp op de vergrijzingslasten mitigeren. Zo zal in lidstaten waar de opbouw van het wettelijk pensioen gekoppeld is aan het arbeidsverleden – Nederland hoort hier niet bij – een hogere arbeidsdeelname niet alleen leiden tot een hoger bbp maar ook tot hogere wettelijke pensioenuitgaven<sup>47</sup>. Daarnaast is een deel van de overheidsuitgaven gekoppeld aan het bbp. Ten slotte moet rekening gehouden worden met eventuele extra uitgaven – zoals kinderopvang – om de arbeidsdeelname te stimuleren.

Deze effecten zijn echter minder groot dan de 'teller'-effecten die kunnen optreden bij de hiervoor besproken hogere arbeidsproductiviteit, zodat verhoging van de arbeidsdeelname over het algemeen een effectiever instrument voor het opvangen van de budgettaire consequenties van vergrijzing is dan verhoging van de arbeidsproductiviteit<sup>48</sup>.

Het meest effectief lijken maatregelen die twee vliegen in één klap slaan: de arbeidsdeelname verhogen én tegelijkertijd de overheidsuitgaven verminderen, zodat het tellereffect verder afgezwakt wordt. Een voorbeeld hiervan is een lagere instroom van oudere werknemers in publiek gefinancierde routes naar vervroegde uittreding. Voor Nederland valt daarbij te denken aan beperking van de intrede van oudere werknemers in de WAO<sup>49</sup>. De Europese Commissie heeft berekend dat een verlenging van de effectieve uittredeleef-

45 Volgens De Beer is verhoging van de productiviteitsgroei ook als de collectieve lasten stijgen het meest aantrekkelijke alternatief voor de financiering van de vergrijzingslasten (P.T. de Beer, Meer participeren of slimmer produceren?, *ESB* 14-0-2001, pp. 692-695). In zijn ogen is een collectieve lastenstijging geen probleem omdat de netto-inkomens qua niveau toch nog hoger zullen zijn dan in een scenario zonder extra productiviteitsgroei. Het is echter de vraag hoe relevant dit laatste is bij de beoordeling van de stijging van de collectieve uitgavendruk.

46 Zie ook het WRR-rapport, *Generatiebewust beleid*, p. 155 e.v., Den Haag 1999.

47 Zie voor Duitsland: Axel Börsch-Supan, *Germany: A social Security System on the Verge of Collapse*, p. 142, in: Horst Siebert (ed.), *Redesigning Social Security*, Kiel 1998.

48 Zie: Van Ewijk et al., op.cit., pp. 67-71. In de sensitiviteitsanalyse die door de OECD is toegepast (OECD, op.cit., p. 163), is alleen gekeken naar het effect van een hogere arbeidsdeelname op de leeftijdgerelateerde uitgaven. De vergrijzingerelateerde uitgaven maken echter maar een deel uit van de totale uitgaven van de overheid. Bij een stijging van het bbp dalen deze overige overheidsuitgaven als percentage van datzelfde bbp. Niet alle overige overheidsuitgaven zijn immers gerelateerd aan het nationaal inkomen. De daling van de overige overheidsuitgaven als percentage van het bbp maakt ruimte vrij voor de opvang van de vergrijzingerelateerde uitgaven. Het uiteindelijke effect van een hogere arbeidsdeelname voor de opvang van de budgettaire gevolgen van de vergrijzing is daarom groter dan wat uit de sensitiviteitsanalyse van de OECD blijkt.

49 Zie: Van Ewijk et al., op.cit., p. 96.

tijd tot een aanzienlijke daling van de gemiddelde vergrijzingslasten in de EU leidt<sup>50</sup>.

### 2.3.4 Regelgeving pensioenen en zorg

#### *Wettelijke pensioenen*

Op grond van de variatie in de wettelijke pensioenuitgaven, die maar ten dele gerelateerd is aan de vergrijzing van de bevolking (zie tabel 2), kan geconcludeerd worden dat de regels betreffende de wettelijke pensioenen van groot belang zijn voor de vergrijzingsdruk. Dit blijkt bijvoorbeeld ook uit de verlaging van de toekomstige vergrijzingsdruk door de hervorming van de wettelijke pensioenen in Italië. Zonder deze hervorming zou de druk van de wettelijke pensioenen in de komende decennia fors gestegen zijn<sup>51</sup>. Hierbij speelt vooral de afschaffing van de welvaartsindexering van de pensioenuitkeringen een rol. Ook Jansweijer concludeert voor Nederland dat de beperking van de indexering van de uitkeringen een krachtig beleidsinstrument is bij de AOW met het oog op het opvangen van de gevolgen van de vergrijzing<sup>52</sup>.

Naast beperking van de pensioenuitkeringen (theoretisch mogelijk door een wijziging van de nominale rechten of door een wijziging van de indexeringsvoorwaarden) is verhoging van de pensioenleeftijd een potentieel krachtig middel om de vergrijzingsdruk terug te dringen. Verhoging van de pensioengerechtigde leeftijd heeft niet alleen invloed op de wettelijke pensioenuitgaven, maar ook op het bbp en is daarom ook effectiever in het verlagen van de vergrijzingsdruk dan verlaging van de uitkeringen<sup>53</sup>. Door de pensioenleeftijd te indexeren aan de levensverwachting worden de vergrijzingsuitgaven bovendien ongevoelig voor verlenging van de levensverwachting<sup>54</sup>.

---

50 Europese Commissie, op.cit., p. 199. Hierbij is rekening gehouden met hogere pensioenaanspraken ten gevolge van een langer arbeidsverleden.

51 Vergelijk OECD, *Economic Survey, Italy*, p. 112, Parijs 2000; zie ook: Daniele Franco en Nicola Sartor, Italy: high public debt and population ageing, pp. 128 en 129, *European Economy*, no 6, 1999, *Generational Accounting in Europe*; zie ook par. 2.2.4.

52 R.M.A. Jansweijer, *Gouden bergen, diepe dalen: De inkomensgevolgen van een betaalbare oudedagsvoorziening*, p. 221, Den Haag, WRR 1996; zie verder WRR, op.cit., p. 157 e.v.

53 Zie: Dang et al., op.cit., pp. 40-43 voor de wijze waarop deze berekeningen gemaakt zijn. Bij de reductie van de overheidsschuld wordt ook geprofiteerd van het 'omgekeerde' sneeuwbal effect. Dit impliceert dat hoe later de hervorming ingezet wordt, hoe groter de hervorming moet zijn om hetzelfde effect te bereiken.

54 Zie ook: Peter Diamond, *Social Security Reform with an Focus on the Netherlands*, pp. 3 en 4, *The Economist* 149, no 1, 2001. Volgens de sensitiviteitsanalyse van de OECD stijgen door een hogere levensverwachting (+3 jaar voor mannen en +2 jaar voor vrouwen) de vergrijzingsuitgaven met 1,4 procentpunt bbp extra. De specifieke waarde voor Nederland is hoger (2,6 procentpunt); voor landen die de pensioenleeftijd geïndexeerd hebben aan de levensverwachting – Italië en Zweden – is het effect kleiner. Zie: Dang et al., op.cit., pp. 39 en 52; zie verder voor Nederland: Van Ewijk et al., op.cit., pp. 68 en 69; en par. 2.2.4 hierboven.

Het CBP dicht aan de verhoging van de wettelijke pensioenleeftijd een veel minder grote effectiviteit toe<sup>55</sup>.

Een voorwaarde voor de effectiviteit van verhoging van de wettelijke pensioenleeftijd is dat de daadwerkelijke pensioenleeftijd ook verhoogd wordt. Deze ligt nu gemiddeld in de EU15 vijf jaar onder de wettelijke pensioenleeftijd van 65. De socialezekerheidsstelsels van de lidstaten geven op verschillende manieren prikkels tot vervroegd uittreden: speciale werkloosheidsregelingen voor oudere werknemers; recht op pensioen na een aantal werkjaren; actuarieel onzuivere pensioenregelingen etc<sup>56</sup>. In de meeste lidstaten – Nederland vormt hierop een uitzondering – is de wettelijke pensioenopbouw op het arbeidsverleden gebaseerd en speelt de regelgeving van het wettelijk pensioenstelsel een belangrijke rol bij de vervroegde uittreding. Een aantal lidstaten heeft hervormingen in de wettelijke pensioenen in gang gezet die de effectieve uittredeleeftijd moeten verhogen zoals het verhogen van het minimum aantal jaren dat recht geeft op een wettelijk pensioen en het versterken van de band tussen betaalde premies en te ontvangen pensioenuitkeringen<sup>57</sup>.

Verhoging van de pensioengerechtigde leeftijd is volgens Bovenberg alleen effectief als dit gepaard gaat met een versterking van de arbeidsmarktpositie van oudere werknemers. Gebeurt dit niet, dan is de kans op meer oudere werklozen of arbeidsongeschikten groot. Versterking van de arbeidsmarktpositie van oudere werknemers vergt volgens hem meerdere maatregelen<sup>58</sup>:

- bevordering van een leven lang leren om de productiviteit van oudere werknemers op peil te houden;
- tegengaan van de prikkels voor vervroegd uittreden zodat mensen ook daadwerkelijk een langetermijnhorizon ontwikkelen en geprikkeld worden hun kennis op peil te houden;
- beloning van oudere werknemers meer in overeenstemming brengen met hun productiviteit;
- ontmoediging van het gebruik van werkloosheids- en arbeidsongeschiktheidsregelingen;

55 Van Ewijk et al., op.cit., p.107. Dit heeft te maken met diverse neveneffecten van de verlenging van de pensioenleeftijd op de inkomsten en uitgaven van de overheid. Ten eerste moeten ook de werkloosheids- en arbeidsongeschiktheidsuitkeringen langer doorbetaald worden. Ten tweede stijgen de uitgaven van de overheid die gekoppeld zijn aan het bbp als gevolg van een toename van het bbp door een verhoging van de pensioenleeftijd. Deze twee effecten compenseren volgens de berekeningen van het CPB de lagere uitgaven voor wettelijke pensioenen. Vanwege de vergroting van het draagvlak stijgen de belastinguitgaven, maar dit wordt afgeremd door grote belastingaftrek voor aanvullende pensioenen die gedurende een langere periode worden opgebouwd.

56 Zie verder: OECD, *Maintaining Prosperity in an Ageing society*, Parijs 1998, i.h.b. hfst. 3; Tito Boeri, Agar Brugiavini en Carole Maignan, *Early retirement: Reasons and consequences*, in: Tito Boeri et al. (eds.), *Pensions: more information less ideology*, Dordrecht 2001.

57 Zie voor een overzicht: OECD, *Reforms for an Ageing Society*, Parijs 2000, i.h.b. hfst. 1; OECD, *Ageing and Income: financial resources and retirement in 9 OECD countries*, Parijs 2001, hfst. 5.

58 Zie: A.L. Bovenberg, *Pension Systems in Aging Societies*, mimeo, Tilburg 2001.

- ontwikkeling van een vierde pensioenpijler (arbeidsinkomen na pensioering).

#### *Verschuiving van de verhouding tussen de pensioenpijlers*

Door aanpassing van de indexering van de uitkeringen of verlenging van de pensioengerechtigde leeftijd – zogeheten parametrische hervormingen – kan de vergrijzingsdruk van de wettelijke pensioenen worden teruggebracht<sup>59</sup>. De duurzaamheid van dergelijke hervormingen kan worden verhoogd door alternatieve bronnen voor pensioeninkomen te creëren zoals aanvullende pensioenfondsen of individuele pensioenspaarrekeningen<sup>60</sup>. Hierdoor wordt de verhouding tussen de pensioenpijlers verschoven<sup>61</sup>. Dit maakt het ook mogelijk de herverdelende functie en de verzekeringsfunctie van oudedagsvoorzieningen te scheiden. Benadrukking van de herverdelende functie van de eerste pijler levert een goed argument voor verbreding van de belastingbasis voor de financiering van de wettelijke pensioenen<sup>62</sup>.

Een belangrijk argument voor een verschuiving is dat hiermee een betere spreiding bereikt kan worden tegen de diverse risico's (demografische, politieke en beleggingsrisico's) waarmee pensioenstelsels geconfronteerd worden<sup>63</sup>. Daarnaast heeft een verschuiving van de eerste naar de tweede pijler ook nog andere voordelen:

- Betrokkenheid van sociale partners bij de invulling van de collectieve arbeidsregelingen. Deze regelingen impliceren breed draagvlak voor solidariteit binnen de tweede pijler<sup>64</sup>; mede hierdoor kunnen zogeheten 'witte vlekken' in de pensioenvoorziening beperkt worden. De koppeling met de arbeidsvoorwaarden op het decentraal niveau vergroot voorts het kostenbewustzijn en draagt bij tot beheersing van de pensioenlasten. Door de betrokkenheid van sociale partners kunnen de regelingen ook sneller aan ontwikkelingen op de arbeidsmarkt worden aangepast en kan ook maatwerk worden geleverd.

59 Zie ook: M. Boldin, J. Dolado, J. Jimeno, F. Peracchi, The Future of pensions in Europe, *Economic Policy*, oktober 1999, pp. 289-320.

60 Vergelijk OECD, *Economic Outlook*, 69, vol. 2000/1, p. 165.

61 Zweden heeft in de eerste pijler van het pensioenstelsel een verschuiving aangebracht door hierin een op kapitaaldekking gebaseerde defined contribution stelsel te introduceren: zie: OECD, *Reforms for an Ageing Society*, Parijs 2000, pp. 53 en 54.

62 Bovenberg, op.cit., p. 9.

63 Zie voor de voordelen van een meer-pijler-systeem met betrekking tot de spreiding van risico's: Bovenberg, op.cit., Robert Holzmann, The World Bank approach to pension reform, *International Social Security Review*, vol. 53, 1/2000, pp. 11-30; Axel H. Börsch-Supan, Meinhard Miegel (eds.), *Pension Reforms in six countries: What can we learn from each other?*, Berlijn 2001.

64 Zie: SER-advies, *Nieuwe Pensioenwet*, publicatienr. 01/16, Den Haag 2001, pp. 39 en 40. Zie verder voor een analyse van de solidariteit in de tweede pijler van het Nederlands pensioenstelsel: E.A.A. de Laat, M.E.A.J. van de Ven en M.F.M. Canoy, *Solidariteit, keuzevrijheid en transparantie: De toekomst van de Nederlandse markt voor oudedagsvoorzieningen*, Den Haag 2000.

- Een grotere en efficiëntere kapitaalmarkt, wat positief uitwerkt op investeringen en groei<sup>65</sup>.

Bij de verschuiving van de eerste naar de tweede of derde pijler moet rekening gehouden worden met transitiekosten. Het duurt immers een tijd alvorens mensen voldoende gespaard hebben voor een aanvullend pensioen, terwijl de toegezegde wettelijke pensioenuitkeringen (op omslagbasis) in deze tussentijd ook (op omslagbasis) gefinancierd moeten worden. Vanwege deze transitiekosten is het de vraag in hoeverre de vergrijzingsdruk op de publieke uitgaven vermindert<sup>66</sup>. Volgens berekeningen van de Europese Commissie blijven ook bij een verschuiving van de verhouding tussen de pensioenpijlers parametrische hervormingen binnen de eerste pijler nodig om de budgettaire druk van de wettelijke pensioenen op te vangen<sup>67</sup>.

De ruimte en de noodzaak voor verschuiving van de pensioenpijlers zijn niet voor alle lidstaten in de EU hetzelfde. Iedere lidstaat zal een balans tussen de verschillende pijlers moeten vinden die het beste aansluit bij de Ausgangssituatie en de voorkeuren van burgers. Binnen de EU kennen met name Nederland en Denemarken al een hoge dekkingsgraad onder de beroepsbevolking van op kapitaaldekking gebaseerde aanvullende pensioenregelingen.

### Zorg

De bestaande regelgeving omtrent de wettelijke pensioenen biedt de mogelijkheid vrij accurate voorspellingen te doen over de invloed van vergrijzing op de wettelijke pensioenuitgaven<sup>68</sup>. Het maakt het ook mogelijk verschillen tussen landen op dit punt te verklaren (zie tabel 2), en een aantal aangrijpingspunten voor beleid te introduceren. Voor de zorguitgaven ontbreekt een dergelijk kader. Het gevolg is onder meer dat de voorspellingen voor de zorguitgaven onzekerder zijn (zie paragraaf 2.2.4), dat variaties in de invloed van vergrijzing op de zorguitgaven moeilijker te voorspellen zijn, en dat de effectiviteit van verschillende maatregelen om de vergrijzingsdruk op de zorg te verminderen moeilijker te beoordelen is. Het is aannemelijk dat de vergrijzingsdruk op collectief gefinancierde zorguitgaven mede afhankelijk is van de inrichting van het stelsel van gezondheidszorg en ziektekostenverzekeringen – met name de verhouding van publieke en private

65 Zie bijv. A. Boersch-Supan en J. Winter, *Population Aging, saving behaviour and capital markets*, Cambridge MA 2001, NBER Working paper 8561.

66 Vanwege deze transitiekosten is het de vraag of een volledige overgang van een omslag- naar een kapitaaldekkingstelsel uit budgettair oogpunt voordeliger is dan hervormingen van het omslagstelsel zelf; zie: S.K. Chand en A. Jaeger, *Aging Populations and Public Pension Schemes*, IMF Occasional Paper 147, Washington 1996; Europese Commissie, op.cit., pp. 205-209.

67 Zie: Europese Commissie, op.cit., pp. 209 en 210.

68 Vergelijk OECD, *Economic Outlook*, 69, vol. 2000/1, p. 157.

elementen en de mate van eigen risico en eigen bijdragen<sup>69</sup>. Hier is echter weinig internationaal vergelijkend onderzoek naar gedaan.

De toekomstige ontwikkeling van de zorguitgaven lijkt ook maar ten dele bepaald te worden door de demografische ontwikkeling. Volgens het CPB komt nog geen derde van de groei van de toekomstige zorguitgaven op het conto van de veroudering van de bevolking<sup>70</sup>.

### 2.3.5 Een groter beroep op de inkomenssolidariteit tussen ouderen

Bij de berekeningen van de vergrijzingsdruk is uitgegaan van de bestaande belastinggrondslag. Zoals hiervoor aangegeven, biedt met name het herverdelende karakter van de wettelijke pensioenen een argument om de financiering daarvan op een bredere basis te funderen door ook ouderen geleidelijk mee te laten betalen aan deze basisvoorziening. In veel landen betalen gepensioneerden over hetzelfde inkomen minder belasting dan werknemers<sup>71</sup>.

Daarnaast kan gewezen worden op het gegeven dat de oudere bevolking heterogener is geworden. De grotere inkomensverschillen binnen de oudere bevolking in vergelijking met de periode na de tweede oorlog toen de meeste wettelijke pensioenregelingen van de grond kwamen, kunnen een beroep op grotere intragenerationele solidariteit rechtvaardigen<sup>72</sup>. Berekeningen voor Nederland laten zien dat afschaffing van de AOW-premievrijstelling voor ouderen en fiscalisering van de AOW een potentieel krachtig instrument voor terugdringen van de vergrijzingsdruk is<sup>73</sup>. Fiscalisering van de AOW zal in de toekomst geleidelijk toenemen ten gevolge van de maximering van het premietarief en de belastingherziening 2001. Volgens sommige schattingen wordt over veertig jaar de helft van de AOW-uitgaven betaald uit de algemene middelen<sup>74</sup>.

---

69 Zie voor een overzicht van de verschillende opties in dit verband: SER-CSED-rapport, *Gezondheidszorg in het licht van de toekomstige vergrijzing*, Den Haag 1999; en A.R.G.J. Zwiers en C.A. van der Wijst, *Vergrijzing: zorgbehoeften en hun financiering*, *ESB*, 17-03-2000, pp. 212-215.

70 Van Ewijk et al., op.cit., p. 54. De zogeheten care-uitgaven zijn het meest gevoelig voor de demografische ontwikkeling; zie verder: E.W.T.M. Westerhout, *Kwaliteit en doelmatigheid in de zorg*, pp. 135-138 in: *Trends, dilemma's en beleid*, CPB en SCPB, Den Haag 2000.

71 Zie: OECD, *Ageing and Income: financial resources and retirement in 9 OECD countries*, Parijs 2001, pp. 55-58.

72 Zie: Bovenberg op.cit.

73 Zie: SER-advies *Werken aan zekerheid II*, p. 451 publicatienr. 97/05, Den Haag 1997; en Jansweijer op.cit., p. 222; *Belastingen en Premies: een verkenning naar nieuwe mogelijkheden vanuit belastingstelsel 2001*, Ministerie van Financiën, Den Haag 2001, pp. 64 en 65.

74 Zie: L.S.C. van Eekelen en R. Olieman, *Grenzen aan de premie*, *ESB dossier Generatiebewust vooruitzien*, 26 november 2001, pp. D8-D9.

### 2.3.6 Ruimte in de begroting door minder rentelasten

De vergrijzingslasten zijn niet alleen berekend onder de vooronderstelling van een constante belastinggrondslag, maar ook onder de vooronderstelling dat de rentelasten constant blijven. Terugdringen van de rentelasten door vermindering van de overheidsschuld kan echter een effectief middel zijn om toekomstige ruimte op de overheidsbegroting te creëren voor de opvang van de vergrijzingsdruk. Door tijdig de schuld terug te dringen kan geprofiiteerd worden van een ‘omgekeerd’ sneeuwbaaleffect: door een lagere schuld nu dalen de rentelasten later en daarmee ook de latere schuld, waardoor ook de latere rentelasten dalen.

Een representatieve lidstaat zou volgens berekeningen van de OECD het begrotingssaldo structureel met 1 procentpunt moeten verbeteren om de stijging van de vergrijzingsdruk van 6 procentpunt bbp in 2050 te compenseren<sup>75</sup>. Het CBP gaat ervan uit dat een stijging van de indirecte belastingen met 0,7 procentpunt bbp in 2001 noodzakelijk is om de latere vergrijzingsdruk te compenseren<sup>76</sup>. Als rekening gehouden wordt met eventuele gedragsreacties op de belastingverhoging is dit 1 procentpunt.

Het omgekeerde sneeuwbaaleffect leidt ertoe dat bij uitstel van verbetering van het begrotingssaldo een hoger belastingbedrag moet worden ingezet. Door het terugdringen van de overheidsschuld wordt een deel van de kosten van de vergrijzing van latere generaties naar huidige generaties verschoven.

## 2.4 Conclusie

De conclusies van dit hoofdstuk kunnen als volgt worden samengevat:

- Vergrijzing heeft serieuze budgettaire gevolgen voor de lidstaten van de EU. De vergrijzingsdruk op de openbare financiën zal de komende vijftig jaar oplopen naar minimaal zes procentpunten bbp. Deze druk zal zich min of meer in elke lidstaat voordoen. Nederland vormt hierop geen uitzondering. Nederland zal echter een gedeelte van de vergrijzingsuitgaven kunnen financieren uit vergrijzingsinkomsten – met name de belasting op pensioenuitkeringen. De projecties van de vergrijzingslasten die door de nationale onderzoeksinstituten gemaakt worden, moeten ook in de toekomst realistisch en vergelijkbaar zijn. Het is van belang dat de berekeningen onderworpen worden aan een gevoeligheidsanalyse, waarin ook pessimistische scenario's met betrekking tot de demografische ontwikkeling en de arbeidsdeelname worden doorberekend.
- Lidstaten hebben een aantal instrumenten ter beschikking waarmee de vergrijzingsdruk effectief kan worden opgevangen: door verhoging van de arbeidsdeelname, door aanpassing van de regelgeving met betrekking tot

<sup>75</sup> OECD, *Economic Outlook*, 69, vol. 2000/1, pp. 160-162, 164 en 165.

<sup>76</sup> Van Ewijk et al., op.cit., pp. 56-58.



de wettelijke pensioenen en de zorg, door een groter beroep op de solidariteit tussen ouderen en door vermindering van de staatsschuld waardoor rentelasten op de begroting vrijgespeeld worden. Verschuiving van de eerste naar de tweede pensioenpijler maakt met name een betere spreiding van pensioenrisico's mogelijk, verbreedt het draagvlak voor solidariteit en biedt meer perspectieven voor modernisering en flexibilisering van de pensioenvoorziening.

- Mits de lidstaten tijdig maatregelen nemen zijn de toekomstige gevolgen van vergrijzing dus beheersbaar.

## 3. EU-beleid vergrijzing

### 3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt het EU-beleid ten aanzien van vergrijzing besproken. Daarbij staan de stappen die op de Europese Raad van Stockholm (maart 2001) genomen zijn om de demografische uitdaging het hoofd te bieden, centraal. Daarnaast wordt aandacht geschonken aan voorstellen van de Europese Commissie met betrekking tot arbeidsmigratie.

### 3.2 Uitgangspunten

#### 3.2.1 Inleiding

Voor een analyse en beoordeling van het EU-beleid inzake vergrijzing zijn in het bijzonder drie onderling samenhangende aspecten van belang:

- de bevoegdheidsverdeling tussen de EU en de lidstaten;
- de procedurele vormgeving van het EU-beleid;
- de materiële inhoud van het beleid (is het beleid gezien de probleem-analyse adequaat?).

In deze paragraaf wordt eerst een aantal uitgangspunten voor de analyse en beoordeling geformuleerd.

#### 3.2.2 Subsidiariteit

Het veiligstellen van de financierbaarheid van de sociale bescherming in het licht van de vergrijzing is volgens de SER nadrukkelijk primair een nationale aangelegenheid<sup>1</sup>.

Vergrijzing is met name problematisch omdat het tot een andere verdeling van middelen tussen werkenden en niet-werkenden en tussen oude en nieuwe generaties binnen de lidstaten noopt. Op dat niveau moet er dan ook een oplossing voor de verdelingsvraagstukken gevonden worden. Dat kan omdat de lidstaten in voldoende mate instrumenten in handen hebben om de vergrijzingsdruk te verminderen of om ruimte te scheppen op hun begroting

---

1 SER-advies, *Sociaal-economische beleidscoördinatie in de EU*, publicatienr. 00/01, p. 50.

om de vergrijzingsuitgaven op te vangen. Lidstaten kunnen met name (zie hoofdstuk 2):

- hun overheidsschuld verder terugdringen waardoor er rentelasten worden vrijgespeeld en er meer ruimte komt op de begroting om de stijging van de vergrijzingerelateerde uitgaven op te vangen;
- de arbeidsdeelname vergroten waardoor er een groter draagvlak ontstaat om de (stijging van de) vergrijzingerelateerde uitgaven te financieren;
- de regelgeving voor wettelijke pensioenen en wettelijke zorg kritisch nader bezien met het oog op een beheersing van de stijging van de vergrijzingerelateerde uitgaven;
- een groter beroep doen op de inkomenssolidariteit tussen ouderen door verbreding van de belastinggrondslag.

Hoe en in welke combinatie deze instrumenten het beste ingezet worden hangt af van de uitgangssituatie, de te verwachten demografische druk en de institutionele gegevens van de lidstaten. Het is aan de lidstaten hierover te beslissen.

Tijdige inzet van bovengenoemde instrumenten voorkomt dat de vergrijzingslasten doorgeschoven worden naar toekomstige generaties in de vorm van een hogere overheidsschuld of in de vorm van hogere belastingen en premies voor werkenden en bedrijven. Schuldfinanciering wordt door het EG-Verdrag uitgesloten.

### 3.2.3 EG-Verdrag voorkomt afwenteling

Het EG-Verdrag biedt voldoende waarborgen om afwenteling van de vergrijzingslasten door de lidstaten op de EG of op de andere lidstaten te voorkomen: artikel 103 van het EG-Verdrag bepaalt in het algemeen dat de Gemeenschap of de lidstaten niet aansprakelijk zijn voor de verbintenissen van de (andere) lidstaten en dat ze deze verbintenissen niet mogen overnemen.

Specifiek toegespitst op de ECB waarborgt het Verdrag met name in verschillende artikelen (101EG, 102EG, 108EG) dat de Europese Centrale Bank niet gedwongen kan worden schulden van de lidstaten over te nemen, op te kopen of monetair te financieren.

Verder verplichten de lidstaten zich met het Verdrag tot het vermijden van buitensporige overheidstekorten (artikel 104EG). In het Stabiliteits- en Groei-pact is nader bepaald wat buitensporige tekorten zijn en dat de lidstaten hun begroting op de lange termijn in evenwicht brengen<sup>2</sup>. Dit sluit schuldfinanciering van de vergrijzingslasten uit. Daarmee wordt voorkomen dat de lidstaten de vergrijzingslasten deels op andere lidstaten afwentelen via een

---

<sup>2</sup> De exacte formulering luidt: vrijwel in evenwicht dan wel een overschot vertonen.

groter beroep op de gemeenschappelijke kapitaalmarkt om hun overheids-tekorten te financieren<sup>3</sup>.

In het kader van het Stabiliteits- en Groeipact vindt er een beleidscoördinatie plaats waarbinnen de lidstaten jaarlijks in een Convergentie- of Stabiliteitsprogramma hun budgettaire beleidsvoornemens presenteren. Hiermee kan tijdig worden vastgesteld of de budgettaire doelstellingen zullen uitmonden in een buitensporig tekort en kunnen de lidstaten zonodig worden gevraagd corrigerende acties te ondernemen<sup>4</sup>. Op basis van een evaluatie door de Commissie en het Economisch en Financieel Comité van het stabiliteitsprogramma van de desbetreffende lidstaat toetst de Raad of de begrotingsdoelstelling voor de middellange termijn in het stabiliteitsprogramma een veiligheidsmarge biedt, noodzakelijk om voorkoming van een buitensporig tekort te garanderen. Verder wordt getoetst of de economische vooronderstellingen waarop het programma gebaseerd is, realistisch zijn en of de genomen en voorgestelde maatregelen afdoende zijn om het nagestreefde aanpassingspad in de richting van de middellange-termijnbegrotingsdoelstelling te kunnen volgen. Op een soortgelijke wijze wordt ook de uitvoering van de stabiliteitsprogramma's geëvalueerd.

De Raad stelt over ieder stabiliteitsprogramma een Raadsopinie vast, welke de basis vormt voor eventuele landspecifieke aanbevelingen in het kader van de globale richtsnoeren. De Raad kan eventueel de betrokken lidstaat verzoeken zijn programma aan te passen. Stelt de Raad vast dat de begrotings situatie aanzienlijk afwijkt van de middellangetermijndoelstelling, dan kan hij een vroegtijdig signaal aan de desbetreffende lidstaat geven ter voorkoming van een buitensporig tekort en de lidstaat aanbevelen direct corrigerende maatregelen te nemen. Zonodig kan de Raad besluiten dit in een officiële waarschuwing aan de desbetreffende lidstaat te formuleren.

Als er eenmaal een buitensporig tekort gesignaleerd is, treedt de procedure bij buitensporige tekorten in werking, waarbij termijnen worden gesteld voor het corrigeren daarvan<sup>5</sup>. Wanneer een lidstaat opeenvolgende besluiten, aanbevelingen en aanmaningen van de Raad naast zich neerlegt, kan de Raad besluiten tot het opleggen van sancties.

Diverse auteurs betwijfelen of de lidstaten zich gezien de vergrijzingslasten voldoende gebonden achten aan het Verdrag. Daarvan uitgaande schetsen zij een doemscenario of bepleiten zij een aanpassing van het Verdrag door lid-

3 Zie: H.A.A. Verbon, B.J.A. M. van Groezen en Th. Leers, *Economische theorie van de overlappende generatiemodellen*, p. 43, WRR werkdocument 105, Den Haag 2000.

4 Verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad van 7 juli 1997 over versterking van het toezicht op begrotingssituaties en het toezicht op en de coördinatie van het economisch beleid, *PB L* 209 van 2.8.1997, p. 1.

5 Zie artikel 104 EG en Verordening (EG) nr. 1467/97 van de Raad van 7 juli 1997 over de bespoediging en verduidelijking van de tenuitvoerlegging van de procedure bij buitensporige tekorten (*PB* van 2.8.1997, p. 6).

---

### Afwenteling via de regionale fondsen?

Er is gesuggereerd dat Nederland middels Europese fondsen gedwongen zou kunnen worden mee te betalen aan de financiering van de vergrijzingsuitgaven elders. Aangezien er geen ‘pensioenfondsen’ in Europa bestaat, er voor de eventuele oprichting hiervan unanimititeit tussen de lidstaten vereist is, en Nederland verdragsmatig gevrijwaard is voor de verplichtingen van andere lidstaten (artikel 103 EG), zou een dergelijke overdracht van middelen via de bestaande regionale fondsen moeten plaatsvinden. Daartoe zou de vergrijzing tot een toename van de regionale ongelijkheden moeten leiden. Dit is echter om verschillende redenen onwaarschijnlijk. Ten eerste omdat alle regio’s binnen de EU vroeg of laat te maken zullen krijgen met vergrijzing. Ten tweede omdat vergrijzing waarschijnlijk eerder leidt tot grotere inkomensverschillen binnen de lidstaten dan tussen de lidstaten. Weliswaar zal de toekomstige hoogte van wettelijke pensioenen zich verschillend ontwikkelen in de lidstaten, maar bedacht moet

worden dat het aandeel van de wettelijke pensioenen in de totale inkomsten van ouderen kan verschillen. In Italië bijvoorbeeld, waar de wettelijke pensioenen niet meer welvaartsvast zijn, maken de wettelijke pensioenen een relatief klein deel uit van het totale inkomen van gepensioneerden. Dat geldt natuurlijk niet voor mensen zonder aanvullende inkomsten uit vermogen en besparingen. Zij zullen hun inkomenspositie zowel zien verslechteren tegenover werkenden als tegenover vermogende ouderen. Ten derde is er nog op te wijzen dat de inkomensverschillen tussen de lidstaten na de uitbreiding van de Unie gedomineerd zullen worden door inkomensverschillen tussen de oude en de nieuwe lidstaten.

Bronnen: \**De Telegraaf* van 26 maart 2001: “Financiering pensioenen nu officieel EU-probleem”.

\*\*Regional labour force in the EU: recent patterns and future perspectives.

*Statistics in Focus* 2/2001, Luxemburg: Eurostat;

\*\*\**Maintaining prosperity*, op.cit., p. 59; de inkomsten uit de derde pijler bedragen in Italië een kwart van de totale pensioeninkomsten. OECD, *Economic Survey, Italy*, pp. 119 en 120, Parijs 2000.

---

staten bijvoorbeeld te verplichten hun overheidsschuld geheel af te lossen. Tegen een dergelijk doemscenario en een mogelijke aanpassing van het Verdrag pleiten vier argumenten:

- Gezien de volkenrechtelijke status van het Verdrag is er bij voorbaat geen reden om ervan uit te gaan dat de lidstaten zich hieraan niet gebonden voelen. Aanpassing van het Verdrag heeft weinig zin als er sowieso van uitgegaan wordt dat lidstaten zich niet aan Verdragsafspraken zullen houden.
- Er is vooralsnog geen reden om te twijfelen aan de effectiviteit van de economische beleidscoördinatie. Tot nu toe heeft de Raad het slecht één keer nodig geacht een lidstaat een officiële waarschuwing te geven. De Raad constateerde op 12 februari 2001 dat Ierland een begrotingsbeleid voerde dat niet in overeenstemming was met de globale richtsnoeren van

het economisch beleid<sup>6</sup>. Van de dreiging van een buitensporig tekort in Ierland was echter in het geheel geen sprake: de Raad constateerde dat Ierland een expansief en procyclisch begrotingsbeleid voerde.

- Er zijn stappen genomen om de stabiliteitsprogramma's zodanig aan te passen dat het beter mogelijk wordt het budgettaire beleid van de lidstaten te toetsen in het licht van de budgettaire consequenties die de vergrijzing op de lange termijn heeft.
- Lidstaten hebben er vanwege mogelijke vertrouwenseffecten op financiële markten, consumenten en investeerders zelf geen belang bij hun begrotingssituatie uit de hand te laten lopen. Ervaring heeft geleerd dat gedisciplineerd beleid loont.

### 3.2.4 Toegevoegde waarde EU-beleid bij opvang vergrijzingslasten

EU-beleid kan op twee manieren van toegevoegde waarde zijn voor de lidstaten om zich adequaat voor te bereiden op de gevolgen van de demografische ontwikkeling.

Ten eerste kunnen de lidstaten zich binden aan gemeenschappelijke afspraken en doelstellingen<sup>7</sup>. Een adequate voorbereiding op de vergrijzing vereist een langetermijnhorizon. Het is daarom niet alleen van belang dat de lidstaten tijdig maatregelen nemen maar ook dat deze duurzaam zijn. Voor de continuïteit van beleid kan zelfbinding van de lidstaten in enigerlei vorm niet alleen behulpzaam maar zelfs noodzakelijk zijn.

De tweede manier waarop het EU-beleid van toegevoegde waarde kan zijn is door informatie-uitwisseling en vergelijking van prestaties. Hiermee kunnen lidstaten aangespoord worden adequate maatregelen te nemen en kunnen zij van elkaars ervaringen en aanpak leren en ten slotte een gemeenschappelijke beleidsoriëntatie ontwikkelen op de aanpak van de gevolgen van de vergrijzing.

### 3.2.5 Wenselijkheid integrale aanpak

De lidstaten hebben meerdere instrumenten beschikbaar voor het terugdringen en opvangen van de vergrijzingslasten: verhoging van de arbeidsdeelname, hervormingen van de regelgeving voor pensioenen en zorg, een groter beroep op de inkomenssolidariteit van ouderen door verbreding van de belastinggrondslag en terugdringing van de overheidsschuld. Bij de inzet

6 Besluit van de Raad van 12 februari 2001 tot openbaarmaking van de aanbeveling met het oog op de beëindiging van het gebrek aan overeenstemming met de globale richtsnoeren van het economisch beleid in Ierland, *PB* L069 van 10.03.2001, p. 24; Aanbeveling van de Raad van 12 februari 2001 met het oog op de beëindiging van het gebrek aan overeenstemming met de globale richtsnoeren van het economisch beleid in Ierland, *PB* L069 van 10.03.2001, pp. 22 en 23.

7 Teulings spreekt in dit verband van de EU als een 'commitment-device'. Zie: Coen Teulings, *Privatisering in het tijdsgewricht van recollectivisering*, p. 280, *Maandschrift Economie*, 65, 2001.

van deze instrumenten is het van belang van een integrale aanpak uit te gaan. Dit geldt met name vanwege de samenhang tussen de arbeidsmarkt en de sociale zekerheid. Zo zal bijvoorbeeld een verhoging van de wettelijke pensioenleeftijd alleen de druk op de openbare financiën terugdringen bij een versterking van de arbeidsmarktpositie van oudere werknemers waardoor voorkomen wordt dat oudere werknemers in werkloosheids-, vervroegde uittredings- of arbeidsongeschiktheidsregelingen terecht komen. Verhoging van de arbeidsdeelname vereist dan ook dat de sociale zekerheid de juiste prikkels geeft<sup>8</sup>. Een adequate incentivestructuur moet er toe leiden dat mensen er belang bij krijgen langer te werken en meer te investeren in hun eigen kennis en vaardigheden. Dit leidt uiteindelijk tot versterking van het draagvlak voor de sociale zekerheid.

De integrale aanpak moet ook tot uiting komen in de samenhang van het Europese beleid. Deze samenhang komt onder druk door de neiging om onder de verschillende voorzitterschappen steeds nieuwe procedures en processen aan de bestaande beleidscoördinatie toe te voegen (het Luxemburgproces, het Cardiffproces, het Keulen proces en het Lissabonproces). Zo beval de SER naar aanleiding van de plannen van het Portugees voorzitterschap met betrekking tot de ontwikkeling van de kennis- en informatiemaatschappij aan om eerder de dwarsverbanden tussen de verschillende coördinatieprocedures te zoeken dan een nieuw proces toe te voegen<sup>9</sup>.

### **3.3 Besluiten Europese Raad Stockholm**

#### **3.3.1 Inleiding**

De Europese Raad van Stockholm heeft bepaalde afspraken gemaakt over de voorbereiding op de gevolgen van de vergrijzing. Deze afspraken worden hieronder beschreven (paragraaf 3.2). Daarna volgt een nadere analyse en beoordeling. Achtereenvolgens wordt ingegaan op: het voorgestelde driesporrenbeleid (paragraaf 3.3), de toetsing van de houdbaarheid van de overheidsfinanciën (paragraaf 3.4), de doelstelling om de arbeidsdeelname te verhogen (paragraaf 3.5) en ten slotte de open coördinatie op pensioengebied (paragraaf 3.6).

#### **3.3.2 Afspraken Stockholm**

Op de Europese Raad van Stockholm (23 en 24 maart 2001) is overeengekomen de vergrijzingsdruk langs drie wegen aan te pakken:

- door vermindering van de overheidsschuld;
- door verhoging van de arbeidsparticipatie;

---

8 Zie bijv.: SER-advies, *Bevordering arbeidsdeelname ouderen*, publicatienr. 99/18, Den Haag 1999.

9 SER-advies *Sociaal-economische beleidscoördinatie in de EU*, publicatienr. 00/01, p. 41.

- door aanpassing van de stelsels van sociale bescherming, waaronder de pensioenstelsels.

De eerste twee wegen behoren al tot het staand beleid van de EU. Op deze terreinen – met name wat de verhoging van de arbeidsdeelname betreft – zijn vooral afspraken gemaakt over nieuwe gezamenlijke doelstellingen en streefcijfers (zie kader).

---

### **EU doelstellingen met betrekking tot arbeidsdeelname**

Op de Europese Raad van Lissabon (23 en 24 maart 2000) is overeengekomen de arbeidsparticipatie in de hele EU voor 2010 zo dicht mogelijk bij de 70% te brengen en de arbeidsparticipatie van vrouwen, voor 2010 tot méér dan 60% te verhogen. De lidstaten worden opgeroepen nationale doelstellingen voor grotere arbeidsparticipatie vast te stellen. De Europese Raad meent dat de vergroting van het aantal arbeidskrachten de houdbaarheid van de sociale beschermingsstelsels ten goede komt. De werkgelegenheidsrichtsnoeren voor 2001 roepen de lidstaten op tot het overwegen van nationale doelstellingen om bij te dragen aan de algemene Europese doelstelling met betrekking tot de verhoging van de arbeidsparticipatie in 2010.

Op de Europese Raad van Stockholm zijn tussentijdse doelstellingen met betrekking tot de arbeidsdeelname geformuleerd. Voor januari 2005 moet de arbeidsdeelname in de hele Unie tot 67% gestegen zijn, waarbij de arbeidsdeelname voor vrouwen 57% moet bedragen. Tevens worden de lidstaten opgeroepen om in hun nationale werkgelegenheidsplannen tussentijdse werkgelegenheidsdoelstellingen te bepalen. Ten slotte is in Stockholm als EU-doelstelling overeengekomen om de gemiddelde arbeidsdeelname in de EU van oudere vrouwen en mannen (55-64) tegen 2010 tot 50% te verhogen.

Bron: Conclusies van de Europese Raad van Lissabon en Conclusies van de Europese Raad van Stockholm. Besluit van de Raad van 19 januari 2001 betreffende de richtsnoeren voor het werkgelegenheidsbeleid van de lidstaten voor 2001 (2001/63/EG), *PB* van 24.1.2001 L22/20.

---

Op de Europese Raad van Stockholm is ook besloten dat de Raad de overheidsfinanciën regelmatig toetst op hun houdbaarheid op de lange termijn, onder meer in het licht van de komende demografische veranderingen. Dit dient zowel in de context van de globale richtsnoeren als in de context van de stabiliteits- en convergentieprogramma's te geschieden.

Het vernieuwende van de afspraken van de Europese Raad van Stockholm zit vooral in een gezamenlijke aanpak voor de hervorming van de pensioenstelsels. Dit moet vorm krijgen via de opencoördinatieprocedure. Over de verdere invulling hiervan wordt op de komende Europese Raden besloten.



### 3.3.3 Het voorgestelde driesporenbeleid

De Europese Raad stelt, zoals hierboven aangegeven, voor om de gevolgen van de vergrijzing langs drie wegen op te vangen: schuldreductie, verhoging van de arbeidsdeelname en aanpassing van de sociale bescherming.

Uit het overzicht van mogelijke beleidsinstrumenten in hoofdstuk twee komt naar voren dat de maatregelen die de Europese Raad voorstelt in beginsel effectief zijn om de vergrijzingsdruk op de openbare uitgaven te verlichten. Daarnaast zouden de lidstaten ook een groter beroep doen op de inkomenssolidariteit tussen ouderen door verbreding van de belastinggrondslag.

De lidstaten hebben de vrijheid uit deze maatregelen een op hun situatie toegespitste optimale beleidsmix te kiezen. Dit is in lijn met het subsidiariteit- en proportionaliteitsprincipe: hoewel het in principe aan de lidstaten is te beslissen op welke manier ze de financiering van de sociale bescherming veiligstellen, is het wel van belang dat de lidstaten regelmatig rapporteren of en hoe langs deze wegen het doel – het verminderen van de druk op de openbare uitgaven – bereikt wordt en verder dat de ingezette hervormingen duurzaam en samenhangend zijn. Hierbij moet wel aangetekend worden dat met name lidstaten met een hoge schuldenlast gebonden zijn aan de afspraak in het kader van het Stabiliteits- en Groeipact om hun schuldenlast snel terug te brengen<sup>10</sup>.

### 3.3.4 Houdbaarheid overheidsfinanciën op lange termijn

De Europese Raad heeft besloten dat de Raad op gezette tijden de langetermijnhoudbaarheid van de overheidsfinanciën in het licht van de vergrijzing toetst. Dit dient zowel in de context van de stabiliteits- en convergentieprogramma's als in die van de globale richtsnoeren te geschieden.

Regelmatige toetsing van en rapportage over de houdbaarheid van de overheidsfinanciën zijn om verschillende redenen van belang:

- het geeft burgers meer inzicht in de langetermijnhoudbaarheid van de pensioentoezeggingen en de wettelijke zorg;
- het maakt het mogelijk om te beoordelen of de lidstaten bij het bepalen van hun doelstellingen voor het saldo van de overheidsfinanciën op de middellange termijn in voldoende mate rekening houden met de vergrijzingskosten op lange termijn;
- het geeft de lidstaten de mogelijkheid elkaar aan te spreken op de voordeelingen die worden gemaakt bij de voorbereiding op de budgettaire gevolgen van vergrijzing;

---

10 Zie Ecofin-Raad: *Content and Format of Stability and convergence Programmes*, Brussel 10-07-2001: "The medium-term budgetary position which respects the close-to-balance-or-in-surplus rule of the SGP has to take account of (...) the need to ensure a rapid decline in high debt ratio's".

- het geeft de lidstaten de gelegenheid om met elkaar in gesprek te raken over de wijze waarop zij zich het beste kunnen voorbereiden op de vergrijzing;
- het biedt de mogelijkheid tot een bepaalde mate van zelfbinding voor de lidstaten;
- en het biedt ten slotte de mogelijkheid tot een integrale behandeling en evaluatie van de maatregelen die de lidstaten genomen hebben op het terrein van schuldreductie, draagvlakvergroting en aanpassing van de regelgeving van wettelijke pensioenen en zorg.

De Ecofin-Raad heeft op 7 juli 2001 een eerste invulling gegeven aan het besluit van de Europese Raad om in het kader van de stabiliteits- en convergentieprogramma's de langetermijnhoudbaarheid van de overheidsfinanciën te toetsen<sup>11</sup>. Op basis van de oude bepalingen over de opzet en inhoud van de stabiliteits- en convergentieprogramma's worden de lidstaten opgeroepen om bij het vaststellen van hun doelstelling voor het overheidssaldo op middellange termijn – de lengte van een conjunctuurcyclus – rekening te houden met de vergrijzingskosten. Deze oproep is in de herziene bepalingen gehandhaafd. Nieuw is de oproep om bij de opzet van de programma's een hoofdstuk toe te voegen over de langetermijnhoudbaarheid van de overheidsfinanciën tot 2050 waarbij informatie verschaft wordt over de vergrijzinggevoelige overheidsuitgaven (wettelijke pensioenen en zorg), de rentebetalingen van de overheid, de totale inkomsten van de overheid (met speciale aandacht voor de belastinginkomsten uit pensioenuitkeringen) en de fondsvorming voor de wettelijke pensioenen. Daarnaast is het de bedoeling dat de lidstaten hun veronderstellingen ten aanzien van de arbeidsproductiviteitsgroei, de groei van het bbp en de ontwikkeling van de arbeidsdeelname aangeven. Deze informatie zou elke drie jaar vernieuwd moeten worden.

De informatie van de lidstaten over de langetermijnhoudbaarheid van de overheidsfinanciën tot 2050 en over het beleid en de vooronderstellingen die daaraan ten grondslag liggen, maakt het beter mogelijk de budgettaire doelstellingen van de lidstaten te toetsen op hun langetermijnhoudbaarheid. Op basis hiervan kan de Raad de lidstaten aanbevelen aanvullende of corrigerende maatregelen te nemen.

Het is af te wachten hoe de lidstaten in de praktijk invulling zullen geven aan de voorschriften en aanbevelingen omtrent de vormgeving van de stabiliteits- en convergentieprogramma's. Nederland heeft wat dit betreft in de recente herziening van het stabiliteitsprogramma een voorbeeld gegeven (zie kader).

---

<sup>11</sup> Ecofin-Raad: *Content and Format of Stability and convergence Programmes*, Brussel 10-07-2001.

---

### **Houdbaarheid overheidsfinanciën in de actualisering 2001 van het Nederlandse stabiliteitsprogramma**

In de actualisering 2001 van het Nederlandse stabiliteitsprogramma wordt uitvoering gegeven aan het besluit over de herziening van de opzet van de stabiliteits- en convergentieprogramma's. De Nederlandse regering geeft aan dat uitgaande van welvaartsvaste regelingen de AOW- en de zorguitgaven zullen toenemen van 12% bbp nu tot 20% in 2040. Tegenover de hogere uitgaven staan ook hogere inkomsten als gevolg van de vergrijzing. Het betreft hier enerzijds de belastinginkomsten op pensioenuitkeringen en anderzijds de inkom-

sten uit directe belastingen. Aangegeven wordt dat bij ongewijzigd beleid per saldo ongeveer de helft van de vergrijzingsuitgaven gefinancierd kan worden. Voor de rest van de hogere uitgaven zijn andere financieringsbronnen noodzakelijk zoals rentevrijval en draagvlakverbreding. Met het positieve EMU-saldo van 1% bbp in 2001 en 2002 is volgens de Nederlandse regering een essentiële bijdrage geleverd aan de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op lange termijn.

Bron: Brief van 18 oktober 2001 van minister Zalm van Financiën aan de Tweede Kamer over de actualisering 2001 van het Nederlandse stabiliteitsprogramma.

---

### **3.3.5 Verhoging arbeidsdeelname**

#### *Inleiding*

Bevordering van de arbeidsdeelname, speciaal ook die van oudere werknemers, behoort al langer tot de doelstellingen van het Europees werkgelegenheidsbeleid. De Europese Raad van Lissabon (maart 2000) heeft een kwantitatieve doelstelling voor de arbeidsdeelname van mannen en vrouwen in 2010 vastgesteld. De Europese Raad van Stockholm heeft enerzijds tussentijdse doelstellingen voor 2005 geformuleerd en anderzijds besloten om in 2010 naar een arbeidsdeelname van oudere (55-65 jaar) werknemers van vijftig procent te streven (zie kader paragraaf 3.2). Op dit moment ligt de arbeidsdeelname van oudere werknemers in slechts vier EU-landen (Denemarken, Groot-Brittannië, Portugal en Zweden) boven de vijftig procent (zie tabel 1).

Met de werkgelegenheidsrichtsnoeren voor 2001 worden de lidstaten opgeroepen tot het overwegen van nationale doelstellingen om bij te dragen aan de algemene Europese doelstelling met betrekking tot de verhoging van de arbeidsparticipatie in 2010<sup>12</sup>.

---

12 Besluit van de Raad van 19 januari 2001 betreffende de richtsnoeren voor het werkgelegenheidsbeleid van de lidstaten voor 2001 (2001/63/EG), PB van 24.1.2001 L22/20.

Tabel 3.1 – Arbeidsdeelname (%) werknemers tussen 55 en 65 jaar EU15 (2000)

B	26	F	30	A	29
DK	56	IRL	45	P	51
D	37	I	28	FIN	43
EL	39	LUX	27	S	65
E	37	NL	38	UK	51

*Toelichting:* werkgelegenheid oudere werknemers (mannen en vrouwen) als percentage van de totale bevolking van deze leeftijd.

*Bron:* Samengesteld op basis van de cijfers uit Europese Commissie, *Assessment of the implications of the 2001 employment guidelines*, Brussel 2001.

In het voorstel van de Europese Commissie voor de werkgelegenheidsrichtsnoeren 2002 wordt deze oproep met meer klem herhaald<sup>13</sup>. Er is ook herhaaldelijk geconstateerd dat een aantal lidstaten weinig vooruitgang boekt bij het wegnemen van prikkels in de belasting- en socialezekerheidssystemen die vervroegde uittrekking voor oudere werknemers aantrekkelijk maken.

In het onderstaande wordt respectievelijk aandacht geschonken aan de streefcijfers voor de arbeidsdeelname, de werkgelegenheidsrichtsnoeren met betrekking tot de arbeidsdeelname en de geconstateerde gebrekkige implementatie van deze richtsnoeren en streefcijfers in een aantal lidstaten.

#### *Streefcijfers voor arbeidsdeelname*

Door het formuleren van streefcijfers voor de arbeidsdeelname kan het beleid van de lidstaten gebonden worden aan bepaalde langetermijndoelen en in zoverre behulpzaam zijn bij het opvangen van de gevolgen van de vergrijzing. De streefcijfers voor de arbeidsdeelname kunnen instrumenteel zijn voor het creëren van een bepaalde urgentie die nodig is om maatregelen te nemen voor het verhogen van de arbeidsdeelname. Structurele verhoging van de arbeidsdeelname van ouderen is belangrijk om knelpunten op de arbeidsmarkt te voorkomen en om het financiële draagvlak voor collectieve voorzieningen in de toekomst te garanderen. Dit geldt niet alleen voor Nederland, maar ook voor alle andere lidstaten in de EU waar de arbeidsdeelname van ouderen de laatste decennia sterk gedaald is. Met name moet worden voorkomen dat ouderen in werkloosheids- en arbeidsongeschiktheidsregelingen terechtkomen (zie verder hoofdstuk 2).

<sup>13</sup> Voorstel voor een beschikking van de Raad betreffende de richtsnoeren voor het werkgelegenheidsbeleid van de lidstaten voor 2002, COM(2001)511, Brussel, 12-9-2001.

### *Werkgelegenheidsrichtsnoeren arbeidsdeelname*

Een van de vier kernthema's van de werkgelegenheidsrichtsnoeren betreft het verbeteren van de inzetbaarheid van arbeidskrachten. Hiertoe behoren onder meer maatregelen ter bestrijding van de jeugdwerkloosheid, het voorkomen van langdurige werkloosheid en de ontwikkeling van beleid inzake het actief ouder worden. Wat dit laatste betreft worden de lidstaten opgeroepen, waar passend met sociale partners, ervoor te zorgen dat oudere werknemers zo lang mogelijk blijven werken, in het bijzonder door<sup>14</sup>:

- "de arbeidsgeschiktheid en de arbeidsvaardigheid van oudere werknemers door voldoende toegang tot onderwijs en opleiding op peil te houden, om flexibele werkregelingen in te voeren en om werkgevers bewust te maken van het potentieel van oudere werknemers; en
- belasting- en socialezekerheidsstelsels te herzien, om het aantal belemmeringen [voor de arbeidsdeelname van ouderen] te verminderen en het aantrekkelijker te maken voor oudere werknemers om te blijven deelnemen aan de arbeidsmarkt".

Deze beleidsaanbevelingen onderkennen de noodzaak van een integrale aanpak van de bevordering van de arbeidsdeelname van oudere werknemers. Het is daarbij wel van belang het begrip ouderenbeleid ruim op te vatten; volgens de SER is ouderenbeleid specifiek gericht op ouderen te laat beleid<sup>15</sup>. De raad heeft vastgesteld dat de inzetbaarheid, flexibiliteit en mobiliteit van werknemers op de arbeidsmarkt veelal afnemen als zij ouder zijn dan veertig jaar; daardoor wordt reeds op middelbare leeftijd het toekomstbeeld gericht op vervroegd uittreden.

Om vervroegd uittreden te voorkomen zouden onderwijs, scholing en belasting van werknemers sterker over de levensloopbaan moeten worden gespreid. Naast een leeftijdsbewust personeelsbeleid en het omzetten van VUT-regelingen in actuarieel zuivere flexibele pensioenregelingen vraagt dit om aanpassingen van onderwijs- en scholingsstelsels en van collectieve arrangementen op het terrein van sociale bescherming. Het gaat daarbij met name om een minder rigide allocatie van werk, leren en terugtreden op de arbeidsmarkt over de levensloop te bewerkstelligen<sup>16</sup>. Volgens de SER-Commissie Sociaal-Economische Deskundigen (CSED) moet een adequate incentivestructuur ertoe leiden dat mensen er belang bij krijgen langer te blijven werken en meer te investeren in hun eigen kennis en vaardigheden. Fiscaal gefaciliteerde spaarvormen zouden volgens de CSED daarbij een rol kunnen spelen.

---

14 Besluit van de Raad van 19 januari 2001 betreffende de richtsnoeren voor het werkgelegenheidsbeleid van de lidstaten voor 2001 (2001/63/EG), PB van 24.1.2001 L22/21; deze richtsnoeren zijn ook met minieme wijzigingen in de formulering overgenomen in het voorstel van de Commissie betreffende de richtsnoeren voor het werkgelegenheidsbeleid van de lidstaten voor 2002 (COM(2000)511, Brussel, 12.9.2001).

15 SER-advies, *Bevordering arbeidsdeelname ouderen*, publicatienr. 99/18, p. 155.

16 Zie: A.L. Bovenberg, *Pension Systems in Aging Societies*, mimeo, Tilburg 2001.

Deze bredere benadering van de problematiek van vervroegd uittreden en het verhogen van de arbeidsdeelname moet in de gemeenschappelijke doelstellingen en beleidsoriëntaties tot uiting komen.

#### *Implementatie werkgelegenheidsrichtsnoeren*

De Sociale Raad heeft verschillende lidstaten aanbevolen verdere maatregelen te nemen om hun arbeidsmarktprestaties te verbeteren. In een aantal gevallen betreft het met name de noodzaak om de arbeidsdeelname van ouderen te vergroten. Deze aanbevelingen zijn in onderstaande tabel weergegeven.

Landspecifieke aanbevelingen in de werkgelegenheidsrichtsnoeren m.b.t. de arbeidsdeelname van ouderen

---

België	verdergaan met het onderzoek naar regelingen in de belasting- en uitkeringsstelsels die met name ouderen van arbeidsdeelname weerhouden. België zou met name zorg moeten dragen voor een nauwgezette monitoring van de maatregelen die beogen te voorkomen dat werknemers voortijdig stoppen met werken, en zou een versterking van de maatregelen dienen te overwegen die dit tegengaan.
Duitsland	voortgaan met onderzoek naar hindernissen en regelingen die arbeidsmarktparticipatie voor alle categorieën en met name voor ouderen onaantrekkelijk maken. De ontwikkelingen in de participatiecijfers van ouderen zouden gemonitord moeten worden en er zouden nog meer maatregelen moeten worden genomen om de inzetbaarheid van deze categorie te verbeteren.
Frankrijk	zich meer moeite getroosten om vervroegde uittreding van oudere werknemers aan banden te leggen door een meer integrale aanpak waarbij ook de sociale partners betrokken zijn.
Italië	voortgaan met de hervorming van de hervorming van de pensioenstelsels via de voor 2001 geplande herziening en de herziening van andere uitkeringsstelsels om de uitstroom uit de arbeidsmarkt aan banden te leggen.
Finland	voortgaan met de herziening van de bestaande belasting- en uitkeringsstelsels, zodat er meer prikkels komen om betaald werk te verrichten en om werknemers aan te nemen, en toespitsen van het beleid voor leven lang leren op ouderen, zodat deze langer deel blijven uitmaken van de werkzame beroepsbevolking.

---

Bron: Aanbevelingen van de Raad van 19 januari 2001 inzake de uitvoering van het werkgelegenheidsbeleid van de lidstaten (2001/64/EG). PB L22/18 van 24.1.2001.

De desbetreffende aanbevelingen werden door de Sociale Raad – weliswaar in iets andere bewoordingen – ook al in het jaar 2000 aan genoemde lidstaten gegeven<sup>17</sup> en zijn ook vertaald in de globale richtsnoeren voor het economisch beleid. Ook de komende aanbevelingen van de Raad inzake de uitvoe-

<sup>17</sup> Zie: Aanbeveling van de Raad van 14 februari 2000 inzake de uitvoering van het werkgelegenheidsbeleid van de lidstaten (2000/164/EG), PB L052 van 25.2.2000.

ring van het werkgelegenheidsbeleid van de lidstaten bevatten weer oproepen aan bovengenoemde lidstaten om meer aan de bevordering van de arbeidsdeelname van oudere werknemers te doen<sup>18</sup>. Dit roept de vraag op of de intergouvernementele coördinatiemethode die op het terrein van het werkgelegenheidsbeleid toegepast wordt, effectief is en of de meer dwingende communautaire methode – gebaseerd op Europese wetgeving – zou moeten worden ingezet. Hiertegen kan worden ingebracht dat implementatie van de beleidsaanbevelingen met betrekking tot de verhoging van de arbeidsdeelname van ouderen tijd kost, en dat een oordeel over de effectiviteit van de werkgelegenheidscoördinatie op dit punt waarschijnlijk te voorbarig is. Toepassing van de communautaire methode op het terrein van het werkgelegenheidsbeleid stuit bovendien op fundamentele bezwaren in het licht van de principes van subsidiariteit en van evenredigheid van gemeenschapsop treden. Het verhogen van de arbeidsdeelname van ouderen is immers geen doel op zich maar een van de instrumenten waarmee de budgettaire vergrijzingsdruk kan worden teruggedrongen. Als lidstaten er niet in zouden slagen de arbeidsdeelname van ouderen tijdig structureel te verhogen impliceert dit dat ze een grotere nadruk moeten leggen op andere instrumenten – bijvoorbeeld terugdringen van de overheidsschuld – bij de opvang van de budgettaire gevolgen van de vergrijzing. In dit verband is het ook noodzakelijk de vooronderstellingen die lidstaten hanteren ten aanzien van de arbeidsdeelname bij de langetermijnprojecties van de budgettaire druk in de stabiliteitsprojecties kritisch te blijven toetsen aan de voortgang die bij de implementatie van de gemeenschappelijke beleidsdoelen op het gebied van de verhoging van de arbeidsdeelname wordt behaald. In hun projecties van de budgettaire last van de vergrijzing zijn de meeste lidstaten uitgegaan van een sterke stijging van de arbeidsdeelname van met name vrouwelijke oudere werknemers. Of dit realistisch is zal nog moeten blijken<sup>19</sup>. Daarnaast is het de vraag of een meer Europese dwang effect zal sorteren. De vervroegde uitredingsroutes zijn in consensus tussen werkgevers en werknemers ontstaan en beide partijen zullen ook overtuigd moeten zijn van het belang deze routes om te zetten in actuariel zuivere flexibele pensioenregelingen<sup>20</sup>. Gezien het belang van medewerking van de sociale partners zou het omzetten van vervroegde uitredingsroutes in actuariel zuivere flexibele pensioenregelingen intensiever in de Europese sociale dialoog aan de orde kunnen worden gesteld.

---

18 Zie: Council of the European Union, *Commission recommendation for a Council Recommendation on the implementation of Member States's employment policies*, 14494/01, Brussel 2001.

19 Zie: *Budgetary challenges posed by ageing populations: the impact on public spending on pensions, health and long-term care for the elderly and possible indicators of the long-term sustainability of public finances*, pp. 18 en 19. Economic Policy Committee, EPC/ECFIN/655/01-EN final, Brussel, 24 oktober 2001.

20 Zie: Bernard Ebbinghaus, Any Way out of 'Exit from Work'? Reversing the Entrenched Pathways of Early Retirement, pp. 547-548, in: Fritz Scharpf en Vivien A. Schmidt (eds.), *Welfare and work in the open economy*, vol ii, Oxford 2000.

### 3.3.6 Pensioencoördinatie

#### *Inleiding*

De derde weg die de Europese Raad van Stockholm (maart 2001) aangeeft om de demografische uitdaging het hoofd te bieden betreft de aanpassing van de stelsels van sociale bescherming, inclusief de pensioenstelsels. Op de Europese Raad van Göteborg (juni 2001) is besloten tot een opencoördinatiemethode op het gebied van de pensioenen op basis van nader te bepalen doelstellingen en werkmethodes. De Europese Commissie heeft in juli 2001 een aantal voorstellen hiertoe gedaan. Mede op basis van deze voorstellen is in een gezamenlijk rapport van het EPC en het SPC (Comité voor de sociale bescherming) verder inhoud gegeven aan de opencoördinatiemethode op pensioengebied. De Europese Raad van Laken (december 2001) heeft nota genomen van dit rapport<sup>21</sup>.

#### *Voorstellen Europese Commissie*

De Europese Commissie heeft op 3 juli 2001 een mededeling gepubliceerd waarin voorstellen zijn opgenomen voor het uitwerken van de open coördinatie op pensioengebied<sup>22</sup>.

De opencoördinatiemethode houdt volgens de Commissie in dat gemeenschappelijke doelstellingen bepaald worden, deze doelstellingen in nationale strategieën worden vertaald en dat er ten slotte als onderdeel van een wederzijds leerproces aan de hand van onder meer gezamenlijk overeengekomen indicatoren periodieke monitoring plaatsvindt. Voor de opencoördinatie stelt de Commissie gemeenschappelijke doelstellingen voor met betrekking tot de toereikendheid van de pensioenen, de betaalbaarheid van pensioenen en de modernisering van pensioenstelsels. Daarbij worden drie uitgangspunten geformuleerd, die gebaseerd zijn op de besluiten genomen op de conclusies van de Europese Raad van Göteborg (zie kader).

Om de voortgang in de richting van de gemeenschappelijke doelstellingen te meten moeten indicatoren ontwikkeld worden. De Commissie wil hierbij als hoofdindicator prognoses voor de ontwikkeling van de pensioenuitgaven gebruiken, zoals deze ook door het EPC opgesteld zijn, en deze iedere twee of drie jaar actualiseren.

21 Europese Raad van Laken (14 en 15 december 2001), *Conclusies van het voorzitterschap*, punt 30.

22 *Ondersteuning van de nationale strategieën ten behoeve van veilige en betaalbare pensioenen door middel van een geïntegreerde benadering*, COM(2001) 362, Brussel 3.7.2001.



---

## **Uitgangspunten Commissie voor de coördinatie op pensioengebied**

Op basis van de conclusies van de Europese Raad van Göteborg in juni 2001 formuleert de Commissie drie algemene uitgangspunten die de houdbaarheid van de pensioenstelsels op lange termijn moeten garanderen:

1. Waarborgen van de capaciteit van de pensioenstelsels, zodat zij aan hun sociale doelstellingen kunnen voldoen; hierbij gaat het om het verschaffen van veilige en toereikende inkomens aan gepensioneerden en de personen hun ten laste en, in samenwerking met gezondheidszorg en systemen voor zorg voor de lange termijn, van acceptabele levensomstandigheden voor alle ouderen.
2. Behoud van de betaalbaarheid van de pensioenstelsels, zodat in de toekomst de gevolgen van de vergrijzing niet de overheidsfinanciën of het ver-

mogen om tegemoet te komen aan de fundamentele doelstellingen van het budgettaire beleid (totale belastingdruk of uitgavenprioriteiten) in gevaar brengen of leiden tot een onrechtvaardige verdeling van de middelen tussen de generaties.

3. Verbetering van het vermogen van de pensioenstelsels om in te spelen op de veranderende behoeften van de samenleving en individuen, waardoor een bijdrage wordt geleverd aan een grotere flexibiliteit op de arbeidsmarkt, gelijke kansen voor mannen en vrouwen wat werk en sociale zekerheid betreft en een betere aanpassing van de pensioenstelsels aan individuele behoeften.

Bron: Ondersteuning van de nationale strategieën ten behoeve van veilige en betaalbare pensioenen door middel van een geïntegreerde benadering, COM(2001) 362, Brussel 3.7.2001.

---

De Commissie stelt voor dat de lidstaten hun strategieën voor het waarborgen van een toereikende pensioenvoorziening in de toekomst en voor de modernisering van hun pensioenstelsels in geïntegreerde nationale strategieverlagen uiteenzetten. Op basis daarvan zal de Commissie een rapport samenstellen over de implementatie van de gezamenlijke doelstellingen en goede praktijkvoorbeelden en vernieuwende benaderingen in beeld brengen. Dit moet ten slotte uitmonden in een gezamenlijk verslag van de Raad.

### *Gezamenlijk rapport EPC en SPC*

Mede op basis van de mededeling van de Europese Commissie hebben de ambtelijke voorportalen van de Ecofin-Raad en de Raad Werkgelegenheid en Sociaal beleid – respectievelijk het EPC en het SPC – een gezamenlijk rapport opgesteld over de toepassing van de opencoördinatieprocedure op het terrein van pensioenen<sup>23</sup>.

---

23 *Joint report of the Social Protection Committee and the Economic Policy Committee on objectives and working methods in the area of pensions: applying the open method of co-ordination*, Brussel, 23 november 2001.

Het rapport volgt in grote lijnen de voorstellen van de Commissie voor de invulling van de open coördinatie op het gebied van de pensioenen.

Volgens het rapport verschaft de opencoördinatiemethode een raamwerk voor rapportage over alle aspecten die met de toekomstige pensioenvoorziening te maken hebben. Het draagt verder bij aan een gemeenschappelijk begrip voor nationale pensioenstrategieën. Ten slotte verschaft open coördinatie gedetailleerde informatie en analyse omtrent nationale pensioenstrategieën. Deze kunnen worden benut bij het opstellen van de globale richtsnoeren voor het economisch beleid.

In het kader van de opencoördinatiemethode worden de lidstaten geacht verslagen op te stellen waarin ze aangeven hoe ze hun pensioenstelsels aan de ene kant houdbaar houden en aan de andere kant – wanneer nodig – moderniseren. Deze verslagen moeten een overzicht bevatten van alle recente of voorgenomen hervormingen op pensioengebied en mogelijke gegevens om de voortgang naar de gemeenschappelijke doelstellingen te kunnen toetsen. Het rapport formuleert in het totaal elf gemeenschappelijke doelstellingen die betrekking hebben op de toereikendheid van pensioenen, de financiële houdbaarheid van pensioenen en de modernisering van pensioenstelsels (zie kader).

---

### **Gezamenlijke doelstellingen open coördinatie pensioenen**

#### *Toereikende pensioenen*

1. Garandeer dat ouderen geen risico lopen in armoede te vervallen en zorg ervoor dat ouderen over een acceptabele levensstandaard beschikken, deel hebben aan de economische welvaart in hun land en overeenkomstig actief kunnen deelnemen aan het openbare, sociale en culturele leven.
2. Geef iedereen toegang tot adequate wettelijke of private pensioenregelingen die het mogelijk maken een aanspraak op pensioen op te bouwen waarmee voorzien kan worden in een redelijke levensstandaard na pensionering.
3. Bevorder solidariteit tussen en binnen de generaties.

#### *Financiële houdbaarheid pensioenen*

4. Verwezenlijk een hoog niveau van werkgelegenheid en onderneem daar-

- voor wanneer nodig omvattende arbeidsmarkthervormingen zoals overeengekomen in de Europese werkgelegenheidsstrategie en in overeenstemming met de globale richtsnoeren.
5. Zorg dat pensioenstelsels, met name regelingen voor vervroegde uittreding en arbeidsongeschiktheid, en de samenwerking ervan met de belasting- en sociale zekerheidsstelsels, doeltreffende prikkels bieden voor de arbeidsdeelname van oudere werknemers; dat werknemers niet worden aangemoedigd om vervroegd met pensioen te gaan en er nadelen van ondervinden dat zij na de normale pensioengerechtigde leeftijd blijven doorwerken; en dat pensioenstelsels geleidelijke pensionering vergemakkelijken.
6. Hervorm pensioenstelsels op een adequate wijze rekening houdend met de algemene doelstelling om de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op lange termijn te handhaven. Op zijn beurt dient de houdbaarheid van

de pensioenstelsels vergezeld te gaan van een verantwoord begrotingsbeleid, en dient zonodig de overheids-schuld verminderd te worden. Daartoe kunnen ook speciale reservefondsen opgezet worden.

7. Zorg ervoor dat in de pensioenstelsels en bij hun eventuele hervorming een billijke verdeling wordt gevonden tussen actieven en gepensioneerden door enerzijds de lastendruk voor de actieven niet te veel te laten stijgen en anderzijds door aan gepensioneerden een toereikend pensioen te garanderen.
8. Verzeker door een adequaat toezicht en een verantwoord beheer dat pensioenfondsen met de benodigde efficiëntie, toegankelijkheid, overdraagbaarheid en veiligheid pensioenen verschaffen.

*Modernisering van pensioenstelsels om te kunnen inspelen op de behoeften van de economie, de samenleving en het individu*

9. Stem de pensioenstelsels af op de eisen van flexibiliteit en zekerheid op de arbeidsmarkt en zie, met in acht-neming van de samenhang van de be-lastingstelsels van de lidstaten, erop toe dat arbeidsmarktmobiliteit bin-nen en tussen lidstaten en afwijken-de arbeidssituaties niet tot een buitensporig verlies van pensioenrech-

ten leiden en de pensioenstelsels arbeid als zelfstandige niet ontmoedigen.

10. Herzie de pensioenstelsels om gelijke behandeling tussen mannen en vrouwen te verzekeren met inacht-neming van de relevante EU-wetge-ving.
11. Maak de pensioenstelsels transpa-ranter en beter voorspelbaar en zorg dat ze zich aan veranderende om-standigheden kunnen aanpassen. Stel betrouwbare en begrijpelijke informatie beschikbaar over de toe-komstverwachtingen van de pensi-oenstelsels op lange termijn, met in-begrip van prognoses betreffende de gevolgen van demografische, socia-le en economische veranderingen en het effect van geplande beleidsmaat-regelen op de resultaten van de pensi-oenstelsels, met name met betrek-king tot de te verwachten ontwikke-ling van uitkeringsniveaus en pre-miepercentages. Verbeter de metho-dologische basis voor een efficiënt toezicht op de pensioenhervormin-gen en het pensioenbeleid.

Bron: Joint report of the Social Protection Committee and the Economic Policy Committee on objectives and working methods in the area of pensions: applying the open method of co-ordination, Brussel, 23 november 2001.

---

Om de voortgang in de richting van deze doelstellingen te bepalen dienen indicatoren ontwikkeld te worden. Dit maakt het mogelijk de prestaties van de lidstaten met elkaar te vergelijken en goede praktijken voor het voetlicht te brengen. Het EPC heeft de opdracht gekregen om indicatoren te ontwikkelen omtrent de lange termijn financiële houdbaarheid, en eventuele model-simulaties op te stellen die de lidstaten in dit verband zouden moeten uitvoeren; het SPC heeft opdracht gekregen indicatoren te ontwikkelen omtrent de

toereikendheid van pensioenen en de modernisering van de pensioenstelsels<sup>24</sup>.

Tot slot worden de lidstaten opgeroepen om vóór september 2002 de eerste nationale rapportages te presenteren en bij de opstelling daarvan ook de sociale partners te betrekken. In deze nationale rapportages geven de lidstaten aan wat hun beleid met betrekking tot de pensioenen is en welke prioriteiten hierin gesteld worden, daarbij rekening houdend met de bovengenoemde elf gezamenlijke doelstellingen. De Commissie wordt opgeroepen om samen met de Raad op basis van de nationale rapportages de voortgang naar de gezamenlijke doelstellingen te evalueren en goede voorbeelden en innovatieve benaderingen te identificeren. De Commissie en de Raad worden samen opgeroepen om voor de nodige coherentie met andere coördinatieprocedures te zorgen en een gezamenlijk rapport voor te bereiden voor de voorjaarsbijeenkomst van de Europese Raad in 2003.

De Europese Raad van Laken (14 en 15 december 2001) heeft de door het EPC en SPC voorgestelde opencoördinatieprocedure en het daarbij behorende tijdspad goedgekeurd<sup>25</sup>.

*Kanttekeningen bij de invulling van de opencoördinatiemethode pensioenen*

Open coördinatie kan met het oog op de toereikendheid van de ouderdagvoorziening om twee redenen nuttig zijn:

- de lidstaten kunnen elkaar hiermee informeren over en aanspreken op aanpassing van hun pensioenstelsels en daarbij met name de houdbaarheid van hun wettelijke pensioenstelsels vergelijken;
- de lidstaten kunnen elkaar hiermee informeren over de modernisering van hun pensioenstelsel en daarbij met name de vraag aan de orde stellen welke aanpassingen nodig zijn om enerzijds te bewerkstelligen dat mensen langer blijven werken en meer investeren in eigen kennis en vaardigheden, en anderzijds meer rekening te houden met de behoefte aan meer keuzevrijheid binnen collectieve arrangementen.

Open coördinatie moet de diversiteit van pensioenstelsels in de EU respecteren. Er dient rekening te worden gehouden met de eigenheid van de pensioenstelsels in de verschillende lidstaten. Afstemming op pensioengebied dient met name informatie-uitwisseling en het ontwikkelen van gemeenschappelijke beleidsoriëntaties en uitdrukkelijk niet het harmoniseren van de pensioenstelsels. De opencoördinatiemethode is dan ook het juiste instrument voor de beoogde afstemming op pensioengebied.

24 In het kader van de Europese strategie voor armoede en sociale uitsluiting is door de Raad een set van door het SPC ontwikkelde indicatoren overeengekomen om de voortgang naar de gemeenschappelijke beleidsoriëntaties te bepalen (Tweede Kamer, vergaderjaar 2001-2002, 21 501-18, nr. 158; Commonly agreed EU indicators for Social Inclusion. Joint Report of the Indicators subgroup of the Social Protection Committee).

25 Conclusies van het voorzitterschap, Europese Raad van Laken, 14 en 15 december 2001, punt 30.

### *Houdbaarheid wettelijke pensioenstelsels*

In hoofdstuk 2 is geconstateerd dat een aantal lidstaten door aanpassing van de regelgeving op het gebied van de wettelijke pensioenen – met name wat de indexeringsvoorwaarden en de aanspraken betreft – tracht de toekomstige budgettaire consequenties van de vergrijzing te beperken. Daarbij zijn twee aandachtspunten van belang.

Ten eerste de toereikendheid van de wettelijke pensioenen. Krachtens het Verdrag heeft de EG tot taak een hoog niveau van sociale bescherming te bevorderen (EG art. 2). De lidstaten hebben zich op de Europese Raden van Lissabon en Nice gecommitteerd aan het bestrijden van sociale uitsluiting en armoede<sup>26</sup>. Aan ouderen moet een acceptabele levensstandaard geboden worden die hun in staat stelt actief deel te nemen aan het maatschappelijk leven.

Ten tweede, en hiermee nauw samenhangend, de eventuele flankerende maatregelen die erop gericht zijn om voor ouderen inkomstenbronnen naast hun wettelijk pensioen te creëren. Te denken valt hierbij aan aanvullende arbeidspensioenen en levensverzekeringen.

Meer in het algemeen kan gestreefd worden naar een gemeenschappelijke beleidsoriëntatie gericht op een goede verdeling van de risico's (demografisch, politiek, financieel) waarmee pensioenstelsels te maken krijgen. In dit kader kan gewezen worden op het belang van aanvullende pensioenvoorzieningen naast het wettelijk pensioen zoals in het Nederlandse en Deense pensioenstelsel. Voorkomen moet worden dat ouderen wat hun inkomen betreft te veel afhankelijk worden van toezeggingen met betrekking tot de wettelijke pensioenen, die door de vergrijzing onder druk komen, maar ook dat hun inkomen te veel afhankelijk wordt van de beleggingsresultaten op financiële markten, waarvoor kapitaalgedekte stelsels door de vergrijzing gevoeliger zullen worden.

In dit kader is ook de efficiëntie van de pensioenfondsen in de tweede pijler van belang (zie ook doelstelling 8 in het kader op p. 66). De efficiëntie in de tweede pijler is met name gebaat bij een maximale beleggingsvrijheid met het oog op het behalen van een optimaal rendement. Dit pleit voor het toepassen van kwalitatieve beginselen bij het toezicht op de beleggingen van pensioenfondsen, zoals ook naar voren gebracht door de Europese Commissie in haar voorstel voor een Europese richtlijn voor bedrijfspensioenfondsen<sup>27</sup>. Dit in tegenstelling tot de kwantitatieve beleggingsrestricties, waar sommige EU-lidstaten een voorkeur voor hebben.

---

26 Zie hiervoor de Notitie van de Minister van Sociale Zaken aan de Tweede Kamer over het Comité voor de sociale bescherming, Tweede Kamer, 2000-2001, 21 501-18, nr. 148, pp. 5, 6 en 10.

27 Zie: Europese Commissie, *Voorstel voor een richtlijn betreffende de werkzaamheden van instellingen voor bedrijfspensioenvoorziening*, Brussel 11.10.2000, COM (2000)507, artikel 13.

### *Modernisering pensioenstelsels*

Daarnaast is informatie-uitwisseling van belang en nuttig vanwege de gemeenschappelijke uitdagingen waar de lidstaten voor staan: deze raken aan het hoofddoel van het opvangen van de budgettaire gevolgen van de vergrijzing met name het bewerkstelligen van een zodanige inrichting van de sociale bescherming dat enerzijds de arbeidsdeelname wordt verhoogd en anderzijds voldoende rekening wordt gehouden met de behoefte van burgers aan meer keuzemogelijkheden in de collectieve arrangementen. Bij deze informatie-uitwisseling kan ook geput worden uit de ervaringen die in Nederland opgedaan zijn bij de modernisering van het pensioenstelsel<sup>28</sup>.

Hierbij is wel van belang de bestaande verantwoordelijkheidsverdeling in de pensioenstelsels te respecteren: de sociale partners dragen de primaire verantwoordelijkheid voor de inhoud van de arbeidspensioenen; de overheid draagt de verantwoordelijkheid voor de wettelijke pensioenen. De rol van de overheid is op het terrein van de arbeidspensioenen in beginsel beperkt tot het formuleren van algemene waarborgen, de fiscale begeleiding en eventueel derdenbinding (verplichte deelname)<sup>29</sup>.

Op basis van deze uitgangspunten kan geconstateerd worden dat de mededeling van de Commissie en het gezamenlijk rapport van EPC en SPC voor open coördinatie op pensioengebied interessante elementen bevat waarbij een zeker evenwicht is gevonden tussen sociale en financiële doelstellingen. Het is daarbij wel van belang deze opencoördinatieprocedures goed in te passen binnen de andere elementen van de economische coördinatie en zoveel mogelijk overlap te voorkomen. Tussen de doelstelling de wettelijke pensioenen betaalbaar te houden, en de meer algemene doelstelling om de budgettaire gevolgen van de vergrijzing adequaat op te vangen bestaat bijvoorbeeld een nauwe samenhang. Daarnaast dient de modernisering van de pensioenstelsels in het licht gezien te worden van de voorgestane brede aanpak voor de verhoging van de arbeidsdeelname. De open coördinatie op het gebied van pensioenen dient daarom nauw aan te haken bij de afstemming van het begrotings- en werkgelegenheidsbeleid van de lidstaten, en de daarin overeengekomen doelstellingen en evaluaties.

28 Zie hiervoor: Ministerie van Sociale Zaken en Stichting van de Arbeid, *Evaluatie Convenant inzake arbeidspensioenen*, Den Haag 2001 en SER-onderzoeksrapport *Pensioenkaart Nederland. Stand van zaken 1999 en vergelijking met de pensioenkaart Nederland van 1987*, Den Haag 2000.

29 Zie hierover: SER-advies, *Nieuwe Pensioenwet*, pp. 38 en 39, publicatienr. 01/06, hfst. 2.3.

### 3.4 Voorstellen gemeenschappelijk beleid ten aanzien van arbeidsimmigratie

#### *Inleiding*

De Europese Commissie heeft op 11 juli jl. een ontwerprichtlijn aangenomen betreffende de voorwaarden voor binnenkomst en verblijf van derdelanders met het oog op het verrichten van betaald en zelfstandig werk<sup>30</sup>. Tevens heeft de Commissie in een mededeling voorstellen gedaan voor open coördinatie op het terrein van het immigratiebeleid<sup>31</sup>. Het voorstel voor een richtlijn betreffende de voorwaarden voor binnenkomst en verblijf van derdelanders is een uitwerking van een besluit van de Europese Raad van Tampere<sup>32</sup>.

Volgens de Commissie moet – gezien de vergrijzing – het gebruik van legale kanalen voor de toelating van derdelanders op de arbeidsmarkt van de lidstaten opnieuw worden onderzocht. Hierbij zou ook gekeken moeten worden naar de potentieel schadelijke gevolgen van een ‘brain drain’ uit de landen van herkomst.

In het onderstaande worden de voorstellen van de Commissie kort besproken en vervolgens van commentaar voorzien.

#### *Voorstellen van de Commissie met betrekking tot harmonisatie voorwaarden toegang en verblijf*

De Commissie beoogt met haar voorstel de vaststelling van gemeenschappelijke definities, criteria en procedures inzake toegang en verblijf van onderdanen van derde landen met het oog op arbeid in loondienst of zelfstandige economische activiteiten. De voorgestelde invoering van één nationale aanvraagprocedure zal volgens de Commissie bijdragen tot het vereenvoudigen en harmoniseren van de uiteenlopende regels die momenteel in de lidstaten van toepassing zijn. De richtlijn is niet bedoeld om een onvoorwaardelijk recht voor onderdanen van derde landen op immigratie in te voeren.

Een belangrijk element van het voorstel van de Commissie is om het in de meeste lidstaten gebruikte tweeledig stelsel van verblijfsvergunning en arbeidsvergunning te vervangen door een gecombineerde titel waarbij zowel verblijf als arbeid wordt toegestaan binnen één administratief besluit: de ‘verblijfsvergunning-werknemer’ (resp. de ‘verblijfsvergunning-zelfstandige’). Daarnaast bevat het voorstel regels voor de verblijfsvergunning van specifieke groepen (seizoenarbeiders, grensarbeiders, binnen de vennootschap overgeplaatste personen, stagiaires, au pairs).

---

30 Voorstel voor een Richtlijn van de Raad betreffende de voorwaarden inzake toegang en verblijf van onderdanen van derde landen met het oog op arbeid in loondienst en economische activiteiten als zelfstandige, COM(2001)386, Brussel 11.7.2001.

31 Mededeling over een opencoördinatiemethode voor het communautaire immigratiebeleid, COM(2001) 387, Brussel 11.7.2001.

32 Conclusies Europese Raad van Tampere, 14 en 15 oktober 1999, punt 20.

De harmonisatie van de toelatings- en verblijfsvoorwaarden omvat naast de invoering van een gecombineerde titel ook de stroomlijning van de procedure op basis waarvan vastgesteld kan worden dat er geen prioriteitsgenietend aanbod in de EU voorhanden is, of in geval van zelfstandigen, dat zij een positieve bijdrage leveren aan de welvaart in het beoogde aankomstland en over voldoende financiële middelen bezitten.

Het voorstel van de Commissie garandeert aan houders van een verblijfsvergunning-werknemer op een aantal terreinen een gelijke behandeling als burgers van de Unie. Het betreft hier onder meer arbeidsvoorwaarden, toegang tot beroepsopleidingen, erkenning van diploma's, sociale zekerheid, openbare huisvesting en vrijheid van vereniging. Voor een verblijfsvergunning met een beperkte duur kunnen beperkingen worden opgelegd met betrekking tot het recht tot het volgen van een beroepsopleiding of tot toegang van de door de overheid gefinancierde huisvesting. Deze voorstellen passen binnen een pakket van wetgevingsvoorstellen die de positie van legaal in de Gemeenschap verblijvende derdelanders moeten verbeteren<sup>33</sup>.

De lidstaten behouden volgens dit voorstel de bevoegdheid om onder omstandigheden economische migratie te beperken of vergunningen te weigeren.

*Het voorstel van de Europese Commissie voor open coördinatie op het gebied van immigratie*

Ter aanvulling en ondersteuning van de bovengenoemde wetgeving – die de kern van het beleid wordt genoemd – stelt de Commissie ook afstemming van beleid tussen de lidstaten in de vorm van open coördinatie voor. Het belangrijkste onderdeel daarvan zijn meerjarenrichtsnoeren voor de Unie, vergezeld van specifieke tijdsschema's om de doelstellingen te bereiken. Deze richtsnoeren worden – met inachtneming van regionale verschillen – vervolgens in nationale actieplannen vertaald. Aan de hand hiervan kan ten slotte de implementatie van het beleid beoordeeld worden.

De commissie stelt richtsnoeren voor op de volgende beleidsterreinen:

- beheer van migratiestromen;
- toelating van economische migranten;
- partnerschap met derde landen;
- integratie van derdelanders.

Voor de toelating van economische migranten stelt de Commissie het volgende richtsnoer voor: 'Vaststelling van een samenhangend en doorzichtig beleid alsmede van procedures voor de openstelling van de arbeidsmarkt voor derdelanders in het kader van de Europese werkgelegenheidsstrategie'. Met

<sup>33</sup> Zie voor een overzicht: de Regeringsnotitie, *Het Nederlands standpunt over het communautair immigratiebeleid*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2001-2002, 19 637, 616, pp. 42-44.



name zouden de lidstaten ervoor moeten zorgen dat nationale wetgeving van kracht is of is goedgekeurd, welke voorziet in duidelijke en doorzichtige procedures voor de selectie van verzoeken van derdelanders om toegang tot de arbeidsmarkt.

Het voorgestelde richtsnoer met betrekking tot het partnerschap met derde landen houdt in dat migratievraagstukken worden opgenomen in de betrekkingen met derde landen, en met name met de landen van herkomst. Het doel hiervan is om het positieve effect van migratie voor het land van herkomst zo groot mogelijk te maken en negatieve effecten (met name de 'brain drain') tegen te gaan. Zo zouden migranten op verschillende manieren aangemoedigd kunnen worden hun banden met het land van herkomst te onderhouden en te ontwikkelen.

#### *Kanttekeningen bij voorstellen Europese Commissie*

In hoofdstuk 2 van dit advies is geconstateerd dat migratie in het algemeen geen oplossing voor vergrijzing biedt. Om de afname van de groei van de bevolking en de verschuiving in de leeftijdsopbouw van de bevolking blijvend te compenseren zijn steeds meer migranten nodig, wat uiteindelijk tot absurde aantallen leidt. Bovendien moet rekening gehouden worden met de publieke kosten van migratie.

Er is echter ook gesignaleerd dat door de afname van de groei van de beroepsbevolking de knelpunten op specifieke sectoren van met name de bovenkant van de arbeidsmarkt zullen toenemen<sup>34</sup>. De ambitie van de Europese Raad van Lissabon om de EU koploper van de kenniseconomie te maken, komt hierdoor in gevaar.

Voor een adequate oplossing van deze knelpunten zal ten eerste gezocht moeten worden binnen het bestaande prioriteitsgenietend aanbod in Nederland en de EU, en binnen het aanbod uit de kandidaat-lidstaten. Mocht er geen prioriteitsgenietend aanbod aanwezig zijn, dan kunnen mensen van buiten de EU geworven worden. Gegeven de gevolgen van de vergrijzing voor de arbeidsmarkt en de ambities op het terrein van de kenniseconomie, is het van belang dat er snelle en heldere procedures zijn waarmee vastgesteld kan worden of er prioriteitsgenietend aanbod aanwezig is en in welke gevallen er geen individuele beoordeling hoeft plaats te vinden. De betrokkenheid van sociale partners, met name op sectoraal niveau, verdient daarbij de aandacht<sup>35</sup>.

In zijn advies *Arbeidsmobiliteit in de EU* heeft de SER op bepaalde uitvoeringsproblemen betreffende signalering van prioriteitsgenietend aanbod in de EU

---

34 Zie ook de kabinetsnota *Knelpunten op de arbeidsmarkt en arbeidsmigratie*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2001-2002, 28 026, nr.1, p. 9; en de Regeringsnotitie, *Het Nederlands standpunt over het communautair immigratiebeleid*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2001-2002, 19 637, 616, p. 13.

35 Vergelijk SER-advies, *Arbeidsmobiliteit in de EU*, publicatienr. 01/04, Den Haag 2001, p. 98.

gewezen<sup>36</sup>. De voorstellen van de Europese Commissie voor de vereenvoudiging en uniformering van de procedure om in de EU beschikbaar arbeidsaanbod te vinden, bevatten dan ook interessante elementen.

Het voorstel om aan werknemers uit de kandidaat-lidstaten waarmee onderhandelingen gevoerd worden, een bepaalde prioritaire status toe te kennen strookt met de aanbeveling van de raad in bovengenoemd advies.

Ook het voorstel voor een gecombineerde arbeids- en verblijfsvergunning verdient nadere overweging; het schept meer duidelijkheid voor werknemers uit derde landen en het kan tot minder administratieve last voor werkgevers leiden<sup>37</sup>. Tot slot is op te merken dat de SER voorstaat om de rechten van derdelanders meer in overeenstemming te brengen met die van EU-burgers<sup>38</sup>.

Gegeven enerzijds het feit dat meerdere lidstaten een selectief immigratiebeleid voeren dan wel overwegen en anderzijds het streven om aan derdelanders die legaal en langdurig in een lidstaat verblijven het recht op vrij verkeer toe te kennen, ligt het voor de hand dat lidstaten elkaar regelmatig informeren over arbeidsmigratie uit derde landen<sup>39</sup>. Daartoe kan open coördinatie op migratiebeleid nuttig zijn. Ook vanwege de afspraken gemaakt in het Verdrag van Amsterdam en op de Europese Raad van Tampere is een zekere harmonisering van het migratiebeleid gewenst.

Bij de voorgestelde richtsnoeren van de Europese Commissie betreffende de toelating van economische migranten en het beheer van migratiestromen zijn echter de nodige kanttekeningen te plaatsen. De richtsnoeren gaan uit van de aanname dat een meer door het arbeidsaanbod gestuurd migratiebeleid, bijvoorbeeld door het hanteren van een punten- of quotasysteem, tot een vermindering van de druk op andere migratiekanalen (asiel- en illegale migratie) zal leiden. De juistheid van deze aanname kan betwijfeld worden. De vraag is namelijk of mensen die in een punten- of quotasysteem om wat voor reden dan ook zijn afgewezen, toch niet via andere manieren de beoogde lidstaat van de EU zullen binnenkomen.

36 SER-advies, *Arbeidsmobiliteit in de EU*, op.cit., p. 104.

37 De Nederlandse regering overweegt een verdere stroomlijning en versnelling van de procedures van tewerkstellingsvergunningen, zie de Regeringsnotitie, *Het Nederlands standpunt over het communautair immigratiebeleid*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2001-2002, 19 637, 616, p. 38.

38 SER-advies, *Arbeidsmobiliteit in de EU*, op.cit., Den Haag 2001, p. 103.

39 Zie voor een overzicht van de beleidsvoornemens en de discussie over arbeidsmigratie in andere lidstaten: Regeringsnotitie, *Het Nederlands standpunt over het communautair immigratiebeleid*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2001-2002, 19 637, 616, pp. 32 en 33, 45-47.



## 4. Standpunt van de raad

### 4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk formuleert de raad zijn standpunt over de problematiek van de vergrijzing in de EU. Daarmee beantwoordt hij de vragen die het kabinet hem met de adviesaanvraag voorlegt. Deze vragen hebben betrekking op (zie hoofdstuk 1):

- het maken van een beoordeling van de stappen die de Europese Raad in Stockholm gezet heeft om de EU voor te bereiden op de gevolgen van de vergrijzing;
- de nadere invulling van deze stappen;
- de rol van arbeidsmigratie in het kader van vergrijzing.

De structuur van dit hoofdstuk is als volgt. In paragraaf 2 schetst de raad het kader vanwaaruit bovenstaande vragen beantwoord worden. In paragraaf 3 staan de stappen waartoe de Europese Raad van Stockholm besloten heeft centraal. De raad doet hierin suggesties voor nadere invulling van het beleid op het terrein van de houdbaarheid van de openbare financiën, het werkgelegenheidsbeleid, de coördinatie van pensioenen. Paragraaf 4 gaat in op de rol van arbeidsmigratie.

### 4.2 Advieskader

#### *Ernst van de problematiek*

De vergrijzing van de bevolking heeft mogelijk belangrijke sociaal-economische gevolgen voor de arbeidsmarkt, de inkomensverhoudingen, de solidariteit tussen en binnen generaties, de economische structuur, en de arbeidsproductiviteit.

De demografische ontwikkelingen zullen leiden tot een toename van vergrijzingerelateerde uitgaven waardoor er een druk op de openbare financiën zal ontstaan. In het bijzonder is onder de huidige regelgeving een toename te verwachten van de publieke uitgaven voor wettelijke pensioenen en zorg. Deze ontwikkeling zal zich in alle lidstaten van de EU en, voorzover is na te gaan, ook in de kandidaat-lidstaten in de eerste helft van deze eeuw in meer of mindere mate voordoen.

Op basis van cijfers verzameld door het Comité voor de economische politiek van de EU mag ervan uitgegaan worden dat onder de huidige regelgeving de

vergrijzingerelateerde uitgaven in de eerste helft van deze eeuw met minimaal gemiddeld zes procentpunt bbp zullen stijgen in de EU15. De stijging van de vergrijzingerelateerde uitgaven in Nederland ligt boven het EU-gemiddelde. Wel kan Nederland, in tegenstelling tot de meeste andere lidstaten, met name vanwege de belastinginkomsten vanuit de aanvullende pensioenuitkeringen, rekenen op een toename van de vergrijzingerelateerde belastinginkomsten.

Het is van het grootste belang dat de door de nationale onderzoeksinstituten te verzamelen gegevens ook in de toekomst realistisch zijn en dat de vergelijkbaarheid van de uitkomsten steeds geloofwaardig is.

De raad constateert dat met name over de specifieke invloed van de vergrijzing op de kosten van gezondheidszorg nog veel onzekerheden bestaan en dat deze onzekerheden met name gelden ten aanzien van de totale kostenontwikkeling. Op dit terrein is er meer behoefte aan meer longitudinaal en internationaal vergelijkend onderzoek, waarbij informatie-uitwisseling tussen de daarbij betrokken ministeries en onderzoeksbureaus in de lidstaten een nuttige rol zou kunnen spelen. Daarop vooruitlopend acht de raad het wenselijk dat de lidstaten zich via de route van informatie-uitwisseling voorbereiden om de gevolgen van vergrijzing in de gezondheidszorg op te vangen<sup>1</sup>.

Het is van belang dat de lidstaten een gezamenlijke visie ontwikkelen voor het opvangen van de gevolgen van de vergrijzing en hiertoe tijdig maatregelen nemen. Met name de noodzakelijk geachte verhoging van de arbeidsdeelname vereist een brede, toekomstgerichte aanpak waarbij de vergrijzing niet los wordt gezien van andere maatschappelijke 'megatrends' als internationalisering, informatisering en met name de individualisering<sup>2</sup>.

De raad is ervan overtuigd dat lidstaten zich door tijdig maatregelen te nemen adequaat kunnen voorbereiden op de budgettaire gevolgen van de vergrijzing. Daartoe kan een combinatie van instrumenten worden ingezet.

Lidstaten kunnen met name:

- hun overheidsschuld verder terugdringen waardoor rentelasten worden vrijgespeeld en er meer ruimte komt op de begroting om de stijging van de vergrijzingerelateerde uitgaven op te vangen;

---

1 In dit verband heeft de raad met interesse kennisgenomen van het besluit van de Europese Raad van Laken in dezen (Conclusies van het voorzitterschap, Europese Raad van Laken, 14 en 15 december 2001, punt 30) en de mededeling van de Europese Commissie over de gezondheidszorg voor ouderen (Europese Commissie, *The future of health care and care for the elderly: guaranteeing accessibility, quality and financial viability*, COM(2001)723, Brussel, 05.12.2001).

2 Zie voor deze megatrends: SER-advies, *Sociaal-economisch beleid 2000-2004*, publicatienr. 00/08, p. 33 e.v., Den Haag 2000; CSED-SER-rapport, *Levensloopbanen: gevolgen veranderende arbeidspatronen*, pp. 17-23, Den Haag 2001.

- de arbeidsdeelname vergroten waardoor een groter draagvlak ontstaat om de stijging van de vergrijzingerelateerde uitgaven te financieren;
- een groter beroep doen op de inkomenssolidariteit tussen ouderen door verbreding van de belastinggrondslag;
- de regelgeving voor sociale bescherming aanpassen waardoor de stijging van de vergrijzingerelateerde uitgaven beheerst wordt.

Tijdige inzet van bovengenoemde instrumenten voorkomt dat de vergrijzingslasten doorgeschoven worden naar volgende generaties in de vorm van een hogere overheidsschuld of in de vorm van hogere belastingen en premies voor werkenden en bedrijven en dat gewekte verwachtingen of toegekende rechten in het geding komen.

#### *Uitgangspunten EU-beleid*

Volgens de raad biedt het EG-Verdrag enerzijds voldoende garanties om te voorkomen dat lidstaten de vergrijzingslasten afwentelen op de EG of op andere lidstaten en biedt het Verdrag anderzijds voldoende mogelijkheden om de lidstaten aan te sporen tijdig maatregelen te nemen om de vergrijzingslasten op een adequate manier op te vangen. Om de monetaire stabiliteit niet in gevaar te brengen zijn de lidstaten volkenrechtelijk gebonden aan het vermijden van buitensporige tekorten. De afspraken over de coördinatie van het sociaal-economisch beleid bieden lidstaten de mogelijkheid elkaar aan te spreken op de voortgang bij de adequate voorbereiding op de toekomstige budgettaire druk.

De raad is van mening dat de lidstaten zelf moeten beslissen hoe en in welke mate bovengenoemde instrumenten worden ingezet om de vergrijzingsdruk op de openbare financiën adequaat op te vangen. De uitgangssituatie van de overheidsfinanciën, de te verwachten demografische druk en de institutionele omstandigheden in de lidstaten bepalen welke combinatie van instrumenten het meest geschikt is. Dit neemt volgens de raad niet weg dat EU-beleid van toegevoegde waarde kan zijn voor de lidstaten om zich voor te bereiden op de gevolgen van de demografische ontwikkeling. Dit kan op twee manieren.

Ten eerste kunnen de lidstaten zich binden aan gemeenschappelijke afspraken en doelstellingen. Een adequate voorbereiding op de vergrijzing vereist een langetermijnhorizon. Het is daarom niet alleen van belang dat de lidstaten tijdig maatregelen nemen maar ook dat deze duurzaam zijn. Voor de continuïteit van beleid kan zelfbinding van de lidstaten in enigerlei vorm niet alleen behulpzaam maar zelfs noodzakelijk zijn.

De tweede manier waarop het EU-beleid van toegevoegde waarde kan zijn is door informatie-uitwisseling en vergelijking van prestaties. Hiermee kunnen lidstaten aangespoord worden toereikende maatregelen te nemen en van elkaars ervaringen en aanpak leren.

### 4.3 Beoordeling en invulling EU-beleid

Op basis van de aard en omvang van de problematiek en de uitgangspunten voor EU-beleid formuleert de raad in deze paragraaf een aantal aanbevelingen met betrekking tot de invulling van het Europees beleid, zoals afgesproken op de Europese Raad van Stockholm.

#### *Besluiten Europese Raad van Stockholm als vertrekpunt voor een integrale aanpak*

De Europese Raad van Stockholm heeft een drietal wegen aangegeven waarlangs lidstaten zich kunnen voorbereiden op de budgettaire gevolgen van de vergrijzing: door verhoging van de arbeidsparticipatie, door vermindering van de overheidsschuld<sup>3</sup> en door aanpassing van de stelsels voor sociale bescherming, inclusief de pensioenstelsels. Volgens de raad zijn dit de juiste wegen.

De raad is tevens van mening dat de Europese Raad van Stockholm de juiste instrumenten aangereikt heeft om de lidstaten te helpen de arbeidsparticipatie te verhogen, de schuld te verminderen en de stelsels voor sociale bescherming aan te passen. Met betrekking tot de verhoging van de arbeidsparticipatie stelt de Europese Raad gezamenlijke langetermijndoelstellingen voor. Regelmatige toetsing van de langetermijnhoudbaarheid van de overheidsfinanciën moet bijdragen tot een vermindering van de overheidsschuld. Open coördinatie op het terrein van de pensioenen stelt de lidstaten in staat te leren hoe de stelsels van sociale bescherming het beste aan te passen.

De door de Europese Raad aangegeven wegen voor de voorbereiding op de vergrijzing en de daarbij behorende instrumenten op EU-niveau laten voldoende ruimte en verantwoordelijkheid bij de lidstaten om de voor hun geschikte combinatie van beleidsinstrumenten te kiezen.

#### *Belang integrale aanpak*

Het is nu zaak een goede invulling te geven aan de besluiten genomen door de Europese Raad van Stockholm, inclusief de Europese afspraken en coördinatie met betrekking tot bovengenoemde instrumenten. De raad benadrukt daarbij het belang van een integrale aanpak die zowel in de inhoud van het beleid als in de procedures tot uiting moet komen.

In de eerste plaats kan een integrale aanpak waarborgen dat de lidstaten adequate voorbereidingen treffen om de budgettaire gevolgen van de vergrijzing

---

3 Het kroonlid Kolnaar is van mening dat het vrijspelen van rentelasten door afbouw van de overheidsschuld niet de aangewezen weg is om de gevolgen van de vergrijzing op te vangen. Het vrijspelen van rentelasten leidt niet tot de met het oog op de vergrijzing benodigde verhoging van de productcapaciteit van de economie. Het antwoord moet eerst en vooral worden gezocht in een verhoging van zowel de arbeidsparticipatie als de arbeidsproductiviteit. Met het creëren van een financieringsoverschot – en daarmee met schuldreductie – moet gewacht worden tot het moment dat de vergrijzing toeslaat.

op te vangen, waarbij voluit recht wordt gedaan aan hun beleidsvrijheid om een geschikte combinatie van beleidsinstrumenten te kiezen die past bij hun uitgangssituatie en toekomstige vergrijzingsdruk. Hierbij moet wel aangetekend worden dat met name lidstaten met een hoge schuldenlast gebonden zijn aan de afspraak in het kader van het Stabiliteits- en Groeipact hun schuldenlast snel terug te brengen.

In de tweede plaats is een integrale aanpak volgens de raad ook wenselijk gezien de nauwe samenhang tussen enerzijds de arbeidsmarkt en anderzijds de sociale zekerheid en oudedagsvoorziening. Deze samenhang pleit voor een brede inhoudelijke aanpak bij het streven mensen langer aan het werk te houden en hen te stimuleren meer te investeren in kennis en vaardigheden. Ten derde maakt een integrale aanpak het in de zienswijze van de raad mede mogelijk om bij de voorbereiding op de vergrijzingskosten een goed evenwicht te vinden tussen financiële en sociale doelstellingen. Enerzijds vereist het behoud van de sociale functie van de wettelijke zorg en oudedagsvoorzieningen een robuuste financiering. Anderzijds vereist een robuuste financiering maatschappelijk draagvlak en een evenwichtige verdeling van de lasten tussen werkenden en niet-werkenden en tussen oude en nieuwe generaties. Hiermee moet met name in de open coördinatie op pensioengebied rekening worden gehouden.

Uitgaande van de aanbevolen integrale aanpak stelt de raad in het onderstaande een nadere uitwerking voor van de door de Europese Raad van Stockholm aangereikte drie instrumenten waarmee de EU en de lidstaten zich kunnen voorbereiden op de gevolgen van de vergrijzing.

#### *1. Toetsing langetermijnhoudbaarheid overheidsfinanciën: stel de stabiliteits- en convergentieprogramma's van de lidstaten centraal*

Jaarlijkse rapportage van de lidstaten over de langetermijnhoudbaarheid van de overheidsfinanciën in de stabiliteits- en convergentieprogramma's is volgens de raad om verschillende redenen van belang:

- het geeft burgers meer inzicht in de langetermijnhoudbaarheid van de pensioentoezeggingen en de wettelijke zorg;
- het maakt het mogelijk om te beoordelen of de lidstaten bij het bepalen van hun doelstellingen voor het saldo van de overheidsfinanciën op de middellange termijn in voldoende mate rekening houden met de vergrijzingskosten op lange termijn;
- het geeft de lidstaten de mogelijkheid elkaar aan te spreken op de vorderingen die worden gemaakt bij de voorbereiding op de budgettaire gevolgen van vergrijzing;
- het geeft de lidstaten de gelegenheid om met elkaar in gesprek te raken over de wijze waarop zij zich het beste kunnen voorbereiden op de vergrijzing;
- het biedt de mogelijkheid tot een bepaalde mate van zelfbinding voor de lidstaten;



- en het biedt ten slotte de mogelijkheid tot een integrale behandeling en evaluatie van de maatregelen die de lidstaten genomen hebben op het terrein van schuldreductie, draagvlakvergroting en aanpassing van de regelgeving van wettelijke pensioenen en zorg.

De raad is van mening dat de beoordeling van de begrotingsvoornemens van de lidstaten in het licht van de langetermijnhoudbaarheid van de overheidsfinanciën een integraal en gelijkwaardig onderdeel moet vormen van de beoordeling door de Ecofin-Raad van de convergentie en stabiliteitsprogramma's. De beoordeling van de begrotingsvoornemens tegen de achtergrond van de lange termijn budgettaire gevolgen van vergrijzing zou dus eventueel aanleiding moeten geven om lidstaten officieel te waarschuwen en te vragen corrigerende acties te ondernemen.

Bij de voorbereiding van de evaluatie en de toetsing van de stabiliteitsprogramma's door de Ecofin-Raad is het belangrijk dat de Commissie en het Economisch en Financieel Comité (EFC) de nodige aandacht schenken aan het realisme en de consistentie van de veronderstellingen die de lidstaten hantieren in hun rapportage over de budgettaire gevolgen van vergrijzing. Ook is het van belang dat zij daarbij rekening houden met de evaluatie van de verschillende doelstellingen die de Sociale Raad gemaakt heeft in het kader van het werkgelegenheidsbeleid en de pensioencoördinatie en de aanbevelingen die hierover in de globale richtsnoeren voor het beleid zijn opgenomen. Het is tot slot belangrijk dat het EPC de berekingen van lidstaten met betrekking tot de toekomstige vergrijzingsanalyse onderwerpt aan een gevoeligheidsanalyse, waarbij ook rekening wordt gehouden met pessimistische vooronderstellingen ten aanzien van de demografische ontwikkeling en de arbeidsdeelname.

Op basis van de rapportage van de Commissie en het EFC kan de Ecofin-Raad eventueel besluiten om in het kader van de globale richtsnoeren voor het economisch beleid aanbevelingen te richten tot bepaalde lidstaten over bijstelling van hun doelstelling voor het middellangetermijnsaldo om de houdbaarheid van de overheidsfinanciën in het licht van de vergrijzing te garanderen.

De raad stelt vast dat het kabinet bij de actualisering 2001 van het Nederlandse stabiliteitsprogramma met de rapportage over de langetermijnhoudbaarheid van de overheidsfinanciën een goed voorbeeld heeft gegeven<sup>4</sup>.

---

4 Brief van minister Zalm van Financiën aan de Tweede Kamer van 18 oktober 2001 over de actualisering 2001 van het Nederlandse stabiliteitsprogramma.

## 2. *Verhoging arbeidsdeelname: ga uit van een brede aanpak*

De raad stelt vast dat het mede met het oog op de vergrijzing van groot belang is om te streven naar een structurele verhoging van de arbeidsdeelname. Dit is belangrijk om knelpunten op de arbeidsmarkt te voorkomen en om het financiële draagvlak voor collectieve voorzieningen in de toekomst te garanderen.

Speciale aandacht verdient de arbeidsdeelname van ouderen. De vergrijzing heeft met name grote gevolgen voor de arbeidsmarkt vanwege de lage arbeidsdeelname van oudere werknemers. In het licht van de stijgende levensverwachting is het ook van belang mensen langer aan het werk te houden. Dit geldt niet alleen voor Nederland, maar ook voor alle andere lidstaten in de EU waar de arbeidsdeelname van ouderen de laatste decennia sterk gedaald is. Voorkomen moet worden dat ouderen een beroep doen op werkloosheids- en arbeidsongeschiktheidsregelingen. Vervroegd uittreden mag niet worden beloofd ten opzichte van doorwerken.

De raad ondersteunt dan ook het besluit van de Europese Raad van Stockholm om in de EU te streven naar een arbeidsdeelname van ouderen in 2010 van vijftig procent. Streefcijfers kunnen nuttig zijn om het beleid van de lidstaten te binden aan het behalen van langetermijndoelstellingen. Het streefcijfer voor de arbeidsdeelname van ouderen moet een adequate vertaling vinden in de nationale actieplannen die de lidstaten in het kader van het Europees werkgelegenheidsbeleid opstellen. Lidstaten dienen aan te geven hoe ze deze doelstelling denken te bereiken.

De raad plaatst bevordering van de arbeidsdeelname van ouderen in een breed perspectief. In zijn advies *Bevordering arbeidsdeelname ouderen* heeft hij al opgemerkt dat ouderenbeleid, specifiek gericht op ouderen, te laat beleid is<sup>5</sup>. Om de arbeidsdeelname van ouderen te bevorderen zouden onderwijs, scholing en belasting van werknemers beter over de levensloopbaan moeten worden gespreid<sup>6</sup>. Er moet gestreefd worden naar een minder rigide allocatie van werk, leren en vrije tijd over de levensloop.

Een adequate incentivestructuur moet ertoe leiden dat mensen er belang bij krijgen langer te werken en tijdig meer te investeren in hun eigen kennis en vaardigheden. Door maatregelen te nemen die ertoe leiden dat mensen volledig blijven functioneren in het arbeidsproces en blijven investeren in hun menselijk kapitaal wordt ook voorkomen dat arbeidskosten een knelpunt kunnen gaan vormen voor de arbeidsdeelname op latere leeftijd<sup>7</sup>. Naast een leeftijdsbewust personeelsbeleid en het omzetten van VUT-regelingen in actueel zuivere flexibele pensioenregelingen, vraagt dit ook om aanpassingen van socialezekerheids-, arbeid-, onderwijs- en scholingsstelsels. Hiervoor

5 SER-advies *Bevordering arbeidsdeelname ouderen*, publicatienr. 99/18, Den Haag 1999.

6 Vergelijk: SER-CSED-rapport, *Levensloopbanen: gevolgen veranderende arbeidspatronen*, Den Haag 2001.

7 Vergelijk: SER-advies, *Bevordering arbeidsdeelname ouderen*, op.cit., p. 81.

is een toekomstgerichte visie nodig waarbij ook rekening gehouden wordt met andere maatschappelijke trends, zoals de behoefte aan meer keuzevrijheid in collectieve regelingen.

De raad is van mening dat dit brede perspectief in de Europese benadering tot uiting moet komen. Tussen de doelstellingen om de arbeidsdeelname van ouderen te bevorderen, de doelstelling om een leven lang leren te bevorderen en de doelstelling om de pensioenstelsels te moderniseren, moeten de nodige dwarsverbanden en coherentie worden aangebracht. Ten aanzien van het ouderenbeleid is op ondernemingsniveau een gedifferentieerde benadering en maatwerk vereist.

Het is belangrijk dat de lidstaten beseffen dat zij op dit terrein voor dezelfde uitdagingen staan en dat ze daarbij veel van elkaars ervaringen kunnen leren.

De raad verwijst tevens naar de aanbevelingen die de Europese Commissie onlangs aan Nederland heeft gedaan om aandacht te besteden aan het activeren en reïntegreren van arbeidsongeschikte werkzoekenden en aan herziening van regelingen die ertoe leiden dat werkzoekenden gevangen zitten in de uitkering. Zoals bekend, wordt binnen de raad naar aanleiding van adviesaanvragen over de arbeidsongeschiktheidsregelingen en het sociaal-economisch beleid op middellange termijn, thans gewerkt aan een advies over de WAO en zal aan de armoedeval aandacht worden besteed in het SER-advies over het sociaal-economisch beleid op de middellange termijn.

### *3. Pensioencoördinatie: zorg voor het juiste evenwicht tussen financiële en sociale doeleinden en benadruk het belang van een goede spreiding van de pensioenrisico's door gebruik te maken van de verschillende pijlers*

De raad staat positief tegenover het besluit van de Europese Raad van Stockholm om tot open coördinatie op pensioenterrein te komen. Deze methode kan een belangrijke bijdrage leveren aan het ontwikkelen van een gezamenlijke visie van de lidstaten op de vergrijzingproblematiek. De afstemming op pensioengebied moet de diversiteit van pensioenstelsels in de EU respecteren, evenals de eigenheid van de pensioenstelsels in de verschillende lidstaten. Afstemming op pensioengebied dient met name informatie-uitwisseling en het ontwikkelen van gemeenschappelijke beleidsoriëntaties, en uitdrukkelijk niet het harmoniseren van de pensioenstelsels. De opencoördinatiemethode is dan ook naar de mening van de raad het juiste instrument voor de beoogde afstemming op pensioengebied.

De raad constateert dat een aantal lidstaten doende is zijn wettelijke pensioenen te hervormen om hiermee de toekomstige budgettaire last van de vergrijzing te mitigeren. De raad merkt daarnaast op dat modernisering en flexibilisering van de pensioenstelsels, naast aanpassing van andere onderdelen van de sociale bescherming, nodig zijn om mensen aan te zetten langer te werken en meer te investeren in eigen kennis en vaardigheden. Hierbij

is het wel van belang de primaire verantwoordelijkheid van de sociale partners voor arbeidspensioenen te respecteren<sup>8</sup>.

In de gezamenlijke beleidsoriëntaties die in het kader van de open coördinatie op het terrein van de pensioenen worden vastgesteld, moet naar het oordeel van de raad een goed evenwicht gevonden worden tussen financiële en sociale doelstellingen.

Op basis van deze uitgangspunten kan geconstateerd worden dat de mededeling van de Commissie en het gezamenlijk rapport van EPC en SPC voor open coördinatie op pensioengebied interessante elementen bevat waarbij een zeker evenwicht is gevonden tussen sociale en financiële doelstellingen. Voorop staat dat een financieel houdbaar stelsel een voorwaarde is om een sociaal pensioenstelsel te kunnen hebben. Aanpassing van de regelgeving van wettelijke pensioenen kan, naast de verhoging van de arbeidsdeelname en de vermindering van de staatsschuld, een instrument zijn om de financiële houdbaarheid van de sociale bescherming in het licht van de vergrijzing te waarborgen. Belangrijke aandachtspunten hierbij zijn:

- het waarborgen van toereikende pensioenen, een hoog niveau van sociale bescherming, en het vasthouden aan het commitment om armoede en sociale uitsluiting tegen te gaan;
- maatregelen die leiden tot verbreding van de inkomstenbronnen waaruit tijdens de oude dag geput kan worden;
- een goede spreiding van de demografische, politieke en macro-economische pensioenrisico's door gebruik te maken van de verschillende pensioenpijlers.

Wat het laatste aandachtspunt betreft kan ook op andere voordelen van een verschuiving van de eerste naar de tweede pensioenpijler gewezen worden, zoals een groter draagvlak voor solidariteit en betere perspectieven en mogelijkheden voor de modernisering en flexibilisering van de pensioenvoorziening.

Het is van belang dat de resultaten van de opencoördinatiemethode op het terrein van de pensioenen meegenomen worden bij het formuleren van beleidsaanbevelingen in het kader van de globale richtsnoeren van het economische beleid en een rol spelen bij de voorbereiding van de evaluatie en toetsing van de convergentie- en stabiliteitsprogramma's door de raad. Omgekeerd is het van belang om bij de open coördinatie op pensioenterrein zoveel mogelijk van de resultaten van de coördinatie van het begrotingsbeleid respectievelijk het werkgelegenheidsbeleid gebruik te maken.

---

<sup>8</sup> Zie hierover: SER-advies *Nieuwe Pensioenwet*, publicatienr. 01/06, hfst. 2.3.

## 4.4 Arbeidsimmigratie

Het kabinet vraagt de raad in de adviesaanvraag de rol van arbeidsimmigratie tegen de achtergrond van de vergrijzing in beschouwing te nemen.

De raad constateert tot slot dat migratie in het algemeen geen oplossing voor vergrijzing biedt.

Hij stelt tevens vast dat de vermindering van de groei van de beroepsbevolking bestaande knelpunten met name aan de bovenkant van de arbeidsmarkt zal benadrukken. De ambitie van de Europese Raad om de EU tot koploper op het gebied van de kenniseconomie te laten behoren komt hierdoor in gevaar. Dit onderstreept de noodzaak voor lidstaten om de juiste voorwaarden scheppen voor hun burgers om voldoende te investeren in de eigen kennis en vaardigheden. In zoverre de knelpunten op de arbeidsmarkt niet door burgers uit de EU kunnen worden opgelost, wordt het noodzakelijk mensen van buiten de EU te werven. Zeker waar het knelpunten aan de onderkant van de arbeidsmarkt betreft ligt het echter, zoals de raad in zijn advies *Arbeidsmobiliteit in de EU* heeft vastgesteld, voor de hand de binnenlandse arbeidsreserve te activeren.

De raad onderstreept echter dat de beslissing over het aanwerven van mensen van buiten de EU bij de lidstaten behoort te liggen. Conform het besluit van de Europese Raad van Tampere vindt de raad het wel zinvol om binnen de EU tot een bepaalde harmonisatie te komen van de voorwaarden van toegang en verblijf van arbeidsmigranten. De raad constateert dat het voorstel van de Europese Commissie voor een richtlijn betreffende de voorwaarden inzake toegang en verblijf van onderdanen van derde landen met het oog op arbeid in loondienst en economische activiteiten als zelfstandige, interessante elementen bevat om met inachtneming van de prioriteit die aan EU-burgers gegeven moet worden, tot snellere en duidelijkere procedures te komen voor het aanwerven van mensen van buiten de EU.

Den Haag, 15 februari 2002

H.H.F. Wijffels  
voorzitter

N.C.M. van Niekerk  
algemeen secretaris

Bijlagen bij het advies EU en vergrijzing





Ministerie van Sociale Zaken  
en Werkgelegenheid

Aan de Voorzitter van de Sociaal-Economische Raad  
de heer dr. H.H.F. Wijffels  
Postbus 90405  
2509 LK Den Haag

Postbus 90801  
2509 LV Den Haag  
Anna van Hannoverstraat 4  
Telefoon (070) 333 44 44  
Telefax (070) 333 40 33

Uw brief

Ons kenmerk  
IZ/BSB/2001/35732

Doorkiesnummer  
(070) 333 5162

Onderwerp  
Adviesaanvraag "De EU en de gevolgen van  
de vergrijzing"

Datum  
12 JUNI 2001

Contactpersoon  
J. Kester

Geachte heer Wijffels,

- ./ Hierbij doen wij u namens het kabinet een adviesaanvraag toekomen inzake de EU en de gevolgen van de vergrijzing. Uw Raad wordt verzocht, in zijn advies in te gaan op de rol die de Europese Unie dient te vervullen teneinde het hoofd te bieden aan de effecten van de demografische ontwikkelingen op een aantal beleidsterreinen. Voor de inhoud van de adviesaanvraag verwijzen wij u gaarne naar de bijlage bij deze brief.

Hoogachtend,

de Minister van  
Sociale Zaken en Werkgelegenheid,

(W.A. Vermeend)

de Staatssecretaris van  
Buitenlandse Zaken,

(D. Benschop)

de Staatssecretaris van  
Sociale Zaken en Werkgelegenheid,

(J.F. Hoogervorst)



## Bijlage bij Adviesaanvraag EU en de gevolgen van Vergrijzing

### 1. Inleiding

Onderhavige adviesaanvraag vormt een nadere uitwerking van de in de zomer aangekondigde kabinetsvoornemen om een adviesaanvraag in te dienen bij de SER inzake de EU en de gevolgen van de vergrijzing. Aangegeven werd dat er op deelterreinen onderzoek was gedaan naar de maatschappelijke en economische gevolgen van vergrijzing. In dit kader werd de wens geuit om een nadere duiding en analyse te verkrijgen van een Nederlands perspectief, afgezet tegen de ontwikkelingen op Europees niveau, inclusief de gevolgen van de uitbreiding van de Unie. Met inachtneming van genoemde context van het vraagstuk van migratie werd gevraagd om een samenhangende (beleids)visie op de problematiek van de vergrijzing te formuleren, waarbij in het bijzonder gedacht moest worden aan a) de houdbaarheid van de sociale bescherming inclusief pensioenstelsels b) werkgelegenheid- en arbeidsmarktbeleid c) beleid op het gebied van volksgezondheid en ouderenzorg. Hieronder volgt een nadere uitwerking van het reeds aangekondigde kabinetsvoornemen.

### 2. Gevolgen van de demografische ontwikkelingen

Voor deze adviesaanvraag vormt de demografische ontwikkeling in Nederland en de Europese Unie het centrale thema. In de Europese Unie, zoals ook in Nederland, is sprake van een relatieve toename van het aantal ouderen en een relatieve afname van het aantal jongeren. Deze verschuivingen zijn het gevolg van een stijgende levensduur en afnemende geboortecijfers. Het gevolg is vergrijzing van de bevolking, hetgeen wordt versterkt door het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd door de zogenaamde babyboomgeneratie. Kern van deze adviesaanvraag vormt de vraag of de Europese Unie en haar afzonderlijke lidstaten met de recente afspraken gemaakt in Stockholm de juiste stappen hebben gezet om zich te kunnen voorbereiden op de consequenties van demografische ontwikkelingen voor de arbeidsmarkt, de sociale zekerheid, de zorg en immigratie.

De gevolgen van bovengenoemde trends voor de EU en Nederland kunnen aanzienlijk zijn, zeker als lidstaten zich niet goed en niet tijdig toerusten om de demografische ontwikkelingen op te vangen. De problemen doen zich voornamelijk voor bij pensioenen, (gezondheids-)zorg en op de arbeidsmarkt. Als gevolg van de vergrijzing zal de beroepsbevolking afnemen, met name na 2010. Uit berekeningen van het EPC, een ambtelijk voorportaal van de Ecofin-Raad, blijkt dat het aantal inactieve ouderen (boven 65) in relatie tot de beroepsbevolking sterk zal oplopen, van 27% op dit moment naar 53% in

2050. Deze ontwikkeling vergroot de druk op betaalbaarheid van collectieve voorzieningen. Zo zullen de uitgaven voor publieke pensioenen in alle lidstaten, met uitzondering van het Verenigd Koninkrijk, sterk stijgen. In het grootste deel van de landen zal het effect van de vergrijzing de pensioenuitgaven laten stijgen met 3-5 procentpunten van het BBP. De grootste oploep in uitgaven wordt verwacht in Spanje, 8,3% stijging van 2000 tot 2050. Voor Nederland is berekend dat de uitgaven in dezelfde periode met 6,2% zullen stijgen.

Als gevolg van de verdere economische integratie zullen de economieën van de lidstaten van de EU nauwer met elkaar verweven raken. Ook overheidsmaatregelen in lidstaten beïnvloeden elkaars beleidsruimte. Dit betekent dat consequenties van vergrijzing op arbeidsmarkt, pensioenen en de zorg ook effect zullen hebben op het prestatieniveau van andere lidstaten. Deze ontwikkeling vergroot de behoefte aan onderlinge coördinatie van sociaal-economisch beleid. De keuze voor welk coördinatiemechanisme de lidstaten op economisch terrein hanteren hangt af van de vraag of Europese coördinatie het bereiken van de doelstellingen van de Gemeenschap en de lidstaten op het terrein van welvaart, economische groei en werkgelegenheid dichterbij kan brengen dan door afzonderlijk nationaal beleid mogelijk zou zijn (het zgn. 'subsidiariteitsbeginsel').

### 3. Europese Raad van Stockholm

De Europese Raad van Lissabon heeft een strategisch doel voor de Unie gedefinieerd "de meest concurrerende en dynamische kenniseconomie ter wereld te worden die in staat is tot duurzame economische groei met meer en betere banen en een hechtere sociale samenhang". Hij heeft hiertoe een verband aangebracht tussen lopende processen zoals de Globale Richtsnoeren voor het Economische Beleid, de Europese werkgelegenheidsrichtsnoeren, de structurele hervormingen (Cardiff-proces) en sedert Nice, de Sociale Agenda.

De Europese Raad van Stockholm heeft aan dit initiatief een nieuwe impuls gegeven (zie de bijlage voor de relevante passages uit de Conclusies). De regeringsleiders hebben bepaald dat in de komende tien jaar de demografische uitdaging het hoofd moet worden geboden door het verhogen van de arbeidsparticipatie, het verminderen van staatsschuld en het aanpassen van de stelsels voor sociale bescherming, inclusief de pensioenstelsels. Veel afspraken zijn procedureel van aard en hebben tot doel de informatie-uitwisseling te vergroten zonder dat dit de beleidsvrijheid van landen echt verandert. Wel is om de arbeidsmarktparticipatie van ouderen te bevorderen een concrete kwantitatieve doelstelling overeengekomen. Deze doelstelling bepaalt dat de gemiddelde arbeidsparticipatie in de EU van oudere vrouwen en mannen (55-64) tegen 2010 verhoogd moet worden tot 50%. Om de lange termijn houdbaarheid van overheidsfinanciën in het licht van de demografische ont-

wikkelingen, te bevorderen is overeengekomen deze houdbaarheid jaarlijks in de context van het Stabiliteits&Groeiact en van de globale richtsnoeren voor economisch beleid te toetsen. Tevens heeft de Raad opdrachten gegeven de verdere bespreking van kwaliteit en houdbaarheid van pensioenstelsels tijdens de ER van Göteborg en Barcelona (voorjaar 2002) voor te bereiden.

Het standpunt van het Nederlandse kabinet t.a.v. de agenda van Stockholm is vastgelegd in een brief aan de Zweedse MP Persson. Hierin wordt ook stilgestaan bij het beleidsthema vergrijzing en de daarmee verbonden sociaal-economische implicaties. In een uitgebreidere vorm wordt door de Staatssecretaris van SZW, de heer Hoogervorst, in de brief aan de Tweede Kamer d.d. 7 maart jl. (nr. SV/V&P/01/15009) ingegaan op de pensioenproblemen. Daarbij is ook gewezen op het onderzoek van het Comité voor de Sociale Bescherming (SPC) naar met name hoe de Europese systemen van sociale bescherming moeten worden aangepast, om hun houdbaarheid op de lange termijn te bevorderen, rekening houdend met de vergrijzing en om sociale insluiting en gendergelijkwaardigheid te waarborgen. In een gezamenlijk brief van de Premiers van Nederland en Spanje aan de Zweedse Premier wordt uiteengezet wat de Nederlands/Spaanse positie is t.a.v. problematiek rond de houdbaarheid van de pensioenen in relatie tot de vergrijzing. Van belang hierbij is de vraag in hoeverre de in Stockholm geactualiseerde 'Lissabonstrategie' een voldoende antwoord vormt op de demografische uitdagingen<sup>1</sup>.

De SER heeft recentelijk een advies over Arbeidsmobiliteit in de EU gegeven dat relevant is voor de problematiek rond de vergrijzing. In dit advies wordt tevens ingegaan op arbeidsmigratie, en meer in het bijzonder beschouwingen daarover in het licht van de uitbreiding van de EU. In het bredere kader van de vergrijzing rijst de vraag meer in het algemeen naar de rol van arbeidsimmigratie: een afweging tussen sociale en economische kosten en baten. Eveneens zijn in een wat verder verleden een aantal rapporten<sup>2</sup> en adviezen uitgebracht die thema's als gezondheidzorg, pensioenen en arbeidsmarktbeleid behandelen. De invalshoek was hierbij vnl. nationaal beleidsmatig georiënteerd. De afweging tussen waar beleid louter nationaal en waar beleid vooral, of mede, op Europees niveau bepaald moet worden kwam minder aan de orde alsook de mogelijke samenwerkingsinstrumenten

- 
- 1 De Europese Raad heeft op 23 en 24 maart in Stockholm tijdens zijn periodieke voorjaarsbijeenkomst, speciaal gewijd aan de bespreking van economische en sociale vraagstukken, een groot aantal beleidsconclusies getrokken. In deze zin moet Stockholm worden gezien als een belangrijk moment van bij elkaar brengen van hetgeen reeds is gedaan en het geven van een extra impuls. De gevolgen van de demografische ontwikkelingen en de implicaties voor de sociale-beschermingstelsels vormden een belangrijk aandachtspunt.
  - 2 Rapport: Gezondheidszorg in het licht van de toekomstige vergrijzing, Advies: Sociaal-economische beleidscoördinatie in de EU, Advies: Naar een gezond stelsel van Ziektekostenverzekeringen, Advies: Kansen geven, Kansen nemen – bevordering arbeidsdeelname etnische minderheden, Advies: Bevordering arbeidsdeelname ouderen etc.

die de lidstaten kunnen inzetten als communautaire methode en/of open coördinatie zijn nog niet meegewogen.

#### 4. Adviesaanvraag

Op basis van de uitkomsten van de Europese Raad van Stockholm en het standpunt van de Nederlandse regering terzake, wordt de SER gevraagd of de Europese Unie met de recente afspraken gemaakt in Stockholm, voortbouwend op in gang gezet beleid van Lissabon en Nice, de juiste en afdoende stappen heeft gezet om zich – gelet op de verwevenheid van en interactie tussen Europees en nationaal beleid op sociaal-economisch terrein – te kunnen voorbereiden op de consequenties van demografische ontwikkelingen op het terrein van arbeidsmarkt, sociale zekerheid, zorg en immigratie.

In het advies naar aanleiding van deze algemene vraagstelling vraagt de regering U specifiek ook de volgende vragen te betrekken, waarbij de huidige samenstelling van de EU uitgangspunt is, doch alternatieven worden bezien in het geval van een uitbreiding tot ca. 27 lidstaten.

- Hoe dient op EU-niveau nader invulling gegeven te worden aan de afspraken over vergrijzing zoals gemaakt in Stockholm, om – met inachtneming van de Lissabon-conclusies – de demografische ontwikkeling in Europa op adequate wijze het hoofd te bieden? Welke beleidsaanbevelingen dienen volgens de communautaire methode uitgewerkt te worden en welke door middel van de open-coördinatie methode?
- Op welke wijze zal Europa de komende jaren verdere invulling moeten geven aan de concreet overeengekomen doelstelling om de gemiddelde participatie van oudere vrouwen en mannen in de EU te verhogen tot 50% in 2010 en ervoor te zorgen dat oudere werknemers langer in het arbeidsproces betrokken blijven?
- Welke maatregelen moeten genomen worden om de sociale functie en financierbaarheid van de pensioenstelsels in Europa op de lange termijn te garanderen met inachtneming van de afspraken zoals neergelegd in het Stabiliteits- en Groeipact?

## Relevante conclusies van de Europese Raad te Stockholm (23 en 24 maart 2001)

### *De demografische uitdaging*

7. Het aantal gepensioneerden zal snel toenemen, terwijl rond 2010 het aantal mensen in de arbeidsgeschikte leeftijd verhoudingsgewijs zal beginnen af te nemen. Hierdoor zal er een aanzienlijke druk op de sociale voorzieningen ontstaan, in het bijzonder op de pensioenen, de stelsels voor gezondheidszorg en de ouderenzorg. De Unie en de lidstaten treden nu op door nieuwe benaderingen uit te stippelen voor de onderstaande beleidsaspecten. Het komende decennium biedt de mogelijkheid de demografische uitdaging het hoofd te bieden door de arbeidsparticipatie te verhogen, de overheidsschuld te verminderen en de stelsels voor sociale bescherming, inclusief de pensioenstelsels, aan te passen.

### *Naar volledige werkgelegenheid*

8. De Unie en de lidstaten staan ten volle achter de doelstelling van volledige werkgelegenheid en beschouwen deze als een belangrijk middel om de uitdaging van de vergrijzing het hoofd te bieden. Om tegen 2010 de streefcijfers inzake de gemiddelde arbeidsparticipatie in de hele EU te bereiken, moeten er in deze periode constante vorderingen worden gemaakt. Een verhoging van de arbeidsparticipatie vereist een actief werkgelegenheidsbeleid, als omschreven in de Europese werkgelegenheidsstrategie, en een geïntensiverde uitvoering daarvan.
9. De Europese Raad:
  - is overeengekomen om voor januari 2005 tussentijdse streefcijfers inzake arbeidsparticipatie voor de Unie in haar geheel vast te stellen, namelijk 67% in totaal en 57% voor vrouwen; dienovereenkomstig verzoekt hij de lidstaten te overwegen om in hun nationale werkgelegenheidsplannen tussentijdse werkgelegenheidsdoelstellingen te bepalen, met inachtneming van de specifieke nationale en regionale omstandigheden;
  - is overeengekomen om de gemiddelde arbeidsparticipatie van oudere vrouwen en mannen (55-64) in de EU tegen 2010 tot 50% te verhogen.

### *Bevordering van sociale insluiting*

28. Bestrijding van sociale uitsluiting is van het grootste belang voor de Unie. Betaalde arbeid voor vrouwen en mannen biedt de beste waarborg tegen armoede en sociale uitsluiting. Degenen die niet tot werken in staat zijn, hebben echter recht op effectieve sociale bescherming en moeten een actieve rol in de maatschappij kunnen spelen. Een actief arbeidsmarktbeleid bevordert sociale insluiting, waarbij sociale doelstellingen gekoppeld worden aan houdbare overheidsfinanciën. De lidstaten moeten voorrang geven aan de uitvoering van de nationale actieplannen ter bestrijding van armoede en sociale uitsluiting, teneinde op basis van de in Nice overeengekomen gemeenschappelijke doelstellingen vooruitgang te boeken die via in onderling overleg vastgestelde indicatoren beoordeeld wordt.

### *Veilige en houdbare socialebeschermingsstelsels*

32. De vergrijzing van de samenleving vergt duidelijke strategieën om toereikende pensioenstelsels en stelsels voor gezondheids- en ouderenzorg te garanderen, en tegelijkertijd de overheidsfinanciën gezond te houden en de solidariteit tussen de generaties te handhaven. Waar nodig, en met name ten aanzien van de pensioenen, dient het potentieel van de open coördinatiemethode – met inachtneming van het subsidiariteitsbeginsel – ten volle te worden benut. Deze strategieën zullen worden ondersteund door de gelijktijdige inspanningen ter vergroting van de arbeidsparticipatie, de productiviteit en de mobiliteit.
33. Op basis van de technische werkzaamheden die op deskundigenniveau zijn uitgevoerd, en alle bovengenoemde factoren in aanmerking nemend:
  - verzoekt de Europese Raad de Raad om tijdig voor de Europese Raad van Göteborg de uitkomst te presenteren van de studie van het Comité voor sociale bescherming, waarin ook de resultaten zullen zijn verwerkt van de werkzaamheden van het Comité voor economische politiek met betrekking tot de houdbaarheid van de pensioenstelsels;
  - neemt de Europese Raad nota van het voornemen van de Commissie een mededeling in te dienen over de kwaliteit en houdbaarheid van de pensioenen in het licht van de veranderende demografische omstandigheden. Hij draagt het Comité voor sociale bescherming en het Comité voor economische politiek op een verslag aan de Raad voor te bereiden met het oog op de voorjaarsbijeenkomst van de Europese Raad in 2002. Uiterlijk december 2001 dient een voortgangsverslag te worden voorgelegd;

- verzoekt de Europese Raad de Raad om voor eind 2001, in het licht van een evaluatie van de alternatieven, overeenstemming te bereiken over parameters voor de modernisering van Verordening nr. 1408/71 betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels, teneinde de Raad en het Europees Parlement in staat te stellen de aanneming ervan te bespoedigen.

*Globale richtsnoeren voor het economische beleid*

47. De Raad dient op gezette tijden de overheidsfinanciën te toetsen op hun houdbaarheid op de lange termijn, onder meer op de spanningen die op grond van de komende demografische veranderingen te verwachten zijn. Dit dient zowel in de context van de globale richtsnoeren als in de context van de stabiliteits- en convergentieprogramma's te geschieden. Een hogere arbeidsparticipatie vooral van vrouwen en oudere werknemers moet worden bevorderd. Een ambitieus beleid om de overheids-schuld te verminderen dient met het oog op budgettaire houdbaarheid te worden nagestreefd. De publieke pensioenen, de gezondheidszorg en de zorgstelsels voor ouderen dienen te worden geevalueerd en zo nodig te worden hervormd door de lidstaten met handhaving van de solidariteit tussen de generaties.

## Samenstelling van de Commissie EU en vergrijzing

*leden*

*plaatsvervangende leden*

### **Onafhankelijke leden**

prof. dr. F. Leijnse (voorzitter)  
prof. dr. A.F.P. Bakker  
prof. dr. A.L. Bovenberg  
prof. dr. C. van Ewijk  
prof. dr. K.P. Goudswaard  
prof. dr. C.G.M. Sterks

### **Ondernemersleden**

mr. G. de Bock (LTO-Nederland)  
mw. drs. L.M. van Hoogstraten-  
van Embden Andres (VNO-NCW)  
drs. J.P. Kat (VNO-NCW)  
mr. S.J.L. Nieuwsma (VNO-NCW)  
drs. K.P. van Popta MKB-Nederland)

mw. mr. Th.M. Snelders  
drs. G. Verheij  
mr. J.W. van den Braak

### **Werknemersleden**

mw. C. Courteille (FNV)  
dr. J.J. van Dijk (CNV)  
drs. C.C.H.J. Driessen (FNV)  
drs. R.A.P. Fux (FNV)  
L.K.F. Overkleeft (Unie mhp)  
drs. E.J. Slootweg (CNV)

W.W. Muller

### **Adviserende leden**

dr. E. van Imhoff (NIDI)  
drs. C. van Praag (SCP)

### **Ministeriële vertegenwoordigers**

drs. P. de Bekker (VWS)  
drs. G.A. ten Dolle (SZW)  
I.R. Habets (Fin)  
H.P. van der Woude (BuZA)

### **Secretariaat**

dr. B. van Riel  
drs. A. Devreese





## Publicatieoverzicht

<b>Advies EU en vergrijzing</b> 2002, 96 pp., ISBN 90-6587-812-2, bestelnr. 02/02	€ 6,80	<b>Advies Sociaal-economisch beleid 2000-2004</b> 2000, 246 pp., ISBN 90-6587-751-7, bestelnr. 00/08	€ 11,35
<b>Advies Aanvullend advies Nieuwe Pensioenwet</b> 2002, 58 pp., ISBN 90-6587-811-4, bestelnr. 02/01	€ 5,65	<b>Advies Sociaal-economische grondrechten in de EU</b> 2000, 18 pp., ISBN 90-6587-749-5, bestelnr. 00/07	€ 4,50
<b>Advies Nationaal Milieubeleidsplan 4</b> 2001, 58 pp., ISBN 90-6587-807-6, bestelnr. 01/08	€ 5,65	<b>Advies Emissiehandel in klimaatbeleid</b> 2000, 62 pp., ISBN 90-6587-746-0, bestelnr. 00/06	€ 5,65
<b>Advies Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening</b> 2001, 114 pp., ISBN 90-6587-802-5, bestelnr. 01/07	€ 6,80	<b>Advies Onvolledige AOW-opbouw</b> 2000, 100 pp., ISBN 90-6587-747-9, bestelnr. 00/05	€ 6,80
<b>CSED-rapport: Levensloopbanen: gevolgen van veranderende arbeidspatronen</b> 2001, 140 pp., ISBN 90-6587-797-5,	€ 6,80	<b>Advies Herstructurering productwetgeving</b> 2000, 25 pp., ISBN 90-6587-748-7, bestelnr. 00/04	€ 5,65
<b>Advies Nieuwe Pensioenwet</b> 2001, 222 pp., ISBN 90-6587-790-8, bestelnr. 01/06	€ 10,20	<b>Kansen geven, kansen nemen</b> <b>Advies bevordering arbeidsdeelname etnische minderheden</b> 2000, 202 pp., ISBN 90-6587-745-2, bestelnr. 00/03	€ 10,20
<b>Advies Natuur voor mensen, mensen voor natuur</b> 2001, 66 pp., ISBN 90-6587-783-5, bestelnr. 01/05	€ 5,65	<b>Advies Voorstel tot wijziging Arbobesluit i.v.m. de afstemming van het Arbo- en Bouwbesluit</b> 2000, 50 pp., ISBN 90-6587-737-1, bestelnr. 00/02	€ 5,65
<b>Advies Arbeidsmobiliteit in de EU</b> 2001, 142 pp., ISBN 90-6587-777-0, bestelnr. 01/04	€ 6,80		
<b>Advies Nationaal Verkeers- en Vervoersplan 2001-2020</b> 2001, 84 pp., ISBN 90-6587-776-2, bestelnr. 01/03	€ 5,65	ALGEMEEN	
<b>Advies Het functioneren en de toekomst van de structuurregeling</b> 2001, 126 pp., ISBN 90-6587-773-8, bestelnr. 01/02	€ 6,80	<b>SER-adviezen</b> Een jaarabonnement op adviezen die de SER uitbrengt	€ 90,75
<b>Advies Koers BVE</b> 2001, 116 pp., ISBN 90-6587-772-X, bestelnr. 01/01	€ 6,80	<b>SER-bulletin</b> Maandelijks uitgave met nieuws en informatie over de SER en de Stichting van de Arbeid	Abonnement per kalenderjaar € 24,95
<b>Advies Naar een gezond stelsel van ziektekostenverzekeringen</b> 2000, 200 pp., ISBN 90-6587-770-3, bestelnr. 00/12	€ 10,20	<b>De Sociaal-Economische Raad belicht</b> (folder)	gratis
<b>Advies De winst van waarden</b> 2000, 146 pp., ISBN 90-6587-771-1, bestelnr. 00/11	€ 6,80	<b>Knipselkrant</b> Achtergrondartikelen en commentaren op sociaal-economisch gebied uit de dag- en weekbladen (dagelijks). Jaarabonnement	€ 90,75
<b>Advies Toekomstgericht woonbeleid</b> 2000, 50 pp., ISBN 90-6587-758-4, bestelnr. 00/10	€ 5,65		
<b>Advies Meerjarennota Emancipatiebeleid</b> 2000, 78 pp., ISBN 90-6587-756-8, bestelnr. 00/09	€ 5,65		

Alle uitgaven zijn te bestellen door overmaking van de vermelde prijs op gironummer 333281 ten name van de SER te Den Haag, onder vermelding van bestelnummer of titel.  
Op aanvraag zenden wij u gratis een uitgebreid publicatieoverzicht toe. Telefoon 070 - 3 499 505.

The logo for the Sociaal-Economische Raad (SER) features the letters 'SER' in a bold, yellow, sans-serif font. The letters are set against a dark blue rectangular background that has a fine, white, grainy texture. Above this blue rectangle, there are three horizontal yellow lines of varying thickness, creating a decorative header element.

Sociaal-  
Economische  
Raad

Bezuidenhoutseweg 60  
Postbus 90405  
2509 LK Den Haag

ISBN 90-6587-812-2 / CIP