

Europese vergrijzing in het vizier

Omgaan met pensioen- en
begrotingsrisico's

WRR



Europese vergrijzing in het vizier

Omgaan met pensioen- en begrotingsrisico's

Europese vergrijzing in het vizier. Omgaan met pensioen- en begrotingsrisico's is een advies aan de regering uit naam van de voltallige Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. WRR-Rapport 110 is voorbereid en geschreven door:

prof. dr. C.G. (Casper) de Vries (raadslid en voorzitter projectgroep),
dr. G.D.A. (Gijsbert) Werner (projectcoördinator),
prof. dr. mr. C.C.J.H. (Catrien) Bijleveld (raadslid),
dr. R.P.W. (Roel) Jennissen (projectmedewerker),
dr. L.A. (Laura) Vonk (projectmedewerker).

De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid werd in voorlopige vorm ingesteld in 1972. Zijn positie is definitief vastgelegd bij wet van 30 juni 1976 (Stb. 413).

De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) is een onafhankelijk adviesorgaan. De WRR informeert en adviseert de regering en het parlement over sectoroverstijgende vraagstukken die grote impact hebben op de samenleving. De adviezen zijn gebaseerd op wetenschappelijke onderzoek en gericht op een langetermijnperspectief.

De huidige zittingsperiode loopt tot 31 december 2027.

De samenstelling van de raad is:

Prof. dr. mr. C.C.J.H. (Catrien) Bijleveld,
Prof. dr. A. (Andrea) Evers,
Prof. dr. P. (Paul) 't Hart,
Prof. dr. S.J.M.H. (Suzanne) Hulscher,
Prof. dr. A. (Ab) Klink,
Prof. dr. M. (Maarten) Lindeboom,
Prof. dr. T. (Tanja) van der Lippe,
Prof. dr. mr. J.E.J. (Corien) Prins (voorzitter),
Prof. dr. M.L.L. (Mathieu) Segers †,
Prof. dr. C.G. (Casper) de Vries,

Secretaris: Prof. dr. F.W.A. (Frans) Brom.

© Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid,
Den Haag 2024

De inhoud van deze publicatie mag (gedeeltelijk) worden gebruikt en overgenomen voor niet-commerciële doeleinden. De inhoud mag daarbij niet veranderen. Citaten moeten altijd aangegeven zijn, bij voorkeur als: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2024) *Europese vergrijzing in het vizier. Omgaan met pensioen- en begrotingsrisico's*, WRR-Rapport 110, Den Haag: WRR.

Europese vergrijzing in het vizier

Omgaan met pensioen- en begrotingsrisico's

WRR

Redactie: Simone Langeweg, Leiderdorp
Uitgever: WRR

Vormgeving: OSAGE, Utrecht
Omslagafbeelding: Steffie Padmos, Amsterdam

ISBN: 9789083430027
NUR: 740

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid

Buitenhof 34
Postbus 20004
070-356 46 00
info@wrr.nl
2500 EA Den Haag
wrr.nl

Aan de Minister-President

Voorzitter van de Ministerraad
De heer drs. H.W.M. Schoof
Postbus 20001
2500 EA Den Haag

datum

20 september 2024

onderwerp

WRR-rapport nr. 110: *Europese vergrijzing in het vizier. Omgaan met pensioen- en begrotingsrisico's*

Het doet ons genoegen u hierbij het rapport *Europese vergrijzing in het vizier. Omgaan met pensioen- en begrotingsrisico's* aan te bieden.

Vergrijzing zet de pensioenstelsels en economieën in de Europese Unie de komende decennia onder grote druk. Dat treft Nederland, omdat we via de Europese Unie, een gemeenschappelijke muntunie en handelsbetrekkingen nauw verbonden zijn met andere Europese landen en sterk afhankelijk zijn van de samenwerking daarmee. Nederland neemt daarbij een uitzonderingspositie in met relatief grote pensioenvermogens, en juist beperkte vergrijzing.

De hoofdboodschap van dit rapport is dat Europese vergrijzing ons land raakt en daarom meer op de Nederlandse politieke en beleidsagenda moet komen te staan. Dit rapport laat zien hoe uitdagingen op het gebied van pensioenen en vergrijzing kunnen leiden tot politieke, economische en maatschappelijke spanningen binnen de EU. Dat is schadelijk voor Europa en voor Nederland.

De grote opgaven waar de vergrijzing van Europa ons voor stelt, vragen daarmee nu al om robuust en strategisch goed doordacht beleid. Er valt namelijk wat te kiezen: beleid kan de impact van vergrijzing op Europa en op Nederland dempen – maar vergt tijdige actie. De WRR pleit ervoor dat Nederland (1) anticipeert op een vergrijzende Europese Unie, (2) op EU-niveau stuurt op vergrijzingsbestendig sociaaleconomisch en pensioenbeleid en (3) zich via nationaal beleid beschermt tegen mogelijke negatieve gevolgen van Europese vergrijzing.

Overeenkomstig de Instellingswet ziet de raad graag de bevindingen van de ministerraad tegemoet.

De voorzitter,



Prof. mr. J.E.J. (Corien) Prins

De secretaris,



Prof. dr. F.W.A. (Frans) Brom

Inhoudsopgave

	Ten Geleide	13
	Samenvatting	15
1	Introductie – De positie van Nederland in een vergrijzend Europa	25
1.1	Nederland in een uitzonderingspositie	26
1.2	Vergrijzing in andere EU-landen heeft invloed op Nederland	30
1.3	Vraagstelling en afbakening	33
2	Pensioendilemma's in een vergrijzend Europa	37
2.1	Beleidsopties voor vergrijzende landen	37
2.2	Interne beleidsopties hebben externe effecten	39
2.3	Strijd om pensioenen op verschillende politieke niveaus	41
3	Stand van zaken en toekomstbeeld Europese pensioenen en vergrijzing	45
3.1	Grote diversiteit aan pensioenstelsels in Europa	45
3.2	Pensioenen variëren binnen Europa sterk in generositeit	49
3.3	Pensioenleeftijden lopen op, maar variëren sterk	51
3.4	Pensioenvermogens variëren sterk tussen Europese landen	54
3.5	Pensioenen leggen een groot en (bijna overal) groeiend beslag op economie en overheidsuitgaven	54
3.6	Houdbaarheid door voorgenomen soberheid?	57
4	Economische impact van pensioen- en begrotingsrisico's	65
4.1	Hogere pensioenleeftijden positief voor economische dynamiek en verdienvermogen	65
4.2	Houdbaarheid door versobering leidt tot lagere bestedingen van een snel groeiende en economisch belangrijke groep	69
4.3	Hogere lastendruk werkende bevolking kan contraproductief werken	72
4.4	Verdringing andere publieke diensten ondermijnt verdienvermogen op de lange termijn	74
4.5	Oplopende staatsschulden brengen risico's met zich mee voor de financiële stabiliteit en leiden tot divergentie binnen de EU	77
4.6	Navigeren van een economisch onaantrekkelijke uitruil	79

5	Politieke en maatschappelijke impact	81
5.1	Pensioenhervormingen als een lont in het kruitvat én als sluipende crisis	81
5.2	Succes en falen van sociaaleconomische hervormingen	84
5.3	Krachten voor en tegen voorgenomen Europese pensioenhervormingen	88
5.4	Europese invloeden op hervormingsbeleid en pensioenen	94
5.5	Interne pensioenhervormingen zijn kwetsbaar en betwist – maar beleid om ze te versterken is mogelijk	97
6	Vier risico's voor Europa en Nederland	99
6.1	Vier risico's voor Nederland en Europa	99
6.2	Vergrijzing en de Europese machtsbalans	110
6.3	Beleidsopties voor Nederland en Europa	113
6.4	Inzetten op een breed Nederlands belang	124
7	Conclusie en aanbevelingen	127
7.1	Vergrijzing zet Europese landen en instituties onder druk en kent risico's voor Europese samenwerking en voor Nederland	127
7.2	Drie beleidsrichtingen voor een vergrijzend Europa	131
7.3	Beleidsrichting 1: Anticipeer op een vergrijzende EU en bereid de samenleving hierop voor	133
7.4	Beleidsrichting 2: Stuur op EU-niveau op vergrijzingsbestendig sociaaleconomisch en pensioenbeleid	136
7.5	Beleidsrichting 3: Bescherm op nationaal niveau tegen mogelijk negatieve gevolgen van Europese vergrijzing	145
7.6	Tot slot – Vergrijzen vraagt om vooruitzien	150
	Bijlages	153
	Bijlage 1 Gesproken personen	155
	Bijlage 2 Aanvullende figuren	157
	Bijlage 3 Demografie en ontwikkeling bestaande staatsschuld	161
	Literatuur	169
	Rapporten aan de regering	181

Ten Geleide

Dit rapport is voorbereid door een projectgroep bestaande uit prof. dr. Casper de Vries (raadslid en voorzitter projectgroep), dr. Gijsbert Werner (projectcoördinator), prof. dr. mr. Catrien Bijleveld (raadslid), dr. Roel Jennissen (staflid) en dr. Laura Vonk (staflid). Tijdelijk verbonden aan de projectgroep waren Milian Bachem (staflid), Floor Goris (stagiair), Teun Toomen (stagiair), Rick Leijssen (stagiair) en Matties van Reenen (stagiair). Essentiële ondersteuning werd verzorgd door Caroline Buser, Mitra Javanmardi, Magda de Wit en Dmitri Berkhout.

Europese Vergrijzing in het Vizier. Omgaan met pensioen- en begrotingsrisico's kwam tot stand op basis van een analyse van de wetenschappelijke literatuur en beleidsstukken, eigen berekeningen van de WRR en gesprekken met deskundigen. Als achtergrondstuk bij dit rapport verschijnt parallel een *working paper* geschreven door Floor Goris en Gijsbert Werner onder de titel *Influences of European policy coordination on national pension reforms*. Dit is online beschikbaar op de website van de WRR. De analyse in het *working paper* vormt de basis van een deel van de bespreking in hoofdstuk vijf van dit rapport.

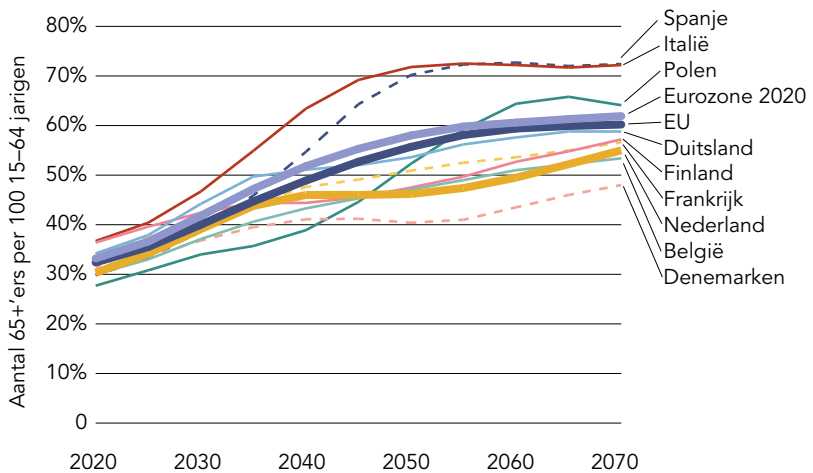
Bij het opstellen van dit rapport hebben wij dankbaar gebruik gemaakt van inzichten van meer dan 50 externe deskundigen uit wetenschap, beleid en bestuur. Door de projectgroep zijn gesprekken gevoerd, is een Hollands Spoorbijeenkomst georganiseerd en is deelgenomen aan seminars en (groeps)gesprekken. We zijn onze gesprekspartners zeer dankbaar voor hun bereidheid hun inzichten met ons te delen en voor de belangrijke bijdrage die dat aan ons rapport heeft geleverd. Hun namen staan achterin dit rapport vermeld.

In de laatste fase van het project is het concept van het rapport ter review voorgelegd aan Yvonne Adema, Ivo Arnold, Arnoud Boot, Casper van Ewijk, Charles Kalshoven, Thijs Knaap, Sebastiaan Princen en Olaf Sleijpen. We danken hen voor hun waardevolle suggesties.

Samenvatting

Europa vergrijsst in hoog tempo (figuur 1). Dat is allereerst een groot succesverhaal: de levensverwachting stijgt en mensen zijn langer gezond, actief en vitaal. Maar vergrijzing stelt Europese samenlevingen ook voor grote uitdagingen. Zo wordt het steeds kostbaarder om goede pensioenen te bieden. Een steeds kleiner aantal werkenden moet namelijk de pensioenuitkeringen van een steeds groter aandeel ouderen opbrengen. In dit rapport laat de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) zien dat dit gegeven leidt tot economische, maatschappelijke en politieke druk. Dat heeft brede gevolgen voor inflatie, overheidsbegrotingen, monetair beleid en Europese samenwerking. En die gevolgen raken Nederland, ook omdat ons land zich binnen de Europese Unie in een uitzonderlijke positie bevindt, met relatief grote pensioenvermogens en juist een beperkte vergrijzing. Op de gevolgen van de Europese vergrijzing moeten de Nederlandse beleidsmakers en samenleving zich voorbereiden.

Figuur 1 Geraamde grijze druk van Europese landen de komende decennia



Bron data: VN¹

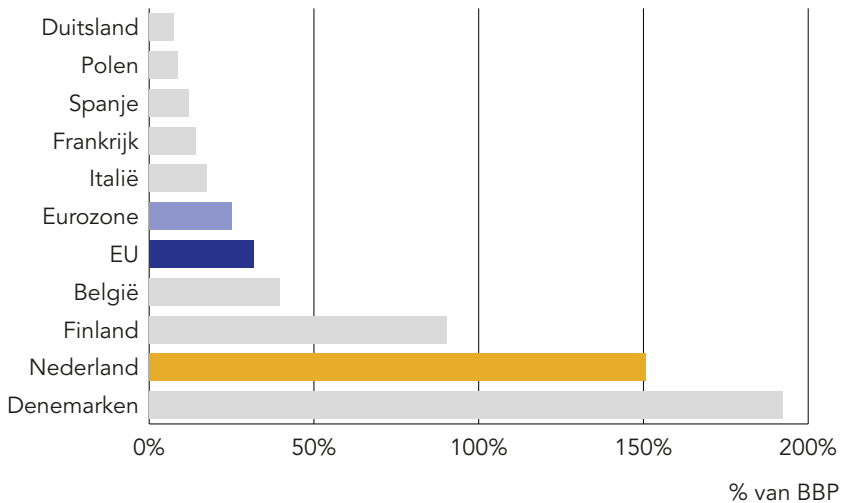
Om tijdig op de Europese vergrijzing te kunnen anticiperen, moet de vergrijzing van de Europese Unie meer op de Nederlandse politieke en beleidsagenda komen te staan, zo is de kernboodschap van de WRR in dit rapport. Nederland moet niet alleen de eigen maar ook de Europese vergrijzing in het vizier krijgen. De snelle en vergaande vergrijzing van ons omringende landen werkt door in Nederland door de grote wederzijdse economische en politieke afhankelijkheid. De exacte impact is weliswaar niet te voorspellen, maar duidelijk is dat een aantal gevaren op de loer ligt, zo blijkt uit dit rapport. Denk aan oplopende Europese staatsschulden en lastendruk, uit elkaar groeiende Europese economieën, verschraving van publieke diensten, verarming van Europese ouderen en opwaartse druk op de inflatie.

De WRR pleit ervoor dat Nederland (1) anticipeert op een vergrijzende Europese Unie, (2) op EU-niveau stuurt op een vergrijzingsbestendig sociaaleconomisch en pensioenbeleid en (3) zich via nationaal beleid beschermt tegen mogelijke negatieve gevolgen van de Europese vergrijzing. Dat is belangrijk omdat uitdagingen op het gebied van pensioenen en vergrijzing kunnen leiden tot politieke, economische en maatschappelijke spanningen binnen de EU en de eurozone. Dat is schadelijk voor zowel Europa als Nederland. Door tijdig maatregelen te nemen is aan die potentiële spanningen echter iets te doen. Hogere arbeidsparticipatie maakt Europese economieën en samenlevingen namelijk beter bestand tegen vergrijzing. Beleid op Europees en nationaal niveau moet mensen daarom zoveel mogelijk stimuleren en faciliteren om actief te blijven.

Vergrijzing zet Europese landen en instituties onder druk

Het aandeel ouderen in de Europese bevolking zal tot het midden van deze eeuw bijna verdubbelen. Nederland bevindt zich daarbij in een dubbele uitzonderingspositie. Ten eerste vergrijst Nederland relatief weinig, zoals te zien is in figuur 1. Ten tweede beschikt Nederland over grote pensioenvermogens vergeleken met de meeste andere EU- en eurolanden². Dat is te zien in figuur 2.

Figuur 2 Omvang pensioenvermogens ten opzichte van omvang economie Europese landen



Bron data: OESO³, bewerking WRR. Gemiddeldes eurozone en eu zijn gewogen naar het BBP

Daarmee lijkt Nederland op het eerste gezicht relatief goed voorbereid op de binnenlandse vergrijzing. Ons land vergrijst minder en kan pensioenvermogens aanspreken om ouderen een relatief genereus pensioen te bieden, zonder dat daarvoor de lasten voor werkenden hoog oplopen. Voor veel vergrijzende EU-landen is dit laatste moeilijker omdat de pensioenen daar in grotere mate uit de lopende begroting betaald moeten worden. Pensioenuitgaven zijn nu al één van de grootste posten op bijna alle Europese begrotingen, en deze zullen naar verwachting de komende jaren en decennia nog stijgen.

Veel landen staan daarmee voor weinige aantrekkelijke keuzes, zoals de pensioenen verlagen, de pensioenleeftijden verhogen, andere publieke diensten afschalen, de staatsschulden laten oplopen of de lasten voor werkenden en bedrijven verhogen. In dit rapport schetsen we hoe al deze opties grote economische en maatschappelijke kosten hebben. Landen met grote pensioenrisico's zijn op dit moment van plan vooral een strategie van 'houdbaarheid door versobering' te hanteren. Dat betekent dat de pensioenen steeds meer achterblijven bij de lonen.

Het is de vraag of deze strategie politiek en maatschappelijk haalbaar zal blijken. Zij zou immers betekenen dat ouderen relatief armer worden, wat gezien kan worden als een verbroken belofte van de verzorgingsstaat. Onderzoek en ervaringen in verschillende landen, waaronder in Nederland, laat zien dat doorgevoerde hervormingen vaak kwetsbaar blijven en teruggedraaid worden. Voorgenomen en staand beleid dat leidt tot effectieve versobering van de pensioenen, zou bovendien decennialang doorgezet moeten worden onder een ongunstig demografisch en electoraal gesternte. In de meeste Europese lidstaten zal het pensioenvraagstuk daarom naar verwachting nog jarenlang kwetsbaar en betwist blijven. De vraag is hoe landen dit dilemma gaan opvangen.

Vier risico's voor de Europese Unie en voor Nederland

In dit rapport probeert de WRR niet de exacte gevolgen van Europese vergrijzing te voorspellen. In plaats daarvan schetsen we vier mogelijke risico's voor Europa en voor Nederland:

1. Economische stagnatie;
2. Hoge staatsschulden en divergentie;
3. Opwaartse druk op de inflatie;
4. Maatschappelijke en politieke spanningen binnen en tussen landen.

Deze risico's sluiten elkaar niet onderling uit; het is zelfs waarschijnlijker dat in de praktijk een mix zal optreden. Ook is het mogelijk dat in de ene lidstaat het ene risico optreedt en in andere landen andere risico's op de voorgrond staan. En de situatie zal ook over de tijd veranderen: waar eerst het ene risico optreedt, kunnen later andere aan de orde zijn. Waarom kunnen deze risico's optreden, en hoe kunnen ze Nederland raken?

Een eerste risico van de Europese vergrijzing is *economische stagnatie*. Pensioenkosten kunnen, samen met de eveneens oplopende kosten voor de zorg, leiden tot hoge lasten voor werkenden of bedrijven. Dat remt de arbeidsparticipatie en pakt negatief uit voor de economische groei en voor de bestaanszekerheid van jongere generaties. Ook verschraving van andere publieke diensten om geld vrij te spelen voor de pensioenuitgaven kan negatieve gevolgen hebben voor het verdienvermogen van de Europese economieën. Dat gebeurt wanneer publieke investeringen in bijvoorbeeld onderzoek, onderwijs of infrastructuur, die belangrijk zijn voor de economische groei, onder te grote druk komen staan. Een sterke versobering van de pensioenen raakt de welvaart van ouderen, een groep die van steeds groter economisch belang is. Dat kan leiden tot vraaguitval. Voor Nederland zijn zulke ontwikkelingen nadelig, in het bijzonder als zij plaatsvinden in lidstaten die ook belangrijke handelspartners zijn. Dat geldt bijvoorbeeld voor Italië, Frankrijk en België. Ook kan dit scenario ertoe leiden dat Europese economieën uit elkaar groeien (divergentie), omdat

juist een aantal landen met een grote vergrijzingsopgave economisch nu al zwakker staat.

Een tweede risico is dat in sommige Europese landen de toenemende kosten van pensioenen opgevangen worden via *hoge staatsschulden*. Deze kunnen uiteindelijk leiden tot financiële instabiliteit en druk op de gezamenlijke munt, zoals gebeurde tijdens de Europese schulden crisis van 2010. Bovendien zetten hoge staatsschulden de Europese budgettaire afspraken onder druk, in het bijzonder die van het eind 2023 herziene Stabiliteits- en Groeipact (SGP) voor de Europese Monetaire Unie (EMU). Met zo'n scenario zijn risico's gemoeid voor de Unie, en dus voor Nederland, zeker wanneer het grote landen als Italië, Spanje of Frankrijk betreft. Ook hier ligt het gevaar van *divergentie* op de loer, omdat juist de landen met een grote uitdaging op het gebied van pensioenen en vergrijzing al te kampen hebben met hoge schulden.

Het derde risico is een *opwaartse druk op de inflatie*. Vergrijzing leidt via toenemende personeelsschaarste waarschijnlijk tot een hogere (loon)inflatie. Daarnaast kan bij groeiende Europese staatsschulden politieke druk op de Europese Centrale Bank (ECB) toenemen om de rentelast in toom te houden, bijvoorbeeld door overheidsschulden op te kopen. Een gevolg van zo'n strategie is opwaartse druk op de inflatie. Uiteraard zijn er nog andere, soms kortdurende, factoren van invloed op de stand van de inflatie, zoals technologie, geopolitieke fragmentatie of aanvoerproblemen. Vergrijzing blijft echter mogelijk de komende decennia een structurele opwaartse druk uitoefenen. Dat kan nadelig zijn voor de reële waarde van (pensioen)vermogens. Dat gegeven is, gezien onze eerder besproken uitzonderingspositie op het gebied van pensioensparen, in het bijzonder voor Nederland relevant. Ook is een opwaartse druk op de inflatie economisch nadelig omdat inflatie bijdraagt aan economische onzekerheid en politieke en maatschappelijke onvrede, en de investeringen negatief beïnvloedt.

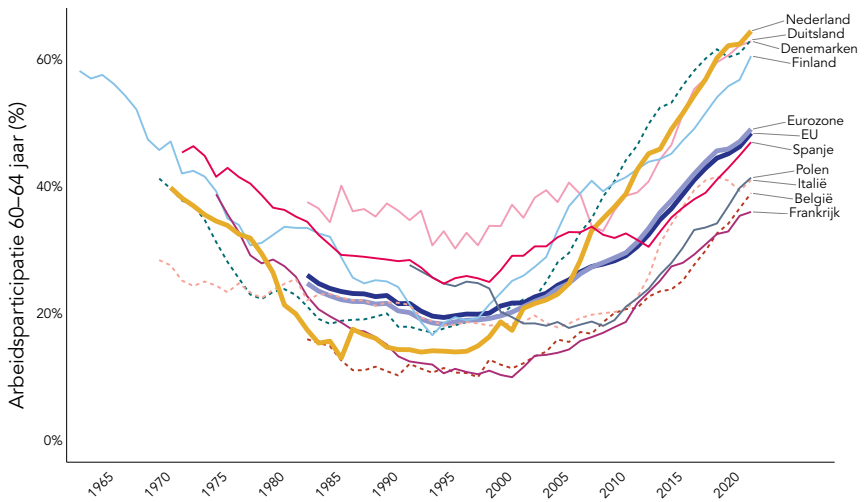
De WRR ziet nog een vierde risico, dat samenhangt met deze drie economische risico's, namelijk oplopende *maatschappelijke onvrede en politieke spanningen binnen en tussen lidstaten*. Maatschappelijke onvrede in Europese landen kan oplopen wanneer stijgende vergrijzingskosten ertoe leiden dat economieën stagneren. Maar dit kan ook juist gebeuren als er bij de bevolking onvoldoende breed draagvlak is voor hervormingen om die kosten te dempen. De uitdaging is om tussen deze twee uitersten een balans te vinden. Daarnaast kunnen politieke spanningen tussen lidstaten toenemen indien landen economisch gezien uit elkaar groeien (*divergentie*). Dan kunnen de voorkeuren over bijvoorbeeld budgettaire of fiscale integratie of rentebeleid sterker gaan botsen, waardoor de breuklijnen die er binnen de Unie al zijn, nog verdiepen.

Al deze risico's hebben gemeenschappelijk dat ze direct of indirect effect hebben, niet alleen *binnen* EU-landen maar ook tussen landen. En daarmee hebben ze dus ook effect op Nederland. Alleen wanneer de vergrijzing van de Europese Unie nu al op de politieke en beleidsagenda komt te staan, kan Nederland inspelen op zijn onvermijdelijke toekomst in het hart van een sterk vergrijzend continent, is daarom de boodschap van de WRR. Daarbij staat er niet alleen iets op het spel, maar valt er ook iets te kiezen – zowel op Europees niveau als binnen Nederland.

Het is mogelijk om binnen de Europese Unie een vergrijzingsbestendig sociaaleconomisch en pensioenbeleid te voeren. Zo'n beleid richt zich op een hogere arbeidsparticipatie, in het bijzonder van ouderen. Daarmee wordt namelijk de totale Europese koek groter. Om de arbeidsparticipatie van ouderen op een maatschappelijk duurzame en breed gedragen manier te kunnen verhogen, is het van belang dat het beleid mensen stimuleert én faciliteert om meer en langer actief te blijven. Zaak is dat zoveel mogelijk mensen zo lang mogelijk mee kunnen blijven doen. En dat er een alternatief is voor mensen voor wie dat (nog) niet haalbaar is, bijvoorbeeld via omscholing naar een ander beroep of aanpassingen in het huidige werk. Gelukkig is in heel Europa de beweging naar een hogere arbeidsparticipatie door ouderen al ingezet (figuur 3). Het is daarom zaak, zo meent de WRR, om deze trend door te zetten en te versterken. Ook dan zal de uitdaging van vergrijzing nog steeds aanzienlijk zijn, maar een hogere arbeidsparticipatie stelt de EU in staat die druk op een positieve manier op te vangen.

De alternatieven, zoals versobering van de pensioenen, vershraling van andere publieke diensten, hoge lasten of hogere staatsschulden, zijn minder aantrekkelijk. Ze geven strijd binnen én tussen landen over een stagnerende of krimpende koek. En dat kan leiden tot de vier hierboven geschetste risico's. Dit negatieve toekomstbeeld vergroot de kwetsbaarheid en beperkt de slagkracht van de EU. Dat is riskant voor Nederland, als open handelseconomie die in een uitgebreid netwerk van economische, politieke en sociale verbindingen nauw verweven is met andere EU-landen. Voor veel Nederlandse doelstellingen is een daadkrachtige en sterke Unie van cruciaal belang – denk bijvoorbeeld aan klimaatbeleid, veiligheid en energiezekerheid. Alleen al door onze geografische positie zal dat ook zo blijven. Daarnaast zijn sterke Europese economieën ook nodig om onze 'eigen', Nederlandse, vergrijzing op te kunnen vangen.

Figuur 3 Arbeidsparticipatie van ouderen (60–64 jaar) in Europese landen, 1963–2022



Bron data: OESO⁴

Samenwerking binnen de EU is daarmee voor Nederland politiek en economisch cruciaal, des te meer in een wereld van toenemende geopolitieke spanningen. Nederland kan zich een Unie die economisch stagneert of uit elkaar drijft, niet veroorloven. Het is met dit alles volgens de WRR in het brede Nederlandse belang als ons land zich op het thema van vergrijzing en pensioenen constructief maar kritisch opstelt. Dat *brede* belang moet het uitgangspunt zijn van het Nederlandse beleid rondom vergrijzing en pensioenen, op nationaal niveau én binnen Europa. Nederland kan niet overal tegen zijn, maar moet op een pragmatische manier sturen op Europees én Nederlands sociaaleconomisch beleid gericht op een vergrijzingsbestendige EU.

Drie beleidsrichtingen voor Nederland in een vergrijzend Europa

De WRR reikt in dit rapport drie richtingen aan voor het Nederlandse overheidsbeleid. Deze drie beleidsrichtingen bieden perspectief om met de uitdaging van een vergrijzende Europese Unie om te kunnen gaan. Binnen elke richting doen wij concrete aanbevelingen om hier in het Nederlandse nationale en Europees beleid handen en voeten aan te geven.

Ten eerste is het zaak voor Nederland om op nationaal niveau te anticiperen op een vergrijzend Europa. Dat betekent dat er structurele aandacht moet komen voor demografische ontwikkelingen in de rest van de Europese Unie. Daarmee komt de politieke en economische druk van een vergrijzend Europa tijdig in het vizier. Zo is het mogelijk partnerschappen op te bouwen met andere EU-landen en kunnen beleid en samenleving inspelen op de gevolgen van de Europese vergrijzing zonder daardoor overvallen te worden.

Beleidsrichting 1: Anticipeer op een vergrijzende EU en bereid de samenleving hierop voor:

- a. Monitor de Europese vergrijzing en de beleidsrespons daarop.
- b. Bouw partnerschappen met andere EU-landen om pensioen- en vergrijzingsrisico's op de Europese politieke agenda te zetten en te houden.

Dat brengt ons bij de tweede beleidsrichting: Nederland kan zijn invloed op Europees niveau aanwenden om *te sturen op een vergrijzingsbestendig Europees sociaaleconomisch en pensioenbeleid*. Nederland heeft weliswaar geen volledige controle, maar Europees beleid overkomt ons niet. De WRR geeft mee om van vraagstukken van vergrijzing en pensioenen een speerpunt te maken in gesprekken en onderhandelingen op Europees niveau. En om daarbij in te zetten op een beleid dat de vergrijzing opvangt door meer en langer actief blijven te stimuleren en te faciliteren. Nederland hoeft daarvoor niet tegen de spreekwoordelijke bierkaai te vechten, maar kan helpen een door de lidstaten al ingezette beweging vanaf Europees niveau te versterken en te bestendigen. Onafhankelijke Europese instituties op het gebied van pensioenen, vergrijzing en begrotingen kunnen dat beleid ondersteunen.

Beleidsrichting 2: Stuur op EU-niveau aan op vergrijzingsbestendig sociaaleconomisch en pensioenbeleid:

- a. Zet EU-breed in op beleid dat meer en langer werken door zoveel mogelijk mensen faciliteert en stimuleert.
- b. Versterk onafhankelijke Europese instituties op het gebied van begrotingen, vergrijzing en pensioenen.
- c. Maak vergrijzingsbestendige Europese economieën een speerpunt van de Nederlandse inzet in EU-onderhandelingen.

De derde richting die de WRR voorstelt, is gericht op het niveau van het nationale beleid. Nederland kan binnenlands beleid voeren dat helpt om de risico's te matigen die gemoed gaan met de Europese vergrijzing. Dat zal niet volledig lukken; de onderlinge verwevenheid en afhankelijkheden zijn immers groot en niet te vermijden. Maar Nederland kan zich wel ten dele *beschermen tegen de negatieve gevolgen van vergrijzing elders in de EU*. Bijvoorbeeld door het handelsbeleid te richten op landen waar de vergrijzing de komende decennia

(nog) niet toeslaat en door onze pensioenvermogens breed over de hele wereld te blijven investeren.

Beleidsrichting 3: Bescherm op nationaal niveau tegen mogelijk negatieve gevolgen van Europese vergrijzing:

- a. Blijf inzetten op een vergrijzingsbestendige Nederlandse samenleving en economie.
- b. Demp de impact op Nederland van de economische gevolgen van Europese vergrijzing.
- c. Haal handels- en investeringsbanden aan met landen met een demografisch dividend.

Vergrijzen vraagt om vooruitzien

Europa gaat met grote zekerheid de komende decennia sterk vergrijzen. Dat gaat in veel landen tot aanzienlijke uitdagingen leiden op gebieden als arbeid, zorg en huisvesting. En zeker op pensioengebied – het onderwerp waarop de WRR zich met de analyse in dit rapport richt. Welke gevolgen de vergrijzing van Europa precies zal krijgen en hoe verschillende lidstaten en de EU daarop gaan reageren, is niet met zekerheid te zeggen. Dat betekent echter niet dat we af kunnen wachten hoe deze kwesties zich de komende jaren en decennia gaan ontwikkelen.

Integendeel: de grote opgaven waar de vergrijzing van Europa Nederland voor stelt, vragen nu al om robuust en strategisch doordacht nationaal en Europees beleid. Al is het maar omdat succesvol beleid om samenlevingen vergrijzingsbestendiger te maken en arbeidsparticipatie te stimuleren een lange aanlooptijd vergt. Daarom moet de vergrijzing van Europa tijdig in het vizier van de Nederlandse politiek en het Nederlandse beleid komen. De Europese vergrijzing is ook een Nederlandse zorg. Zij gaat ons land direct en indirect raken. Het is belangrijk daar tijdig aandacht voor te hebben. Dat betekent (1) anticiperen op een vergrijzende Europese Unie, (2) op EU-niveau sturen op vergrijzingsbestendig sociaaleconomisch en pensioenbeleid en (3) via nationaal beleid beschermen tegen mogelijke negatieve gevolgen van Europese vergrijzing. Op die manier kan Nederland zich voorbereiden op zijn toekomst in een vergrijzend Europa.

1 Introductie – De positie van Nederland in een vergrijzend Europa

Europa vergrijst. Waar in 2020 de mediane leeftijd binnen de Europese Unie (EU) 43,9 jaar is, loopt deze naar verwachting op naar 48,2 jaar in 2050.⁵ Tegelijkertijd loopt de ‘grijze druk’ – het aantal mensen van boven de 65 ten opzichte van het aantal mensen van 15–64 jaar – op van 32 naar 52 procent.⁶ Deze ontwikkelingen zijn allereerst een groot succesverhaal: de levensverwachting stijgt en steeds meer Europeanen zijn langer gezond, actief en vitaal.

Tegelijkertijd kent een vergrijzend Europa ook risico’s voor Nederland en Europa. Zo gaat deze ontwikkeling de pensioenstelsels en economieën de komende decennia onder grote druk zetten. Hoge uitgaven aan pensioenen en zorg, uitdagingen voor de volkshuisvesting en een steeds grotere krapte op de arbeidsmarkt gaan in heel Europa opspelen. Dat raakt ook Nederland, omdat ons land via de Europese Unie, een gemeenschappelijke muntunie en intensieve handelsbetrekkingen nauw verbonden is met andere Europese landen.

In dit rapport richt de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) zich op de economische en maatschappelijke risico’s die met Europese vergrijzing gemoeid gaan. Deze vergen voorbereiding van beleid en samenleving. Daarbij laten we zien hoe vergrijzing van de EU invloed kan gaan hebben op Nederland. Binnen Europa bevindt Nederland zich namelijk in een uitzonderlijke positie. Ten eerste vergrijst Nederland relatief langzaam en relatief weinig, en ten tweede heeft het een afwijkend pensioenstelsel. In dit rapport nemen we deze twee gegevens als uitgangspunt. We onderzoeken hoe uitdagingen op het gebied van pensioenen Europese landen en de EU kunnen beïnvloeden en we analyseren hoe dat in Nederland kan doorwerken.

De mogelijke invloed van de pensioenrisico’s op Europa, en daarmee op Nederland, strekt zich ver uit buiten het pensioendomein. Het gaat ook om thema’s als inflatie, overheidsbegrotingen, economische dynamiek en handelsrelaties. Dit rapport is dan ook *geen* pensioenrapport. We onderzoeken niet hoe pensioenstelsels in Nederland of andere Europese landen anders zouden kunnen. Wel laten we zien hoe oplopende uitgaven aan pensioenen Europese landen in toenemende mate onder financiële druk zetten, met vier centrale risico’s tot gevolg: (1) economische stagnatie, (2) hoge staatsschulden

5 Bron: Eurostat, tabel proj_19ndbi

6 Bron: Eurostat, tabel proj_19ndbi

en divergentie, (3) opwaartse druk op inflatie en (4) maatschappelijke onvrede en politieke spanningen binnen en tussen lidstaten.

We voorspellen niet wat er precies gaat gebeuren – daarvoor zijn de onzekerheden te groot. De kernboodschap van de WRR in dit rapport is dat de vergrijzing van de Europese Unie meer dan nu in het vizier van de Nederlandse politiek en het Nederlandse beleid moet komen. Dat stelt ons in staat ons tijdig voor te bereiden op onze toekomst in het hart van een vergrijzend continent.

1.1 Nederland in een uitzonderingspositie

1.1.1 Een vergrijzend, maar nog relatief jong land

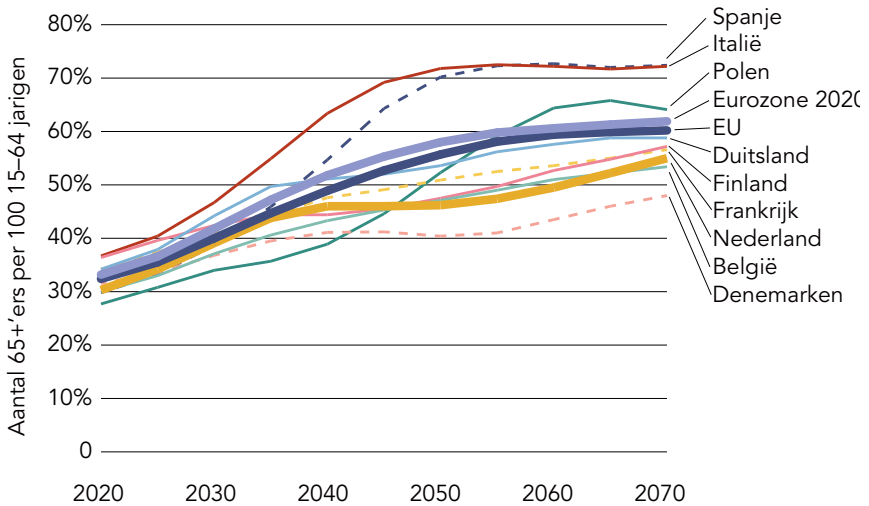
Vergrijzing betekent dat het aandeel oudere mensen in de bevolking toeneemt. Figuur 1.1 laat voor de komende decennia het voorspelde aantal 65-plussers per honderd mensen in de leeftijd 15–64 jaar zien. Dit getal staat voor de verhouding tussen het aantal oudere mensen – die over het algemeen buiten de arbeidsmarkt staan⁷ – en het aantal mensen van werkzame leeftijd. Demografen spreken ook wel van de ‘grijze druk’.⁸

Voor de in de figuur weergegeven Europese landen⁹, voor de EU als geheel en voor de eurozone loopt deze grijze druk de komende decennia op. Voor de meeste landen stabiliseert hij vanaf 2050–2060, maar in sommige landen, zoals Nederland, blijft hij ook daarna doorstijgen. Met name in Zuid-Europa, in figuur 1.1 gerepresenteerd door Italië en Spanje, bereikt de grijze druk een hoog niveau. Deze landen zitten vanaf ongeveer het midden van de eeuw op een grijze druk van boven de 70. Dat betekent dat er per drie mensen van werkende leeftijd iets meer dan twee ouderen zijn. Op dit moment is die verhouding daar nog iets meer dan één oudere per drie werkenden. Met andere woorden: het relatieve aandeel oudere mensen verdubbelt grofweg.

7 Uiteraard is dat niet universeel het geval. Sommige ouderen blijven doorwerken, en veel mensen gaan al met pensioen (ver) voordat zij 65 worden. Verderop in het rapport gaan we in op wat wel de effectieve pensioenleeftijd genoemd wordt – de leeftijd waarop mensen feitelijk met pensioen gaan – en schetsen we hoe die over de tijd verandert.

8 In de Engelstalige literatuur wordt veelal de term ‘old-age dependency ratio’ gebruikt.

9 We geven in de grafieken en tabellen in dit rapport niet alle EU-landen weer. Dat doen we om redenen van leesbaarheid. In plaats daarvan kiezen we voor een selectie van landen. Specifiek hebben we daarbij geselecteerd op mate vergrijzing – van minst (Denemarken) tot meest vergrijzd (Italië en Spanje) –, op omvangrijke en daarmee invloedrijke landen (Frankrijk, Duitsland, Italië, Spanje en Polen), en op voor Nederland belangrijke landen (i.e. buurlanden of grote handelspartners: België, Duitsland, Frankrijk, Italië). Ten slotte hebben we om redenen van geografische representativiteit naast Noordwest- en Zuid-Europese ook een Oost- en Noord-Europees land weergegeven (Polen en Finland). Waar mogelijk, geven we naast deze landen de (gewogen) gemiddeldes van de eurozone en de Europese Unie als geheel weer.

Figuur 1.1 Geraamde grijze druk van Europese landen de komende decennia

Bron data: VN¹⁰

Ook Oost- en Midden-Europese landen gaan de komende jaren snel vergrijzen of zijn daar al mee begonnen, evenals Duitsland, verreweg onze grootste handelspartner. Ook Polen, het grootste land binnen de oostelijke EU, vergrijst tegen het midden van de eeuw snel. In Nederland loopt de vergrijzing de komende decennia snel op, maar deze blijft tot het midden van de eeuw onder de 50, ofwel één oudere per twee mensen van werkende leeftijd (gele lijn in figuur 1.1).

Een tweede belangrijke boodschap die uit figuur 1.1 is af te lezen, is dat Nederland binnen een groep van relatief weinig vergrijzende landen zit. Behoort ons land nu nog tot de middenmoot, vanaf halverwege de jaren 30 heeft het binnen Europa een relatief jonge bevolking. Die positie delen we dan met Frankrijk en een aantal kleinere landen zoals België en Finland. Helemaal onderaan op de vergrijzingsladder staat Denemarken. Met andere woorden: de landen die in vergrijzingspatroon op ons lijken, zijn relatief kleine vissen in de vijver, op Frankrijk na. Dat is relevant voor het politieke gewicht van deze landen binnen de EU. Specifiek van belang is dat de grijze druk van Nederland naar verwachting verder af komt te liggen van het gemiddelde van de Unie en van de eurozone. Ook dat is in figuur 1.1 te zien: de Nederlandse lijn loopt de komende tien jaar nog redelijk dicht in de buurt van die van het gemiddelde, maar in de periode van 2035 tot 2055 wordt het verschil steeds groter.

Dat zou kunnen betekenen dat de beleidsvoorkeuren van Nederland en die van het gemiddelde EU-land op het gebied van vergrijzing verder uit elkaar kunnen gaan lopen. We bespreken in dit rapport waarom dit zo is en wat dat voor Nederland kan betekenen.

Ten slotte betekenen de ramingen van figuur 1.1 dat EU-landen qua vergrijzing sterker van elkaar gaan verschillen. Op dit moment hebben de meest vergrijzde landen een grijze druk van slechts zo'n 10 procentpunten hoger dan de jongste landen. De verschillen beginnen de komende periode echter langzaam toe te nemen, en zijn in het midden van eeuw opgelopen tot ruim 30 procentpunten. Op het gebied van vergrijzing nemen de verschillen tussen Europese landen dus sterk toe.

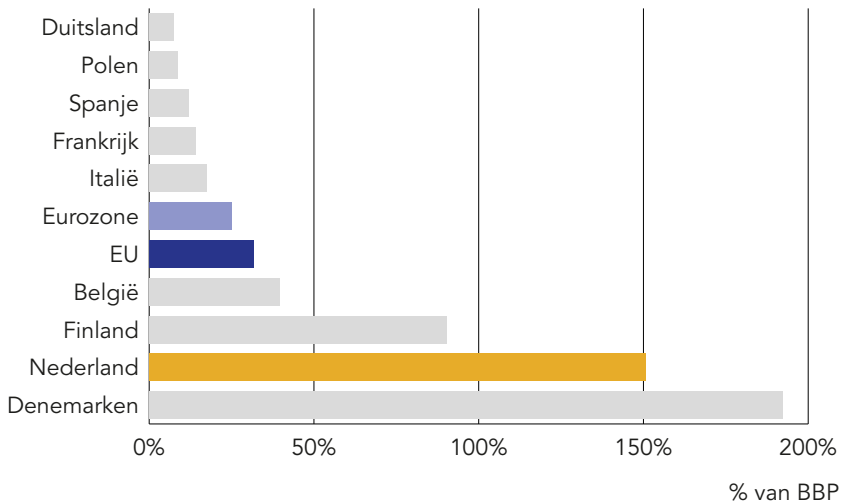
1.1.2 Een land met een bijzonder pensioenstelsel

De tweede, en belangrijkste, factor die de Nederlandse positie bepaalt, is het afwijkende pensioenstelsel. Het meest wezenlijke verschil zit hem in de uitzonderlijk hoge pensioenvermogens die Nederland heeft opgebouwd. Dat wordt in één oogopslag duidelijk uit figuur 1.2. Naast Nederland heeft binnen de Europese Unie alleen Denemarken zeer hoge pensioenvermogens opgebouwd. Ook Finland zit enigszins in dezelfde richting, zij het aanzienlijk lager dan zowel Denemarken als Nederland.

Wat is de achtergrond van dit patroon? Pensioenen kunnen in grote lijnen op twee manieren bekostigd worden: vanuit pensioenvermogens en vanuit de lopende uitgaven van de overheid.¹¹ In het eerste geval sparen mensen tijdens hun werkzame leven voor hun pensionering, meestal door premies te betalen aan een pensioenfonds. Wanneer zij met pensioen gaan, wordt uit dat opgebouwde vermogen en het daarop behaalde rendement hun pensioen bekostigd. Dit is een kapitaalgedekt stelsel. In het tweede geval betalen de werkenden de pensioenen van de gepensioneerden via belastingen, heffingen en premies. Dat heet een omslagstelsel.

¹¹ Aanvullend kunnen mensen natuurlijk zelf sparen of privaat vermogen opbouwen dat zij tijdens hun pensionering aanspreken, bijvoorbeeld hun huis of via private (pensioen)spaar of -beleggingsproducten.

Figuur 1.2 Omvang pensioenvermogens ten opzichte van omvang economie Europese landen



Bron data: OESO¹², bewerking WRR. Gemiddeldes voor de eurozone en de EU zijn gewogen naar het BBP

In zo goed als alle westerse landen bestaan beide systemen naast elkaar. Zo is de Nederlandse Algemene Ouderdomswet (AOW) een omslagstelsel: alle Nederlandse werkenden betalen een percentage van hun inkomen als premie.¹³ Wat Nederland uitzonderlijk maakt, is het grote gewicht van kapitaaldekking in deze mix. In Nederland wordt niet alleen relatief veel ingelegd, maar ook zeer breed gespaard voor pensioenen: ongeveer 95 procent van de beroepsbevolking draagt bij aan een pensioenregeling.¹⁴ Beide regelingen samen zijn voor gepensioneerden over (bijna) de hele inkomensverdeling een belangrijke bron van inkomen.¹⁵ Door het grote gewicht van kapitaaldekking heeft Nederland,

12 OESO 2023a: tabel 9.2. In deze figuur zijn twee vormen van pensioenvermogen bij elkaar opgeteld, namelijk private pensioenfondsen (bij de OESO: *pension plans*) en publieke reservefondsen voor pensioenen (*public pension reserve funds*).

13 In 2023 is dat percentage 17,90 procent, met een maximum van 5.588 euro.

14 Volgens cijfers van de OESO gaat het in totaal om 94,5 procent van de beroepsbevolking in de leeftijd van 15–64 jaar. Daarmee worden de Nederlandse pensioenfondsen gekenschetst als quasi-verplicht, omdat weliswaar bijna iedereen inlegt maar er uitzonderingen zijn waar inleggen niet verplicht is. OESO 2023a: tabel 9.1.

15 Als we kijken naar de vervangingswaardes voor mediane inkomens, gaat het volgens een recente analyse van DNB om ongeveer 70 procent van het totale inkomen (39 procent AOW, 30 procent inkomen uit pensioenfondsen). Dit aandeel blijft redelijk stabiel tot ongeveer het 25^e percentiel; daaronder begint het belang van de AOW voor het totale inkomen toe te nemen. Zie Biesenbeek et al. 2024.

vergeleken met de meeste andere Europese landen, over de periode sinds de Tweede Wereldoorlog zeer forse pensioenvermogens opgebouwd. Deze ontwikkeling hangt overigens in belangrijke mate samen met de Nederlandse handelsbalans. Nederland exporteert structureel meer dan het importeert. Dit overschot op de lopende rekening wordt vooral in het buitenland geïnvesteerd, in belangrijke mate in de vorm van hoge pensioenvermogens.¹⁶

1.2 Vergrijzing in andere EU-landen heeft invloed op Nederland

Vergeleken met andere EU-landen, lijkt Nederland op het eerste gezicht relatief goed voorbereid op de binnenlandse vergrijzing. We vergrijzen minder en hebben relatief omvangrijke (buitenlandse) pensioenvermogens. Door die vermogens aan te spreken is het mogelijk ouderen een relatief genereus en waardevast pensioen te bieden zonder daarvoor de lasten voor werkenden buitensporig te laten oplopen. Of zonder dat dit ten koste gaat van andere publieke uitgaven, zoals onderwijs, infrastructuur, verduurzaming of defensie.

Vergrijzende landen die (bijna) volledig op een omslagstelsel vertrouwen, hebben hier meer moeite mee. Om waardevaste pensioenen te kunnen bieden, moeten zij werkenden en bedrijven via belastingen en premies een groter aandeel van hun lonen of winsten laten afdragen, of ze moeten bezuinigen op andere gebieden. Zij kunnen immers in mindere mate (buitenlandse) pensioenvermogens aanspreken om de oude dag van een steeds groter deel van de bevolking te financieren. In een vergrijzend Europa werkt dat mogelijk drukkend op de economie en het verdienvermogen van die landen.¹⁷ En het kan leiden tot politieke en maatschappelijke onvrede wanneer de lasten oplopen of andere publieke diensten in kwaliteit teruglopen door een steeds hogere pensioenrekening. Kiest een overheid, om dat te voorkomen, voor een andere route en blijven de pensioenen achter in waarde, dan kan die maatschappelijke spanning en politieke ophef evengoed ontstaan. Zeker aangezien ouderen een steeds groter deel van het electoraat gaan vormen.

Voor Nederland kennen deze ontwikkelingen in de EU-partnerlanden risico's vanuit economisch, politiek en handelsperspectief. Wat in andere EU-landen en op Europees niveau gebeurt, heeft in toenemende mate direct of indirect effect op ons land. Dat is des te meer het geval in een gedeelde muntunie, met steeds verdere beleidsintegratie, een gedeeld monetair beleid en een toenemende budgettaire integratie. Op een sterk door export en logistiek gedomineerde economie als Nederland – 'Nederland, handelsland' is niet voor niets de slogan – werken ontwikkelingen in de omringende landen direct door.

16

En uiteraard ook in de vorm van andere buitenlandse vermogens die in dit rapport niet centraal staan.

17

Trabandt & Uhlig 2011; Heer et al. 2020.

Nederland is immers een uitzonderlijk internationaal verbonden economie, die sterk blootstaat aan het buitenland.¹⁸

Het is voor Nederland dan ook van belang dat het verdienvermogen van partnerlanden in de Europese Unie op peil blijft. Partnerlanden die, zoals we verderop in dit rapport bespreken, immers ook onze belangrijkste handelspartners zijn. Zo is volgens een analyse van het Centraal Planbureau (CPB) het Nederlandse bruto binnenlands product (BBP) ten minste 3,1 procent groter als gevolg van de Europese Unie, in het bijzonder door de gezamenlijke interne markt.¹⁹ Daarmee is Nederland volgens het CPB één van de landen die economisch het meest profiteert van het EU-lidmaatschap.²⁰ Een analyse van DNB kijkt ook naar het Nederlandse lidmaatschap van de Europese Monetaire Unie en komt tot vergelijkbare conclusies²¹. In een wereld van toenemende geopolitieke druk is een stabiele Europese Unie met politiek en maatschappelijk stabiele lidstaten bovendien van steeds groter strategisch belang.²²

Tegelijkertijd zijn juist die grote pensioenvermogens één van de manieren waarop Nederland zo verbonden is met het buitenland. Deze pensioenvermogens zijn, zoals we in dit rapport laten zien, namelijk vooral in het buitenland geïnvesteerd, voor een belangrijk deel binnen de EU. Dat kan ook niet anders. Nederlandse pensioenvermogens zijn zo omvangrijk dat die onvermijdelijk vooral over de grenzen van het land geïnvesteerd moeten worden. Daarmee is Nederland mede door zijn pensioenstelsel in het bijzonder afhankelijk van ontwikkelingen in andere landen en blootgesteld aan de wereld- en Europese economie. Daarmee heeft het heeft het een wezenlijk belang bij het economisch welzijn van die landen. Uit studies blijkt daarnaast dat de manier waarop landen hun pensioenstelsel inrichten, effecten heeft over de grens²³, in de wetenschap aangeduid met ‘spillover’-effecten. Deze effecten werken uiteraard ook de andere kant op: wat Nederland doet, heeft effect in andere landen.

Binnen de Europese Unie kan Nederland in politiek opzicht echter geïsoleerder komen te staan. Als relatief weinig vergrijsd land met grote pensioenvermogens kan het namelijk belang hebben bij een ander budgettair en monetair beleid

18 Zo staat Nederland op plaats twee – na Singapore – van de meest internationaal verbonden landen in de DHL Global Connectness Ranking. Altman & Bastian 2024.

19 CPB 2022.

20 Samen met Ierland, België, Luxemburg en een aantal Oost-Europese landen.

21 Soons en van Overbeek 2023.

22 WRR 2024.

23 Adema et al. 2009; Adema et al. 2008; Adema 2010; Fedotenkov & Meijdam 2013; Dudek & Omtzigt 2001.

dan andere landen. In landen waar het omslagstelsel een grotere component vormt, gaan pensioenen meer drukken op de overheidsbegrotingen, mogelijk met hogere begrotingstekorten en staatsschulden tot gevolg. Dat kan op zijn beurt leiden tot politieke druk op Europese instituties als het Stabiliteits- en Groeipact (SGP) en de Europese Centrale Bank (ECB). De grijze druk kan er op die manier toe leiden dat de historische Nederlandse inzet binnen Europa op strakke begrotingsregels en lage inflatie op steeds minder steun kan rekenen.

Maar ook los van een mogelijk geïsoleerdere positie heeft de Europese vergrijzing onvermijdelijke gevolgen voor Nederland. Alle vergrijzende landen staan voor de grote opgave om de budgettaire druk van hogere pensioenkosten op te vangen. Daardoor komen ze in toenemende mate onder economische druk te staan. Daardoor kan de vraag naar Nederlandse producten afnemen. Dat raakt Nederland als relatief kleine, open handelseconomie. Ook kunnen economische verschillen tussen landen toenemen (divergentie). Juist landen met een grote opgave op het gebied van de vergrijzing staan er namelijk veelal al minder goed voor, en hebben al relatief hoge schulden.

Economische divergentie kan zich vervolgens ook uiten in politieke spanningen: zij maakt het bijvoorbeeld moeilijker voor Europese instituties als de ECB om beleid te voeren dat goed past op de omstandigheden van alle landen. En economische divergentie kan leiden tot een grotere roep om financiële solidariteit tussen landen. Daarnaast liggen sommige van de beleidsopties die openstaan voor vergrijzende landen – zoals versoering van pensioenen of hoge lasten voor burgers en bedrijven –, politiek en maatschappelijk uitermate gevoelig. Denk aan de grote politieke onrust die in het voorjaar van 2023 in Frankrijk ontstond rondom pensioenhervormingen.

Politieke strijd en onrust rondom het thema van vergrijzing en pensioenen valt dus te verwachten – binnen en tussen landen. Belangen binnen en tussen landen kunnen meer gaan botsen, zeker naarmate landen demografisch meer uit elkaar groeien en de omvang van de opgave overal toeneemt (figuur 1.1). Die situatie kan leiden tot politieke druk op de Europese samenwerking, die juist voor Nederland van zo'n cruciaal economisch, strategisch en (geo)politiek belang is. Het pensioen- en vergrijzingsvraagstuk in andere EU-landen is dus op verschillende manieren ook 'ons probleem'. Over de directe en indirecte effecten op Nederland van vergrijzing elders binnen de Europese Unie gaat dit rapport. We proberen te schetsen hoe die effecten kunnen verlopen en wat dat betekent voor het Nederlandse beleid.

1.3 Vraagstelling en afbakening

Europese vergrijzing kent risico's voor de EU en voor Nederland. Hoe groot die risico's exact zijn, is helaas niet te voorspellen. Wel kunnen we een analyse maken van de bestaande situatie en doordenken wat de implicaties voor Nederland zijn van verschillende beleidsopties voor Europese landen. De centrale vragen die we in dit rapport willen beantwoorden, zijn daarmee de volgende: Hoe goed zijn andere EU-landen, en in het bijzonder hun pensioenstelsels, op vergrijzing voorbereid? Hoe kan dat Nederland politiek en economisch gaan beïnvloeden? Wat impliceert de uitzonderingspositie van Nederland voor onze positie binnen de Unie? En ten slotte, wat kan Nederland doen, zowel op Europees niveau als via binnenlands beleid?

Pensioenen in een vergrijzend Europa zijn dus de drijvende kracht die we in dit rapport onderzoeken. Maar de effecten daarvan strekken zich uit tot buiten het domein van de pensioenen. We kijken in dit rapport primair naar de economische en daarmee samenhangende politieke ontwikkelingen binnen de EU die het gevolg zijn van pensioen- en begrotingsrisico's. En we analyseren hoe die kunnen doorwerken in druk op de Europese samenwerking en daarmee op Nederland. Dat betekent expliciet *niet* dat vergrijzing in andere landen *geen* effecten heeft op andere domeinen. Denk in het bijzonder aan arbeid (krimp van beroepsbevolkingen en toenemende krapte op Europese arbeidsmarkten), aan migratie (mogelijke verschuiving van migratiepatronen binnen en buiten Europa), aan handelspatronen (mogelijke verschuivingen naar relatief jonge landen) of aan de zorg (toenemende vraag naar en uitgaven aan zorg – zie box 1.1). Vergrijzing werkt op allerlei brede manieren door op landen en die doorwerking vergt een brede beleidsreactie op allerlei domeinen. Die effecten en dat beleid staan in dit rapport niet centraal. Ze komen deels aan bod in het bredere WRR-adviestraject 'Nederland in een vergrijzende en krimpende wereld', waarvan dit rapport een onderdeel is.

Box 1.1 Effect van vergrijzing op uitgaven aan de zorg

De economische druk die uitgaat van stijgende zorguitgaven, is enigszins te vergelijken met de druk op de houdbaarheid van de pensioenen die in deze studie centraal staat. Niettemin behandelen we dit aspect in dit rapport niet in detail. Dat heeft twee redenen.

Ten eerste is de relatie tussen de mate van vergrijzing en de uitgaven aan zorg zwakker dan die tussen vergrijzing en pensioenuitgaven. Waar die relatie voor pensioenen min of meer één op één is, verklaren demografische ontwikkelingen als vergrijzing maar een deel van de stijgende zorguitgaven. Concreet gaat het volgens schattingen om ongeveer een derde, de rest is toe te schrijven aan andere factoren, in het bijzonder aan technologische ontwikkelingen.²⁴

Ten tweede, en belangrijker: waar er voor pensioenen een potentiële spanning bestaat tussen landen met grote pensioenvermogens en met omslagstelsels, speelt dat voor de zorg niet. In geen enkel Europees land wordt er namelijk gespaard voor zorguitgaven. Die worden overal betaald via een vorm van 'omslagstelsel'. Uiteraard is de toenemende (financiële) druk van zorguitgaven, parallel aan de oplopende vergrijzing, wel onderdeel van de context waarin Europese landen moeten opereren.²⁵ Zoals we verderop bespreken, beperkt dat de mate waarin overheden stijgende pensioenuitgaven kunnen opvangen door de uitgaven aan andere beleidsterreinen te verminderen. Want juist voor één van de in financiële zin grootste beleidsterreinen – de zorg – wordt onder invloed van diezelfde vergrijzing eerder expansie verwacht.

Dit rapport is ook geen analyse van de zwakke en sterke punten van pensioenstelsels. In het bijzonder is het geen pleidooi voor of tegen een andere mix van kapitaaldekking versus een omslagstelsel in Nederland of in andere landen. De vraag wat de voor- en nadelen van verschillende inrichtingsmodellen zijn, is een andere.²⁶ In dit rapport nemen we de historisch

²⁴ Zie voor meer detail WRR 2021.

²⁵ In het driejaarlijkse *Ageing Report* van de Economic Policy Committee van de Europese Unie staat een overzicht van de kosten van vier aspecten van vergrijzing, namelijk *cure*, *care*, pensioenen en onderwijs. Europese Commissie 2024.

²⁶ In de wetenschap wordt uitgebreid onderzoek gedaan naar deze vraag. Daarbij wordt ook gekeken naar de voor- en nadelen van verschillende combinaties van kapitaaldekking en omslagstelsel. Zie bijvoorbeeld: Moser & Olea de Souza e Silva 2019; Devolder & Melis; Westerhout et al. 2021; Gerritsen & Ziesemer 2024. Ook de WRR heeft in het rapport *Generatiebewust beleid* uit 1999 adviezen geformuleerd over de inrichting van het Nederlandse pensioenstelsel. WRR 1999.

gemaakte keuzes van landen voor substantieel verschillende modellen als uitgangspunt en onderzoeken we de implicaties daarvan.

Ten slotte is het ook belangrijk te markeren dat dit rapport geen analyse bevat van de manieren waarop Nederland zich zou moeten aanpassen aan zijn *eigen, binnenlandse* vergrijzing. De vergrijzing van de Nederlandse bevolking is, zoals besproken in een groot aantal adviesrapporten, een enorme uitdaging.²⁷ Zij heeft grote repercussies en vergt aanpassingen op het gebied van onder andere de Nederlandse zorg²⁸, wonen en huisvesting²⁹, arbeidsmarkt³⁰, onderwijs en scholing³¹. En natuurlijk op het gebied van ons pensioenstelsel. De invoering van de Pensioenwet in 2023 is een belangrijk uitvloeisel van deze discussie. Maar het thema van dit rapport is niet wat Nederland moet doen aan *zijn eigen vergrijzing*; we bieden geen agenda voor een vergrijzend Nederland. Hoewel ook daar nog grote stappen te zetten zijn, staat dat thema immers al steeds breder op de Nederlandse politieke en beleidsagenda. Onze vraag met het voorliggende rapport is *alleen* wat vergrijzing *buiten onze grenzen* – en specifiek van Europa – betekent voor Nederland.

We voorspellen daarbij niet wat landen zullen gaan doen in reactie op hun vergrijzing maar proberen wel inzichtelijk te maken in welke richting de druk kan verlopen die er vanuit het perspectief van vergrijzing en pensioenen op Europese landen zal worden uitgeoefend. Welke speelruimte en opties hebben die landen, en in welke richting drijft de demografische druk het beleid? Dat is van belang omdat de Nederlandse politiek en het Nederlandse bestuur tijdig op deze druk moeten inspelen en zich daarbij bewust moeten zijn van de speelruimte die andere landen hebben.

Demografische veranderingen als vergrijzing gaan immers langzaam. Daarmee lopen ze het risico er in de politieke en bestuurlijke hectiek van alle dag bij in te schieten. Maar anticiperen op de vergrijzing van Europa moet op tijd gebeuren, omdat sommige stappen al gezet moeten worden jaren of decennia voordat het probleem zich openbaart. Denk bijvoorbeeld aan beleid om de arbeidsparticipatie te verhogen door omscholing, betere werkomstandigheden en aanpassingen aan de pensioenleeftijd. Zulk beleid moet ingezet en doordacht worden lang voordat het nodig is. Of denk aan investeringsbeslissingen voor

27 Een belangrijke recente toevoeging is het recente rapport van de Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen, dat niet alleen naar vergrijzing kijkt maar breder de demografie van Nederland analyseert.

28 WRR 2021; IBO Ouderenzorg 2023.

29 De Groot et al. 2013.

30 SER 2023.

31 SER 2024.

pensioenvermogens – ook bij uitstek beslissingen voor de lange termijn. Daarom vergt de impact die een vergrijzend Europa op Nederland zal hebben, een tijdige doordenking. En ook een strategische doordenking – het is namelijk, zoals we in dit rapport laten zien, ook een kwestie van af- en uitruilen op Europees niveau en met andere lidstaten.

De WRR komt tot de conclusie dat Nederland zich beter moet gaan voorbereiden op een vergrijzende Europese Unie. Nederland heeft een relatief gunstige positie, maar kan juist op het steeds belangrijkere gebied van vergrijzing en pensioenen binnen de EU geïsoleerder komen te staan. Voorkomen moet worden dat dit ondermijnend gaat werken voor de Europese samenwerking en het draagvlak daarvoor onder de bevolking. Daarom is het nodig om mogelijke spanningen tijdig in het vizier te krijgen én tijdig oplossingen te identificeren. Het is daarbij in het brede Nederlandse belang dat politiek en bestuur zich op dit dossier constructief maar kritisch opstellen, en een vergrijzingsbestendig Europees sociaaleconomisch en pensioenbeleid tot een Nederlands speerpunt binnen de EU maken. De WRR schetst daartoe drie beleidsrichtingen voor het Nederlandse overheidsbeleid:

1. Anticipeer op een vergrijzende Europese Unie en bereid de samenleving voor;
2. Stuur op EU-niveau op een vergrijzingsbestendig sociaaleconomisch en pensioenbeleid;
3. Bescherm op nationaal niveau tegen mogelijke negatieve gevolgen van Europese vergrijzing.

In het slothoofdstuk van dit rapport (hoofdstuk 7) lichten we nader toe hoe we tot deze drie richtingen komen, en vullen we elke beleidsrichting in aan de hand van een aantal aanbevelingen. In de daaraan voorafgaande hoofdstukken werken we onze analyse uit. In hoofdstuk 2 kijken we naar beleidsopties op pensioengebied die landen theoretisch gezien ter beschikking hebben. In het derde hoofdstuk schetsen we de stand van zaken en prognoses voor de pensioenstelsels in Europese landen. In het vierde hoofdstuk kijken we naar de bredere economische impact die pensioen- en begrotingsrisico's die samenhangen met vergrijzing, kunnen hebben voor Europese landen en de EU. In hoofdstuk 5 richten we onze blik vervolgens op de politieke en maatschappelijke aspecten van vergrijzing: hoe kan een toenemende grijze druk politiek en maatschappelijk doorwerken? In hoofdstuk 6 leiden we uit de voorgaande hoofdstukken vier overkoepelende Europese risico's af voor Nederland en Europa, en schetsen we mogelijke beleidsrichtingen om die aan te pakken. Daarbij kijken we naar de samenhang tussen economische implicaties en maatschappelijke en politieke aspecten.

2 Pensioendilemma's in een vergrijzend Europa

Vergrijzing stelt overheden voor een dilemma op het gebied van pensioenen. Enerzijds: hoe kunnen zij ouderen een acceptabele en voldoende zekere levensstandaard bieden? En anderzijds: hoe kunnen zij voorkomen dat dit streven een onacceptabele druk legt op de rest van de samenleving, de overheid en de economie? Tussen deze doelstellingen moeten overheden van vergrijzende landen navigeren.³² De mate van vergrijzing en de inrichting van de pensioenstelsels bepalen daarbij in belangrijke mate de speelruimte van een land. En die speelruimte kan weleens beperkt zijn, omdat in de meeste Europese landen pensioenuitgaven nu al één van de grootste posten op de begroting zijn. Zo bedroegen in 2021 de uitgaven aan pensioenen in Italië 14,3 procent van het bruto binnenlands product (BBP) en in Frankrijk 13,2 procent.³³ De ontwikkeling van de pensioenuitgaven zet daarmee onvermijdelijk druk op overheden en samenlevingen. In dit hoofdstuk onderscheiden we enkele beleidsopties die overheden hebben om het probleem van potentieel onhoudbare pensioentoezeggingen aan te vatten.

2.1 Beleidsopties voor vergrijzende landen

Binnenlands hebben landen in grote lijnen de volgende opties, die elkaar overigens niet onderling uitsluiten. Dat betekent dat overheden in de praktijk een mix kunnen en zullen kiezen van:

1. Lagere of minder waarde vaste pensioenen;
2. Inzetten op hogere arbeidsparticipatie door ouderen;
3. Lastendruk verhogen voor werkende bevolking of bedrijven;
4. Andere publieke diensten versoberen;
5. Lenen voor pensioenen, zodat staatsschulden oplopen.

Overheden streven ernaar gepensioneerden een toereikend en waarde vast pensioen te bieden. Waarde vast betekent dat pensioeninkomens ten minste deels meegroeien met de prijs- en loonontwikkelingen. Als dat niet gebeurt, worden gepensioneerden op termijn (relatief) armer. Om de druk van de pensioenen op de overheidsbegrotingen te beperken, kunnen overheden dit beleidsdoel echter deels laten varen. Dat kan door de pensioenen te verlagen of – gebruikelijker – door ze niet volledig te laten meegroeien met de prijzen of lonen. Een variant van dit model is het hoger belasten van

32 De European Parliamentary Research Service (EPRS) – grofweg het equivalent van de Dienst Analyse en Onderzoek (DAO) van onze Tweede Kamer – kenschetst de twee aspecten van generositeit (*adequacy*) en houdbaarheid (*sustainability*) als keerzijdes van dezelfde medaille. EPRS 2023.

33 Eurostat 2023: tabel gov_10a_exp. Zie ook 4.5 verderop in dit rapport.

pensioenuitkeringen. In veel Europese landen worden pensioenen namelijk fiscaal gunstig behandeld.³⁴ Door zulke voordelen terug te schroeven, kunnen overheden ook het beslag beperken dat pensioenuitkeringen leggen op de overheidsbegrotingen.

Een tweede optie is het verhogen van de arbeidsparticipatie door ouderen. Hierdoor neemt immers het aandeel gepensioneerden in de bevolking af, en daarmee de financiële druk van pensioenen en vergrijzing. Parallel hieraan zorgt een hogere arbeidsparticipatie ervoor dat de basis voor belastingheffing breder wordt; er zijn immers meer werkenden. Een hogere arbeidsparticipatie kan enerzijds gerealiseerd worden door beleidsmaatregelen die maken dat ouderen het werken langer volhouden. Denk aan recht op flex- of parttimewerk, een betere regulering van de arbeidstijden en -omstandigheden of meer mogelijkheden voor deeltijdpensioenering.³⁵ Maar ook een verhoging van de pensioenleeftijden is een belangrijke manier om de arbeidsparticipatie te bevorderen. Tevens helpt een hogere arbeidsparticipatie van mensen die nog niet pensioengerechtigd zijn.

De derde optie is om de lastendruk op de werkende bevolking of bedrijven te laten oplopen. Dat kan via belastingen op arbeid, kapitaal of consumptie. Ook kunnen overheden als vierde optie ervoor kiezen om de andere publieke diensten te versoberen, en die zo impliciet te laten verdringen door stijgende pensioenuitgaven. Daarnaast kunnen landen er tenslotte voor kiezen om pensioenen te financieren uit hogere staatsschulden. Met deze strategie zijn het jongeren en zelfs volgende generaties die de rekening van de vergrijzing (deels) betalen. Zij zullen immers de aflossing voor hun rekening moeten nemen.

Het is duidelijk dat al deze handelingsopties hun politieke en maatschappelijke beperkingen hebben. Zij zijn immers een kwestie van het toedelen van de (economische) pijn van de vergrijzing: aan ouderen en gepensioneerden in de eerste twee opties, aan werkenden en jongeren in de derde optie, aan de gebruikers van publieke diensten in de vierde optie, en aan jongeren en toekomstige generaties in de vijfde optie. Elk van deze groepen kan zich tekort gedaan voelen, en maatschappelijke of politieke weerstand bieden om de uiteindelijke mix van beleid die overheden kiezen in hun voordeel te beïnvloeden. We gaan daar later in dit rapport uitgebreider op in. De vergrijzing zelf heeft daarbij ook weer electorale invloed op hoe politiek aantrekkelijk verschillende opties kunnen zijn. Naarmate de vergrijzing vordert, kan dat gaan

34

OESO 2023a.

35

OESO 2023b; Van Soest et al. 2024.

verschuiven. Daarnaast kennen alle handelingsopties ook bredere economische kosten. Ook die komen verderop in dit rapport nader aan de orde.

2.2 Interne beleidsopties hebben externe effecten

De voorgaande beleidsopties zijn een kwestie van binnenlands beleid. Maar dat betekent niet dat deze geen effecten hebben over de grens – in andere EU-landen en op het Europese niveau. Dit speelt in het bijzonder een rol binnen een geïntegreerd economisch blok als de Europese Unie, met een handels- en muntunie en harmonisatie van regelgeving. Hoe die doorwerking over de grenzen precies uitpakt, hangt daarbij uiteraard af van het beleid in die andere landen. En van het Europese beleid en het handelen van Europese instituties zoals de Europese Centrale Bank (ECB). We schetsen een aantal mogelijke externe effecten.

Wat kan er gebeuren als de begrotingstekorten in een vergrijzend Europa fors oplopen? Om de rentelasten van landen die deze strategie volgen binnen de perken te houden, zou de ECB die tekorten kunnen opkopen. Dat is de afgelopen jaren ook in belangrijke mate gebeurd bij oplopende tekorten die een andere oorzaak hadden dan vergrijzing.³⁶ Het opkopen van tekorten levert binnen een muntunie op zijn beurt weer een opwaartse druk op de inflatie op³⁷, hoewel de uiteindelijke stand van de inflatie uiteraard ook door andere factoren beïnvloed wordt. Dat heeft als voordeel dat – mits de rente succesvol laag gehouden wordt – onhoudbare schulden over de tijd langzaam ‘wegsmelten’. Landen met veel kapitaaldekking en, meer in het algemeen, vermogens gaan er in zulke scenario’s juist op achteruit. Hun (pensioen)vermogens kunnen daardoor immers in waarde afnemen.³⁸

Economen noemen dit scenario wel ‘monetaire financiering’.³⁹ Een gerelateerd verschijnsel is ‘financiële repressie’, waarbij beleid gevoerd wordt om de langlopende overheidsrentes (kunstmatig) laag te houden zodat overheden goedkoop aan geld kunnen komen.⁴⁰ Bij dit scenario is de kanttekening relevant dat monetaire financiering op gespannen voet staat met de huidige

36 Zoals het (indirect) opkopen van schuld door de ECB ten tijde van de Europese bankencrisis en het Pandemic emergency purchase programma tijdens de coronacrisis.

37 Lucas 1980.

38 De mate waarin dat gebeurt, hangt af van de vorm waarin die vermogens worden aangehouden. Sommige vermogenstitels – bijvoorbeeld vastgoed, aandelen of inflatiegerelateerde obligaties (inflation-linked bonds) – zijn beter bestand tegen inflatie dan andere.

39 Mishkin 2003: 643.

40 Het kan dan bijvoorbeeld gaan om een direct of indirect plafond op de rentestanden, om beperkingen aan kapitaalstromen of om verplichtingen opgelegd aan banken of pensioenfondsen om te investeren in obligaties van de eigen overheid. Reinhart & Sbrancia 2011.

Europese verdragen⁴¹. Ook zijn te hoge staatsschulden in strijd met het recent herziene Stabiliteits- en Groeipact (SGP). Die afspraken staan echter onder grote politieke druk en zijn in de nasleep van de financiële en coronacrisis maar beperkt gehandhaafd.⁴² Zo heeft de ECB in de nasleep van de eurocrisis en de coronapandemie nationale overheidsschulden toch op grote schaal (indirect) opgekocht.

Een variant van dit scenario is het niet (volledig) terugbetalen van de staatsschulden. In dit geval komt de pijn uiteindelijk terecht bij de obligatiehouders die niet (volledig) terugbetaald worden. Die kunnen in het betreffende land zelf zitten, in andere Europese landen of daarbuiten. In de praktijk zal het gaan om een mix van deze drie groepen, omdat op grote schaal over de nationale grenzen heen in Europese staatsschulden wordt geïnvesteerd. Dat gebeurt onder andere door pensioenfondsen, maar ook door banken en particulieren. Relevant bij dit scenario is de bredere uitwerking die dit zou hebben op de financiële stabiliteit en specifiek op de stabiliteit van de muntunie. In de vroege jaren 2010 was er sprake van een mogelijke *default* – de situatie waarbij een kredietnemer zijn beloofde betalingen niet nakomt of kan nakomen – van sommige eurolanden, in het bijzonder van Griekenland. Dat werd toen als zodanig riskant gezien voor de bankensector, voor het financiële systeem en voor de euro als geheel dat hard werd ingegrepen. Dat ingrijpen nam toen de vorm aan van een combinatie van impliciete en expliciete ondersteuning vanuit de rijkere lidstaten in combinatie met verplichte en strenge hervormingen en bezuinigingen in de betreffende landen.⁴³ Aanvullend kocht de ECB bovendien op grote schaal indirect obligaties op om de rentelasten van de onder druk staande landen binnen de perken te houden.⁴⁴ Een scenario waarin landen in gebreke blijven en over dreigen te gaan tot afschrijving, kan dus uitmonden in een situatie die neerkomt op monetaire financiering.

Naast deze indirecte routes waarlangs vergrijzings- en pensioenkosten effect hebben over de grens, is ook een directe route mogelijk. Het gaat dan om financiering van een deel van die kosten vanuit de Europese begroting. Het

-
- 41 Artikel 123 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (vweu), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT>. Het Hof van Justitie van de Europese Unie heeft in de nasleep van de financiële crisis overigens geoordeeld dat de opkoopprogramma's van de ECB onder voorwaarden in overeenstemming waren met art. 123 vweu. Met die beslissing is er ook in de toekomst naar verwachting ruimte voor de ECB voor vergelijkbaar beleid.
- 42 Rostagno et al. 2020; Macchiarelli et al. 2021.
- 43 Tegelijk hebben private actoren, zoals ook pensioenfondsen, via zogeheten *private sector involvement* (PSI) wel moeten instemmen met een aanzienlijke 'haircut', waarbij zij een deel van de uitstaande Griekse schulden niet terugbetaald kregen.
- 44 Rostagno et al. 2020; Macchiarelli et al. 2021.

uitgeven van gezamenlijk gedragen schuld papier ('eurobonds') door de EU om zulke vergrijzingskosten te financieren, zou hiervan een variant kunnen zijn. Een nog indirectere, en daarmee mogelijk politiek gezien realistischer, variant is dat de kosten voor andere publieke taken op Europees niveau gedeeld worden. Dan is het mogelijk meer ruimte op de nationale begrotingen vrij te spelen voor de nationale financiering van vergrijzings- en pensioenkosten. Netto zouden zulke scenario's neerkomen op een (impliciet) beroep op de solidariteit van relatief minder vergrijzde of meer welvarende landen. Conceptueel is dit enigszins te vergelijken met het beroep op de solidariteit tussen generaties dat een omslagstelsel als de AOW al doet, maar dan met een Europese component. Zo'n inzet zou echter een expliciet besluit van de Europese Raad van Ministers vergen⁴⁵. En daarmee ook instemming van Nederland en andere landen die hieraan hoogstwaarschijnlijk netto zouden bijdragen. Het 'overkomt' ons dus niet, en zou grote politieke stappen vergen. Tegelijk kan de politieke realiteit zijn dat Nederland een minderheids- of zelfs geïsoleerde positie inneemt, en dat het dan politiek te kostbaar is om zo'n veto daadwerkelijk in te zetten. Dat kan dan immers te veel ten koste gaan van de Nederlandse inzet op andere dossiers in het Europese spel van geven en nemen.

2.3 **Strijd om pensioenen op verschillende politieke niveaus**

Waar bij de interne aanpassingen het binnenlandse politieke en maatschappelijke krachtenveld bepaalt welke beleidsmix gekozen wordt, speelt voor de externe effecten ook het internationale krachtenveld een grote rol. Welke landen hebben wel of geen belang bij de verschillende handelswijzen, en hoe is hun onderhandelingspositie en politieke gewicht binnen de Unie? Het via een begrotingsunie, gezamenlijke schulden of inflatoir beleid delen van kosten die samenhangen met de vergrijzing, is daarbij meer in het belang van landen met hogere pensioenuitgaven. Veelal zijn dat de relatief grijze landen met lagere pensioenvermogens, hoewel de hoogte van de pensioenuitgaven ook afhangt van factoren als de generositeit van pensioenen en de effectieve pensioenleeftijd – deze komen later in dit rapport nog terug.

Vergrijzing kan op die manier binnen de Unie politieke breuklijnen creëren tussen landen met lage en hoge pensioenuitgaven – waarbij de laatste groep door demografische ontwikkelingen groter wordt. Deze breuklijnen worden daarbij mogelijk verdiept doordat Europese landen op het gebied van vergrijzing steeds meer van elkaar gaan verschillen (figuur 1.1). Uiteraard zijn vergrijzing en pensioenuitgaven verre van de enige overwegingen waarom landen voor of tegen een sterke inzet op begrotingsdiscipline, begrotingsunie, fiscale integratie of monetaire financiering kunnen zijn. Er zijn ook allerlei andere redenen voor

landen om voor of tegen deze beleidsopties te pleiten. Bijvoorbeeld vanuit de noodzaak om kapitaal op te brengen voor investeringen in defensie of de energietransitie.⁴⁶ In een sterk vergrijzend continent waar pensioenuitgaven in veel landen al één van de grootste posten op de begrotingen zijn en sterk gaan uitdijen, zal het echter politiek aantrekkelijker worden om manieren te vinden om deze uitgaven af te wentelen.

Afwentelen is daarbij wat in de wetenschap een nulsomspel (*zero-sum game*) genoemd wordt. Een nulsomspel is een situatie waarin vooruitgang van de ene actor ten koste gaat van een andere actor; de totale som komt op nul uit. Dat is bijvoorbeeld aan de orde wanneer de pensioenkosten via Europese solidariteit of hogere inflatie (impliciet) van een relatief grijs naar een jonger land verschuiven. Maar ook wanneer de pensioenkosten binnen een land opgebracht worden door hogere lasten – en dus verschuiven naar bedrijven en werkenden. Of wanneer ze impliciet betaald worden uit versoering van andere publieke diensten – en dus opgebracht worden door de gebruikers van die diensten. Nulsomspellen zijn om begrijpelijke redenen politiek gevoelig en kunnen maatschappelijk kwetsbaar zijn. We betogen daarom aan het einde van dit rapport dat het wenselijk is om zoveel als mogelijk pensioenrisico's aan te pakken door de totale Europese koek te vergroten. Dat betekent: inzetten op het faciliteren en stimuleren van een hogere arbeidsparticipatie. In het bijzonder in landen met een sterke vergrijzing en beperkte pensioenvermogens is dat wenselijk. Dat wil uiteraard niet zeggen dat zo'n oplossingsrichting geen maatschappelijke en politieke barrières kent. Die komen in hoofdstuk 5 uitgebreid aan de orde.

Ten slotte moet bedacht worden dat het krachtenveld binnen landen relevant blijft, ook wanneer externe effecten over de grenzen van lidstaten optreden. Denk bijvoorbeeld aan een opwaartse druk op de inflatie. Deze is noch in het belang van vermogenden binnen een sterk vergrijsd land, noch in het belang van mensen met aanzienlijke (pensioen)vermogens in landen als Denemarken of Nederland (figuur 1.2). Zulke vermogenden in 'grijze landen' kunnen natuurlijk op nationaal of Europees niveau politieke en maatschappelijke weerstand proberen te bieden aan beleid dat die kant op stuurt. En voor Nederlanders met hoge schulden geldt het tegenovergestelde: zij hebben in algemene zin juist wel belang bij inflatie. Het perspectief moet dus niet alleen dat zijn van landen met botsende belangen. Uiteindelijk gaat het om de belangen

46

Bijvoorbeeld recentelijk door de president van De Nederlandsche Bank, die pleitte voor financiering van Europese publieke goederen op het gebied van defensie, infrastructuur en energie vanuit gezamenlijke schulden. In ruil daarvoor zou schuldenafbouw op nationaal niveau moeten plaatsvinden, en zouden nationale begrotingsregels strenger moeten worden gehandhaafd. Zie Knot 2023.

van mensen, en die kunnen ook binnen landen met elkaar botsen. De interactie tussen dit binnenlandse en het Europese politieke krachtenveld bepaalt de mix van beleidsopties die landen kunnen inzetten, en de mate waarin externe effecten optreden. Het valt niet in detail te voorspellen hoe deze politieke strijd op verschillende niveaus uit gaat pakken. Maar door te kijken naar de stand van zaken met betrekking tot vergrijzing en pensioenen kunnen we wel een inschatting maken van de richting van de inzet van landen. Welke speelruimte hebben EU-landen eigenlijk? Daar kijken we in het volgende hoofdstuk naar.

3 Stand van zaken en toekomstbeeld Europese pensioenen en vergrijzing

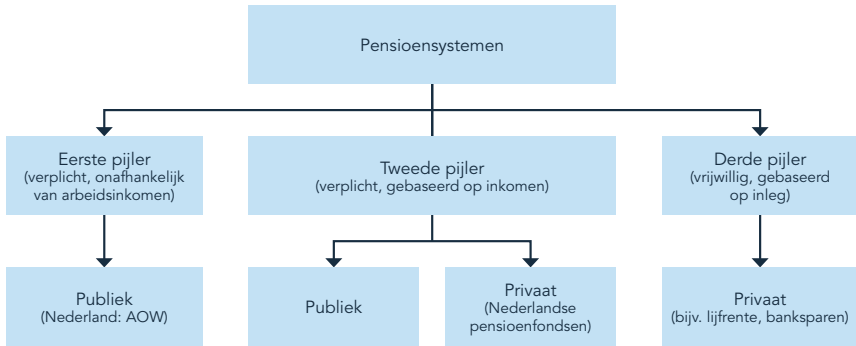
Hoe staan landen ervoor op pensioengebied? Zijn de pensioentoezeggingen in grote delen van Europa inderdaad onhoudbaar? Sorteren landen al voor op sommige van de in het vorige hoofdstuk onderscheiden beleidsopties? In dit hoofdstuk kijken we naar de stand van zaken rond de pensioenen in een aantal Europese landen, en naar de ramingen daarvan voor de komende decennia. We lichten er enkele variabelen uit die samen de kern vatten van hoe de pensioenstelsels ervoor staan. Dat zijn: (1) de hoogte van de pensioenen, (2) de pensioenleeftijden, (3) het beslag van de pensioenen op de publieke middelen, (4) de pensioenuitgaven ten opzichte van de totale economie en (5) de pensioenvermogens. We kiezen deze variabelen omdat ze gezamenlijk een goed beeld geven van de belangrijkste beperkingen en mogelijkheden waar Europese regeringen tegenaan lopen.⁴⁷ We geven een overzicht van de situatie in de verschillende Europese landen, en richten ons in de bespreking op landen die vanwege hun omvang (Duitsland, Frankrijk, Italië, Spanje, Polen) of hun economische verbondenheid (België, Duitsland, Frankrijk) in het bijzonder van belang zijn voor Nederland. Finland en Denemarken nemen we op omdat ze als enige landen vergelijkbaar hoge of zelfs hogere pensioenvermogens hebben als Nederland, en daarom een enigszins vergelijkbare uitgangspositie hebben (figuur 1.2).

3.1 Grote diversiteit aan pensioenstelsels in Europa

Om de analyse in de volgende paragrafen goed te kunnen begrijpen is het van belang om iets te weten over de diversiteit aan pensioenstelsels binnen Europa. Er zijn verschillende classificaties in omloop om de componenten van de pensioenstelsels te classificeren. Om pensioenstelsels internationaal te vergelijken hanteert de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) een systeem met verschillende ‘pijlers’⁴⁸ (in het Engels ‘tiers’); zie figuur 3.1.

47 Voor geïnteresseerden in de details van de stand van zaken van het Europese pensioenstelsel verwijzen we naar *Pensions at a glance* van de OESO en *The ageing report* van de Europese Commissie, die om de twee jaar (OESO) of drie jaar (Europese Commissie) uitkomen en de herkomst vormen van de meeste in dit hoofdstuk besproken data. Beide publicaties geven details over westerse en Europese pensioenstelsels op tientallen variabelen en indicatoren.

48 In Nederland wordt de eerste pijler vaak gelijkgesteld aan een omslagstelsel en de tweede aan een kapitaalgedekt stelsel. Hoewel dat in de Nederlandse context het geval is, staat de door de OESO internationaal gebruikte indeling in drie pijlers in principe los van de financieringsvraag. Deze afbakening hanteren wij in dit rapport

Figuur 3.1 Classificatie van componenten van pensioenstelsels

Bron: OESO⁴⁹

De eerste pijler heeft als functie om gepensioneerden⁵⁰ een inkomen te bieden zodat zij in de basale vereisten van levensonderhoud kunnen voorzien, onverschillig hun eerdere inkomen en het deel daarvan dat zij voor hun pensionering opzij hebben gelegd. De onderliggende gedachte is dat overheden voor iedere burger een sociaal vangnet moeten bieden en armoede moeten voorkomen. Deze pijler is daarom in alle Europese landen publiek ingericht. De Nederlandse AOW valt binnen de eerste pijler.

Pensioenen hebben echter niet alleen als functie om de basale vereisten te garanderen van een menswaardig bestaan. Gepensioneerden willen daarboven de levensstandaard die zij gewend waren tijdens hun werkende leven, ten minste ten dele op peil houden. Ook dit tweede aspect wordt gezien als een belangrijk aspect van een toereikend pensioen.⁵¹ Vanuit dit tweede doel hebben zo goed als alle pensioenstelsels ook een component waarbij de uitkering gerelateerd is aan het eerder verdiende inkomen. Hier zijn pensioenuitkeringen dus genereuzer naarmate iemand gedurende het leven meer heeft verdiend

49 Eigen bewerking van OESO 2023a: Figuur 3.1.

50 We hebben het in dit rapport alleen over het ouderdomspensioen, i.e. het pensioen waarop mensen recht hebben op hogere leeftijd eventueel na daarvoor gewerkt te hebben. We kijken niet naar andere vormen van pensioenen zoals arbeidsongeschiktheidspensioenen.

51 Zo onderscheidt de Europese Unie drie componenten van de 'toereikendheid' (*adequacy*) van pensioenen: (1) het vermogen om armoede te voorkomen, (2) de mate waarin het eerdere inkomen uit werk benaderd wordt en (3) het vermogen om beide gedurende de hele looptijd van de pensionering te borgen. Economic Policy Committee and the Social Protection Committee 2020. Een recent DNB-onderzoek neemt ook beide aspecten mee. Zie Biesenbeek et al. 2024. En de recente IBO over de Nederlandse pensioenopbouw onderscheidt de twee doelen van (1) voorkomen van armoede en (2) behoud van levensstandaard. IBO Pensioenopbouw (2024).

(en gewoonlijk ook meer heeft ingelegd of bijgedragen). Dit noemen we de tweede pijler.

In de meeste Europese landen is ook deze tweede pijler publiek van aard, en deze wordt veelal primair door overheden uitgevoerd. In Nederland worden pensioenen binnen de tweede pijler via de werkgever georganiseerd en uitgevoerd door private stichtingen, zij het onder strikte overheidsregulering.⁵² Dat gebeurt via sectorale pensioenfondsen zoals ABP (overheid en onderwijs) of Pensioenfonds Zorg en Welzijn (PFWZ), en via ondernemingspensioenfondsen die verbonden zijn aan één bedrijf, zoals het ING- of Shell-pensioenfonds.

Binnen elk van de eerste twee pijlers kan een stelsel op veel verschillende manieren worden ingericht. Zo kunnen pensioenrechten binnen de eerste pijler opgebouwd worden op basis van de tijdsduur dat iemand in een land heeft gewoond, zoals de Nederlandse AOW. Of ze kunnen afhangen van het aantal jaar dat iemand premie heeft betaald, of simpelweg een vast bedrag zijn. Binnen de tweede pijler hangt de hoogte van de pensioenuitkeringen vaak af van de betaalde belastingen of premies. Een andere manier is een systeem waarin werkenden tijdens het werkende leven afhankelijk van het salaris ‘punten’ opbouwen, en vaak ook door bijvoorbeeld ouderschaps- of zorgverlof. Zo’n systeem met punten bestaat in Europa onder meer in Duitsland en Frankrijk.⁵³

Een belangrijke tweedeling zit verder in regelingen op basis van de toegezegde uitkeringen (in de Engelse literatuur: *defined benefit*) of op basis van wat in de pensioenwereld een beschikbare premieregeling (*defined contribution*) wordt genoemd.⁵⁴ In het eerste geval wordt een belofte gedaan over de hoogte van een toekomstig pensioen, in het tweede geval ligt de inleg vast maar de uiteindelijke opbrengst niet. Met andere woorden: bij de toegezegde pensioenregeling bouwt iemand een recht op pensioen op dat een overheid of een pensioenfonds na zou moeten komen. In het tweede geval is de inleg bekend, maar varieert de uiteindelijke pensioenuitkering naar gelang het behaalde rendement.⁵⁵

52 Daarmee valt de term ‘tweede pijler’ in Nederland in de praktijk vaak samen met door (private) pensioenfondsen op kapitaaldekking gebaseerde pensioenregelingen. In de hier gehanteerde OESO-classificatie hoeft dat dus niet het geval te zijn, en heeft die term een bredere betekenis.

53 OESO 2023a; Goris & Werner 2024.

54 OESO 2002.

55 Met de nieuwe pensioenwet van 2023 gaat de Nederlandse tweede pijler in grote lijnen over van toegezegde opbrengst (*defined benefit*) naar beschikbare premie (*defined contribution*). Voor de thematiek die in dit rapport besproken wordt, is die overgang niet direct van belang, omdat met deze transitie het stelsel nog steeds primair op kapitaaldekking gebaseerd blijft.

Dat brengt ons bij het voor dit rapport belangrijkste onderscheid, namelijk de financieringskant: hoe worden de pensioenuitkeringen betaald? Het eerder besproken onderscheid tussen kapitaaldekking en omslagstelsel loopt principieel dwars door alle bovenstaande onderscheiden heen. Een land kan in beginsel sparen voor een publiek gefinancierd (basis)pensioen in de eerste pijler. In de praktijk wordt de eerste pijler in de meeste landen echter primair als een omslagstelsel gefinancierd.⁵⁶ In de tweede, inkomensafhankelijke, pijler bestaat in Europa veel variatie in de financiering van de pensioenuitkeringen. Deze gebeurt veelal via een omslagstelsel, maar kent vaak ook (een component) kapitaaldekking.

Ten slotte is er nog een derde pijler. Waar de eerste twee pijlers in de meeste landen verplicht of semi-verplicht zijn, vallen binnen de derde pijler vrijwillige spaarproducten die burgers op de vrije markt aanschaffen. Denk aan lijfrentes en spaar- of beleggingsproducten. In Nederland wordt deze pijler daarom ook wel ‘aanvullend pensioen’ genoemd. In de meeste landen is deze pijler van beperkt belang, hoewel het belang ervan met de flexibilisering van de arbeidsmarkt toeneemt. Zo kunnen ZZP’ers hun pensioen, indien gewenst, via deze route aanvullen.

In bijna alle Europese landen bestaan de eerste en tweede pijler naast elkaar. In veel landen bestaan daarnaast binnen één of beide pijlers ook nog meerdere systemen naast elkaar, die elkaar aanvullen of betrekking hebben op specifieke doelgroepen of sectoren. Zo kent Duitsland binnen zijn tweede pijler een diversiteit aan types regelingen, veelal gekoppeld aan het bedrijf waar iemand heeft gewerkt.⁵⁷ In Frankrijk is er een reeks aan verschillende regelingen die veelal afhangen van de sector waarin iemand werkt of werkte.⁵⁸ In de meeste landen kennen verschillende regelingen hun eigen unieke afbakeningen, minimum- en maximumbedragen, pensioen- en premieleeftijden en gedragsprikkelers. Er is dus in zekere zin niet zoiets als ‘het’ Nederlandse, Franse of Duitse pensioenstelsel. Door ingewikkelde combinaties van regelingen proberen landen de twee parallelle doelen van pensioenen te

56 Hier zijn uitzonderingen op. Zo heeft Finland een reservefonds voor publieke pensioenen dat in 2020 met 33,6 procent van het BBP gevuld was (OESO 2021). Uit dat fonds wordt jaarlijks 40 procent van de pensioenuitgaven voor het staatspensioen gefinancierd, en de overige 60 procent als omslagstelsel. <https://www.etk.fi/en/finnish-pension-system/financing-and-investments/pension-contributions/public-sector/> Nederland zelf heeft tussen 1998 en 2011 een spaarfonds AOW gehad. Zie Tweede Kamer 2011.

57 Specifiek bestaan er vijf hoofdtypes bedrijfspensioenen, waarvan er één lijkt op de Nederlandse pensioenfondsen. De meest voorkomende is echter de *Direktzusage*, waarbij een werkgever verplicht is rechtstreeks vanuit het bedrijfsvermogen bij te dragen aan het pensioen van mensen die eerder voor hem gewerkt hebben. Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht.

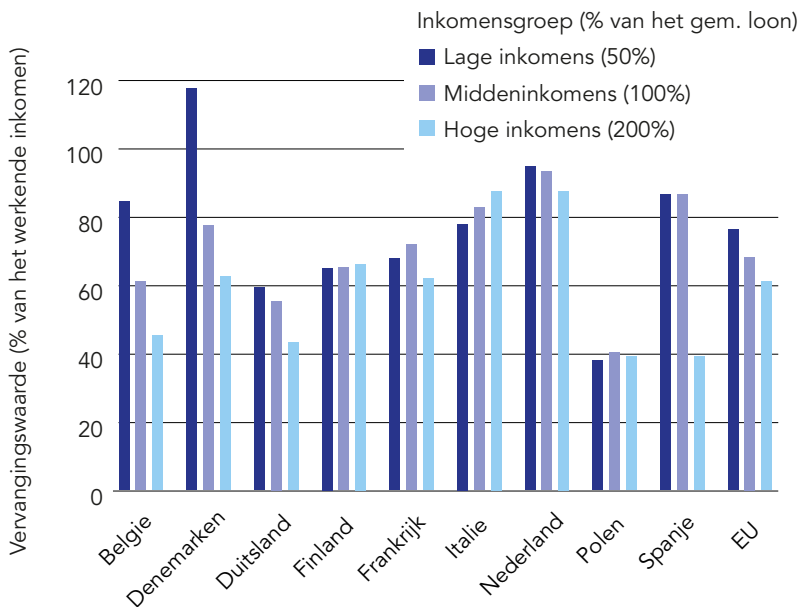
58 Goris & Werner 2024.

realiseren, namelijk (1) het borgen van een minimale levensstandaard voor gepensioneerden en (2) het (deels) in stand houden van de levensstandaard.

3.2 Pensioenen variëren binnen Europa sterk in generositeit

We kijken eerst naar de mate waarin Europese pensioenstelsels op dit moment in staat zijn de levensstandaard van gepensioneerden op peil te houden. Met andere woorden: hoe hoog zijn de pensioenen eigenlijk? De maatstaf die hiervoor het meest inzichtelijk is, is die van de ‘vervangingswaarde’: het inkomen dat een gepensioneerde gemiddeld overhoudt ten opzichte van het inkomen toen hij of zij nog werkte. In figuur 3.2 zijn deze waarden uitgezet voor de Europese landen die we eerder bespraken, op basis van gegevens van de OESO.

Figuur 3.2 Gemiddelde nettovervangingswaarde Europese pensioenen voor lage, midden- en hoge inkomens



Bron data: OESO⁵⁹. Weergegeven zijn de vervangingswaardes voor lage inkomens (de helft van het gemiddelde inkomen – donkerblauw), middeninkomens (gemiddeld inkomen – lichtpaars) en hoge inkomens (twee keer het gemiddelde inkomen – lichtblauw).

59

OESO 2023a: tabel 4.5, eigen visualisatie WRR. Weergegeven is de netto vervangingswaarde voor alle verplichte publieke en private pensioenregelingen. Vrijwillige regelingen in de derde pijler zijn dus niet meegenomen.

De figuur laat de gemiddelde nettovervangingswaarde zien voor drie inkomensgroepen⁶⁰, namelijk voor gepensioneerden die tijdens hun werkende leven een laag inkomen hadden (de helft van het gemiddelde loon in het betreffende land), voor middeninkomens (gemiddeld loon) en voor hoge inkomens (twee keer een gemiddeld inkomen). We zien allereerst dat in alle landen en voor alle inkomensgroepen gepensioneerden erop achteruitgaan ten opzichte van hun eerdere inkomen. De vervangingswaarde ligt immers onder de 100 procent. De enige uitzondering hierop zijn de lage inkomens in Denemarken: zij gaan er bij pensionering gemiddeld genomen fors op vooruit (naar 117,5 procent van het inkomen tijdens het werkzame leven). De inkomenssteruggang bij pensionering is over het algemeen (veel) kleiner voor de lage inkomens dan voor de midden- of hoge inkomens. Hier komt de doelstelling terug van het garanderen van een bepaald minimuminkomen. Omdat lage inkomens al dichterbij een minimuminkomen aan zitten, moeten de pensioenstelsels zo ingericht zijn dat deze groep een groter aandeel van hun eerdere inkomen blijft ontvangen.

De belangrijkste conclusie die we uit figuur 3.2 kunnen trekken, is echter dat de vervangingswaarde enorm varieert tussen landen. In sommige landen, in het bijzonder in Nederland maar ook in Italië, houden gepensioneerden van alle inkomensgroepen hun inkomen goed op peil. In andere landen, zoals Polen en Duitsland, gaan gepensioneerden er fors in inkomen op achteruit. Dat geldt ook voor Frankrijk en Finland, zij het in mindere mate. En in België en Denemarken zijn de pensioenen voor de lage inkomens relatief generieus maar voor de hoge inkomens niet. Daar ligt het accent van het stelsel dus meer op de doelstelling om een minimuminkomen te garanderen dan op de doelstelling om de eerdere levensstandaard van alle gepensioneerden te behouden. Wat verder opvalt, is dat in Italië en Finland juist de hoge inkomens na pensionering meer inkomen behouden dan de midden- en lage inkomens (zij het dat in Finland het verschil klein is).

In de wetenschappelijke literatuur is de vraag onderzocht hoe generieus pensioenen moeten zijn om toereikend te zijn. De gedachte is dat de bestedingsbehoefte van gepensioneerden gemiddeld lager is doordat een aantal uitgaven wegvalt of lager wordt. Denk bijvoorbeeld aan uitgaven aan

60

We kijken naar de netto- in plaats van naar de brutovervangingswaarde omdat op die manier ook effecten van het belastingstelsel meegewogen worden. In veel Europese landen worden gepensioneerden namelijk relatief licht belast ten opzichte van werkenden met een vergelijkbaar inkomen. Bijvoorbeeld, in Nederland betaalden aow'ers historisch gezien niet mee aan het financieren van de aow. Dit voordeel wordt over de komende decennia zeer langzaam afgebouwd (fiscalisering). Volgens sommige experts is dit proces met bestaande regels pas afgerond in 2150-2200: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-164898.pdf>

kinderen – die veelal al het huis uit zijn – of aan een hypotheek – die inmiddels is afbetaald. Schattingen van toereikende vervangingswaardes lopen uiteen. Een studie in Duitsland kwam uit op 87 procent – een daling van 13 procent –⁶¹, terwijl de bestedingsbehoefte na pensionering volgens een Nederlandse analyse met 18 procent kan dalen.⁶² Leeftijd en gezondheidsstatus zijn daarop van invloed.⁶³ In een recente studie hanteert De Nederlandsche Bank (DNB) een vervangingswaarde van 70 procent als vuistregel voor een toereikend pensioen.⁶⁴ Als we dergelijke inschattingen vergelijken met de gemeten vervangingswaardes (figuur 3.2), dan blijkt dat die in veel landen en voor veel inkomensgroepen niet gehaald worden. Alleen in Nederland en Italië zijn deze waardes over de hele linie geborgd.

3.3 Pensioenleeftijden lopen op, maar variëren sterk

Een belangrijke variabele in elk pensioenstelsel is de pensioenleeftijd. Wanneer hebben mensen recht op pensioen? De pensioenleeftijd is – samen met de hoogte van de pensioenen – van groot belang voor de houdbaarheidsvraag. Hoe eerder mensen met pensioen gaan, hoe groter het beslag op de publieke middelen of de pensioenpotten. En hoe kleiner het potentieel aan mensen dat economisch actief is en die middelen kan helpen opbrengen. In het politieke en maatschappelijke debat wordt vaak gesproken van dé pensioenleeftijd. In de praktijk is het nuttiger om te kijken naar wat wel de ‘effectieve pensioenleeftijd’ heet. Dat is de gemiddelde leeftijd waarop mensen *feitelijk* met pensioen gaan. Zo hangt in veel landen de pensioenleeftijd af van de specifieke regeling waaronder iemand valt, van het aantal gewerkte jaren, van de beschikbaarheid van prepensioenregelingen of van het geslacht (in veel landen kunnen vrouwen eerder met pensioen).

Ook zijn bijna alle Europese landen in voorbereiding op de aanstaande vergrijzing vanaf de jaren 1990–2000 begonnen hun pensioenstelsels te hervormen. Veel voorkomende manieren om dat te doen zijn door de nominale pensioenleeftijd (langzaam) te verhogen – vaak via koppeling aan de levensverwachting –, door prepensioenregelingen af te bouwen of door financiële prikkels in te voeren om langer door te werken. Een voorbeeld van zo’n prikkel bestaat in Frankrijk. De hoogte van de pensioenuitkering hangt daar af van hoe lang iemand pensioenpremie heeft betaald. Na de hervormingen uit 2023 komen mensen in aanmerking voor een *volledig* pensioen als zij 43

61 Dudel et al. 2016.

62 Soede 2012.

63 Kools & Knoef 2017.

64 Biesenbeeket al. 2024.

jaar lang premies hebben betaald óf 67 jaar oud zijn.⁶⁵ Gaan zij al eerder met pensioen, dan is de uitkering (fors) lager dan het volledige pensioen. Dat kan op dit moment vanaf 62 jaar, een ondergrens die binnenkort, ondanks groot politiek protest, verhoogd wordt naar 64 jaar⁶⁶. Het systeem waarbij de uitkering oploopt met het aantal jaren dat premies zijn betaald, geeft echter een prikkel om voorbij die nominale ondergrens te blijven doorwerken. Deze minimale premieperiode voor een volledig pensioen loopt in Frankrijk, na hervormingen in 1993, 2003, 2014, inmiddels al decennia langzaam op van 37,5 jaar tot 43 jaar nu.⁶⁷ Een ander voorbeeld van beleid gericht op een hogere effectieve pensioenleeftijd is de snelle afbouw van prepensioenregelingen in Nederland (de zogeheten VUT-regelingen) vanaf het begin van deze eeuw.⁶⁸ Die afbouw heeft ertoe geleid dat de Nederlandse effectieve pensioenleeftijd al fors op begon te lopen voordat vanaf 2012 de AOW-leeftijd werd verhoogd.⁶⁹

Figuur 3.3 laat de huidige effectieve pensioenleeftijd zien voor mannen en vrouwen in Europese landen, en hoe deze zich naar verwachting gaat ontwikkelen. In deze ramingen is wet- en regelgeving meegenomen die 1 december 2023 doorgevoerd was. Te zien is dat in bijna alle landen de geraamde effectieve pensioenleeftijd de komende decennia langzaam oploopt. Voor de EU als geheel voor mannen is dat van 63,8 jaar naar 65,9 in 2070, en voor vrouwen van 63,5 naar 65,7 jaar. Het patroon varieert daarbij: sommige landen verwachten gedurende die hele periode een (langzame) stijging, bijvoorbeeld Italië, Denemarken en Nederland. Andere zetten volgens de huidige plannen een (grote) stap tot 2030 of 2050 en blijven daarna stabiel, bijvoorbeeld Duitsland en Frankrijk. Landen kiezen er dus voor om met de stijgende levensverwachting de druk van de pensioenuitgaven deels op te vangen via regelgeving die een hogere effectieve pensioenleeftijd stimuleert of afdwingt.

65 <https://www.cleiss.fr/actu/2023/2305-raising-statutory-retirement-age-to-64-france.html>

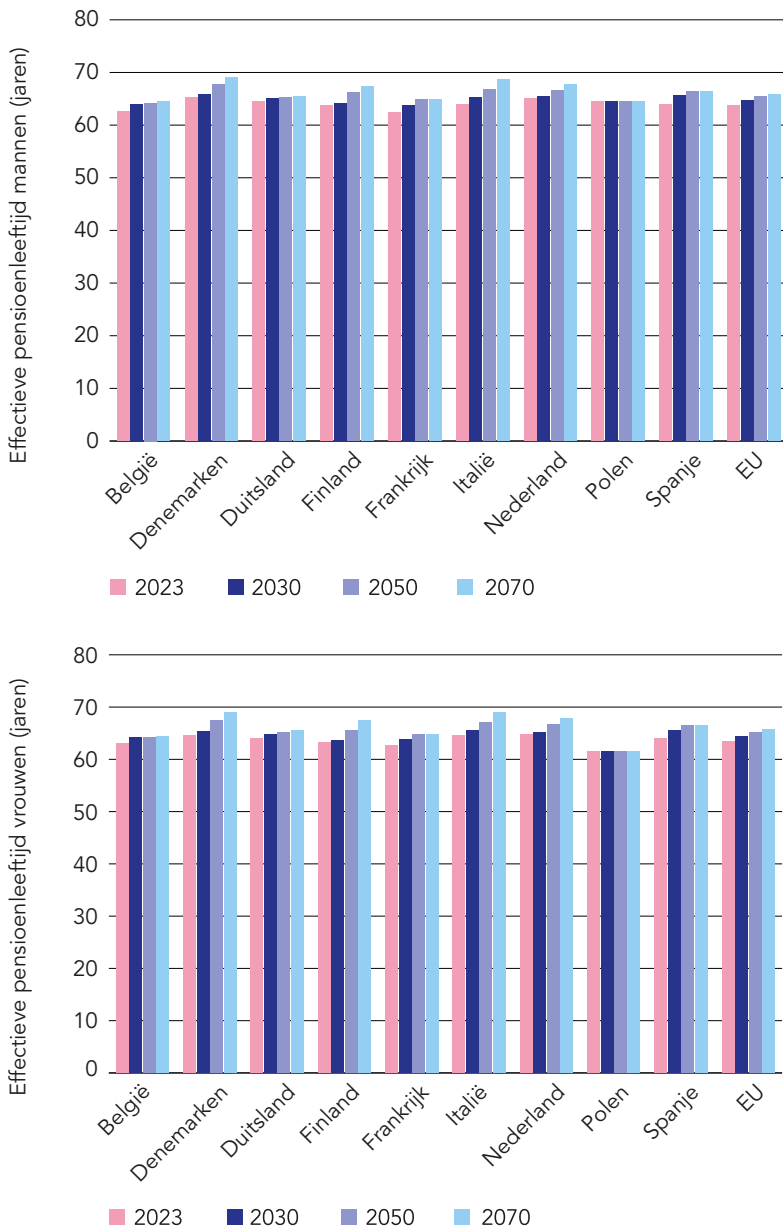
66 Een aantal partijen heeft bij campagne voor de Franse parlementsverkiezingen van Juli 2024 beloofd om deze verhoging weer terug te draaien.

67 Rabaté & Rochut 2020.

68 De vervroegde uittredingsregeling (vut) waarmee werknemers al voor de AOW-leeftijd van toen nog 65 jaar met pensioen konden gaan, werd vanaf 2006 fiscaal veel minder aantrekkelijk gemaakt, en is daarmee in de praktijk snel verdwenen.

69 Van 60 jaar en 9 maanden in 2006 tot 65 jaar en 8 maanden in 2022: <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2023/20/pensioenleeftijd-werknemer-gemiddeld-65-jaar-en-8-maanden>; Euwals et al. 2010.

Figuur 3.3 Gemiddelde effectieve pensioenleeftijden in Europa, voor mannen en vrouwen



Bron data: Europese Commissie⁷⁰

Ook is te zien dat de trend door heel Europa weliswaar dezelfde kant opgaat, maar dat de leeftijden in absolute zin sterk van elkaar verschillen. Zo hebben Nederlandse en Deense mannen in 2023 met 65,0 respectievelijk 65,3 jaar, een relatief hoge effectieve pensioenleeftijd terwijl diezelfde leeftijd veel lager is in landen als Frankrijk (62,4 jaar) en België (63,5). Voor vrouwen geldt in 2023 dat Nederland en Italië bovenaan staan met effectieve pensioenleeftijden van 64,8 en 64,5 jaar. Duidelijk onderaan staat Polen, met een gemiddelde effectieve pensioenleeftijd voor vrouwen van 61,6.

3.4 **Pensioenvermogens variëren sterk tussen Europese landen**

In hoofdstuk 1 hebben we de Nederlandse uitzonderingspositie met betrekking tot de pensioenvermogens al besproken (figuur 1.2). We zagen dat Nederland samen met Denemarken⁷¹ binnen de EU een uitzonderlijke positie inneemt met zeer hoge pensioenvermogens van boven de 150 procent van het bruto binnenlands product (BBP). Nederland is binnen de eurozone uniek in dit aspect. Dat contrasteert sterk met de grote Europese landen, waar zelfs in het gunstigste geval – Italië – het pensioenvermogen niet boven de 20 procent van het BBP uitkomt. En ook met het Europese gemiddelde van 32 procent. Uiteraard is de toekomstige waarde van die vermogens onzeker: deze verandert door inleg en onttrekkingen maar wordt ook sterk beïnvloed door de ontwikkeling op de beurzen. Ook economische ontwikkelingen veranderen de waarde van de investeringen. Door de grote pensioenvermogens zijn pensioenspaarders in landen als Nederland en Denemarken dan ook relatief sterk blootgesteld aan zulke veranderingen op de wereldwijde financiële markten. In het algemeen geldt echter dat vergrijzing met zich meebrengt dat landen met relatief lage pensioenvermogens meer uit de lopende begroting zullen moeten uitgeven om een waardevast pensioen te kunnen bieden. In de volgende paragraaf kijken we naar prognoses die hiervoor zijn te geven.

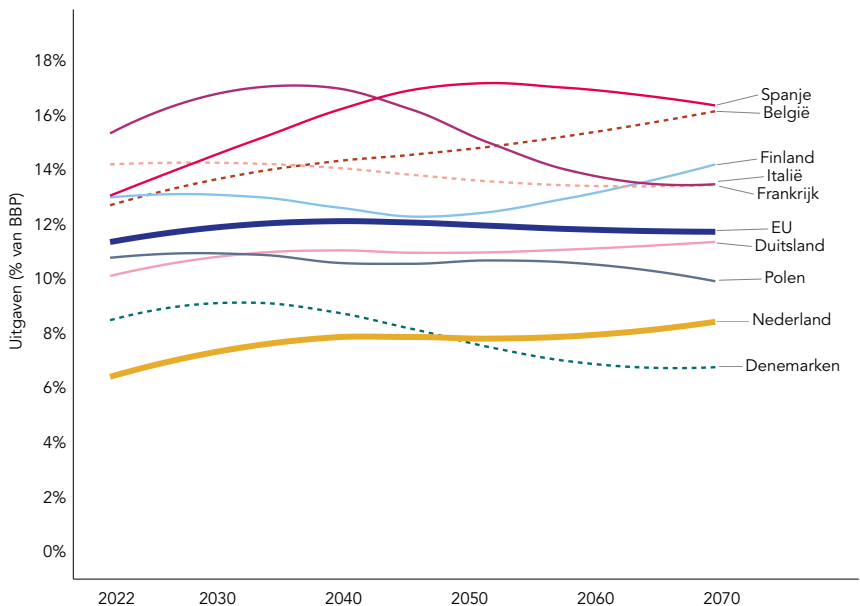
3.5 **Pensioenen leggen een groot en (bijna overal) groeiend beslag op economie en overheidsuitgaven**

Dat brengt ons bij een blik op één van de belangrijkste variabelen voor de macrohoudbaarheid van pensioenstelsels: hoeveel kost het nu eigenlijk? In het bijzonder, wat is de huidige en toekomstige druk op de economie en de overheidsuitgaven? In essentie verwachten we dat het antwoord op die vraag in grote lijnen afhangt van de drie besproken variabelen vervangingswaarde,

71 Waar in Nederland dit kapitaal belegd is bij private pensioenfondsen zoals ABP en PFZW waarvoor via de werkgever wordt gespaard, worden vergelijkbare via de werkgever aangeboden (en verplichte) pensioenregelingen in Denemarken traditioneel belegd bij verzekeringsmaatschappijen in de vorm van levensverzekeringen/lijfrentepolissen. De pensioenvermogens zijn dus vergelijkbaar van omvang aan de Nederlandse maar bevinden zich bij een ander type actor. Zie IMF 2020.

pensioenleeftijd en pensioenvermogens, en natuurlijk van de snelheid en de mate van vergrijzing (figuur 1.1). Landen die hogere pensioenen bieden, waar mensen vroeger met pensioen gaan, waar mensen minder gespaard hebben of waar meer ouderen leven, geven meer uit. We kijken naar data van de Europese Commissie (*Ageing Report 2024*) over de publieke uitgaven aan pensioenen als percentage van de totale economie in 2022 (figuur 3.4). Het gaat hier dus om de uitgaven die landen in die gegeven jaren doen aan pensioenen, dat wil zeggen de premies en de belastingen die in dat jaar opgehaald worden, en ofwel meteen weer uitgekeerd worden (in het geval van een met een omslagstelsel gefinancierde regeling) ofwel eerst geïnvesteerd worden (voor kapitaalgedekte regelingen).

Figuur 3.4 Publieke pensioenuitgaven in Europese landen nu en de komende decennia



Bron data: Europese Commissie⁷²

Als we kijken naar de uitgaven op dit moment, is het volgende beeld te zien: landen die een hoge vervangingswaarde hebben (Italië, Spanje) of een lage effectieve pensioenleeftijd (Frankrijk), hebben relatief hoge publieke uitgaven aan pensioenen. Vergeleken met een gemiddelde voor de EU als geheel van 11,4 procent van het BBP, zit Spanje op 13,1 procent en Frankrijk op

14,4 procent. Opvallend is ook de grote spreiding die er op dit moment al is aan pensioenuitgaven, met Nederland (6,5 procent van de economie aan publieke pensioenuitgaven⁷³) en Italië (15,6 procent) als uitschieters. Het grote aandeel aan publieke pensioenuitgaven van Italië komt door een combinatie van een hoge grijze druk (figuur 1.1) en een hoge vervangingswaarde (figuur 3.2). De relatief hoge effectieve pensioenleeftijd (figuur 3.3) heeft daarbij voor Italië waarschijnlijk een matigend effect op de uitgaven. Het is ook interessant om te kijken naar landen die momenteel relatief weinig aan pensioenen uitgeven, naast Nederland zijn dat Denemarken (8,3 procent) en (niet weergegeven in figuur 3.4) Ierland (3,8 procent), Slowakije (8,5 procent) en de Baltische staten (6,4–7,4 procent). Over het algemeen zijn dat landen met een lage vervangingswaarde, en dus relatief sobere pensioenen. Uitzonderingen hierop zijn Nederland en Denemarken, die een hoge vervangingswaarde kan aanbieden tegen lage huidige uitgaven vanuit het gespaarde kapitaal.

Belangrijker nog dan de situatie nu, is echter de toekomst. In welke richting gaan de pensioenuitgaven bewegen gegeven de snel oplopende grijze druk (figuur 1.1)? Wanneer we daarnaar kijken, valt een aantal zaken op. In de meeste landen loopt het aandeel uitgaven aan pensioenen tot het midden van de eeuw op, om vervolgens te stabiliseren of zelfs terug te lopen. Dat is bijvoorbeeld te zien voor Nederland en België, maar geldt ook voor de EU als geheel. Daar lopen de uitgaven volgens deze ramingen tot 2045 op van 11,4 procent naar 12,2 procent, en daarna weer langzaam terug naar 11,8 procent in 2070. Dit patroon hangt enerzijds samen met de stabilisatie van de vergrijzing; vanaf 2040–2050 neemt de grijze druk niet langer toe (figuur 1.1). Voor een groot land als Italië valt op dat de pensioenuitgaven stijgen van een al forse 15,6 procent naar een piek van 17,2 procent in 2035, en voor Spanje van 13,1 in 2023 naar 17,3 procent op de piek. Duitsland stijgt beperkt van 10,2 procent naar 11,1 procent. Dat hangt samen met de lage vervangingswaarde van Duitse pensioenen (figuur 3.2). Van de West-Europese landen kent België naar verwachting één van de grootste stijgingen; de pensioenuitgaven lopen daar namelijk op van 12,7 procent nu naar 16,2 procent in 2045.

Hoewel het brede patroon van stijging gevolgd door stabilisatie zich in verreweg de meeste landen voordoet, is er dus grote variatie tussen landen, zowel in het tempo van de stijging en de stabilisatie als in het absolute niveau van de uitgaven. Het niveau hangt daarbij in belangrijke mate samen met de huidige stand van zaken: landen die nu relatief veel aan pensioenen uitgeven, blijven dat doen. Dat is op zich niet verrassend, want veel van die landen hebben al een relatief genereus pensioenstelsel of al een relatief grijze bevolking. Voor de

73

Daarnaast bedraagt de private bijdrage aan het kapitaalgedekte gedeelte van het pensioenstelsel 5,1%.

richting en snelheid van veranderingen in de pensioenuitgaven zijn, naast de demografische ontwikkelingen, ook de al doorgevoerde wet- en regelgeving ten minste even belangrijk. Daar kijken we in de volgende paragraaf naar.

3.6 Houdbaarheid door voorgenomen soberheid?

Bij een nadere beschouwing van de data zou de gedachte op kunnen komen dat het wel meevalt met de houdbaarheid van Europese pensioenen. Weliswaar moet een aantal landen de komende jaren een stijging van de pensioenuitgaven van 2 à 3 procent BBP verwerken, maar voor een aantal andere landen is die stijging aanzienlijk minder. En voor de meeste landen vindt deze ook nog eens langzaam plaats, over een periode van 20 à 30 jaar. Mensen en economieën kunnen zich dus geleidelijk aanpassen. Als Italië nu ruim 15 procent van het BBP aan pensioenen kan besteden, is langzaam toegroeien naar iets meer dan 17 procent over ruim 20 jaar dan echt zo'n opgave? Met andere woorden: zijn de Europese pensioentoezeggingen eigenlijk niet gewoon goed houdbaar?

Om die vraag te beantwoorden duiken we nog iets dieper in de cijfers. Hoe realiseren landen deze houdbaarheid ondanks de grote toename van het aandeel ouderen in combinatie met de beperkte pensioenvermogens? Het is van groot belang zich te realiseren dat de ramingen uit figuur 3.4 niet zomaar een extrapolatie zijn van de recente situatie. De wet- en regelgeving die eind 2023 was doorgevoerd, is in deze ramingen meegenomen. De meeste landen zijn namelijk continue bezig met grote en kleine hervormingen van hun pensioenstelsel. Met name vanaf de jaren '90 en '00 zijn in veel Europese landen hervormingen ingevoerd met het oog op de houdbaarheid van de pensioenstelsels. Dat zagen we al in figuur 3.3, waarin het (voorgenomen) beleid rond de stijgende pensioenleeftijden is meegenomen. Tabel 3.1 geeft een globaal overzicht van de stabilisatiemechanismen die landen hebben ingebouwd om hun pensioenuitgaven onder controle te houden.

Tabel 3.1 Stabilisatiemechanismen in Europese pensioenstelsels

Tabel 3.1: stabilisatiemechanismen in Europese pensioenstelsels			
	Automatisch balanceer- mechanisme	Houdbaarheids- factor	Pensioenleeftijd gekoppeld aan levensverwachting
België			
Denemarken			✓
Duitsland	✓		
Finland		✓	✓
Frankrijk		✓	
Italië		✓	✓
Nederland			✓
Polen		✓	
Spanje			

Bron: Europese Commissie⁷⁴

Automatische balanceermechanismen zijn in wet- en regelgeving ingebouwde maatregelen die uitgaven aan pensioenen ‘automatisch’ terugdringen wanneer deze (te) hoog worden. Vaak gebeurt dat via de indexatieregels. De strategie is om pensioenen in zo’n situatie langzaam in reële waarde te laten teruglopen. Bijvoorbeeld door ze niet (volledig) met de inflatie of de lonen mee te laten stijgen. De andere twee strategieën uit tabel 3.1 – houdbaarheidsfactoren en koppeling aan de pensioenleeftijd – lijken daarop, maar reageren beide op de levensverwachting in plaats van op de uitgaven. Dat gebeurt door een ‘houdbaarheidsfactor’ waarbij de pensioenen lager worden naarmate de levensverwachting toeneemt, of door de pensioenleeftijd te koppelen aan de levensverwachting, zoals in Nederland sinds een klein decennium het geval is.⁷⁵ Zoals uit de tabel blijkt, combineren sommige Europese landen twee van deze drie strategieën.

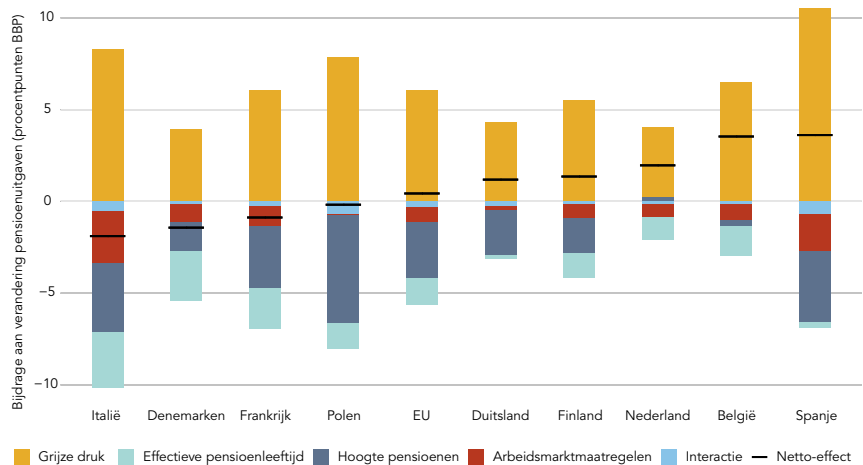
Wat is nu het effect van dit alles? Dat kunnen we zien in figuur 3.5. In deze figuur splitsen we de te verwachten ontwikkelingen in de pensioenuitgaven op in verschillende factoren, waarvan sommige de uitgaven verhogen (gekleurde balkjes boven de nullijn) en andere deze juist verlagen (balkjes onder nullijn).

⁷⁴ Europese Commissie 2024: tabel I.1.2.

⁷⁵ In eerste instantie was die koppeling één op één (een jaar hogere levensverwachting is een jaar later met pensioen), na maatschappelijk protest is dit vanaf 2020 terugbracht naar 8 maanden per extra jaar levensverwachting. <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/pensioen/toekomst-pensioenstelsel/aow-leeftijd-stijgt-minder-snel>

Sommige factoren – met name de grijze druk – drijven de te verwachten uitgaven op, terwijl andere factoren – zoals de hierboven besproken stabilisatiemechanismen – deze drukken. Het te verwachten netto-effect per land wordt in deze figuur aangegeven door de zwarte horizontale balkjes: staan deze boven de nullijn, dan gaan landen, gemeten over de periode 2022–2070, naar verwachting meer aan pensioenen uitgeven. Staat het zwarte balkje onder de nullijn dan nemen de pensioenuitgaven over die periode gemeten af. Belangrijk is daarbij om op te merken dat de figuur de veranderingen weergeeft ten opzichte van de huidige niveaus van uitgaven.

Figuur 3.5 Bijdrages van verschillende factoren aan Europese pensioenuitgaven over de 2022–2070 (procentpunt van het BBP)



Bron data: Europese Commissie⁷⁶

Wat zijn die factoren? We lopen ze kort langs. De gele balkjes geven de bijdrage van de grijze druk weer, ofwel de stijging van het aandeel 65-plussers ten opzichte van de werkende bevolking. Die grijze druk is, zoals we verwachten gegeven de vergrijzing van het continent voor alle landen, (sterk) positief. Vergrijzing drijft dus overal de pensioenkosten (sterk) op. Het mintgroene balkje gaat over het aandeel van de 65-plussers dat gepensioneerd is. Hierin is beleid verwerkt om de effectieve pensioenleeftijd te verhogen, zoals verhogingen van de nominale pensioenleeftijd, sterkere prikkels om langer door te werken of inperking van de prepensioenregelingen. Zoals we al zagen in figuur 3.3, hebben alle weergegeven Europese landen beleid doorgevoerd om in de toekomst het aandeel ouderen dat pensioen ontvangt, terug te dringen.

De mintgroene balkjes geven de financiële impact daarvan weer. De belangrijkste factor die de uitgaven drukt, zijn echter de maatregelen die samenhangen met de waarde van de pensioenen (blauwgrijs balkjes). Het gaat hierbij om het voorgenomen beleid over de hoogte van pensioenen. Duidelijk is dat zo goed als alle landen van plan zijn de pensioenen geleidelijk te versoberen.⁷⁷ Voor sommige landen is de bijdrage van deze factor fors. Zo voorziet Spanje een reductie van de pensioenuitgaven van 3,9 procent van het BBP via het effect van in reële waarde afnemende pensioenen. Voor Italië en Frankrijk gelden enigszins vergelijkbare percentages van 3,8 procent en 3,4 procent, voor Polen gaat het zelfs om 5,9 procent. Dat verklaart in belangrijke mate waarom bijvoorbeeld Polen, ondanks de in de komende decennia zeer scherp toenemende vergrijzing (figuur 1.1) en constante effectieve pensioenleeftijd (figuur 3.3), verwacht relatief constante aandelen van de economie aan pensioenen uit te geven (figuur 3.4). Dat is alleen mogelijk als de pensioenen in waarde achterblijven. Ter vergelijking: voor Nederland wordt zelfs een bescheiden stijging van 0,2 procent van het BBP verwacht. Dat betekent dat Nederland voornemens is om de komende 50 jaar de pensioenen volledig mee te laten groeien.

Het arbeidsmarkteffect is in figuur 3.5 aangeven in rood. Wat we daar zien, is de uitwerking van algemeen (arbeidsmarkt)beleid om de arbeidsparticipatie van de bevolking te verhogen en van beleid om het aantal gewerkte uren te verhogen. Op een paar uitzonderingen na – in het bijzonder Italië en Spanje – is het verwachte effect hiervan beperkt. Dat heeft er mogelijk mee te maken dat de sterke aankomende vergrijzing van Spanje en Italië de komende decennia naar verwachting gaat leiden tot personeelsschaarste en een drukkend effect gaat hebben op de nu nog hoge (jeugd)werkloosheid. Daarmee wordt een groter deel van de beroepsbevolking economisch actief, en dat bevordert de houdbaarheid van de pensioenen (en uiteraard van de overheidsfinanciën in algemene zin). Op dit aspect komen we later in dit rapport terug.

Ten slotte is het interessant om naar de totale lengte van alle balkjes in beide richtingen te kijken. Bij Nederland is die lengte beperkt. Dat betekent dat

77

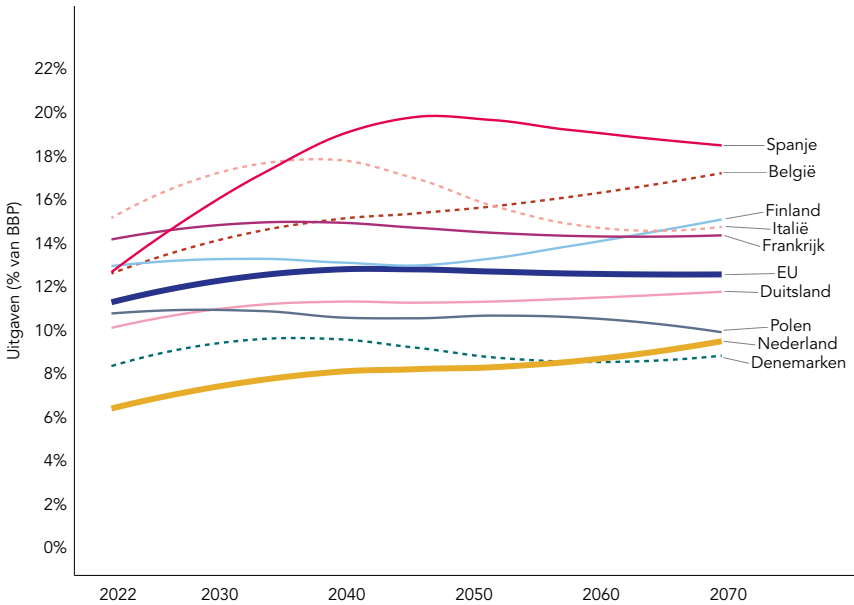
De eerder besproken automatische stabilisatoren zijn veelal een manier waarop dat gebeurt. Zowel de automatische balancermechanismen als 'houdbaarheidsfactoren' reageren immers op respectievelijk een hoger beslag van pensioenen op de overheidsbegroting of een hogere levensverwachting door het pensioen in reële waarde te reduceren. In de meeste landen groeien de pensioenen op dit moment mee met ofwel de algemene loonontwikkeling ofwel de inflatie, en in sommige landen spelen beide mechanismen een rol in de berekening. Omdat op de lange termijn de lonen over het algemeen sneller stijgen dan de prijzen, leidt de eerste methode tot hogere pensioenen. Verschillende vormen van automatische stabilisatoren passen de mate aan waarin dit meegroeien (in de toekomst) gebeurt naar gelang de hoogte van pensioenuitgaven of de levensverwachting. Europese Commissie 2024; OESO 2023a; Carone et al. 2016.

Nederland relatief weinig ingrijpend beleid hoeft te voeren om de houdbaarheid te borgen en toch waardevaste pensioenen te blijven bieden. Dat is een gevolg van een relatief beperkte toekomstige vergrijzing (klein geel balkje) en waarschijnlijk ook van grote pensioenvermogens. Voor landen als Frankrijk, Spanje, Italië en Polen schieten de balkjes naar beide kanten veel verder uit. Dat betekent dat in deze landen forse veranderingen ten opzichte van de status quo nodig zijn om netto toch op houdbare groeipercentages van de uitgaven uit te komen (de zwarte horizontale balkjes). Politiek gezien is dat van groot belang: die landen moeten op pensioengebied nog aanzienlijk meer transitiepijn van de vergrijzing verwerken.

Wat kunnen we overkoepelend concluderen? Veel Europese landen hebben financieel gezien relatief houdbare pensioenuitgaven omdat zij beleid hebben doorgevoerd dat de effectieve pensioenleeftijden opdrijft en vooral de hoogte van pensioenen geleidelijk maar fors versobert.⁷⁸ Houdbaarheid door voorgenomen soberheid, dus. Allereerst is het goed om te bedenken dat zelfs met deze strategie in veel Europese landen – onder andere in een aantal grote landen – de uitgaven aan pensioenen met 2 tot 3 procent van het BBP zullen oplopen (figuur 3.4). Dat klinkt wellicht als weinig, maar is evenveel als of meer dan de hele defensiebegroting in een typisch Europees land. En het is een cumulatief verschijnsel: de stijging is niet eenmalig, maar de uitgaven blijven jaren of zelfs decennia oplopen.

In het volgende hoofdstuk kijken we naar de mogelijke economische gevolgen van verschillende handelingsopties gegeven deze pensioenuitdagingen. Daarbij speelt op de achtergrond de vraag in hoeverre een strategie van financiële ‘houdbaarheid door voorgenomen soberheid’ ook politiek en maatschappelijk houdbaar is. Dat analyseren we in meer detail in hoofdstuk 5, waarbij uiteraard geldt dat voorspellingen onzeker zijn. Wat echter nuttig is, is om te kijken naar de mogelijke gevolgen in het geval dat het niet lukt om de voorgenomen hervormingen uit figuur 3.5 door te voeren of vol te houden. Uit een analyse van de Europese Commissie blijkt dat het financiële plaatje dan aanzienlijk ongunstiger wordt. Als illustratie laten we in figuur 3.6 de geraamde pensioenuitgaven in Europese landen zien onder de aanname dat de effectieve pensioenleeftijden niet zoals voorgenomen meegroeien met de levensverwachting, maar constant blijven. De aanname is dus dat beleidsmaatregelen als hogere nominale pensioenleeftijden of gedragsprikkels geen doorgang vinden of geen effect hebben op gedrag.

Figuur 3.6 Publieke pensioenuitgaven in Europese landen onder de aanname van constante pensioenleeftijden



Bron data: Europese Commissie⁷⁹

Figuur 3.6 laat zien dat in dat scenario de uitgaven in bijna alle landen verder oplopen. Voor het EU-gemiddelde geldt dat de piek die in de eerder weergegeven raming op 12,2 procent lag, verschuift naar 12,9 procent in 2070. En voor uitschieter Spanje van een piek van 17,3 procent in 2035 naar 20,0 procent in 2046. Voor een land als Polen is er nauwelijks effect, doordat dit land van plan is de pensioenuitdagingen bijna exclusief op te vangen met lagere pensioenen, en niet met langer doorwerken.

Vergelijkbare analyses van de toekomstige pensioenuitgaven zijn ook gemaakt voor een situatie waarin het geplande versoberingsbeleid niet volgehouden wordt maar de hoogte van de pensioenen wel constant blijft. In bijlage 2 staat een figuur voor deze situatie (figuur A1). Daarop is bijvoorbeeld te zien dat in Polen de pensioenuitgaven op de piek bijna 5 procentpunten hoger oplopen (15,4 procent met constante hoogte van de pensioenen, versus 10,8 procent onder het voorgenoemde beleid). En in het weinig aannemelijke scenario dat zowel de hogere effectieve pensioenleeftijden als de geplande versoberingen volledig uitblijven, zou de uitdaging in met name Spanje, Italië en Frankrijk

groot worden (figuur A2 in de bijlage). Daar kunnen de pensioenuitgaven dan oplopen tot boven de 21 procent (Spanje), 18 procent (Italië) en 16 procent (Frankrijk).

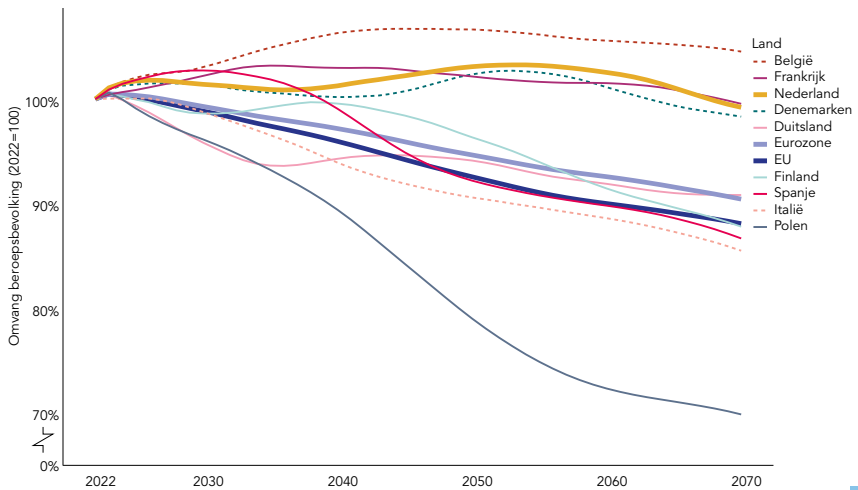
4 Economische impact van pensioen- en begrotingsrisico's

Hoewel er tussen Europese landen een grote variatie bestaat, kiezen zij er op hoofdlijnen voor de houdbaarheid van hun pensioenstelsels te borgen door een combinatie van hogere pensioenleeftijden en versoering van de pensioenen, met het accent op versoering. Maar zelfs dan moeten tot het midden van de eeuw in veel landen de pensioenuitgaven nog aanzienlijk stijgen voordat zij stabiliseren (figuur 3.4). Dat betekent dat ook de interne beleidsopties van hogere lasten voor werkenden en bedrijven, lagere uitgaven aan publieke diensten of hogere schulden (hoofdstuk 2) ten dele gebruikt moeten gaan worden. Immers, stijgende uitgaven moeten linksom of rechtsom betaald worden. We weten niet voor welke mix van deze beleidsopties landen zullen kiezen. Wel kunnen we een inschatting maken van de mogelijke economische implicaties van deze opties.

4.1 Hogere pensioenleeftijden positief voor economische dynamiek en verdienvermogen

De strategie van hogere effectieve pensioenleeftijden en, meer in het algemeen, een verhoging van de arbeidsparticipatie van ouderen is naar verwachting goed voor de economische groei en het verdienvermogen in EU-landen. Zo komen namelijk meer arbeidskrachten beschikbaar. Dat is belangrijk voor landen waar schaarste aan arbeidskrachten in belangrijke mate het knelpunt van de economie gaat vormen. Een knelpunt dat zich door de vergrijzing in steeds grotere mate voor steeds meer Europese economieën voor gaat doen. De verwachte forse krimp van de beroepsbevolkingen binnen de EU illustreert dit (figuur 4.1). Voor de landen die wij in dit rapport hebben uitgelicht, geldt dat de beroepsbevolking in Polen tot 2070 naar verwachting nog slechts een omvang heeft van 70 procent van de huidige, en in Italië van 86 procent. Frankrijk, Denemarken en Nederland blijven ongeveer stabiel en België groeit zelfs met ruim 4 procent. Voor de EU als geheel wordt verwacht dat in 2070 de totale beroepsbevolking nog 88 procent van de huidige omvang heeft.

Figuur 4.1 Verwachte verandering in de omvang van de beroepsbevolking (20 tot 65 jaar) t.o.v. het jaar 2022



Bron: Europese Commissie⁸⁰

Uiteraard zitten er begrenzings aan de mate waarin hogere pensioenleeftijden daadwerkelijk resulteren in een groter arbeidsaanbod. Zo kunnen gezondheidsproblemen ervoor zorgen dat doorwerken op hogere leeftijd niet voor iedereen haalbaar is.⁸¹ Toch lijkt hier ruimte te liggen. Zo stijgt tot 2070 de levensverwachting voor de gemiddelde Europese man met naar schatting 7,7 jaar⁸² (van 78,4 jaar in 2022 naar 86,1 jaar in 2070). Voor de potentiële arbeidsdeelname is de gezonde levensverwachting echter belangrijker dan de totale levensverwachting. Hoewel deze moeilijker te voorspellen is, lijken de seinen ook voor een verdere stijging van de gezonde levensverwachting op groen te staan. Zo is voor de Europese Unie gemiddeld de *gezonde* levensverwachting tussen 2007 en 2021 sterker toegenomen dan de totale levensverwachting, namelijk met respectievelijk 1,9 jaar en 1,0 jaar.⁸³

80 Europese Commissie 2024: Tabel II.1.26.

81 WRR 2021; RIVM 2019.

82 Europese Commissie 2024: Tabel 3.

83 Eurostat, tabel hlth_hlye. De gezonde levensverwachting bij geboorte tussen 2007 en 2021 nam toe van 61,7 naar 63,6 jaar, de totale levensverwachting bij geboorte over die periode nam toe van 79,1 naar 80,1 jaar.

Voor de toekomst verwacht het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) dat in Nederland de toename van de gezonde levensverwachting tot 2040 gelijke tred houdt met de stijgende levensverwachting.⁸⁴ Dat zou betekenen dat de extra levensjaren naar verwachting vooral extra gezonde jaren zijn.

Vergeleken met de verwachte toename van de gezonde levensverwachting zijn de op dit moment verwachte verhogingen van de effectieve pensioenleeftijden uitermate beperkt. Onder bestaand beleid is de gemiddeld verwachte stijging van de effectieve pensioenleeftijd voor mannen in de EU immers slechts 2,1 jaar tot 2070 (van 63,8 jaar in 2023 naar 65,9 – figuur 3.3).⁸⁵ Dat betekent dat met de huidige verwachtingen het aantal arbeidzame jaren van een gemiddelde Europeaan als aandeel van het gezonde leven terugloopt, zelfs met de al voorgenomen stijgingen van de pensioenleeftijd. En dat suggereert dat er in veel Europese landen nog ruimte is om de kosten van vergrijzing ten minste ten dele op te vangen door een hogere arbeidsparticipatie van oudere mensen.

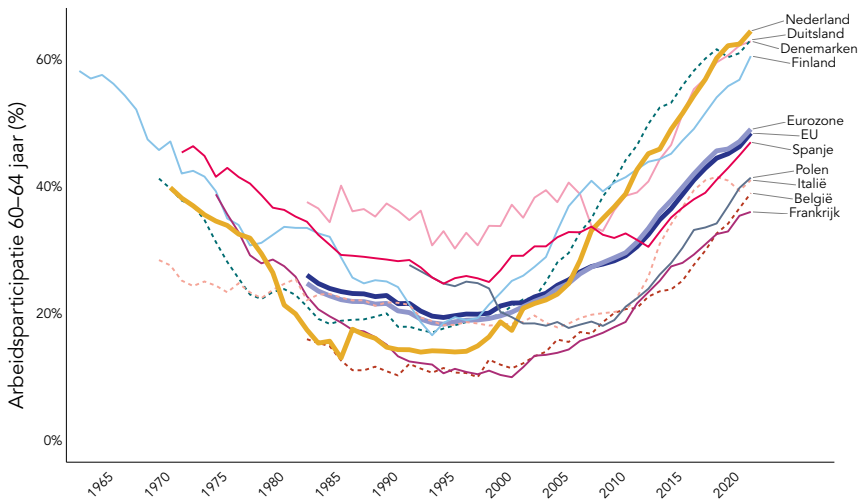
In algemene zin is over de afgelopen kwarteeuw het proces van toenemende arbeidsparticipatie door ouderen al volop ingezet. Parallel aan de in steeds meer landen ingezette pensioenhervormingen – en in veel gevallen mede als gevolg daarvan – is in alle Europese landen de arbeidsparticipatie van ouderen in de leeftijd van 60–64 jaar namelijk fors gestegen (figuur 4.2). Voor het EU-gemiddelde is deze opgelopen van ongeveer 20 procent in het midden van de jaren '90 naar bijna 50 procent op dit moment. Dit laat zien dat beleidspraktijken tot langer doorwerken effectief kunnen zijn. Opvallend hierbij is dat Nederland is opgeklommen van de onderkant van de arbeidsparticipatie door ouderen in de jaren 1990 (minder dan 15 procent) naar de top binnen Europa nu (65 procent). Daarbij heeft het afschaffen van de relatief ruimhartige regelingen voor prepensioen (de VUT-regeling) begin deze eeuw waarschijnlijk een grote rol gespeeld.⁸⁶

84 RIVM 2018: hoofdstuk Levensverwachting.

85 Voor vrouwen geldt een vergelijkbaar plaatje, met een verwachte toename van de effectieve pensioenleeftijd over dezelfde periode van 2,2 jaar (van 63,5 jaar naar 65,7 jaar) en een aanzienlijk grotere toename van de levensverwachting van 6,4 jaar (van 84,0 naar 90,4 jaar). Europese Commissie 2024: tabel I.1.4 en tabel 3.

86 Euwals et al. 2010.

Figuur 4.2 Arbeidsparticipatie van ouderen (60–64 jaar) in Europese landen, 1963–2022



Bron data: OESO⁸⁷

Hogere arbeidsparticipatie heeft niet alleen een positieve invloed op het arbeidsaanbod, het remt ook de noodzaak om publieke middelen aan te wenden voor pensioenen (figuur 3.5). Hogere pensioenleeftijden zijn dus economisch gezien aan twee kanten voordelig voor landen die ze inzetten, te weten: (1) het arbeidsaanbod in een periode van toenemende personeelsschaarste wordt hoger en (2) overheidsuitgaven nemen af en overheidsinkomsten nemen toe. Daarnaast heeft doorwerken voor steeds langer levende ouderen ook belangrijke sociale baten – zo biedt werk sociale contacten en gaat het vereenzaming tegen. Ook blijkt uit een recente studie dat in Nederland het aandeel pensioengerechtigden dat toch doorwerkt stijgt, en dat de voornaamste motivaties daarvoor niet financieel zijn maar samenhangen met sociale overwegingen, zingeving en plezier in werken.⁸⁸ Andere analyses laten zien dat de verhoging van de AOW-leeftijd er mede voor heeft gezorgd dat mensen langer doorwerken.⁸⁹ Daarbij blijkt ook dat dat langer doorwerken geen effect heeft gehad op de gezondheid van die ouderen⁹⁰. Daar staat uiteraard tegenover dat langer doorwerken ten koste gaat van de vrije tijd, maar ook ten koste van

87 OESO Database; dataset: https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=lf60_64

88 Henkens & Van Solinge 2024.

89 Rabaté et al. 2024; Montizaan & Bijlsma 2022.

90 Montizaan & Bijlsma 2022.

de zorg voor (klein)kinderen of van mantelzorgtaken waar in een vergrijzende samenleving juist in toenemende mate een beroep op wordt gedaan.⁹¹

4.2 **Houdbaarheid door versobering leidt tot lagere bestedingen van een snel groeiende en economisch belangrijke groep**

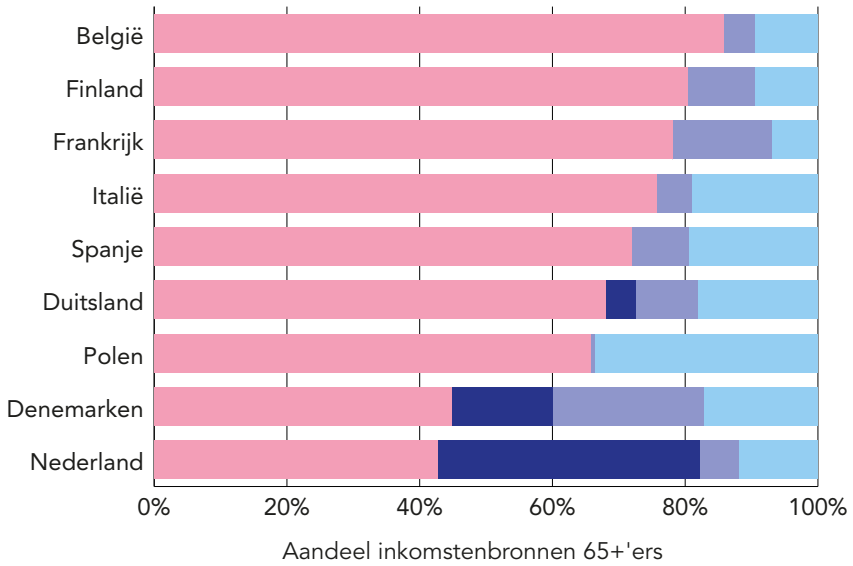
Hoewel hogere pensioenleeftijden naar verwachting economisch heilzaam zijn, hebben we gezien dat ze in de meeste EU-landen maar een deel van de totale beleidsmix zijn. De strategie van effectieve versobering (van pensioenen) staat in de meeste landen op de voorgrond (figuur 3.5). Een economisch equivalente route zou zijn het verhogen van de belastingen voor gepensioneerden, bijvoorbeeld door de belastingvoordelen die zij in veel Europese landen genieten, af te bouwen.⁹² Wat zouden van zulke strategieën de economische effecten zijn? Het directe effect daarvan is evident: versobering tast de koopkracht en daarmee de bestedingen van ouderen aan. Pensioenuitkeringen zijn voor de gemiddelde Europese gepensioneerden namelijk de bulk van de inkomsten, zo valt te zien in figuur 4.3. Zo is in Nederland het totale aandeel van de publieke overdrachten (dat is voor deze groep de AOW) en de private pensioenfondsen (in Nederland de bedrijfs- en sectorale pensioenfondsen, zoals ABP) gezamenlijk in het inkomen van ouderen 82 procent. Dat is één van de hoogste aandelen in de EU. Maar ook in andere landen is het aandeel van pensioenen in de totale inkomens van ouderen hoog, bijvoorbeeld Frankrijk (78 procent), Italië (76 procent), Duitsland (73 procent) en aan de onderkant Polen met nog steeds 66 procent.

In figuur 4.3 is overigens opnieuw de uitzonderingspositie van het Nederlandse pensioenstelsel te zien. Uitkeringen door pensioenfondsen hebben in ons land namelijk een uitzonderlijk groot belang, met 40 procent van de inkomsten per huishouden. Ter vergelijking: voor de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) gaat het om een gemiddelde van 7,1 procent, voor Duitsland om 4,6 procent en in de meeste andere landen zijn uitkeringen door pensioenfondsen afwezig.

91 WRR 2021.

92 In Nederland leggen gepensioneerden bijvoorbeeld geen AOW-premie in. Zie voor meer informatie over de manier waarop pensioenen behandeld worden door het belastingstelsel in verschillende landen: Social Protection Committee (SPC) & European Commission 2021.

Figuur 4.3 Aandeel van pensioenuitkeringen (publiek en privaat) en andere inkomstenbronnen in de inkomens van Europese ouderen (65-plus)



Inkomstenbron:

- Publieke Overdrachten
- Private pensioenfondsen
- Kapitaal (incl. 3^e pijler pensioensparen)
- Werk

Bron: OESO⁹³

Voor de inkomsten van ouderen in Nederland, en in Denemarken, heeft de publieke component van het stelsel – in Nederland de AOW – daarmee een aanzienlijk lager relatief belang. Daarbij geldt wel dat het belang van AOW aan de onderkant van de inkomensverdeling hoger is, ofwel: voor minder welvarende gepensioneerden vormt de AOW gemiddeld een groter deel van het inkomen.⁹⁴ Tegelijkertijd maken, zelfs voor de 25 procent minst welvarende gepensioneerde huishoudens, inkomsten uit de tweede pijler nog een aanzienlijk aandeel uit van de totale inkomsten. Vooral de onderste 15 procent van de huishoudens vertrouwt voor hun inkomen na pensionering bijna exclusief op de AOW.⁹⁵ Omdat in Nederland uitermate breed voor pensioenen gespaard wordt, zijn pensioenvermogens daarbij ook voor de lage

93 OESO 2023a: figuur 7.1. Bewerking door de WRR.

94 Biesenbeek et al. 2024.

95 Biesenbeek et al. 2024: figuur 2.

inkomens de belangrijkste component van het totale vermogen.⁹⁶ Bovendien verkleinen, volgens analyses van het Centraal Bureau voor de Statistiek (cbs), de pensioenvermogens in Nederland de vermogensongelijkheid.⁹⁷

Een versobering die voor sommige sterk vergrijzende landen volgens de plannen in de orde van grootte van 3–5 procent van het bruto binnenlands product (BBP) ligt (zie figuur 3.5), slaat zodoende een fors gat in de koopkracht van pensioengerechtigden. De Economic Policy Committee en de Social Protection Committee van de Europese Unie kwamen al tot de conclusie dat de toereikendheid (*adequacy*) van pensioenen in Europese landen onder druk staat, en op gespannen voet kan staan met de houdbaarheid van die pensioenen.⁹⁸ Dat is uiteraard van belang omdat een situatie waarin de pensioenen niet toereikend of houdbaar zijn, tot verarming kan leiden van ouderen – met politieke en sociale gevolgen (zie het hoofdstuk 5).

Economisch gezien is zo'n klap voor de koopkracht daarnaast van belang omdat 65-plussers in een vergrijzend Europa in het midden van de eeuw ongeveer een derde van de volwassen bevolking uitmaken. Daarmee zijn ze van toenemend economisch gewicht. Zo representeerde de 'zilveren economie' – het deel van de economische activiteit gericht op 50-plussers – in de EU in 2015 al 28,8 procent van de totale toegevoegde waarde en 35,3 procent van de totale werkgelegenheid.⁹⁹ Gegeven dat het aandeel ouderen in de Europese samenlevingen over de komende drie decennia grofweg zal verdubbelen (figuur 1.1), is het aannemelijk dat deze 'zilveren economie' navenant stijgt. Soberdere pensioenen krijgen zodoende een steeds groter effect op de totale bestedingen naarmate het aandeel ouderen in de bevolking toeneemt.

Het is niet goed te voorspellen welk effect zo'n achteruitgang in de koopkracht voor een grote bevolkingsgroep vervolgens heeft op de totale bestedingen en de economische dynamiek van een land. Dat hangt vooral af van de vraag waar de benodigde middelen anders vandaan waren gehaald. Wanneer deze bij

-
- 96 Dat is te zien in een analyse van het CPB waarin de opbouw van vermogens en schulden van lage inkomens (10^e en 25^e percentiel) als van de hoge inkomens 75^e en 90^e percentiel) worden weergegeven. Te zien valt dat voor alle groepen, ook de laagste 10 procent inkomens in de leeftijdsklasse 50–69 jaar pensioenvermogens de belangrijkste component van het totale vermogen zijn. In de periode daarna worden pensioenvermogens uitgegeven en neemt hun relatieve belang af. In absolute zin zijn daarnaast de vermogens – en ook de pensioenvermogens – aanzienlijk hoger voor hogere inkomens. Luginbuhl & Smid 2021.
- 97 <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2023/26/vermogensverschil-tussen-huishoudens-kleiner-bij-meetellen-pensioenopbouw>
- 98 Economic Policy Committee & Social Protection Committee 2020.
- 99 De verwachting was dat die aandelen over de periode 2015–2025 zouden toenemen tot respectievelijk 31,5 procent en 37,8 procent. Technopolis & Oxford Economics 2015.

werkenden of bedrijven vandaan moeten komen, of wanneer andere publieke diensten hiervoor in het gedrang moeten komen, dan drukt dat de economie evengoed. En wanneer de staatsschuld oploopt, lopen de bestedingen op een later moment terug.

4.3 Hogere lastendruk werkende bevolking kan contraproductief werken

De kosten van de vergrijzing en de hogere pensioenuitgaven kunnen ook worden neergelegd bij werkenden en bedrijven, namelijk via een hogere lastendruk. Belasting op arbeid of winst beperkt de inkomens van werkenden of de winstgevendheid van bedrijven. Uit economisch onderzoek blijkt echter dat steeds hogere premies of belastingen op een gegeven moment zelfs minder opbrengen. Dat gebeurt wanneer de lasten te ver stijgen en de bedrijvigheid en arbeidsinzet gaan teruglopen of mensen ander ontwijkgedrag gaan vertonen. Het netto-effect is dat de overheid minder opbrengsten overhoudt. Economen noemen dit het Laffer curve-effect.¹⁰⁰ De precieze hoogte van de marginale belastingdruk waarbij dit effect optreedt, is niet exact te voorspellen en kan variëren tussen landen. Voor Nederland schatte het CPB in dat een toptarief van 49 procent in de hoogste belastingschijf optimaal zou zijn vanuit het perspectief van opbrengstmaximalisatie.¹⁰¹

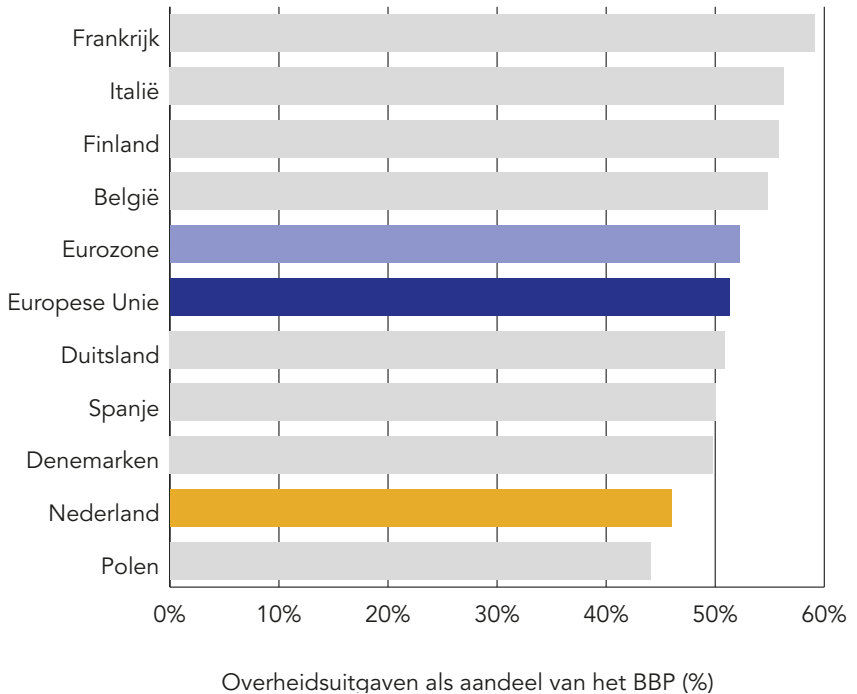
In een aantal sterk vergrijzende landen (bijvoorbeeld Italië, Spanje, Frankrijk) zijn de pensioenlasten echter al fors en stijgen deze naar verwachting nog aanzienlijk (figuur 3.4). Bovendien zijn de overheidsuitgaven in die landen in historisch en internationaal vergelijkend verband al zeer hoog (figuur 4.4).¹⁰² Zo bedragen de overheidsuitgaven in Italië in 2021 56 procent van het BBP en in Frankrijk zelfs 59 procent, tegenover 46 procent in Nederland. Daarmee hebben deze landen in de praktijk waarschijnlijk zeer beperkte ruimte om te kiezen voor de route van hogere belastingen op werkenden. Zouden zij proberen die route te volgen, dan is het aannemelijk dat de extra inkomsten die ze daarmee ophalen, tegenvallen. Uit een recente analyse blijkt dat de meeste Europese landen weinig tot geen speelruimte hebben om de (loon)belastingen wezenlijk op te laten lopen ten bate van de pensioenuitgaven voordat Laffer curve-effecten optreden.¹⁰³

100 Trabandt & Uhlig 2011; Alesina et al. 2002; Alesina & Rodrik 1994.

101 Jacobs et al. 2013.

102 Bij deze statistiek moet de nuance gemaakt worden dat overheidsuitgaven niet alleen door belastingen gefinancierd worden, maar ook ten dele door bijvoorbeeld winstgevende overheidsdeelnemingen. De versturende effecten daarvan op de economie zijn beperkter, maar het aandeel is evenzeer klein in westerse landen.

103 Heer et al. 2023.

Figuur 4.4 Overheidsuitgaven als aandeel van het BBP in 2021

Bron data: Eurostat¹⁰⁴

Gaan die effecten optreden, dan zullen landen economische schade ondervinden van te hoge lastendruk. Bovendien kan zo'n strategie de concurrentiepositie van die landen verslechteren, waardoor bedrijven en mogelijk ook mensen vertrekken of zich er niet vestigen. Dat speelt in het bijzonder binnen de vrije interne markt die de EU is, waarbinnen er geen barrières meer zijn voor kapitaal, mensen, goederen en diensten. Dit destabiliserende effect is een reden om te grote economische divergentie te willen voorkomen. Ook vermeende 'winnaars' van zulke divergentie hebben daarbij een belang, om druk op de eigen ruimte en voorzieningen te beperken¹⁰⁵ en vanuit het perspectief van stabiliteit van de Unie.

Er zijn overigens manieren om deze economische nadelen van hogere lasten weliswaar niet weg te nemen maar wel te beperken. Een manier is bijvoorbeeld de belastingdruk te verschuiven van arbeid – waar de meeste Europese

landen op dit moment de bulk van hun inkomsten mee binnenhalen¹⁰⁶ – naar vermogen en consumptie. Het voordeel hiervan is dat werken en economische activiteit minder ontmoedigd en mogelijk zelfs aangemoedigd worden. Op deze manier wordt voorkomen dat het Laffer-curve-effect optreedt. Een aanvullend voordeel is dat belastingen op consumptie (bijvoorbeeld in de vorm van CO₂-beprijzing) vaak bijdragen aan maatschappelijke doelstellingen op het gebied van vergroening en klimaat. Daar staat weer tegenover dat ze denivellerend uitpakken, omdat lagere inkomens een groter deel van hun inkomen consumeren.¹⁰⁷ Vermogensbelastingen daarentegen werken juist nivellerend omdat ze vooral opgebracht worden door de hogere inkomens. Een beperking van de vermogensbelasting is echter weer dat deze relatief makkelijk te ontwijken is, bijvoorbeeld via fiscale constructies.¹⁰⁸ Ook daardoor kunnen de opbrengsten in de praktijk tegenvallen.

4.4 Verdringing andere publieke diensten ondermijnt verdienvermogen op de lange termijn

De volgende optie die we bekijken, is om de stijgende pensioenuitgaven te financieren uit besparingen op andere overheidsuitgaven. Dit kan economisch nadelig uitpakken als die besparingen tot afbouw leiden van publieke diensten die cruciaal zijn voor het verdienvermogen van een land. Denk bijvoorbeeld aan infrastructuur, onderwijs en onderzoek of de rechterlijke macht. Dergelijke publieke functies en instituties zijn belangrijk voor de economische ontwikkeling, de innovatie en het verdienvermogen van landen op de lange termijn.¹⁰⁹ Het gaat bij de pensioenuitgaven om forse bedragen. Figuur 4.5 laat zien dat in de meeste landen pensioenen zelfs nu al de grootste post op de overheidsbegrotingen zijn, terwijl de vergrijzing nog op stoom moet komen. Zo werd in de EU in 21 procent van de overheidsuitgaven besteed aan pensioenen (blauw in de figuur). De sociale zekerheid (zalmroze) met 19 procent en zorg (mintgroen) met 16 procent stonden op de tweede respectievelijk derde plaats.

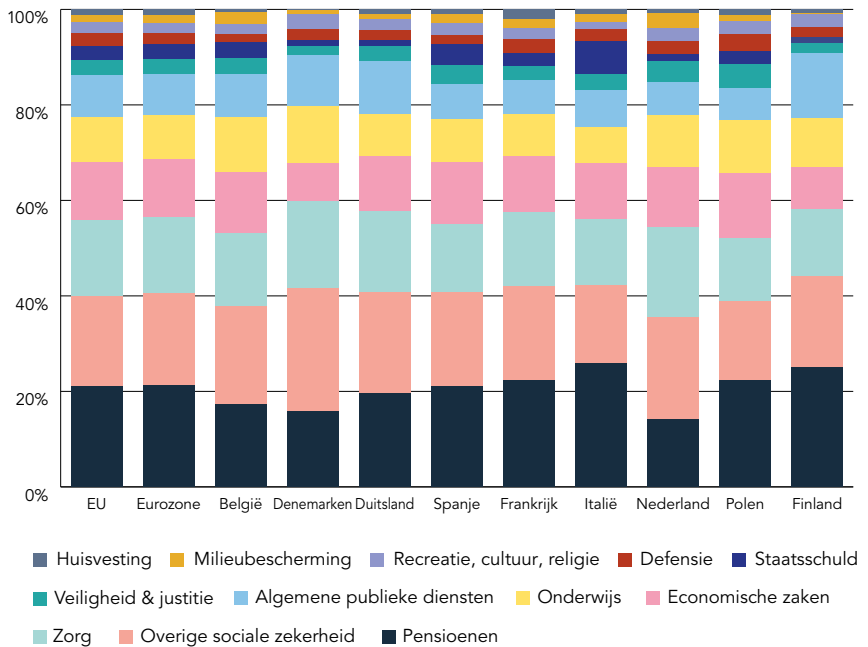
106 Binnen de EU gaat het in 2021 om gemiddeld 51,4 procent van alle belastinginkomsten, voor de eurozone gemiddeld om 52,0 procent. In Duitsland ligt dat percentage op 56,1 procent, voor Spanje en Italië is dat allebei 50,9 procent, en voor Frankrijk 50,8 procent. Finland en Nederland staan op deze lijst relatief laag. In beide landen wordt 49,0 procent van de belastinginkomsten binnengehaald uit belastingen op arbeid. Europese Commissie, Data on Taxation Trends. Database te downloaden op: https://taxation-customs.ec.europa.eu/taxation-1/economic-analysis-taxation/data-taxation-trends_en, tabel 44.

107 Dynan et al. 2004; Huggett & Ventura 2000.

108 Seim 2017.

109 Barro 1998; Barro 1996; Barro 2003; World Economic Forum 2019.

Figuur 4.5 Verdeling van publieke uitgaven over begrotingsposten (% van de totale overheidsuitgaven) in 2021



Bron: Eurostat¹¹⁰

Door de forse omvang leidt zelfs een op het oog bescheiden toename van de uitgaven aan pensioenen al snel tot een stijging van de uitgaven die de omvang van hele beleidsgebieden ver overstijgt. Zelfs onder de aanname dat de pensioenen (fors) worden versoerd en de pensioenleeftijden worden verhoogd, moet een aantal grote Europese landen zoals Italië, België en Duitsland structureel rond de 2 procent van het BBP meer aan pensioenen gaan uitgeven dan nu (figuur 3.4). Dat klinkt wellicht weinig, maar is (aanzienlijk) meer dan wat die landen nu uitgeven aan bijvoorbeeld defensie (EU-gemiddelde 1,3 procent), milieubeleid (0,8 procent), huisvesting (0,6 procent) of veiligheid en justitie (1,7 procent) (figuur 4.5). Het is ook meer dan gemiddeld in de EU uitgegeven wordt aan fundamenteel onderzoek (0,6 procent – niet apart onderscheiden in figuur 4.5) en in een vergelijkbare orde van grootte als de infrastructurale uitgaven (2,3 procent – niet onderscheiden in figuur).

Daarbovenop komt dat er de komende decennia naast de uitdaging van stijgende pensioenuitgaven ook nog andere grote financiële uitdagingen op Europese landen afkomen. In het bijzonder – eveneens deels door vergrijzing gedreven – zijn dat de stijgende zorguitgaven, die ook nu al een grote post op de Europese begrotingen zijn (figuur 4.5). Daarbij komen nog kosten die samenhangen met andere politieke ambities. Denk bijvoorbeeld aan het klimaatbeleid en de energietransitie¹¹¹, aan energiezekerheid en aan defensie. Vanuit geopolitiek oogpunt hechten landen na de Russische aanval in Oekraïne bijvoorbeeld toenemend belang aan de in NAVO-verband afgesproken norm van defensie-uitgaven van minimaal 2 procent van het BBP.

Tegenover deze posten die op de begroting drukken, staat dan weer dat sommige andere grote uitgavenposten mede als gevolg van de vergrijzing de komende decennia in omvang afnemen. Dat kan bijvoorbeeld gelden voor de uitgaven aan de sociale zekerheid, en in het bijzonder werkloosheids-uitkeringen, omdat vergrijzing naar verwachting leidt tot aanhoudende arbeidsmarktcrisissen over heel Europa (figuur 4.1). Het is dan ook goed denkbaar dat de werkloosheidscijfers in veel landen structureel zullen dalen, in het bijzonder in sterk vergrijzende landen als Spanje en Italië. Voor deze landen wordt volgens arbeidsmarktmodellen verwacht dat de werkloosheidscijfers tussen 2022 en 2070 dalen van 12,6 procent naar 6,4 procent (Spanje) en van 8,0 procent naar 6,4 procent (Italië).¹¹² Ook de afgelopen jaren is deze beweging parallel aan de oplopende vergrijzing al voorzichtig ingezet.¹¹³

Een andere grote publieke uitgavenpost die in een vergrijzend en ontgroenend continent terugloopt, is die van onderwijs. Dit hangt samen met het afnemende aandeel jongeren en leerlingen. Voor de EU als geheel wordt in 2070 een krimp van de onderwijsuitgaven verwacht van 0,5 procent van het BBP ten opzichte van 2019 (van 4,4 procent), in sommige sterk vergrijzende landen is die krimp nog hoger, zoals in Spanje en Italië waar de onderwijsuitgaven zullen afnemen met 0,6 procent en 0,8 procent.¹¹⁴ Ook in een aantal minder vergrijzende landen

111 Zie bijvoorbeeld: WRR 2023.

112 Het gaat hier om werkloosheidscijfers voor de bevolking tussen 20–64 jaar. Europese Commissie 2024: tabel 4.

113 Zie Eurostat, tabel une_rt_a. Zo is tussen 2013 en 2022 het werkloosheidspercentage (van 15–74 jaar) in Spanje gedaald van 26,1 procent naar 12,9 procent, in Italië van 12,4 procent naar 8,1 procent en in Polen zelfs van 10,6 procent naar 2,9 procent. In Nederland ging het om een daling van 8,2 procent naar 3,5 procent en voor de EU als geheel van 11,6 procent naar 6,2 procent. Jeugdwerkloosheid (15–29 jaar) daalde in periode ook grofweg met een factor twee, maar lag overall structureel hoger. In Spanje daalde de jeugdwerkloosheid van 42,4 procent naar 22,4 procent, in Italië van 30,1 procent naar 18,0 procent, in Polen 19,3 procent naar 6,8 procent en in Nederland van 12,3 procent naar 6,3 procent.

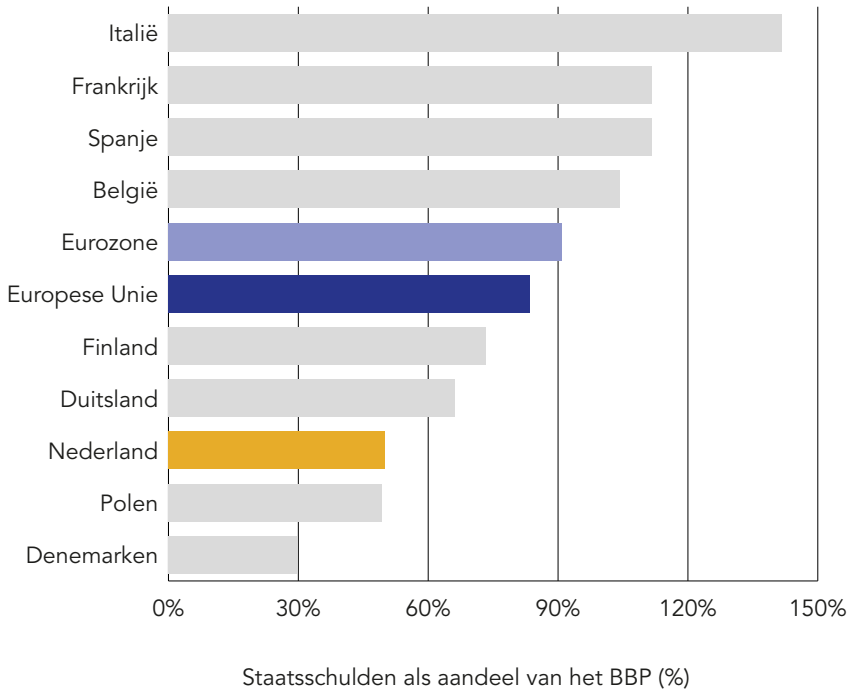
114 Europese Commissie 2024, Tabel 5.

wordt krimp verwacht: in Nederland zelfs met 1,0 procent en in Finland met 1,1 procent. Voor de meeste landen, en zeker voor sterk vergrijzende landen, wegen zulke reducties echter niet op tegen de stijgende pensioenkosten, zeker niet in combinatie met de parallel stijgende kosten voor zorguitgaven.

Het brede plaatje is dan ook dat het mogelijk grote financiële implicaties heeft voor de publieke diensten in een land indien het kiest voor de strategie van besparing op andere publieke diensten. Om een deuk in een spreekwoordelijk pakje boter te kunnen slaan, zullen in financiële zin relatief kleine maar belangrijke beleidsterreinen forse klappen moeten verwerken. Dat is economisch nadelig, maar lijkt ook politiek gezien moeilijk haalbaar en maatschappelijk kwetsbaar. De impact voor Nederland is vooral indirect: via zwakkere economieën in cruciale partnerlanden binnen de Europese Unie. Dat leidt tot lagere bestedingen en dus een lagere vraag naar Nederlandse producten en doorvoer.

4.5 Oplopende staatsschulden brengen risico's met zich mee voor de financiële stabiliteit en leiden tot divergentie binnen de EU

Ten slotte is nog de situatie denkbaar dat landen ervoor kiezen om de pensioenen te financieren met hogere staatsschulden. De rekening van de vergrijzing wordt met deze strategie doorgeschoven naar volgende generaties. Dat leidt tot een schuldenlast die over de tijd fors oploopt. Daarbij is het van belang te bedenken dat er een cumulatie-effect optreedt. Het gaat hier immers niet om eenmalig hogere uitgaven, maar om een structureel effect dat decennia kan aanhouden. Landen zullen gedurende 20–30 jaar meer aan pensioenen moeten uitgeven dan ze nu doen (figuur 3.4). Dit terwijl sommige van de vergrijzende landen nu al aankijken tegen forse overheidsschulden: in verreweg de meeste landen liggen die (ver) boven de in Europees verband afgesproken norm voor de Europese Monetaire Unie (EMU) van maximaal 60 procent van het BBP (figuur 4.6). Italië spant daarbij de kroon met 141,7 procent. Ook Spanje en Frankrijk zitten ruim boven de afgesproken normen, met 111,6 procent respectievelijk 111,8 procent, terwijl Nederland (50,1 procent), Polen (49,3 procent) en in het bijzonder Denemarken (29,8 procent) eronder zitten. In algemene zin beginnen dus juist de landen die een grote mate van kapitaaldekking hebben met lage overheidsschulden aan de grote vergrijzingsgolf, en geldt voor landen die naar verwachting fors hogere pensioenuitgaven te verwerken krijgen, dat zij al met hoge schulden beginnen.

Figuur 4.6 Overheidsschuld als aandeel van het BBP in 2022

Bron: Eurostat¹¹⁵

Onverschillig de exacte waarden, wat zijn de mogelijke gevolgen van hoge schuldenlasten? Hoewel het precieze moment waarop deze optreden niet goed te voorspellen is, blijkt uit wetenschappelijk onderzoek dat hoge staatsschulden verschillende negatieve economische effecten kunnen hebben. Ze kunnen de economische groei remmen, negatieve effecten hebben op de financiële stabiliteit en leiden tot een groter risico op financiële crises en misschien ook op de reële rentestanden.¹¹⁶ Bovendien leiden hogere staatsschulden ertoe dat de nominale rentelasten van overheden toenemen. Daarmee beperken ze de ruimte voor uitgaven aan (andere) publieke diensten. Uit figuur 4.5 wordt duidelijk dat voor sommige Europese landen de rentelasten op dit moment al een forse post op de begroting zijn. Voor België gaat het in 2021 om 1,9 procent van het BBP, voor Spanje om 2,2 procent en voor Italië zelfs om 3,8 procent, tegenover 0,7 procent en 0,6 procent van het BBP voor Nederland en Duitsland.

Een aanvullende overweging hierbij is dat hoge staatsschulden de overheidsbegrotingen kwetsbaar maken voor stijgende rentes. Dat is vanuit het perspectief van demografie in het bijzonder relevant omdat sommige onderzoekers voorspellen dat de in toenemende mate wereldwijd optredende vergrijzing zal leiden tot een opwaartse druk op de nominale rentes en misschien ook op de reële rentestanden.¹¹⁷ De gedachte is dat ouderen op grote schaal met pensioen gaan, de arbeidsmarkt verlaten en hun gespaarde vermogens uitgeven om in hun levensonderhoud te voorzien. Dat heeft twee effecten, die beide uitmonden in hogere rentes: (1) schaarste aan arbeidskrachten leidt tot (loon)inflatie, en (2) ontsparen (minder aanbod van spaargeld) stuwt de (nominale) rente omhoog.

Andere onderzoekers schatten overigens in dat aspecten van de globale demografische transitie de (reële) rente juist omlaag kunnen drukken.¹¹⁸ Zo kunnen hogere levensverwachtingen ertoe leiden dat bevolkingen wereldwijd meer gaan sparen, in voorbereiding op een langere pensioenperiode. Het grotere aanbod van spaargeld drukt op zijn beurt de rente die daarop betaald wordt. Hoe de balans tussen die perspectieven zal uitvallen, is moeilijk te voorspellen. Het is aannemelijk dat naarmate de vergrijzing wereldwijd toeneemt¹¹⁹ en een groter aandeel van de wereldbevolking met pensioen gaat, de opwaartse druk op de rentes toeneemt. Dan wordt immers het eerste geschetste effect van ontsparen steeds belangrijker, terwijl het aspect van sparen ter voorbereiding op de pensionering op globaal niveau in gewicht afneemt. Vergrijzing kan er op die manier toe leiden dat op termijn het belang toeneemt van een overheidsbegroting die robuust is voor structurele rentestijgingen.

4.6 Navigeren van een economisch onaantrekkelijke uitruil

In dit hoofdstuk hebben we gekeken naar de economische aspecten van de vijf interne beleidsopties die vergrijzende Europese landen ter beschikking staan. We hebben gezien dat, op langer doorwerken na, alle beschikbare opties economisch onaantrekkelijk zijn. Voor de beleids optie van het laten oplopen van de schulden geldt daarbij dat de kosten op de korte termijn weliswaar beperkt zijn, maar wel economische schade en risico's opbouwen naarmate deze strategie langer volgehouden wordt.

Tegelijkertijd is er geen goed alternatief. De vergrijzing is nu eenmaal een voldongen feit dat niet meer terug te draaien is. Alsnog grote pensioen-

117 Goodhart & Pradhan 2020.

118 Ciurila et al. 2022; Aksoy et al. 2019; Auclert et al. 2021; Gagnon et al. 2021.

119 De VN voorspellen dat de wereldwijde grijze druk van 2020 tot 2060 toeneemt van iets meer dan 16 tot ruim 30 procent. Verenigde Naties 2024.

vermogens opbouwen gaat ook niet meer, want de grote vergrijzingsgolf is al begonnen.¹²⁰ Dat brengt ons in het volgende hoofdstuk bij de vraag in hoeverre de verschillende beleidsopties, en de (pensioen)hervormingen die ze vergen, maatschappelijk en politiek houdbaar zijn.

120

Een illustratie daarvan is een recent Duits initiatief om een (door de overheid beheerde) pensioenreserve op te gaan bouwen, en zo het bestaande omslagstelsel deels kapitaalgedekt te maken. Dit zogeheten Generationenkapital zou in 2035 in totaal 200 miljard euro moeten bevatten. Dat klinkt weliswaar indrukwekkend maar valt in het niet bij de Nederlandse pensioenvermogens die in 2022 al bijna 2.000 miljard euro bevatten. https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Internationales_Finanzmarkt/Altersvorsorge/startschuss-generationenkapital.html en <https://www.ipe.com/german-government-moves-to-boost-first-pillar-equity-pension-fund-to-200bn/10068233.article>

5 Politieke en maatschappelijke impact

In het vorige hoofdstuk hebben we gezien dat politici en bestuurders in vergrijzende landen die over beperkte pensioenvermogens beschikken, voor een moeilijk dilemma staan. In dit hoofdstuk kijken we naar de maatschappelijke en politieke impact van de verschillende beleidsopties die hun ter beschikking staan. Daarbij kijken we in het bijzonder naar wat de wetenschappelijke literatuur ons kan leren over de maatschappelijke en politieke houdbaarheid van pensioenhervormingen zoals hogere pensioenleeftijden en versoering. Diezelfde vraag van maatschappelijke en politieke houdbaarheid kan uiteraard gesteld worden voor de andere beleidsopties. Immers, hogere lasten voor werkenden en bedrijven, lagere pensioenen of lasten doorschuiven naar volgende generaties lijken op voorhand evenmin de populariteitsprijs te zullen winnen. Ook daarnaar kijken we in dit hoofdstuk.

5.1 Pensioenhervormingen als een lont in het kruitvat én als sluipende crisis

In hoeverre zijn de geplande verhogingen van de pensioenleeftijden en de impliciete versoeringen die veel landen van plan zijn, maatschappelijk en politiek houdbaar? Is het voorgenomen hervormingsbeleid wel vol te houden? Bestaande arrangementen worden immers in veel landen gezien als verworven rechten van de verzorgingsstaat en aanpassing daarvan kan impopulair zijn. Denk aan de grootschalige en veelal gewelddadige pensioenprotesten in Frankrijk begin 2023 (box 5.1). Ook sommige al doorgevoerde hervormingen blijven politiek kwetsbaar. Denk bijvoorbeeld aan de afgezwakte koppeling van de AOW-leeftijd aan de levensverwachting in Nederland.¹²¹ Een ander voorbeeld is de in 2017 teruggedraaide verhoging van de pensioenleeftijd met twee jaar in Polen, die in de recentste nationale verkiezingscampagne in dat land eind 2023 opnieuw een belangrijke rol speelde. En de huidige Italiaanse premier Meloni werd in 2022 deels gekozen op de verkiezingsbelofte om de verhoging van de pensioenleeftijd terug te draaien.¹²²

121 In 2020 werd de Wet verandering koppeling AOW-leeftijd aangenomen. Hierin werd de eerder vastgelegde een-op-eenkoppeling van levensverwachting aan pensioenleeftijd werd afgezwakt, door een tweederdekoppeling. Dat betekent dat de pensioenleeftijd voor elk jaar hogere levensverwachting met acht maanden wordt verhoogd.

122 De huidige beleidsvoorstellen van de regering-Meloni koppelen echter een voorstel voor verlaging van de pensioenleeftijd aan een verlenging van de premieperiode die nodig is om een volledig pensioen te ontvangen en die dat effect zodoende weer matigen. Dit is vergelijkbaar met de situatie in Frankrijk, waar de prikkel voor een hogere effectieve pensioenleeftijd vooral uitgaat van een langere vereiste periode van premiebetaling voordat een volledig pensioen uitgekeerd wordt. Zie voor voorlopige Italiaanse plannen: <https://www.ipe.com/news/italian-government-proposes-pension-cap-for-early-retirement/10063595.article>

In de politicologische literatuur worden hervormingen aan pensioenen ook wel *tinderbox issues* (lont in het kruitvat-zaken) genoemd omdat ze politiek en maatschappelijk gevoelig liggen¹²³ – de spreekwoordelijke vlam kan zo in de pan slaan. Een ander perspectief is om de houdbaarheid van pensioenen en, meer in het algemeen, de impact van vergrijzing op samenlevingen te zien als een sluipende crisis.¹²⁴ Deze sluipende crises zijn maatschappelijke vraagstukken die geleidelijk op komen zetten, en waarvan het moeilijk is om de ernst tijdig te onderkennen. Hoewel het mogelijk is zulke sluipende crises lang van tevoren aan te zien komen, kunnen ze juist ook leiden tot een gebrek aan urgentie in de aanpak, zo blijkt uit onderzoek. Het is politiek en maatschappelijk dan namelijk opportuun om de beperkte eerste signalen die ervan waar te nemen zijn, te negeren of te bagatelliseren, en de wezenlijke aanpak van de crisis door te schuiven. Totdat aanpassingen onvermijdelijk zijn, en de vlam opeens in de pan kan slaan.

Tegelijk zijn ook allerlei pensioenhervormingen succesvol en bestendig doorgevoerd, zelfs al moest daarvoor in sommige gevallen aanzienlijke weerstand overwonnen worden. Denk aan de arbeidsparticipatie door ouderen, die in heel Europa al twee decennia gestaag oploopt (figuur 4.2), en aan de effectieve pensioenleeftijden, die bijna overal oplopen (figuur 3.3). Hoewel niet geslaagde of teruggedraaide pensioenhervormingen veel aandacht trekken, slagen de meeste hervormingen (uiteindelijk) wel. Zulke ontwikkelingen suggereren dat samenlevingen in staat zijn om diep ingesleten patronen en verwachtingen over de verzorgingsstaat substantieel aan te passen, mits zij daarvoor de tijd nemen. Voorbeelden van zulke succesvolle hervormingen zijn de graduele verhoging van de minimale premieperiode om in aanmerking te komen voor een volledig pensioen in Frankrijk (zie box 5.1), en de afbouw van de prepensioenregelingen in Nederland in het begin van deze eeuw.¹²⁵ Met beide wijzigingen was het mogelijk de effectieve pensioenleeftijd in de betreffende landen te verhogen. Dat brengt ons bij de vraag: wat verklaart dat sommige hervormingen wel bekliften, en soms ook al decennia vooraf ingezet worden, en andere (initieel) mislukken?

123 Al-Kadi & Clauwaer 2019.

124 Boin et al. 2021.

125 <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2023/20/pensioenleeftijd-werknemer-gemiddeld-65-jaar-en-8-maanden>

Box 5.1 Drie decennia van pensioenhervormingen en -ophef in Frankrijk

In april 2023 ondertekende president Macron na maanden van protest, stakingen en onrust een omstreden Franse Pensioenwet.¹²⁶ Ook eerdere (pogingen tot) pensioenhervormingen hadden al tot protest geleid.¹²⁷ De aandacht van die protesten ging vooral uit naar de verhoging van de pensioenleeftijd. In het Franse pensioensysteem bestaat, anders dan in Nederland, geen universele algemene pensioenleeftijd. Het moment van pensionering is namelijk niet alleen afhankelijk van de leeftijd, maar ook van de duur van het werkende leven. Door de hervormingen van 1993, 2003 en 2014 is de periode die iemand gewerkt moet hebben om in aanmerking te komen voor een volledig pensioen, inmiddels opgelopen van 37,5 jaar tot 43 jaar.¹²⁸ Deze tijd kunnen werknemers 'sparen' door werk en premiebetaling, maar wordt ook toegekend voor bijvoorbeeld ouder- en zwangerschapsverlof. Pensionering voordat de volledige premieperiode is volbracht, is mogelijk vanaf 62 jaar (met de hervormingen van 2023 is deze leeftijd verhoogd naar 64 jaar¹²⁹), maar dat betekent wel een (fors) lager pensioen. Met 67 jaar krijgen Franse werknemers het volledige pensioen toegekend, ook al hebben zij de premieperiode dan nog niet volbracht.¹³⁰ De premieperiode verklaart waarom de effectieve pensioenleeftijd in Frankrijk met 62,3 jaar boven de wettelijke pensioenleeftijd van nu nog 62 ligt. Mensen werken langer door, omdat het financieel onaantrekkelijk is om meteen vanaf de wettelijke pensioengerechtigde leeftijd te stoppen met werken.

Het Franse systeem betekent dus dat niet alleen hervormingen van de wettelijke pensioengerechtigde leeftijd invloed hebben op de effectieve pensioenleeftijd. De duur van de premieperiode bepaalt het moment waarop het volledige pensioen wordt uitgekeerd en beïnvloed daarmee de leeftijd waarop mensen feitelijk met pensioen gaan.¹³¹ Hervormingen van elk van deze elementen heeft tot verzet geleid – de ophef in 2023 was geen uitzondering. Zo werd in 2003 een hervorming

126 https://www.lemonde.fr/en/french-pension-reform/article/2023/04/15/french-pension-reform-the-bill-has-been-officially-promulgated_6022995_234.html

127 <https://www.statista.com/chart/29569/france-protests-against-pension-reform-timeline/>

128 Met uitzonderingen, bijvoorbeeld voor mensen met zwaar werk, mensen die heel jong begonnen zijn met werken, mensen met een beperking, en mensen die werkzaam zijn in bepaalde (publieke) sectoren. Vergelijkbare uitzonderingen gelden voor de wettelijke pensioenleeftijdgerechtigde leeftijd. Rabaté & Rochut 2020.

129 Boulhol en Queisser 2023.

130 https://www.cleiss.fr/docs/regimes/regime_france/an_3.html#:~:text=Retiring%20at%2065%20to%2067_year%20of%20birth%20and%20circumstances

131 Binnen Europa komt zo'n opzet wel meer voor, bijvoorbeeld in België, Oostenrijk en Italië.

doorgevoerd waardoor onder andere de premieperiode voor werkenden in de publieke sector gelijk werd getrokken met die voor werkenden in de private sector. Deze steeg zo naar 40 jaar (van 37,5 jaar). Stakingen troffen onder meer het openbaar vervoer en het onderwijs; in sommige regio's staakte 80 procent van de basisschoolleraars. Een plan om werkenden in de publieke sector een groter deel van hun salaris aan pensioenpremie te laten afdragen, gaf de regering op.¹³² Bij deze hervormingen werd ook een prikkel geïntroduceerd om langer door te werken, zelfs nadat de volledige premieperiode is volbracht. Voor mensen die na voltooiing langer doorwerken, wordt het toekomstige pensioen per kwartaal verhoogd (vanaf 2008 met 1,25 procent).¹³³ Door hervormingen in 2010 steeg de wettelijke pensioengerechtigde leeftijd vervolgens van 60 naar 62 jaar terwijl de maximale pensioenleeftijd van 65 naar 67 jaar steeg. Ook toen protesteerden miljoenen mensen tegen de hervormingen, waaronder veel jongeren.¹³⁴

5.2 Succes en falen van sociaaleconomische hervormingen

Er is veel wetenschappelijk onderzoek gedaan naar het slagen en mislukken van sociaaleconomische hervormingen.¹³⁵ Denk hierbij aan hervormingen van de arbeidsmarkt, productregulatie, sociale zekerheid en natuurlijk pensioenen. In een working paper dat als achtergrondstudie bij dit rapport is verschenen, wordt een deel van deze literatuur geanalyseerd.¹³⁶ Een aantal inzichten valt daarbij in het bijzonder op.

Zo zijn sociaaleconomische hervormingen vaker succesvol als ze *gradueel* ingevoerd worden. Het belang van 'de tijd nemen' hangt er enerzijds mee samen dat hervormingen succesvoller zijn wanneer belanghebbenden, zoals sociale partners, bij het proces betrokken worden.¹³⁷ En anderzijds heeft het ermee te maken dat het deels ontzien van bestaande belangen een succesfactor is voor hervormingen. Daarvoor zijn vaak lange overgangperiodes nodig, waarbij hervormingen geleidelijk of pas (ver) in de toekomst ingaan. Dat is zeker voor pensioenhervormingen een relevante strategie omdat de noodzaak daarvan al

132 <https://www.nytimes.com/2003/05/14/world/huge-strike-by-public-workers-paralyzes-france.html>

133 Le ministère de l'Économie et des Finances et de la Relance 2021

134 Ancelovici 2011.

135 Bijv. Trebilock 2014; OESO 2011; Galasso 2010; Anderson 2015.

136 Goris & Werner 2024.

137 Een eerdere analyse door de WRR van de geschiedenis van hervormingen van het Nederlandse zorgstelsel, in het bijzonder de invoering in 2006 van de Zorgverzekeringswet, laat ook het belang zien van de tijd nemen én van het betrekken van het veld en sociale partners bij hervormingen. Bertens & Palamar 2021.

decennia vooruit te voorzien is. Zodoende is het in beginsel mogelijk om ver van tevoren beleid in gang te zetten. Daar staat weer tegenover dat de politieke en maatschappelijke urgentie dan mogelijk nog onvoldoende gevoeld wordt.

Bij het schetsen van urgentie speelt weer een andere succesfactor een rol. Zo kunnen *onafhankelijke, gezaghebbende instituties* als toezichhouders en adviesorganen de kans op succesvolle hervormingen vergroten, bijvoorbeeld door in hun onderzoek en analyse de noodzaak tot die hervormingen te laten zien. In het bijzonder relevant daarbij is dat zij de kosten van *niet* hervormen invoelbaar maken. Want waar de kosten van hervormen vaak snel duidelijk zijn voor een breed publiek (“ik mag pas later met pensioen”, of “ik moet meer premie betalen”), is dat minder het geval voor de kosten van niet of te weinig hervormen (“anders worden de premies onbetaalbaar voor mijn kleinkinderen”). Het is dan ook makkelijker om politieke en maatschappelijke druk en actie te organiseren rondom duidelijk kosten die onmiddellijk zichtbaar zijn, dan rondom de toekomstige kosten die dat minder zijn. Onafhankelijke toezichhouders en adviseurs kunnen hier een tegenwicht bieden en zo bijdragen aan een nieuwe politieke of maatschappelijke consensus voor de gewenste hervormingen.

In verschillende Europese landen bestaan zulke onafhankelijke adviesorganen en toezichhouders, ook op het gebied van vergrijzing en pensioenen. Zo rapporteert in Nederland het Centraal Planbureau (CPB) over de houdbaarheid van de overheidsfinanciën in den brede, inclusief de effecten daarop van vergrijzing en pensioenuitgaven. Het academische kennisnetwerk Netspar analyseert de economische en sociale effecten van vergrijzing en pensioenen en onderzoekt mogelijke alternatieven. In het Verenigd Koninkrijk (VK) worden vergelijkbare taken vervuld door de *Office for Budget Responsibility* (OBR). In Frankrijk heeft de *Conseil d'orientation des retraites* (Pensioenadviesraad) mandaat om advies te geven over het Franse pensioenstelsel. Dit adviesorgaan is wettelijk verplicht om een jaarlijkse publieke rapportage op te stellen over de houdbaarheid van het stelsel en de mogelijkheden tot aanpassing en bijstelling. En op Europees niveau is er het *Ageing Report*, dat in opdracht van de Europese Commissie elke drie jaar wordt uitgebracht door de Working Group on Ageing Populations and Sustainability (AWG) van het Economic Policy Committee (EPC), een denktank voor Europees economisch beleid. In het *Ageing Report* analyseert de AWG op een gestandaardiseerde manier voor alle lidstaten de impact van vergrijzing op onder andere pensioenen, zorg, onderwijs en overheidsfinanciën. Ook kijkt de AWG naar de impact van allerlei mogelijke scenario's, zoals hogere en lagere vruchtbaarheidscijfers, migratie of productiviteitsgroei. Ten slotte is er voor de OESO-landen – waaronder bijna

alle EU-lidstaten¹³⁸ – het tweejaarlijkse rapport *Pensions at a Glance*. Ook daarin worden op een gestandaardiseerde, internationaal vergelijkbare manier pensioenstelsels met elkaar vergeleken. De analyses van zowel het *Ageing Report* als *Pensions at a Glance* zijn een belangrijke basis van de figuren in dit rapport, in het bijzonder die in hoofdstuk 3.

Ook *politieke factoren* spelen een rol. Weinig verrassend wellicht is dat hervormingen waar een duidelijk electoraal mandaat voor is, een grotere kans van slagen hebben. Dit laat zien dat het belangrijk is om sociaaleconomische hervormingen onderdeel te laten zijn van het publieke debat, zodat een breed maatschappelijk gedragen consensus kan ontstaan. Daarmee hangt ook de noodzaak samen dat de regering een boodschap coherent en duidelijk naar buiten brengt. Ook hierbij zijn de kosten van niet hervormen een belangrijk onderdeel van de boodschap. In de Nederlandse politieke geschiedenis is de bekende uitspraak “Nederland is ziek” een illustratie. Premier Ruud Lubbers agendeerde daarmee in 1990 het probleem van het oplopende aantal arbeidsongeschikten. Dat luidde een politiek debat en een reeks van relatief breed gedragen hervormingen in.¹³⁹ Uiteindelijk mondden die in 2005 uit in afschaffing van de Wet op de arbeidsongeschiktheid (WAO) ten faveure van de huidige Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (WIA).

Het succesvol inzetten van grootschalige sociaaleconomische hervormingen is overigens vaak pas de eerste stap. In zijn boek *Reforms at Risk: What Happens After Major Policy Changes Are Enacted* laat de Amerikaanse politicoloog Eric M. Patashnik zien dat het ten minste even belangrijk is om hervormingen vol te houden (*reform endurance*). In veel gevallen is het doorvoeren van een hervorming slechts een eerste stap in een zich voortzettende politieke en maatschappelijke strijd. Bij hervormingen die beklijven, ontstaat vaak een nieuwe groep belanghebbenden, die zich hard maakt voor het in stand houden van de nieuwe situatie en weerstand biedt aan terugkeer naar de eerdere situatie. Dat hangt ook samen met een succesfactor voor initieel succes: wanneer belangrijke en machtige (belangen)groepen uit het eerdere systeem een rol krijgen of houden in de nieuwe situatie, vergroot dat de kans op succes en bestendiging van hervormingen.¹⁴⁰ Maar ook doordat de

138 Een aantal EU-landen zijn geen lid van de OESO, bijvoorbeeld Malta, Cyprus, Bulgarije, Kroatië en Roemenië. De EU is als organisatie zelf niet-stemmend lid van de OESO.

139 Uiteraard waren forse politieke en maatschappelijke tegenstellingen en strijd onderdeel van het proces dat uiteindelijk uitmondde in een relatief breed gedragen politieke en maatschappelijke consensus (van PvdA tot cda en vvd) rondom de noodzaak tot hervorming van de arbeidsongeschiktheidsverzekering. Zie voor een historisch overzicht: <https://www.historischnieuwsblad.nl/een-neoliberaal-keerpunt/>

140 OESO 2011.

perceptie over de noodzaak tot hervorming verandert onder de politieke en beleidselite, zijn hervormingen stabiel. En interessant genoeg, zijn eerdere hervormingspogingen eveneens een belangrijke succesfactor, zelfs als die niet succesvol waren of teruggedraaid zijn. Zo concludeert de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) dat ook niet succesvolle hervormingspogingen de geesten rijp helpen maken voor een volgende poging, en in die zin niet altijd als een mislukking gezien moeten worden.¹⁴¹

Ook bij Europese pensioenhervormingen zijn dergelijke patronen waarneembaar. Zo is een aantal belangrijke pensioenhervormingen in Europese landen geheel of gedeeltelijk teruggedraaid. We noemden al de afgezwakte koppeling van de levensverwachting aan de AOW-leeftijd in Nederland. Ook in Italië zijn eerder doorgevoerde koppelingen van de pensioenleeftijd aan de leeftijdsverwachting opgeschort en mogelijkheden tot pre-pensionering geherintroduceerd.¹⁴² Zo'n doorlopend bevochten hervorming kan lange tijd forse invloed uitoefenen op het politieke landschap in een land. Een voorbeeld daarvan is Polen, waar de Recht en Rechtvaardigheidspartij (PiS) in 2015 aan de macht kwam na een verkiezingscampagne waarin de belofte om een verhoging van de pensioenleeftijd terug te draaien, een centrale rol speelde. In 2017 werd vervolgens de eerder onder premier Tusk doorgevoerde verhoging teruggedraaid. Ook bij de Poolse verkiezingscampagnes van 2023 kwam deze thematiek uitgebreid aan bod. De PiS-partij verweet de alliantie van partijen onder leiding van premier Tusk dat zij plannen maakte om op instigatie van Brussel en Duitsland de pensioenleeftijd weer te verhogen.¹⁴³ Uiteindelijk wist Tusks alliantie die verkiezingen te winnen na de belofte de pensioenleeftijd ongemoeid te laten.

Tegelijk zijn veel pensioenhervormingen bestendig gebleken. Zo zijn in Frankrijk, bekend om zijn felle pensioendebatten en soms zelfs gewelddadige pensioenprotesten, regelmatig aangekondigde plannen afgezwakt. Maar de over de afgelopen drie decennia doorgevoerde verhogingen van de pensioenleeftijd of premieperiode zijn in Frankrijk niet teruggedraaid. En grofweg elke tien jaar (1993, 2003, 2014 en 2023) is een nieuwe grootschalige hervorming ingezet die weliswaar zelden volledig lukt, maar ook nooit helemaal mislukt. Wellicht treedt hier het mechanisme op dat eerdere pogingen de geesten rijp helpen maken voor een volgende stap enige tijd later. Ook in Nederland is de afschaffing van de prepensioenregeling VUT in 2006 relatief geruisloos verlopen. Dat is opvallend omdat deze ingreep waarschijnlijk van grotere

141

OESO 2011.

142

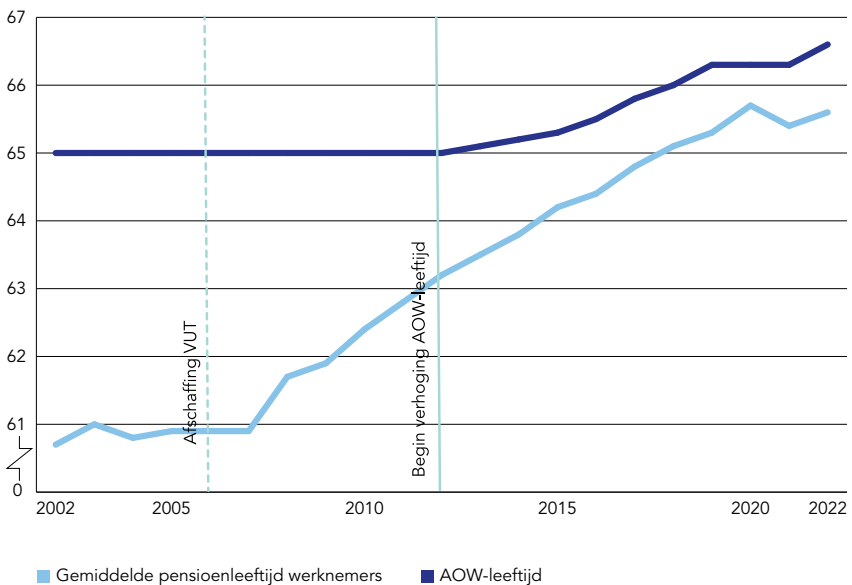
Goris & Werner 2024.

143

Reuters, 2023.

betekenis is geweest voor het verhogen van de effectieve pensioenleeftijd dan de verhoging van de AOW-leeftijd in 2012 (figuur 5.1).¹⁴⁴ Maar, waar de AOW-leeftijd sindsdien in meer of mindere mate een politiek thema is gebleven, bleven de pleidooien voor herinvoering van prepensioenregelingen beperkt. Een uitzondering daarop is de in het Pensioenakkoord van 2021 gemaakte afspraak dat tot 2025 vervroegde uitkering voor sommige groepen tijdelijk fiscaal gunstiger kan worden behandeld.¹⁴⁵ De gedachte achter deze tijdelijke regeling was dat in de tussentijd een oplossing bedacht kon worden voor de problematiek van de ‘zware beroepen’.

Figuur 5.1 Gemiddelde pensioenleeftijd werknemers en AOW-leeftijd



Bron: CBS¹⁴⁶

5.3 Krachten voor en tegen voorgenomen Europese pensioenhervormingen

Wat betekent dit alles nu voor het succes en de houdbaarheid van de voorgenomen pensioenhervormingen in Europa? Deze vraag is relevant, omdat de houdbaarheid van de Europese pensioenstelsels afhangt van de verwachting dat ingrijpende hervormingen worden doorgevoerd. Het is niet mogelijk exact

144 Euwals et al. 2010; Rabaté et al. 2024.

145 <https://www.uitvoeringvanbeleidszw.nl/subsidies-en-regelingen/maatwerkregeling-duurzame-inzetbaarheid--eerder-uittreden-mdieu/vraag-en-antwoord/wat-is-een-rvu>

146 <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2023/20/pensioenleeftijd-werknemer-gemiddeld-65-jaar-en-8-maanden>

te voorspellen welke van de voornemens wel of niet succesvol zullen blijven én welke zullen beklijven. Wel kunnen we de inzichten uit de literatuur, zoals besproken in de vorige paragraaf, naast de eigenschappen en structuur van de pensioenhervormingen leggen. Als we dat doen, valt een aantal zaken op. Daarbij kijken we ook naar de verschillen tussen landen in uitgangspositie en (economische) situatie (zie hoofdstuk 3), en naar ervaringen met eerdere Europese pensioenhervormingen.

Beleid om pensioenen houdbaar te houden scoort op een aantal dimensies relatief goed. Het gaat bijvoorbeeld vaak om graduele veranderingen, zoals gestaag oplopende leeftijden of een langzaam achterblijvende indexatie van de pensioenen. Ook zijn er vaak zeer lange overgangperiodes. Zo'n langzame uitrol van het pensioenbeleid past bij de langzaam maar gestaag toenemende aard van het vraagstuk van vergrijzing en pensioenproblematiek. Omdat burgers geleidelijk aan de veranderingen kunnen wennen en zich eraan aan kunnen passen, kan het lang duren voordat zij zich ertegen gaan verzetten. Dat benadrukt hoe belangrijk het is om tijdig, ver voordat de situatie urgent lijkt, met pensioenhervormingen beginnen.

Ook heeft in veel landen een relatief uitgebreid maatschappelijk debat over de pensioenhervormingen plaatsgevonden. Dit is een succesfactor als dat debat leidt tot een helder politiek mandaat. Daar is echter zeker niet overal sprake van. Zouden hervormingen echter 'onder de radar' worden doorgevoerd, dan kan dit politiek riskant zijn en juist weerstand opleveren. Deze observatie is relevant omdat bijna alle Europese landen in het pensioenbeleid één of meer automatische stabilisatoren inzetten (zie tabel 3.1), die een aspect van het pensioenbeleid aan demografische of economische variabelen koppelen. Zo is in Nederland, en in andere landen, de levensverwachting gekoppeld aan de pensioenleeftijd. Maar het kan ook gaan om een 'automatische' verlaging van de pensioenuitkeringen of een verhoging van de pensioenpremies, wanneer de pensioenuitgaven in een land boven een bepaalde waarde oplopen. Doordat het vraagstuk van de houdbaarheid van pensioenen op deze manier als het ware 'op de autopiloot' gezet wordt, hoeft niet steeds opnieuw een polariserend debat gevoerd te worden over aanpassingen van het pensioenstelsel in het kader van de voortschrijdende vergrijzing. Ook hebben automatische stabilisatoren als voordeel dat het daarbij om een bestuurlijk en institutioneel relatief simpel uit te voeren *governance*-mechanisme gaat¹⁴⁷, dat de kans vergroot dat de hervorming beklijft. Anderzijds kan een dergelijke hervorming ook weerstand oproepen, omdat het voor burgers niet inzichtelijk hoeft te zijn welk breed publiek belang de maatregel dient. Deze is immers al jaren, of zelfs decennia,

ervoor ingevoerd, waardoor het maatschappelijke debat achterwege blijft. Het is dan zaak dat brede belang te blijven benadrukken en te blijven agenderen in het publieke debat.

In de meeste Europese landen veronderstelt het pensioenbeleid een aanzienlijke versobering van de pensioenen, en in mindere mate een verhoging van de effectieve pensioenleeftijden (figuur 3.5). Dat heeft vergaande consequenties voor de ouderen, voor wie de pensioeninkomsten een zeer wezenlijk aandeel van hun inkomen zijn (figuur 4.3). Het is aannemelijk dat met name de voorgenomen effectieve versoberingen van de pensioenen op een gegeven moment tot maatschappelijke en politieke druk zullen leiden. Want waar hogere pensioenleeftijden relatief simpel te begrijpen zijn en gewoonlijk ver van tevoren inzichtelijk zijn voor het brede publiek, geldt dat voor indexatieregels minder. Bovendien kan, gaandeweg de vergrijzing, de hoogte van de pensioenen makkelijk onder publieke druk (weer) naar boven bijgesteld worden. Dat is bijvoorbeeld gebeurd in Italië en Duitsland.¹⁴⁸

Binnen Europa lijkt het risico van politieke en maatschappelijke ophef over (ervaren) welvaartsverlies van gepensioneerden in het bijzonder te bestaan in twee groepen landen. Ten eerste landen waar de vervangingswaarde nu al laag is (bijvoorbeeld Duitsland; zie figuur 3.2). En ten tweede landen waar de in het beleid ingebakken achteruitgang in de waarde van de pensioenen fors is, en die zodoende nog een groot deel van de transitiepijn voor zich hebben (bijvoorbeeld Frankrijk, Italië, Spanje, Polen; zie figuur 3.5).

In de categorie landen met lage vervangingswaardes ligt al snel wezenlijke verarming van ouderen op de loer, zeker wanneer ook huishoudens met lagere inkomens door versobering geraakt worden. De ruimte voordat zij onder de armoedegrens zakken, is in deze landen immers kleiner. Dat kan maatschappelijk corrosief en electoraal kwetsbaar blijken, zeker aangezien ouderen een steeds groter deel van de bevolking uitmaken. In figuur 5.2 is te zien dat op dit moment het aandeel ouderen met risico op armoede in landen met lage vervangingswaardes al relatief hoog is, in het bijzonder in Polen en Duitsland. Uiteraard kan het risico van verarming ingeperkt worden met specifieke maatregelen om een (te) grote impact op gepensioneerden aan de onderkant van de inkomensverdeling te verminderen. Zo bestaan in veel Europese landen, bijvoorbeeld België, Italië en Duitsland, regelingen om een minimuminkomen te borgen voor gepensioneerden die een laag inkomen hebben.¹⁴⁹ Op deze manier wordt een bodem in het stelsel gelegd.

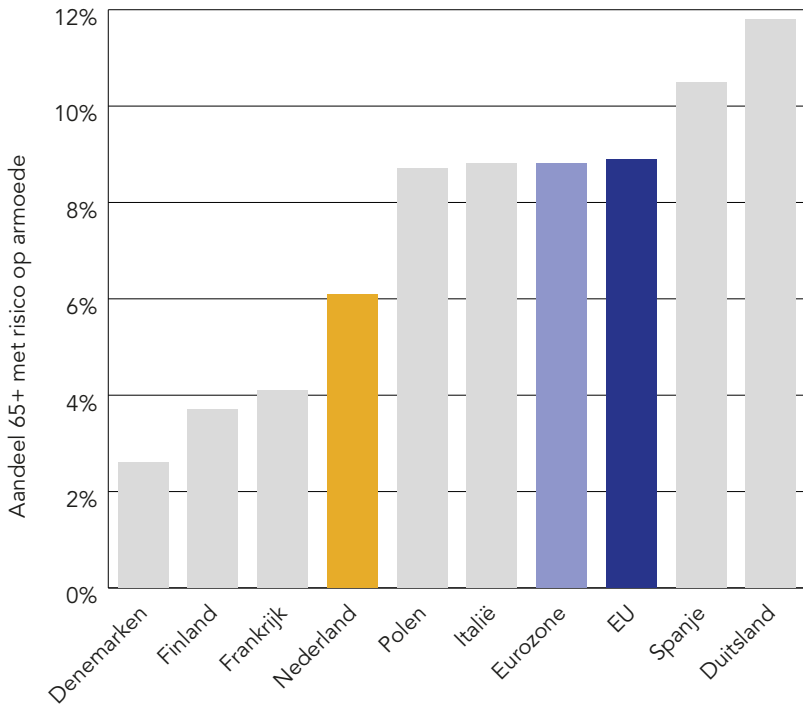
148

Goris & Werner 2024.

149

Goris & Werner 2024.

Figuur 5.2 Aandeel 65-plussers in Europese landen met risico op armoede in 2021



Bron: Eurostat.¹⁵⁰ Het gaat hier om het aandeel 65-plussers met een gestandaardiseerd inkomen van minder dan 50 procent van het mediane inkomen (na sociale overdrachten)¹⁵¹.

In de tweede categorie landen – die met forse impliciete verminderingen van de reële waarde van pensioenen – kunnen mensen het gevoel krijgen dat een toezegging of recht geschonden wordt. Dat is des te meer het geval aangezien veel van deze landen een stelsel kennen met ‘toegezegde opbrengsten’ (*defined benefit*), en de vervangingswaardes er al onder het niveau liggen dat als toereikend gezien wordt om de levensstandaard op peil te houden (figuur 3.2).¹⁵² Zelfs in Nederland – een land waar de vervangingswaardes internationaal gezien zeer hoog zijn – ontstond de afgelopen jaren al steeds meer maatschappelijk verzet tegen het gegeven dat de meeste (grote) Nederlandse

150 Eurostat, ilc_li02.

151 Er zijn verschillende operationalisaties van risico op armoede, zo wordt zowel 50% van het mediane inkomen als 60% daarvoor wel gebruikt.

152 Dudel et al. 2016.

pensioenfondsen door lage dekkinggraden hun pensioenuitkeringen niet mochten laten meegroeien met de inflatie.¹⁵³ Een ander voorbeeld is de gang van zaken in Nederland rondom de koppeling van de AOW aan de stijging van het minimumloon in 2022. De Raad van State gaf hierover een negatief advies omdat deze verhoging in de praktijk ook in belangrijke mate terecht zou komen bij de hogere inkomens met aanzienlijke pensioenen uit de tweede pijler. Een andere overweging was dat deze koppeling forse budgettaire consequenties heeft die met de toenemende vergrijzing ook steeds forsler worden.¹⁵⁴ Niettemin dwong een motie in de Eerste Kamer het kabinet deze koppeling aan te brengen.

Zulke voorbeelden illustreren de politieke en maatschappelijke gevoeligheid van het niet laten meestijgen van de pensioenen met de loonontwikkelingen, zelfs als het gaat om de hogere inkomens in een land met relatief ruimhartige pensioenen. Europese electoraten die zich waarschijnlijk maar beperkt bewust zijn van de ‘ingebakken’ welvaartsreductie zullen zich in de toekomst mogelijk maar beperkt gebonden voelen aan het beleid dat daarop aanstuurt. Binnen de politicologische literatuur is eerder steun te vinden voor de claim dat er onder burgers een toenemende steun is eerder voor de uitbreiding van de verzorgingsstaat in algemene zin.¹⁵⁵

Bij dit alles is relevant dat, parallel aan de geplande afbouw van de reële waarde van de pensioenen, het electorale gewicht van de erdoor getroffen groep blijft toenemen. Het kan daarom steeds moeilijker worden de ingezette hervormingen vol te houden. Daarbij lijkt vooral het indexatiebeleid vatbaar voor herziening, omdat dit ‘gaandeweg de rit’ relatief makkelijk bijgebogen kan worden. Het verstrijken van de tijd vergroot daarbij de kans op het succesvol inzetten én volhouden van wezenlijke pensioenhervormingen mogelijk niet. Immers: lukt hervorming van de pensioenen nu nog niet, dan wordt dit de komende twintig tot dertig jaar electoraal gezien steeds moeilijker omdat de demografische groep die de hervormingen zo nodig maakt, steeds groter wordt.¹⁵⁶ Bovendien dringt de tijd. De lange aanlooptijden die succesvolle pensioenhervormingen volgens de literatuur vergen, betekenen immers dat deze nu ingezet moeten worden om de vergrijzingspiek over vijftien à twintig jaar op te kunnen vangen (figuur 1.1).

153 Inmiddels is dat niet meer het geval door wijzigingen in het kader van de onlangs aangenomen nieuwe Pensioenwet, in combinatie met hogere rentes. Daardoor hebben bijna alle (grote) Nederlandse fondsen het afgelopen jaar hun pensioenuitkeringen weer kunnen indexeren. Maar dit is geen gegeven voor de toekomst.

154 <https://www.nrc.nl/nieuws/2022/08/29/rvs-heroverweeg-koppeling-verhoging-minimumloon-en-aow-a4140160?t=1696102075>

155 Zie o.m. Busemeyer & Garritzmann 2017; Garritzmann et al. 2018.

156 Galasso 2010.

Tegenover dit wellicht sombere perspectief staat ook een hoopvoller beeld. In belangrijke mate zijn de benodigde hervormingen in de landen met een grote opgave al ingepland (figuur 3.5). Europa is dus (nog) niet te laat met handelen. Maar daarmee wordt de vraag vooral: zijn de plannen vol te houden of komen ze onder onhoudbare druk te staan? We keken tot nu toe vooral naar de electorale en politieke krachten tegen pensioenhervorming. Belangrijk is echter ook te bedenken dat zelfs in sterk vergrijsde landen ook sterke maatschappelijke en politieke krachten vóór hervorming zullen optreden. Dat heeft onder andere te maken met de kosten die gemoeid gaan met de scenario's waarin de pensioenen niet succesvol worden hervormd. Dan komen immers andere interne beleidsopties in beeld, zoals hogere lasten voor werkenden en bedrijven of verdringing van andere publieke diensten (hoofdstukken 2 en 4).

De electorale en lobbykracht van werkenden en bedrijven komt dan naar verwachting in het geweer tegen de hogere lasten voor werkenden, want zelfs in de meest vergrijsde EU-landen op het hoogtepunt van de vergrijzing zijn er nog steeds meer werkenden dan ouderen (drie op twee). Dat zet een politieke en maatschappelijke rem op het op laten lopen van de lasten voor bedrijven en werkenden, naast de al eerder besproken economische rem die uitgaat van gedragseffecten en de Laffer-curve (hoofdstuk 4). Bedrijven en werknemers kunnen immers ook met de voeten stemmen en wegtrekken uit de landen die ervoor zouden kiezen de pensioenrisico's alleen of vooral op te lossen door werkenden en bedrijven hoger te belasten.

Daarnaast speelt een rol dat in veel landen – waaronder Nederland – de generaties die de komende twee decennia tijdens het hoogtepunt van de vergrijzing met pensioen gaan, een relatief gunstige vermogenspositie hebben. Daarbij heeft de snelle stijging van de huizenprijzen een belangrijke rol gespeeld, en oudere generaties hebben daarvan relatief veel geprofiteerd. Zo is in Nederland het mediane vermogen in de leeftijdsgroep 25–45 jaar 58.900 euro en exclusief eigen woning 9.300 euro, terwijl dat voor de leeftijdsgroep van 45–65 jaar gelijk is aan 209.600 respectievelijk 31.800 euro en voor 65-plussers zelfs 245.500 respectievelijk 36.000 euro.¹⁵⁷ Dat kan de electorale aantrekkingskracht beperken van het (sterk) verhogen van de lasten op jongere, gemiddeld minder welvarende werkenden ten bate van rijkere gepensioneerden.

157

Het gaat hier om het mediane nettohuishoudvermogen (i.e. waar schulden al vanaf zijn getrokken). Huishoudens zijn daarbij ingedeeld naar leeftijd van de hoofdkostwinner. Zie voor volledige gegevens: cbs Statline, tabel 83834ned.

Zouden landen ervoor kiezen te bezuinigen op de publieke diensten om de pensioenen te kunnen blijven financieren, dan kan dat eveneens machtige belangen – veelal met een sterk publiek profiel – en grote groepen mensen raken. Allereerst zijn de gebruikers van die diensten (wegen, scholen) ook burgers met een stem. Maar ook partijen als onderwijsbonden en zorgmedewerkers hebben invloed. Sommige van die partijen staan sterk in de publieke opinie, of zijn omvangrijk en machtig. Daar staat tegenover dat het in de praktijk kan gaan om graduele processen van langzaam oplopende lasten en verdringing. Dat geeft in mindere mate een concrete aanleiding om protest te organiseren.

Ook hier geldt echter dat de politieke en maatschappelijke druk zich langzaam kan opbouwen en op een gegeven moment kan uitbarsten. En dat er krachten en belangen zijn die lobbyen tegen hogere lasten of verschraling van de publieke diensten, zoals werkgevers of mensen die deze diensten gebruiken. Die gebruikers zijn voor sommige publieke diensten op macroniveau overigens vooral dezelfde ouderen en gepensioneerden. Dat speelt in het bijzonder voor de zorg; de bulk van de zorguitgaven gaat immers naar zorg aan ouderen.¹⁵⁸ In Europese landen zijn de zorguitgaven, na pensioenen en sociale zekerheid, over het algemeen de grootste uitgavenpost (figuur 4.4), wat andere publieke diensten zoals onderwijs mogelijk (electoraal) nog kwetsbaarder maakt. Ook liggen politieke risico's op de loer indien te veel gekozen wordt voor de strategie van verschraling van andere publieke diensten om de vergrijzingskosten te kunnen betalen. Uit onderzoek blijkt namelijk dat de perceptie van uitgeholde publieke diensten in een aantal Europese landen heeft geleid tot ondermijning van het vertrouwen in de politiek, en tot een electorale beweging weg van het politieke midden en richting populistische en flankpartijen.¹⁵⁹

5.4 Europese invloeden op hervormingsbeleid en pensioenen

Dat brengt ons bij de rol van de Europese Unie en van Europese instituties bij het nationaal sociaaleconomisch en pensioenbeleid, en bij het succes of falen van de hervormingspogingen¹⁶⁰ In algemene zin geldt dat die rol de afgelopen decennia is toegenomen, als gevolg van de voortschrijdende economische en monetaire eenwording via de interne markt en de muntunie. Die voortschrijdende eenwording vergt steeds meer afstemming en beleidscoördinatie tussen lidstaten, juist vanwege het gegeven dat budgettaire en sociaaleconomische keuzes van lidstaten steeds vaker ook directe en indirecte effecten hebben op andere EU-landen. Voor de beheersing en afstemming van die effecten heeft de Europese Unie een aantal mechanismen ter beschikking,

158

WRR 2021.

159

Cremaschi et al. 2023; Stroppe 2023.

160

Voor een uitgebreide analyse daarvan zie: Goris & Werner 2024.

waaronder het zogeheten Europese Semester en het bekende Stabiliteits- en Groeipact (SGP) (box 5.2).

Box 5.2 Mechanismen voor Europese beleidscoördinatie

Het Europese Semester is één van de belangrijkste manieren voor Europese coördinatie¹⁶¹, naast de zogeheten 'Open Method of Coordination'¹⁶² en het SGP. Via dit systeem voor Europese beleidscoördinatie op sociaaleconomisch gebied geeft de Europese Commissie jaarlijks aanwijzingen aan lidstaten op het gebied van economisch, fiscaal en sociaal beleid, waaronder het pensioengebied. Dit wordt wel omschreven als een vorm van 'soft law', omdat het niet gaat om wettelijk afdwingbare regelgeving, maar om aanwijzingen die toch een regulerende werking hebben.¹⁶³

Historisch gezien zijn de bevoegdheden van de EU op pensioengebied relatief beperkt, en dat is ook nu nog het geval. Pensioenen zijn in beginsel een nationale bevoegdheid. Europees beleid op pensioengebied ging vooral over de interactie met het vrije verkeer van personen en diensten op de interne markt en over de sociale component van pensioenen. Denk bijvoorbeeld aan regelgeving voor het meenemen van opgebouwde pensioenrechten bij migratie binnen de EU of aan consumentenbescherming en -voorlichting, vooral op het gebied van aanvullende pensioenproducten op de vrije markt. Andere speerpunten zijn de toereikendheid van pensioenen en het tegengaan van discriminatie. Denk bijvoorbeeld aan beleid voor gelijke behandeling op pensioengebied van werknemers uit andere lidstaten en terugdringing van verschillen in pensioenleeftijden tussen de geslachten.¹⁶⁴

Op het gebied van de problematiek die in dit rapport centraal staat – financiële houdbaarheid van pensioenstelsels in het licht van vergrijzing –, heeft Europa vooral indirecte bevoegdheden. Vanuit het perspectief van financiële en monetaire stabiliteit worden via het Europese Semester ook aanbevelingen en suggesties geformuleerd die toch de houdbaarheid van pensioenen betreffen. De rationale achter zulke aanbevelingen is gelegen in de financiële en budgettaire stabiliteit. Die is immers nodig voor het goed functioneren van in het bijzonder

161

Bekker 2020.

162

Borrás & Jacobsson 2004.

163

Stefan et al. 2019.

164

EPRS 2023.

een gezamenlijke muntunie, maar ook van een gedeelde interne markt. Gezien het grote beslag van pensioenen op de overheidsbegrotingen, gaat het bij zulke aanbevelingen vaak om maatregelen als het verhogen van pensioenleeftijden, het afbouwen van regelingen voor vroegtijdige pensionering en de beperking van het budgettaire beslag van pensioenuitkeringen.

Het succes van aanbevelingen rondom de houdbaarheid van pensioenen wisselt, maar er is enig effect te zien op het succes van pensioenhervormingen in de lidstaten.¹⁶⁵ Dat is vooral het geval wanneer een bestaande nationale hervormingsagenda versterkt en gestimuleerd wordt.¹⁶⁶ Conditionaliteit, waarbij sociaaleconomische hervormingen op bijvoorbeeld pensioengebied als voorwaarde worden gesteld voor Europese (financiële) steun, is daarbij waarschijnlijk een manier om hervorming verder stimuleren.¹⁶⁷ Daardoor schuift ‘soft law’ (iets) meer op in de richting van ‘hard law’. Landen kunnen immers een aanwijzing nog steeds naast zich neer leggen, maar betalen daarvoor niet alleen een diplomatieke en politieke prijs, maar nu ook een financiële.

Het belang van het Europese Semester is recentelijk toegenomen doordat het een rol is gaan spelen in de Recovery and Resilience Facility (RRF – algemener bekend als het ‘coronaherstelfonds’). Binnen het RRF lijkt conditionaliteit bij te dragen aan de mate waarin sociaaleconomische en andere hervormingen daadwerkelijk worden doorgezet. Binnen Europa begint in toenemende mate de discussie te spelen over een vorm van opvolging voor het RRF, dat tot 2026 loopt. Daarbij is één van de thema’s die op tafel liggen, of en in welke vorm conditionaliteit hier opnieuw een rol in zou moeten krijgen. Recente analyses van de effectiviteit van het RRF hebben er de nadruk op gelegd dat het zaak is bij een eventuele volgende versie overmatige bureaucratie te vermijden, de sturing te richten op de grote maatschappelijke doelen in plaats van op kleinere uitvoeringsvragen; en in de beoordeling ook flexibiliteit te blijven houden.¹⁶⁸

In een vergrijzend en tegelijkertijd verder integrerend Europa zou het met dit alles een mogelijkheid zijn om conditionaliteit vaker in te zetten op het gebied van pensioenen en vergrijzingsbeleid. Daarbij blijft de balans tussen nationaal eigenaarschap en externe, Europese druk een delicate. Vooral wanneer er ook een nationaal gevoelde urgentie is, kan conditionaliteit een zetje in de rug geven. Daarom zijn aanvullende maatregelen eveneens relevant, zoals

165 Goris & Werner 2024.

166 Guidi & Guardiancich 2018; Bekker 2021; D’Erman et al. 2019.

167 Goris & Werner 2024.

168 Bokhorst et al. 2024; Bokhorst & Corti 2023.

onafhankelijke toezichthouders en adviseurs die de kosten van niet hervormen inzichtelijk maken. Verder moet bedacht worden dat conditionaliteit niet gezien kan worden als een louter technocratisch, apolitek mechanisme. Wanneer wezenlijke aspecten van nationale verzorgingsstaten onder dwingender invloed van Europese aanbevelingen komen te staan, dan vergt dat mogelijk een sterkere democratische inbedding van de besluitvorming op EU-niveau. Dit om te voorkomen dat het beeld ontstaat of versterkt wordt van een ondemocratisch Europa dat tegen de zin van bevolkingen hervormingen oplegt. Daarnaast zal een grotere toepassing ook Nederland kunnen raken. Ook ons land legt immers met enige regelmaat Europese aanbevelingen voor (sociaal) economische hervormingen naast zich neer¹⁶⁹, bijvoorbeeld op het gebied van de woningmarkt.

5.5 Interne pensioenhervormingen zijn kwetsbaar en betwist – maar beleid om ze te versterken is mogelijk

Of interne aanpassingen aan pensioenstelsels haalbaar en houdbaar zijn, en welke dan wel en welke niet, is niet in detail te voorspellen. Dit zal variëren tussen landen en afhangen van de details van de hervormingspoging, en de manier waarop die is ingezet. Veel zal daarbij afhangen van het politieke krachtenveld binnen landen en tussen het nationale en Europese niveau, van de mate waarin regeringen in staat zijn politiek leiderschap te tonen, en van de mate waarin de kosten van niet doorzetten inzichtelijk gemaakt kunnen worden. Dat zijn de scenario's waarin de kosten worden neergelegd bij werkenden of bij andere publieke diensten.

Zelfs als hervormingen ingezet worden, moeten ze ook volgehouden worden. In het geval van pensioenen geldt dat de hervormingen decennialang plaats zullen vinden onder een ongunstig demografisch en electoraal gesternte. Het pensioenvraagstuk zal dus bijna zeker nog jarenlang kwetsbaar en betwist blijven in (bijna) alle Europese lidstaten. Daarbij lijkt het voorgenomen beleid van sommige landen in het bijzonder kwetsbaar (Italië, Spanje, Polen, mogelijk Frankrijk), staan andere er beter voor (Denemarken, Nederland) en neemt Duitsland een tussenpositie in.

Met dit alles is het onvermijdelijk dat pensioenhervormingen op de nationale politieke agenda's blijven staan, en vermoedelijk in toenemende mate ook op de Europese politieke agenda. Dat ze op de Europese agenda's zullen en moeten blijven staan, heeft te maken met de effecten die pensioenen hebben over de nationale grens.¹⁷⁰ In een economisch en monetair geïntegreerd Europa hebben

169
170

Goris & Werner 2024.

Adema et al. 2009; Adema et al. 2008; Adema 2010.

ontwikkelingen binnen het beleidsterrein in het ene land direct invloed op andere landen, en op het Europese niveau.

6 Vier risico's voor Europa en Nederland

In hoofdstuk 2 onderscheidde we interne beleidsopties die Europese landen hebben om de pensioenen houdbaar te houden, en schetsten we de mogelijke gevolgen daarvan buiten de grenzen. In hoofdstuk 3 keken we naar de stand van zaken en de toekomstverwachtingen voor de Europese pensioenstelsels. Vervolgens keken we in de hoofdstukken 4 en 5 naar de economische respectievelijk maatschappelijke impact van de pensioen- en begrotingsrisico's die samenhangen met vergrijzing.

In dit hoofdstuk combineren we de inzichten uit al deze hoofdstukken en kijken we naar de mogelijke gevolgen voor Europa als geheel en voor Nederland. Op basis van de voorgaande hoofdstukken schetsen we vier risico's van de vergrijzing die volgens ons centraal staan als het gaat om de pensioenproblematiek. We kunnen daarbij niet voorspellen wat er precies gaat gebeuren, maar wel de reële mogelijkheden uittekenen waar Nederland rekening mee moet houden en zich op moet voorbereiden. We verkennen de beleidsopties voor Nederland om dat te doen.

6.1 Vier risico's voor Nederland en Europa

Als we de inzichten uit de vorige hoofdstukken bij elkaar nemen, zien we drie centrale economische risico's voor Europa en voor Nederland¹⁷¹:

1. Economische stagnatie;
2. Hoge staatsschulden en divergentie;
3. Opwaartse druk op de inflatie.

Daarnaast onderscheidde we een vierde maatschappelijk en politiek risico:

4. Maatschappelijke en politieke spanningen binnen en tussen lidstaten.

Deze vier risico's sluiten elkaar niet onderling uit. Het is zelfs zeer waarschijnlijk dat in de praktijk een mix van risico's zal optreden. Ook is het mogelijk dat verschillende landen met hun beleid een andere kant op sturen, waardoor sommige risico's in het ene land meer optreden dan in andere landen. Daarnaast kan de situatie over de tijd veranderen: waar eerst het ene risico

171

Deze clustering hangt samen met de interne beleidsopties die landen hebben (hoofdstuk 2), maar valt daar niet exact mee samen. De reden daarvoor is dat wanneer we vanaf het nationale niveau van vergrijzende landen 'uitzoomen' naar het Europese niveau, sommige beleidsopties over de grens vergelijkbare effecten hebben. Zowel te hoge lasten voor werkenden als verschralling van andere publieke diensten kunnen bijvoorbeeld uitmonden in economische stagnatie.

optreedt, kunnen later andere risico's op de voorgrond staan. Een voorbeeld: naarmate met de toenemende grijze druk de staatsschulden zouden oplopen, wordt de prikkel groter om Europees beleid te voeren dat een hogere inflatie als bijeffect heeft.

6.1.1 Risico 1: Economische stagnatie

Het eerste risico van de Europese vergrijzing dat we bespreken, is dat van economische stagnatie in steeds meer vergrijzende landen. Dat raakt niet alleen die landen zelf, maar mogelijk ook het verdienvermogen en de slagkracht van de Europese Unie als geheel. En daarmee raakt de economische stagnatie elders ook Nederland, onder andere via de handels- en politieke banden.

Er zijn meerdere manieren waarop de vergrijzing in Europese landen kan leiden tot stagnatie. Allereerst kan de vergrijzing zelf een drukkend effect hebben op de economische groei. Dit hangt samen met de observatie dat naarmate mensen ouder worden, hun arbeidsdeelname daalt en mogelijk ook de productiviteit per werknemer.¹⁷²

Ten tweede lopen zonder hervormingen in veel landen de pensioenlasten op (figuren 3.4 en 3.6). Onder politieke en maatschappelijke druk kunnen deze hervormingen echter in een beleidsimpasse terecht komen, of zelfs teruggedraaid worden (hoofdstuk 5). De lastenverzwaringen die daar weer het gevolg van kunnen zijn, leiden tot economische schade en druk op de concurrentiepositie van landen (paragraaf 4.3). Dat is des te meer het geval gezien de al hoge lasten in een aantal landen die voor een grote pensioenuitdaging staan. In het bijzonder in Frankrijk, Italië en België geldt dat het overheidsaandeel in de economie al aanzienlijk is (figuur 4.4), en dat dit, zo blijkt uit analyses, niet zonder meer verhoogd kan worden zonder nadelige economische effecten.¹⁷³

Wanneer de pensioenlasten te hoog worden, ontstaat het gevaar dat bedrijvigheid en werk ontmoedigd worden en er vraagtuitval optreedt. Dat kan ook nadelig uitpakken voor het aantrekken van investeringen, bedrijvigheid en door diezelfde vergrijzing schaarsere arbeidskrachten. Investerings- en bedrijvigheid kunnen immers relatief gemakkelijk naar landen met lagere lasten verdwijnen, gegeven de vrijheid van kapitaal, goederen, diensten en personen binnen de Europese Unie. Mogelijk geldt dat ook voor personeel, zeker in een vergrijzend Europa waar steeds meer aan schaarse mensen getrokken zal worden, dat zij naar landen met lagere lasten en een hogere economische

172

National Research Council 2012; Mason & Lee 2022; ECB 2022.

173

Heer et al. 2023.

groei gaan verhuizen. Dat kan in de praktijk neerkomen op een beweging vanuit relatief vergrijsde landen in Zuid- en Oost-Europa naar (nog) relatief jonge landen zoals Nederland (figuur 1.1), zeker als die landen relatief goed op vergrijzing zijn voorbereid. Een effect dat daar weer tegenin werkt, is dat juist in vergrijsde landen het tekort aan arbeidskrachten hoog is (figuur 4.1), wat tot hogere lonen kan leiden.

Mocht Nederland op deze manier relatief aantrekkelijk blijven voor (arbeids) migratie van binnen de Unie, dan biedt dit voor ons land kansen (box 6.1). Tegelijkertijd kan het leiden tot een vicieuze cirkel in vergrijzende landen. Doordat jongeren emigreren, wordt de grijze druk immers alleen maar hoger, moeten de lasten voor degenen die achterblijven nóg verder verhoogd worden en komt de economie verder onder druk te staan – wat de prikkel voor werkenden om te emigreren nog weer versterkt. In een recent rapport schetst de Europese Commissie het scenario van een ‘talent development trap’ in achterblijvende regio’s. Zij pleit dan ook voor maatregelen om de verschillen tussen regio’s en landen te beperken.¹⁷⁴ Een te grote divergentie kan immers de samenhang van de Unie ondermijnen.

Box 6.1 Nederland mogelijk aantrekkelijker voor (arbeids)migratie vanuit de EU

Het is mogelijk dat Nederland in een vergrijzend Europa een relatief aantrekkelijke bestemming is voor (arbeids)migratie, omdat ons land relatief goed op die vergrijzing is voorbereid. Daarmee kan een relatief sterke Nederlandse economie in de toekomst mogelijk Europees talent blijven aantrekken. Voor de Nederlandse samenleving zou dat zowel kansen als risico’s met zich meebrengen. Gedacht vanuit de eigen binnenlandse vergrijzing, ligt hier een kans. Onze samenleving staat de komende decennia immers in toenemende mate voor arbeidsmarkttekorten, zoals de Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen recentelijk ook betoogd heeft.¹⁷⁵ Door arbeidsmigratie vanuit elders in de EU is het dan mogelijk de arbeidsmarkttekorten te beperken, bijvoorbeeld in de zorg. Tegelijkertijd zou zo’n grotere aantrekkingskracht ook extra druk kunnen zetten op de in Nederland al schaarse ruimte en huisvesting. Zeker wanneer deze doorschiet in meer dan de door de Staatscommissie geadviseerde ‘gematigde groei’.

174 Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions 2023.
175 Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050 2024.

Het vrije verkeer van personen binnen de EU beperkt hier immers de mogelijkheden om de instroom op nationaal niveau te reguleren.

Een derde scenario dat kan bijdragen aan economische stagnatie, doet zich voor wanneer andere publieke diensten worden versoberd om de toenemende claim van pensioenen op de overheidsbegrotingen op te vangen. We hebben gezien dat de stijging van de pensioenuitgaven in veel landen zo groot is dat de druk op andere begrotingsgebieden zeer fors zou zijn indien overheden vooral inzetten op deze versoberingsroute (hoofdstuk 4). De oplopende pensioenuitgaven zouden in veel landen de omvang van hele andere beleidsterreinen als defensie, onderwijs of infrastructuur overstijgen (figuren 3.5 en 4.5). Dat is des te meer een uitdaging aangezien parallel aan de stijgende pensioenkosten ook de zorg een steeds groter beslag op de overheidsuitgaven zal leggen. Dat speelt overal in Europa, inclusief Nederland.¹⁷⁶ Daarnaast leggen ook andere politieke doelen, zoals herbewapening na de Russische inval in Oekraïne, duurzaamheidsdoelstellingen en energiezekerheid, een toenemende claim op de Europese begrotingen. De ruimte om uit andere posten op de nationale begrotingen middelen vrij te spelen voor de pensioenuitdaging, lijkt dan ook beperkt. Wordt deze strategie toch gevolgd, dan kan dit uitmonden in teruglopende investeringen in de publieke diensten die op de lange termijn het verdienvermogen van een economie stutten, zoals infrastructuur, onderwijs, kennis en innovatie.¹⁷⁷ Dat effect zal niet meteen optreden, maar de hoge pensioenuitgaven moeten wel decennialang worden betaald.

Zowel de hoge lasten als de verschraving van andere publieke diensten treden op als landen de rekening van hoge pensioenuitgaven verleggen omdat zij de houdbaarheid van de pensioenstelsels onvoldoende borgen. Ook het tegenovergestelde perspectief, dat overheden rigoureuus ingrijpen in de generositeit van de pensioenen, is echter niet zonder economische risico's. Zo kan dit scenario bijdragen aan vraaguitval vanuit landen die dit pad volgen. In alle Europese landen neemt immers het relatieve belang van ouderen in de economie (snel) toe.¹⁷⁸ In de meeste landen geldt daarbij dat gepensioneerden gemiddeld voor meer dan 80 procent van hun inkomen afhankelijk zijn van pensioenen (figuur 4.3). Een forse reductie van de reële waarde van pensioenen, zoals voorzien in bijvoorbeeld Frankrijk, Spanje, Italië en Polen (figuur 3.5), kan zodoende in die landen de bestedingen van een belangrijke groep consumenten raken. Met uitval van de vraag naar goederen en diensten tot gevolg. Daarnaast

176

WRR 2021.

177

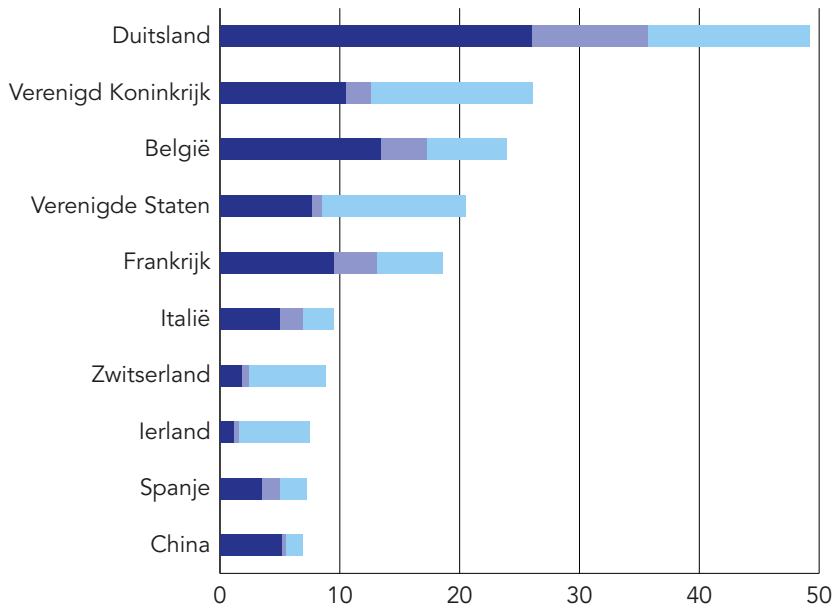
Barro 1998; Barro 1996; Barro 2003; World Economic Forum 2019.

178

Technopolis & Oxford Economics 2015.

bestaat aan de onderkant van de inkomensverdeling het risico dat ouderen armer worden. Dat kan weer maatschappelijke spanningen tot gevolg hebben – het vierde risico dat we onderscheiden.

Figuur 6.1 Nederlandse exportverdiensten naar bestemming



Nederlandse exportverdiensten naar bestemming (2021, miljard euro)

■ Uitvoer van Nederlandse makelij ■ Doorvoer ■ Uitvoer van diensten

Bron: CBS¹⁷⁹

Wat betekenen economische stagnatie en vraaguitval elders in Europa voor Nederland? Door de innige economische banden binnen de EU werkt zo'n scenario onmiddellijk door over de grenzen. Voor Nederland speelt dat des te meer, omdat ons land als handelsland in het bijzonder afhankelijk is van het economische welzijn van andere lidstaten. Andere EU-landen zijn immers onze grootste handelspartners, en vormen sommige van de belangrijkste afzetmarkten voor Nederlandse goederen, diensten of doorvoer. Zo zijn zeven van onze tien grootste afzetmarkten voor goederen andere EU-landen, waaronder een aantal sterk vergelijkende landen (Duitsland, Italië, Spanje, Polen).¹⁸⁰

179
180

<https://longreads.cbs.nl/nederland-handelsland-2023/nederlandse-verdiensten-aan-de-export/>
<https://longreads.cbs.nl/nederland-handelsland-2023/samenstelling-en-geografische-dimensie-van-de-nederlandse-goederenhandel/>

Voor de totale export (goederen, diensten en doorvoer) geldt dit voor zes van onze tien grootste afzetmarkten (figuur 6.1). Nederland heeft er zodoende belang bij dat de arbeidsmarkt en de economie in die landen op peil blijven.

Ook voor Europa als geheel kent economische stagnatie risico's. In een wereld van toenemende geopolitieke concurrentie tussen grote machts- en handelsblokken, waarvan de EU er één is¹⁸¹, betekent stagnatie relatieve achteruitgang. Een ander belangrijk risico is verdere divergentie van de Europese economieën, omdat juist een aantal landen met een grote vergrijzingsopgave economisch al zwakker staat. Het op deze manier uiteenlopen van de economieën van de EU-lidstaten zet politieke en economische druk op de interne markt en de gezamenlijke munt, en daarmee op de Europese samenwerking. Een sterke Europese Unie vergt economisch sterke lidstaten en het voorkomen van onhoudbare divergentie. En dat verlangt weer dat dit risico van vergrijzing wordt gedempt.

6.1.2 Risico 2: Hoge staatsschulden en Europese divergentie

Het tweede risico voor Europa is een toekomstbeeld waarin de pensioenkosten (grotendeels) worden opgevangen door oplopende staatsschulden.¹⁸²

In zekere zin is dit risico te zien als een gevolg van een beleidsimpasse binnen landen, waardoor de pensioenuitgaven niet voldoende onder controle gebracht kunnen worden maar doorgeschoven worden naar de toekomst. We hebben in hoofdstuk 3 gezien dat de pensioenuitdaging in een vergrijzend Europa fors is, zelfs met een beleid gericht op verhoging van de pensioenleeftijden en versobering van de pensioenen (figuur 3.5). Maar wat als het volhouden van dit beleid maatschappelijk en politiek niet houdbaar blijkt? In het vorige hoofdstuk bleek immers dat pensioenhervormingen, onder een mogelijk ongunstig demografisch en electoraal gesternte, kwetsbaar en controversieel zijn. En dat in het verleden in meerdere landen in wet- en regelgeving vastgelegde hervormingspaden toch niet zijn doorgezet of werden teruggedraaid (hoofdstuk 5).

Zou voor de toekomst voorgenomen beleid gericht op versobering en hogere pensioenleeftijden echter niet doorgezet worden, dan lopen de pensioenuitgaven fors hoger op (figuren 3.6, A1 en A2). Het zou dan ook een politiek aantrekkelijke optie kunnen zijn om de staatsschulden op te laten lopen en zo de politieke en economische nadelen van het eerste risico (schijnbaar) te vermijden. Deze optie heeft echter een aantal nadelen (zie hoofdstuk 4). Onderzoek laat zien dat hoge schulden de economische groei kunnen remmen

181

WRR 2024.

182

Adema 2008.

en negatieve effecten hebben op de financiële stabiliteit en het optreden van financiële crises.¹⁸³ Een ander gevaar dat op de loer ligt, is dat van (verdere) financieel-economische divergentie tussen lidstaten. Dat risico bespreken we in de vorige paragraaf al voor economische groei in algemene zin, maar is ook aan de orde in het geval van oplopende staatsschulden. Een aantal landen met nog veel vergrijzing voor de boeg (figuur 1.1) en naar verwachting hoog oplopende uitgaven aan pensioenen (figuur 3.4), heeft namelijk ook nu al relatief hoge schulden (figuur 4.6). Deze mix van factoren is in het bijzonder aanwezig in landen als Spanje en Italië, en in mindere mate België en Frankrijk. In bijlage 3 achterin in dit rapport laten we aan de hand van een illustratieve berekening zien hoe verschillen tussen landen in uitgangspositie (huidige schuldenlast), gecombineerd met verschillen in tempo en mate van vergrijzing, de al bestaande divergentie op dit gebied tussen EU-landen verder kunnen aanjagen.

In algemene zin kan divergentie tussen lidstaten politieke spanningen opleveren of versterken. Divergentie maakt het voor de Europese Centrale Bank (ECB) namelijk moeilijker om een rente- en inflatiebeleid te voeren dat passend is voor de hele eurozone. Naarmate landen verder uit elkaar gaan lopen in termen van schulden, economische groei en inflatie, hebben zij in toenemende mate baat bij andere rentestanden. Daarnaast kunnen in een financieel en monetair geïntegreerd Europa hoge schulden via financiële instabiliteit direct doorwerken over de grenzen. In open Europese economieën zijn staatsobligaties in belangrijke mate in handen van buitenlandse obligatiehouders¹⁸⁴, waaronder veel Nederlandse financiële instellingen en in het bijzonder pensioenfondsen. Ook hier is juist Nederland in het bijzonder verbonden met andere Europese landen, namelijk via grote (pensioen)vermogens. Op al deze manieren werken hoge schulden binnen Europa al snel door in andere landen. Om die reden moeten te ver oplopende staatsschulden afgebouwd worden volgens de regels van het recent aangepaste Europese Stabiliteits- en Groeipact (SGP).¹⁸⁵ In de praktijk is in de nasleep van de financiële crisis echter gebleken dat de slagkracht van het sgp beperkt is, zoals blijkt uit de in veel landen al ver boven de normen

183 Schularick & Taylor 2017; Taylor 2012.

184 In 2022 was bijvoorbeeld voor Nederland 39,7 procent van het totaal aan openstaande overheidsschulden in buitenlandse handen, voor Spanje 40,8 procent, België 55,4 procent, Duitsland 20,3 procent, Frankrijk 47,3 procent en Italië 26,8 procent. Eurostat https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Structure_of_government_debt#Breakdown_by_sector_of_debt_holder en https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/gov_10dd_ggd/default/table?lang=en

185 In het nieuwe SGP komt er meer flexibiliteit met betrekking tot de manier en snelheid waarmee landen de doelstellingen mogen bereiken van een staatsschuld van maximaal 60 procent van het BBP en maximaal 3 procent begrotingstekort. Het toegestane tijdsplan hangt daarbij af van nationale plannen op het gebied van uitgaven, hervormingen en investeringen.

opgelopen schulden (figuur 4.6). Het is nog een open vraag of de recente aanpassingen daar wezenlijk verandering in kunnen brengen.

6.1.3 Risico 3: Opwaartse druk op de inflatie

Het derde risico dat we schetsen, is dat van opwaartse druk op de inflatie.¹⁸⁶ Dit risico vloeit ten dele voort uit het voorgaande scenario. Wanneer binnen een steeds grotere groep vergrijzende landen de staatsschulden oplopen, kan de druk op de ECB toenemen om de stijgende rentelasten in toom te houden. Een manier om dat te doen is door de obligaties van die overheden op te kopen, en zo de rentes laag te houden. Deze route is tijdens de eurocrisis gebruikt toen, om andere redenen dan vergrijzing, de rentelasten van een aantal eurolanden de pan uit dreigden te rijzen. Ook op latere momenten heeft de ECB onder druk gestaan om de *spreads* – het verschil tussen eurolanden in rentestanden – beperkt te houden.¹⁸⁷

Binnen een monetaire unie heeft zo'n strategie van schulden opkopen als gevolg dat de druk op de inflatie toeneemt. Uiteraard is het monetaire beleid daarbij niet de enige factor die de stand van de inflatie bepaalt; die wordt ook beïnvloed door de wereldwijde groei, en door aanbodfactoren als technologische ontwikkelingen, aanvoerproblemen, energieprijzen en geopolitiek. Maar waar zulke gebeurtenissen veelal relatief kortdurend van aard zijn, kan vergrijzing een structureel en decennialang aanhoudend effect uitoefenen. Dat wordt nog eens versterkt doordat, los van een eventuele reactie van de ECB op de oplopende staatsschulden, de Europese vergrijzing tegelijkertijd tot schaarste aan arbeidskrachten leidt. Dat geeft naar verwachting ook een substantiële opwaartse druk op de looninflatie.¹⁸⁸ Immers, heel Europa kijkt in toenemende mate aan tegen arbeidsmarkttekorten (figuur 4.1). Daar staat tegenover dat economische zwakte en vraaguitval (risico 1) deflatoir kunnen werken. Als we alles overzien, constateren we dat de beweging van inflatie op de korte termijn gedomineerd blijft worden door kortstondige marktontwikkelingen als fluctuaties in energieprijzen en aanvoerlijnen. Het is echter aannemelijk dat de vergrijzing de komende decennia op verschillende manieren de geldontwaarding omhoogduwt.¹⁸⁹

Een relevante kanttekening hierbij is dat een deel van dit toekomstbeeld botst met Europese wet- en regelgeving. Zo is het volgens Europese verdragen

186 Adema 2008.

187 Gootjes & De Haan 2022.

188 Bodnar & Nerlich 2022.

189 Goodhart & Pradhan 2020.

verboden om overheidsschulden op te kopen.¹⁹⁰ En de ECB heeft expliciet alleen prijsstabiliteit als primair mandaat¹⁹¹, in tegenstelling tot veel andere centrale banken.¹⁹² Daar staat het perspectief tegenover dat veel Europese landen al tekorten hebben tot ver boven de binnen het sgp afgesproken normen, en dat die schulden in het verleden (indirect) ten dele door de ECB opgekocht zijn.¹⁹³ Daarmee vergt het optreden van dit risico tot op zekere hoogte alleen dat een al bestaande realiteit gradueel versterkt wordt. Ook zijn de kosten van deze strategie maatschappelijk en politiek gezien beperkt en maar geleidelijk zichtbaar. Die kosten slaan in algemene zin vooral neer bij vermogenden, omdat de reële waarde van hun vermogen door inflatie kan ‘wegsmelten’. In dat licht is de Nederlandse uitzonderingspositie met uitzonderlijk hoge pensioenvermogens (figuur 1.2) in het bijzonder relevant, en relatief kwetsbaar.

Om dezelfde reden van ‘wegsmelten’ heeft een (iets) hogere inflatie voordeel voor landen (of personen) met hoge schulden. Dat wil zeggen, als de rentestanden getemperd kunnen worden en niet meestijgen. Op deze manier heeft het Verenigd Koninkrijk (VK) na de Tweede Wereldoorlog in ongeveer dertig jaar tijd de oorlogsschuld van toen meer dan 200 procent van het bruto binnenlands product (BBP) voor ongeveer een derde weggewerkt met inflatie.¹⁹⁴ Dat had de nodige monetaire ophef tot gevolg en leidde tot economische schade; ook moest het VK in 1976 aankloppen bij het Internationaal Monetair Fonds (IMF). Deze strategie had echter het politieke voordeel dat minder zichtbaar was wie de uiteindelijke rekening betaalde. Het vergde toen ook wat in de economische literatuur later wel financiële repressie is gaan heten.¹⁹⁵ Dat wil zeggen dat het beleid er impliciet of expliciet op gericht is om rentelasten voor overheden beperkt te houden. Het kan dan bijvoorbeeld om een direct of indirect plafond op de rentestanden gaan, om beperkingen aan de kapitaalstromen en om verplichtingen die worden opgelegd aan banken of pensioenfondsen om te investeren in obligaties van de eigen overheid. Ook in de Verenigde Staten was financiële repressie in de nasleep van de Tweede

-
- 190 Artikel 123 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (Treaty on the Functioning of the European Union – tfeu): <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/nl/txt/pdf/?uri=celex:12012e/txt>
- 191 In aanvulling daarop en mits niet in tegenspraak met dat primaire mandaat van prijsstabiliteit heeft de ECB ook mandaat om het ‘algemene economische beleid’ van de Unie te ondersteunen. Zie ook Artikel 127 van de het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.
- 192 Bijvoorbeeld het Amerikaanse Federal Reserve System (fed) dat expliciet een duaal mandaat heeft van prijsstabiliteit en maximale werkgelegenheid. Fernandez-Albertos 2015.
- 193 Op al die momenten was de inflatie wel (ver) onder de doelstelling van gemiddeld 2 procent per jaar. Daarmee was er in mindere mate conflict met het primaire mandaat van de ECB om te zorgen voor prijsstabiliteit. In een eventueel toekomstscenario waar deze druk optreedt tijdens (onder invloed van vergrijzing) hogere inflatie, ligt hier een groter dilemma.
- 194 Office for Budget Responsibility 2013: box 5.1; Reinhart & Sbrancia 2011.
- 195 Reinhart et al. 2011; Giovannini & De Melo 1993.

Wereldoorlog aan de orde.¹⁹⁶ Een belangrijk verschil met de vergrijzingskosten is echter wel dat deze decennialang hoog blijven, terwijl de oorlogsschulden eenmalig waren. Dat maakt deze strategie op de lange termijn mogelijk minder houdbaar dan destijds.

Uiteraard zijn er op Europees niveau en binnen landen ook mechanismen die tegen een hoge inflatie inwerken. Allereerst is hoge inflatie bij burgers vaak weinig populair. Zelfs wanneer de koopkracht op peil blijft doordat de lonen tegelijkertijd stijgen, hebben zij namelijk het gevoel in te moeten leveren aan welvaart en bestaanszekerheid.¹⁹⁷ In een aantal Noord-Europese landen met een traditie van ‘sterke’ munten, en vooral in Duitsland, speelt dat mogelijk in het bijzonder. Vanuit die landen valt politieke druk te verwachten tegen zo’n beleid. De vraag is daarbij of die tegendruk overeind blijft met de voortschrijdende vergrijzing, in het licht van de grote opgave waar landen voor staan.

Een andere kanttekening is dat ook interne politieke tegenstand tegen hogere inflatie te verwachten valt binnen landen die een grote pensioenuitdaging kennen, zelfs al zou het land als geheel daar baat bij hebben. Vermogenden binnen die landen hebben namelijk evengoed als de Nederlandse (pensioen) spaarders nadeel bij zulk beleid. En onderzoek laat zien dat beleidsvoorkeuren van rijkere mensen een grotere invloed hebben op het beleid.¹⁹⁸ Het spiegelbeeld van deze redenering is dat voor sommige groepen Nederlanders een hogere inflatie ook voordelig kan uitpakken. Dat geldt bijvoorbeeld voor mensen die schulden hebben, zoals jonge mensen met forse hypotheekschulden die nog maar beperkt (pensioen)vermogen hebben opgebouwd.

6.1.4 Risico 4: Maatschappelijke onvrede en politieke spanningen binnen en tussen lidstaten

De drie hierboven geschetste risico’s voor Europa en Nederland hebben betrekking op het economische domein. Zoals we in dit rapport benadrukken, is het echter even belangrijk om te kijken naar de maatschappelijke en politieke aspecten van de vergrijzingsproblematiek. Mogelijk liggen maatschappelijke onvrede en politieke spanningen op de loer – zowel binnen als tussen landen. Het oplopen van zulke onvrede en spanningen is daarmee volgens de WRR te zien als een vierde risico voor de Europese Unie en voor Nederland. De exacte uitingsvorm van dit risico is niet goed te voorspellen, maar in relatie tot de drie geschetste economische risico’s ligt in ieder geval een aantal gevaren op de loer.

196 Reinhart et al. 2011; Giovannini & De Melo 1993.

197 Stantcheva 2024; Cruijsen et al. 2023.

198 Schakel 2021; Persson 2023; Elsässer et al. 2020; Lupu & Tirado Castro 2022.

Wanneer landen er bijvoorbeeld voor kiezen om de hoge pensioenkosten op te vangen via hogere lasten voor werkenden of via verschraving van de publieke diensten, dan zet dat druk op de bestaanszekerheid van mensen en kan maatschappelijke onvrede ontstaan. Zo zijn er aanwijzingen dat verschraving van de publieke diensten kan leiden tot minder vertrouwen in de politiek en toename van de steun voor politieke flankpartijen.¹⁹⁹ Ook een hoge inflatie ondermijnt het vertrouwen van mensen in de politieke en financiële instituties, en leidt tot politieke spanning.²⁰⁰ Tegelijk zijn toereikende pensioenen zelf ook zo'n publieke dienst. In hoofdstuk 5 hebben we daarom uitgebreid besproken hoe ook (pogingen tot) hervorming van de pensioenen tot maatschappelijke onvrede en politieke spanningen kan leiden. Dat kan bijvoorbeeld gebeuren wanneer mensen het gevoel krijgen dat een verworven recht in gevaar komt, of wanneer lage pensioenen ervoor zorgen dat steeds grotere groepen ouderen verarmen.

Maatschappelijke onvrede kan dus enerzijds voortvloeien uit een gebrek aan hervormingen om de samenleving voor te bereiden op pensioenrisico's. Maar de onvrede kan ook een gevolg zijn van te plotse of vergaande hervormingen waarvoor niet tijdig draagvlak is opgebouwd. Naar de toekomst toe zou dit vaker kunnen gebeuren omdat in het voorgenomen beleid van een aantal Europese landen een forse versobering van de pensioenen zit 'ingebakken', en het maar de vraag is of burgers zich daar bewust van zijn. Dat risico lijkt vooral aan de orde in landen die nog veel 'transitiepijn' voor de boeg hebben, zoals Spanje, Frankrijk, Italië en Polen (figuur 3.5). De twee kanten van het politieke dilemma waar landen voor staan, zijn daarmee: *onvrede over pensioenhervormingen enerzijds* en *onvrede over de gevolgen van een gebrek aan zulke hervormingen anderzijds*. Uit dit dilemma is tot op zekere hoogte te ontsnappen als overheden op zorgvuldige wijze draagvlak opbouwen voor hervormingen die zoveel als mogelijk de totale koek vergroten. Op deze strategie gaan we verderop nader in.

Succesvol inspelen op de aankomende vergrijzing is dus een kwestie van balanceren. Enerzijds moeten landen voldoende hervormen om het eerste risico van economische stagnatie te vermijden. Anderzijds moeten zij dat op zo'n manier doen dat het draagvlak ervoor en de sociale cohesie intact blijven. Dat is van belang omdat hervormingen anders niet volgehouden kunnen worden, hun doel zo voorbijschieten en juist tot onvrede leiden. In het vorige hoofdstuk hebben we besproken welke factoren helpen om het maatschappelijke draagvlak

voor sociaaleconomische hervormingen te schragen. In het slothoofdstuk komen we daar in onze aanbevelingen op terug.

Bij alle drie de economische risico's liggen niet alleen binnenlandse spanningen op de loer maar ook spanningen *tussen* lidstaten. De centrale notie daar is die van divergentie. Wanneer landen (verder) uiteengroeien op het gebied van economische groei, welvaart of staatschulden, dan maakt dat de Europese samenwerking complexer. Een groter beroep op de financiële solidariteit tussen rijkere en armere lidstaten ligt dan in de lijn der verwachting. En belangen van landen gaan dan op sommige domeinen verder uiteenlopen, bijvoorbeeld op het gebied van optimale rentestanden of voorkeuren over budgettaire of fiscale integratie. Dat kan leiden tot politieke spanningen, die op hun beurt de slagkracht van de Europese Unie negatief beïnvloeden. De divergentie kan ook doorwerken in de publieke perceptie van de Europese samenwerking. In welvarender lidstaten kan bijvoorbeeld het beeld ontstaan of versterkt worden van een 'transferunie', ook al gaat het daarbij veelal om landen die volgens studies netto juist grote baat hebben bij de EU.²⁰¹

6.2 Vergrijzing en de Europese machtsbalans

Met dit alles is het vanuit het Nederlandse perspectief waardevol om te kijken naar de machtsbalans binnen Europa. Welke inzet mogen we van landen verwachten? Hoe kan die machtsbalans gaan schuiven onder invloed van de toenemende demografische druk? Daarbij kijken we eerst naar landen waarvan te verwachten valt dat de pensioenen en de vergrijzing zwaar gaan wegen in de besluitvorming. Op basis van de inzichten uit dit rapport zijn dat met name Italië, Spanje, Frankrijk en België, en mogelijk Polen. Een aantal van deze landen heeft een groot politiek en economisch gewicht (Italië, Frankrijk, Spanje). Daarmee is het goed denkbaar dat zich met de voortschrijdende vergrijzing een sterkere coalitie ontpopt als voorstander voor soepeler begrotingsregels of beleid dat de inflatie verhoogt.

Daarnaast is het, zoals wel vaker in de Europese politiek, aannemelijk dat Duitsland een sleutelrol gaat spelen. Dat land blijft immers verreweg de grootste economie, en heeft met afstand de grootste bevolking van de Unie. Het land heeft weliswaar een relatief hoge grijze druk (figuur 1.1), maar heeft tegelijk een relatief houdbaar pensioenstelsel (figuur 3.4), zelfs zonder ingrijpende hervormingen (figuur 3.5). Dat komt in belangrijke mate doordat de pensioenen laag zijn in vergelijking met de inkomens van werkenden (figuur 3.2). Gegeven die lage pensioenen is de marge om pensioenen nog verder te verlagen ten behoeve van financiële houdbaarheid mogelijk maar

beperkt voordat maatschappelijk weerstand ontstaat over armoede onder ouderen (figuur 5.2). Vanuit Nederlands perspectief is de grote vraag dan ook of het Duitse politieke speelveld wezenlijk kan veranderen, bijvoorbeeld door een sterke roep om substantieel hogere pensioenen. Daar staat het politieke en maatschappelijke gewicht van het Duitse commitment aan de *schwarze Null* tegenover, dat wil zeggen: het streven naar een sluitende begroting. In dat commitment is weinig verandering te zien ondanks de druk van andere Europese landen.²⁰² Recentelijk heeft het *Bundesverfassungsgericht* in Karlsruhe de sterke juridische verankering daarvan nog bevestigd in een uitspraak tegen expansief begrotingsbeleid van de huidige regering.²⁰³ Het ziet er met dit alles niet naar uit dat de Duitse positie snel zal opschuiven van monetaire ‘havik’ naar ‘duif’. Dat zet binnen het Europese politieke krachtenveld een belangrijke rem op het optreden van het tweede en derde economische risico (hoge staatsschulden en druk op inflatie).

Een ander sleutelland is Frankrijk, na Duitsland de grootste economie van de EU en van de muntunie. Daar is de situatie diffuser. De pensioenuitgaven in Frankrijk zijn op dit moment al één van de hoogste van Europa maar blijven volgens de ramingen min of meer stabiel (figuur 3.4). Dat komt door impliciet beleid van geplande (forse) versoeringen die weliswaar zijn doorgevoerd in de wetgeving maar nog wel bestendig moeten blijken. Gezien de spanning die nu al bestaat op het pensioendossier, is het de vraag of dat een haalbare kaart zal blijken. Een vergelijkbare redenering geldt voor Italië en Spanje, twee grote economieën binnen Europa die misschien wel voor de grootste uitdaging staan. In Spanje en Italië lopen de uitgaven naar verwachting namelijk fors op (figuur 3.4), ook al zijn er aanzienlijke hervormingen voorzien (figuur 3.5). Voor Frankrijk en Italië geldt daarbij dat de arbeidsparticipatie onder ouderen relatief laag is; daar zit dus mogelijk ruimte (figuur 4.2).

In Oost-Europa is Polen een land om in het vizier te houden. Polen is daar namelijk verreweg de grootste economie, die bovendien snel richting een West-Europees welvaartsniveau groeit.²⁰⁴ Tegelijkertijd wordt voor dit land

202 Zie bijvoorbeeld de Duitse inzet in de Europese begrotingsonderhandelingen in 2023, en het Duitse non-paper daarover: German technical non-paper following up on selected issues identified by the ecofin conclusions <https://www.bruegel.org/sites/default/files/2023-04/German%20technical%20non%20paper.pdf>

203 Bundesverfassungsgericht 2023.

204 Het Poolse BBP per capita is volgens gegevens van Eurostat opgelopen van 50 procent van het EU-gemiddelde bij toetreding tot de EU in 2004 tot 79 procent in 2022. Daarmee heeft Polen een West-Europees land als Portugal ingehaald (79 procent) en komt Spanje in zicht (86 procent). Ter vergelijking, Nederland zit op 130 procent van het EU-gemiddelde, Frankrijk op 100 procent en Duitsland op 117 procent. Bron: Eurostat, tabel prc_ppp_ind, https://doi.org/10.2908/prc_ppp_ind

één van de grootste en snelste vergrijzingsgolven van Europa voorspeld (figuur 1.1), waardoor grote pensioenuitdagingen op de loer liggen. Zoals we gezien hebben, zijn de vervangingswaardes in Polen laag (figuur 3.2) en zijn pensioenhervormingen er in het verleden moeizaam verlopen.²⁰⁵ De vraag is daarmee of vergrijzing de snelle economische ontwikkeling van Polen gaat remmen voordat er economische convergentie met West-Europa is opgetreden. En als het perspectief op een met West-Europese landen vergelijkbare welvaart uit zicht zou raken, wat zijn daarvan de politieke gevolgen? In eerdere Poolse verkiezingen hebben pensioenvragen al een grote rol gespeeld. Zo is de eind 2023 verslagen PiS-partij in 2015 aan de macht gekomen na een campagne waarin de belofte centraal stond om de eerdere verhoging van de pensioenleeftijd terug te draaien.

Een voor Nederland interessant kleiner land is Denemarken. Denemarken heeft als enige land binnen de EU vergelijkbaar hoge pensioenpotten als Nederland, van ruim boven de 200 procent van het BBP (figuur 1.2). De Nederlandse positie op pensioen- en vergrijzingsgebied valt daarmee het nauwst samen met die van Denemarken. Relevant is echter dat Denemarken niet in de eurozone zit, en daarom alleen een diplomatieke bondgenoot van Nederland kan zijn bij beleidsvoorstellen die de hele EU aangaan (bijvoorbeeld op het gebied van budgettaire of fiscale integratie). Bij ontwikkelingen binnen de eurozone is dat echter minder het geval. Overigens volgt Denemarken als klein land de ECB in haar monetaire politiek. Hierdoor is het evenzeer blootgesteld aan de effecten daarvan als wanneer het wel tot de eurozone was toegetreden. Binnen de eurozone kan overigens ook van Finland verwacht worden dat het in deze hoek van het diplomatieke krachtenveld zit. Ook daar zijn de pensioenreserves relatief hoog (figuur 1.2), en de pensioenrisico's relatief beperkt (figuur 3.4).

Op Europees niveau, ten slotte, vormen de Europese verdragen, het sgp en het mandaat van instituties als de ECB een rem op het optreden van het tweede of derde risico. Die staan immers op gespannen voet met een hoge schuldengroei of de opkoop van overheidsschulden. Tegenstanders van ander, soepeler beleid vinden hier dus de bestaande situatie (*status quo bias*) aan hun kant.

In het bovenstaande schetsten we een aantal mogelijke ontwikkelingen. Hoe het krachtenveld zich zal ontwikkelen, is echter niet te voorspellen. Dit hangt ook af van de posities van landen op allerlei andere beleidsthema's. Het Europese krachtenveld is immers altijd een kwestie van uitruilen van belangen en posities op verschillende dossiers. Gezien deze onzekerheid en onze uitzonderingspositie, is het voor Nederland van belang om het zich

ontwikkende politieke en maatschappelijke krachtenveld rondom vergrijzing en pensioenen in Europa nauwlettend te volgen. En in het Europese spel van geven en nemen de pensioenrisico's tot een speerpunt te maken. De bovenstaande analyse geeft daarbij een eerste voorzet, met een analyse van landen die druk op de Nederlandse positie zouden kunnen zetten of van wie juist grotere overeenstemming verwacht kan worden. Met beide groepen is het van belang de contacten warm en de inzichten up to date te houden. Zo kan voorkomen worden dat Nederland overvallen wordt door diplomatieke initiatieven of pogingen om het beleid in een voor Nederland ongewenste richting om te buigen.

6.3 Beleidsopties voor Nederland en Europa

We hebben vier risico's geschetst voor Nederland en voor Europa. Wat valt er aan die risico's te doen, hoe zijn ze te voorkomen of te temperen? Dat bespreken we hieronder.

6.3.1 Europese vergrijzingsbestendigheid door hogere arbeidsparticipatie

De meest gewenste eerste stap in de richting van het voorkomen of temperen van de vier vergrijzingsrisico's lijkt om de omvang van de pensioenproblemen zoveel mogelijk te beperken. De analyse in dit rapport biedt een aanknopingspunt voor een route in die richting, namelijk door de arbeidsparticipatie zo veel mogelijk te stimuleren – in het bijzonder die van ouderen. Daarmee wordt de totale Europese koek groter, en worden samenleving en pensioenstelsels vergrijzingsbestendiger. Zo'n scenario is ook goed voor Nederland, omdat ons land als handelsland in het bijzonder afhankelijk is van het economische welslagen van onze belangrijkste handelspartners (figuur 6.1). Daarentegen behelzen veel andere beleidsopties, zoals lagere pensioenen, hogere lasten, staatsschulden of inflatoir beleid, op de keper beschouwd een herverdeling van de vergrijzingskosten binnen landen, tussen landen of tussen generaties. Dat is politiek en economisch uiteindelijk weinig aantrekkelijk.

Voor de EU, en voor Nederland, lijkt het dus een verstandige strategie om in te zetten op een hogere arbeidsparticipatie als aanpak van de vergrijzingsproblematiek. Deze strategie verkleint namelijk de kans op zowel economische stagnatie, hoge schulden en spanningen als onvrede binnen en tussen landen. En zij vergt vooral versterking van een al bestaande trend naar hogere arbeidsparticipatie voor ouderen (figuur 4.2), en bestendiging van al ingezet en voorgenomen beleid van lidstaten. Dat ligt anders bij bijvoorbeeld een inzet op arbeidsproductiviteit, waar een langjarige trend gekeerd zou moeten worden (box 6.2).

Box 6.2 Migratie en productiviteitsgroei als alternatieve strategie?

Theoretisch gezien is een hogere arbeidsparticipatie niet de enige strategie om economische groei te bevorderen. De totale omvang van de spreekwoordelijke koek wordt immers bepaald door hoeveel mensen werken én door hoeveel zij per gewerkt uur produceren. Daarmee is een mogelijke eerste optie om in te zetten op arbeidsmigratie door relatief jonge mensen. Een tweede route is beleid gericht op een hogere arbeidsproductiviteit. We stellen beide routes niet centraal in dit rapport, omdat ze belangrijke barrières kennen en zeer onzeker zijn. Dat lichten we in deze box toe.

Vergrijzende landen kunnen proberen mensen van werkende leeftijd aan te trekken, om zo het aandeel werkenden verhogen. Vanuit het perspectief van de Europese vergrijzing is daarbij de eerste vraag waar die mensen vandaan moeten komen. Ligger de herkomstlanden binnen de EU, dan betekent deze strategie op het niveau van de Unie als geheel alleen dat het vraagstuk van vergrijzing verschuift. Immers, de herkomstlanden vergrijzen daarmee juist meer en lopen zo tegen een nog grotere uitdaging aan. Dat zal de al voorspelde divergentie op het gebied van vergrijzing tussen Europese landen (figuur 1.1.) verder vergroten. De afgelopen decennia bestond dit patroon al. Zo is in sommige regio's van Bulgarije en Roemenië – landen waar de voorspelde vergrijzing fors is²⁰⁶ – een groot deel van de bevolking van arbeidzame leeftijd weggetrokken²⁰⁷, in het bijzonder naar West-Europa. Er lijkt met dit alles weinig potentieel om de druk van de vergrijzing op te vangen met migratie van binnen de EU.

Ligger de herkomstlanden buiten de Unie, dan ziet het plaatje er anders uit. Dan worden immers netto mensen aangetrokken naar de Europese Unie. Recent hebben sommige vergrijzende Europese landen, zoals Spanje, Hongarije, Duitsland en Italië, stappen in deze richting gezet.²⁰⁸

206 Verenigde Naties 2022.

207 Rangelova & Bilyanski 2019; Mihaylov 2021.

208 Zo heeft de Italiaanse regering het voornemen uitgesproken om 452.000 nieuwe werkvisa uit te geven voor niet-EU-burgers, in verband met de vergrijzende Italiaanse samenleving. <https://www.politico.eu/article/italy-far-right-leader-giorgia-meloni-migration/>. Ook in Spanje, Duitsland en Italië zijn er zulke initiatieven. <https://www.bloomberg.com/news/articles/2022-08-11/aging-spain-issues-rallying-call-for-workers-from-latin-america> <https://www.bbc.com/news/world-europe-66003238>; <https://nos.nl/artikel/2488740-werknemers-uit-azie-populair-in-anti-migratielanden-polen-en-hongarije>

En ook op Europees niveau zijn er zulke initiatieven²⁰⁹. De uitdaging is hier dat, hoewel arbeidsmigranten over het algemeen relatief jong zijn, ook zij op termijn ouder worden en gaan bijdragen aan de vergrijzing. Demografisch onderzoek laat dan ook zien dat politiek en maatschappelijk onrealistisch hoge aantallen migranten nodig zijn om de vergrijzinguitdaging met deze strategie (helemaal) opvangen.²¹⁰ Zo blijkt uit een analyse van de Spaanse Centrale Bank dat, om de grijze druk te stabiliseren, de instroom van migranten in Spanje drie keer zo hoog zou moeten worden als verwacht.²¹¹ Ook de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) constateert dat in dat geval het gemiddelde immigratiecijfer binnen de OESO-landen ongeveer zou moeten verzevenvoudigen, van 0,3 procent van de bestaande bevolking per jaar naar rond de 2 procent.²¹² Dat betekent niet dat arbeidsmigratie helemaal geen rol hoeft te spelen. Arbeidsmigratie kan in sommige tekortberoepen wel personeelstekorten opvangen.²¹³ En ze kan de piek van de vergrijzing verder naar achteren schuiven en 'uitsmeren'. Dat kan de geleidelijke transitie makkelijker maken die Europese landen de komende decennia doormaken naar grijzere samenlevingen.

De tweede veelgenoemde route is om in te zetten op een hogere groei van de arbeidsproductiviteit. De grote kwetsbaarheid bij deze route is dat de trend op dit gebied in bijna de gehele Westerse wereld al decennialang de andere kant op gaat.²¹⁴ In de decennia na de Tweede Wereldoorlog was er een grote 'boost' voor de productiviteitsgroei in Europese landen; in die periode liep deze op tot wel 7 procent per jaar. Die periode kwam daarmee bekend te staan met termen als het *Wirtschaftswunder* en *Les Trente Glorieuses*. Ook in de decennia daarna bleef de productiviteitsgroei met rond de 3–4 procent hoog, maar werd een geleidelijke daling ingezet. De afgelopen decennia daarentegen was de productiviteitsgroei in de hele Westerse wereld laag en daalde deze. Voor de Europese Unie als geheel ging het de afgelopen decennia slechts om een productiviteitsgroei van rond de 1 procent.²¹⁵ Voor beleid om die trend te keren valt te denken aan maatregelen om

- 209 Zo heeft de Europese Commissie als onderdeel van het zogeheten Skills and Talent Mobility package voorgesteld een 'Talent Pool' op te zetten om aantrekken van personeel van buiten de EU voor tekortberoepen te versimpelen. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_23_5740
- 210 Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050 2024; Van Imhoff & Van Nimwegen 2000; Beets & Fokkema 2005.
- 211 Banco de España 2024.
- 212 Box 2 uit OESO 2024.
- 213 Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050 2024; Isbouts et al. 2024.
- 214 ECB 2021.
- 215 Eurostat, Dataset tipsna70; <https://doi.org/10.2908/tipsna70>

de arbeidsmobiliteit te bevorderen, investeringen in onderzoek en innovatie, (om)scholing, verdieping van kapitaalmarkten en versterking van concurrentie op markten (bijvoorbeeld via mededinging).²¹⁶ Het omkeren van de brede trend omlaag is echter uitermate weerbarstig gebleken.²¹⁷ Of het in de toekomst mogelijk zal zijn de productiviteitsgroei wezenlijk te versnellen, valt te bezien. Nieuwe technologieën als *Artificial Intelligence* bieden hoop maar moeten zich ook nog bewijzen als aanjagers van productiviteitsgroei. En vanuit demografisch perspectief zijn er ook voorzichtige aanwijzingen dat juist vergrijzing kan leiden tot druk op de productiviteitsgroei²¹⁸, en deze daarmee kan afremmen. Dat hangt er bijvoorbeeld mee samen dat vaardigheden van werknemers en het vermogen tot innovatie gemiddeld genomen achteruit kunnen gaan naarmate de leeftijd toeneemt. Daarnaast hangt het samen met een verschuiving in de vraag naar sectoren waarin productiviteitsgroei moeilijker te realiseren is, zoals de zorg.²¹⁹ Tegelijkertijd versterkt de personeelsschaarste de prikkel om arbeidsbesparende technologie in te zetten, zoals robots en andere vormen van automatisering. Met dit alles lijkt het perspectief op een structureel hogere productiviteitsgroei voorlopig beperkt.

Een hogere arbeidsparticipatie is voordelig voor Europese landen omdat deze de economische groei bevordert. Ook zijn er voordelen voor ouderen zelf, hoewel langer doorwerken niet voor iedereen haalbaar of wenselijk is. Zo kent werken sociale baten voor ouderen (paragraaf 4.1), en het beperkt de noodzaak voor landen om in te zetten op soberdere pensioenen, die negatief uitpakken voor de toereikendheid van die pensioenen.²²⁰ De grootste barrière voor hogere arbeidsparticipatie schuilt daarmee misschien wel in het risico op maatschappelijke ophef en politieke spanningen (risico 4). Verhogingen van de pensioenleeftijden zijn immers in veel Europese landen een bron van maatschappelijke onrust geweest. Voorwaarde voor behoud van het draagvlak voor deze maatregel is dan ook dat het beleid gericht op een hogere arbeidsparticipatie geschraagd wordt door een brede politieke en

216 ECB 2021; Masuch et al. 2018.

217 Binnen de Europese Unie zijn Oost-Europese landen daarop overigens een uitzondering gebleken. Na de val van het communisme en de transitie naar een markteconomie hadden zij een zodanige achterstand dat er een groot potentieel was voor 'inhaalgroei'. In die periode hadden zij een hogere productiviteitsgroei, maar deze begint inmiddels weer af te vlakken. Eurostat, Dataset tipsna70; <https://doi.org/10.2908/tipsna70>

218 Aiyar et al. 2016; OESO 2024; Maestas et al. 2023.

219 OESO 2024; WRR 2021.

220 Economic Policy Committee & Social Protection Committee 2020.

maatschappelijke consensus. Dat vergt ten eerste een open publiek debat en heldere communicatie door overheden en de EU (hoofdstuk 5). Bijvoorbeeld over de brede maatschappelijke en economische kosten wanneer deze route niet gevolgd zou worden. Maar het vergt ook iets van de inhoud van het beleid. Om op steun te kunnen rekenen, kan het geen kwestie zijn van *rücksichtslos* de pensioenleeftijden verhogen zonder naar de neveneffecten daarvan te kijken. Zorgen van burgers over langer doorwerken moeten serieus genomen worden, en worden ondervangen door verstandig beleid dat langer doorwerken stimuleert en faciliteert. We kijken in de rest van deze paragraaf naar de vraag wat dat kan betekenen.

Allereerst is het goed om te benadrukken dat hogere pensioenleeftijden maar een deel van het verhaal zijn. Ook in de leeftijdsgroep direct voor pensionering gaat de arbeidsparticipatie weliswaar omhoog, maar werkt nog steeds maar ongeveer de helft van de Europeanen (figuur 4.2). Belangrijke winst is dan ook te behalen bij deze groep, en bij beleid dat zich op hen richt. Dat betekent overigens niet dat de pensioenleeftijden dan wel hetzelfde kunnen blijven. Ook valt te denken aan fiscale of andere financiële prikkels om doorwerken na de officiële pensioenleeftijd te stimuleren. Dit is bijvoorbeeld gebeurd in Frankrijk (box 5.2).

Het belangrijkste is echter dat een inzet op langer doorwerken gepaard moet gaan met beleid dat ervoor zorgt dat langer doorwerken voor zoveel mogelijk mensen ook écht haalbaar is. Langer doorwerken moet niet alleen gestimuleerd, maar ook gefaciliteerd worden. Dat geldt zowel voor het langer doorwerken in de jaren voorafgaand aan de wettelijke pensioenleeftijden als voor de verhogingen van die wettelijke pensioenleeftijden die in bijna alle Europese landen voorzien zijn én nodig zullen zijn. Het is daarom belangrijk om rekening te houden met verschillen binnen de bevolking. Het gemiddelde plaatje geldt immers niet voor iedereen. En als werkenden langer gaan doorwerken, dan kunnen die verschillen meer gaan knellen omdat bij mensen de zorg bestaat dat niet iedereen daarin mee kan. De belangrijkste barrières zijn waarschijnlijk gezondheid en de mate van belasting ('zware beroepen').

We kijken eerst naar de barrière van de gezondheid. De te verwachten gezonde levensverwachting voor mensen loopt erg uiteen, met een belangrijke sociaaleconomische component.²²¹ Daarnaast hebben mensen op latere leeftijd steeds meer last van (chronische) gezondheidsproblemen die hun belastbaarheid voor werk veelal verminderen, zij het dat ook daar de variatie

groot is.²²² In een vergrijzend Europa is verder relevant dat de belangrijkste groepen mantelzorgers andere ouderen zijn. Vergrijzing vergroot de behoefte aan mantelzorg en kan remmend werken op de beschikbaarheid van ouderen voor de formele arbeidsmarkt.²²³

Daarnaast geldt dat sommige beroepen makkelijker tot op hogere leeftijd zijn vol te houden dan andere. Denk aan de stratenmaker met de versleten rug, die in het publieke debat over de ‘zware beroepen’ bijna tot een cliché geworden is. Maar ook aan beroepen die een mentale belasting vormen, bijvoorbeeld in de zorg of bij de politie. Een vergrijzingsbestendig stelsel moet rekening kunnen houden met zowel de gezondheid van mensen als de belasting van beroepen, twee factoren die ook nog eens onderling op elkaar kunnen inwerken. Zo’n stelsel moet doorwerken stimuleren en mogelijk maken voor wie dat kan, en moet wie dat niet kan opvangen of hun een alternatief bieden.

Wat is daarvoor nodig? Ten eerste dat oplossingen gezocht worden en alternatieven geboden worden voor mensen die hun werk (in de huidige vorm) niet kunnen volhouden.²²⁴ Dat kan in veel gevallen door (soms beperkte) aanpassingen in het werk zelf, zoals een kortere of flexibelere arbeidsduur of de inzet van automatisering of robots. In veel gevallen zal langer doorwerken in het huidige werk echter niet haalbaar zijn. Daarom is, ten tweede, een laagdrempelige en tijdige toegang tot omscholing en leven lang ontwikkelen (llo) cruciaal zodat iemand in een andere vorm van werk actief kan worden. En als derde stap is het van belang dat er toegankelijke regelingen zijn voor ziekte en zorgtaken.²²⁵ Zo wordt voorkomen dat mensen permanent uitvallen die tijdelijk niet of niet volledig kunnen werken. Ten slotte zijn toegankelijke arbeidsongeschiktheidsregelingen en -verzekeringen cruciaal voor mensen die al (ver) voor de pensioneringsleeftijd permanent niet meer kunnen werken en ook niet meer via omscholing in andere beroepen inzetbaar zijn. Dat is allereerst van belang voor deze groep zelf. En daarnaast voorkomt het een politieke en maatschappelijke dynamiek waarbij zorgen om deze groep als een rem gaan fungeren op de algemene inzet op langer doorwerken.

Wat betekent dit concreet voor het beleid? Het voert in dit rapport te ver om een volledige analyse te maken van alle beleidsmogelijkheden die er in verschillende EU-landen zijn. Maar op basis van eerdere analyses van organisaties als de OESO,

222 WRR 2021.

223 WRR 2021.

224 OESO 2024; WRR 2021.

225 WRR 2020.

en van de WRR, is een aantal algemene contouren te schetsen.²²⁶ Van belang om het werk goed vol te kunnen houden zijn bijvoorbeeld een goede regulering én handhaving van arbeidstijden en -omstandigheden. Maar denk ook aan een recht op flex- of parttimewerk, aan uitbreiding van de mogelijkheden voor deeltijdpensionering of aan de inzet van demotie. Cruciaal zijn goede en toegankelijke regelingen voor ziekte, (zorg)verlof en arbeidsongeschiktheid. Bij zulke regelingen is van belang dat zij werken niet ontmoedigen, en dat werkgevers geen impliciete prikkel krijgen om oudere werknemers te mijden.²²⁷ Wellicht het belangrijkste is een goed stelsel van omscholing en leven lang ontwikkelen. Daarmee kunnen werknemers namelijk actief blijven op de arbeidsmarkt als hun werk op hogere leeftijd of door gezondheidsproblemen te zwaar wordt. Niet alleen de nationale overheden maar ook de EU heeft bij deze beleidsmaatregelen een mogelijke rol, zeker als er implicaties zijn voor het handhaven van een gelijk speelveld op de interne markt, of waar het om grensoverschrijdend werk gaat.

Verder is het van belang om bij de inrichting van het pensioenstelsel rekening te houden met de ‘zware beroepen’. Dat zijn beroepen die fysiek of mentaal zodanig zwaar zijn dat het niet reëel is dat mensen ze tot hun pensionering uit kunnen oefenen, zeker niet wanneer de pensioenleeftijd omhoog gaat. In een recente analyse van de pensioenregelingen voor zware en gevaarlijke beroepen laat de OESO zien dat Nederland op dit domein van andere landen kan leren.²²⁸ Nederland is namelijk één van slechts vier EU-landen zonder regeling voor deze groep.²²⁹ In Frankrijk, bijvoorbeeld, verdienen werknemers ‘punten’ wanneer hun werk voldoet aan bepaalde criteria²³⁰ voor een zwaar of gevaarlijk beroep. Die punten kunnen zij inzetten voor een eerdere pensionering dan de algemeen geldende pensioenleeftijd, voor een reductie van de te werken uren of voor omscholing naar een minder zwaar beroep. In algemene zin kan een inzet op omscholing, in combinatie met speciale pensioenregelingen voor duidelijk afgebakende zware beroepen, een positieve rol spelen om deze groep actief te houden.²³¹

En in veel landen zullen ook algemene verhogingen van de pensioenleeftijden een deel van de beleidsmix vormen. In dit rapport hebben we een aantal

226 OESO 2024; WRR 2020; OESO 2023b; Van Soest et al. 2024.

227 Dat risico kan spelen als de kosten voor ziekte, (zorg)verlof of arbeidsongeschiktheid in (te) grote mate door werkgevers gedragen worden.

228 OESO 2023b.

229 Andere landen zijn Denemarken, Litouwen, Luxemburg en Zweden.

230 Bijvoorbeeld voor nachtwerk, in aansluitende diensten, in extreme temperaturen of bij het handmatig tillen van zware gewichten.

231 OESO 2023b.

manieren besproken om de kans te verhogen dat zulke hervormingen succesvol doorgevoerd worden (hoofdstuk 5). Een voorbeeld is de automatische koppeling van de pensioenleeftijd aan de levensverwachting – die in veel landen al bestaat (tabel 3.1). Deze creëert immers een duidelijk, voorspelbaar criterium zonder dat herhaaldelijk een politiek en maatschappelijk corrosief debat over het onderwerp nodig is. Andere manieren zijn het instellen van onafhankelijke toezichthouders en het invoelbaar maken van de kosten van niet-hervormen.²³² In het slot van dit rapport zullen we een verdere versterking bepleiten van zulke manieren om vergrijzingsbestendig beleid binnen de hele EU te bevorderen. We bespreken daarbij ook op welke manier een Nederlandse inzet daaraan kan bijdragen.

6.3.2 Opvangen economische risico's van Europese vergrijzing

Het is niet waarschijnlijk dat een hogere arbeidsparticipatie het hele vraagstuk van Europese vergrijzing op kan vangen, ook niet in combinatie met een gedeeltelijke toepassing van de strategieën uit box 6.2. Daarvoor is de omvang van de uitdaging te groot. Al is het maar omdat vergrijzig onherroepelijk ook aanpassingsvragen oproept die optreden los van de pensioenuitdagingen. Denk bijvoorbeeld aan de arbeidsmarkttekorten in algemene zin, aan de opwaartse druk op de looninflatie, aan hogere zorguitgaven en aan een mogelijke algemene vertraging van de economische groei. Met de voortschrijdende vergrijzing is een zekere mate van economische druk dan ook onvermijdelijk (risico 1), en hetzelfde geldt mogelijk voor hogere schulden en de opwaartse druk op inflatie (risico's 2 en 3). Daarom is het zaak om zowel op Europees als op nationaal Nederlands niveau ook beleid te voeren dat deze effecten helpt opvangen.

Nederland en Europa kunnen zich ten dele beschermen door handels- en investeringsbanden aan te halen met 'jonge' landen die minder geraakt worden door vergrijzing. Het gaat dan om landen die juist baat hebben bij een demografisch dividend terwijl Europa de komende decennia vergrijst.²³³ Dat zijn bijvoorbeeld India, de Filippijnen, Indonesië en Latijns-Amerikaanse landen. Economische diplomatie kan zich specifiek richten op zulke 'jonge' landen en kansen bieden voor de Nederlandse handel en export. Binnen de EU kan Nederland zich daarnaast hard maken voor het sluiten of afronden van handelsakkoorden met landen die dergelijk demografisch dividend hebben,

232 Beetsma et al. 2019.

233 Lage grijze én lage groene druk, en dus een hoog aandeel mensen van werkzame leeftijd. Demografisch dividend kan economische groei van landen stimuleren, mits aan bepaalde randvoorwaarden zoals goed bestuur en een stabiel financieel stelsel is voldaan. Bloom et al. 2003, Bloom et al. 2001.

zoals India, de Filipijnen Indonesië en Latijns-Amerika.²³⁴ Dat kan niet alleen een impuls geven aan de Europese economie maar ook aan de economieën van de betreffende landen, en daarmee bijdragen aan de doelstellingen van ontwikkelingshulp en internationaal beleid. En daarnaast aan doelstellingen op het gebied van afbouw en *derisking* van de economische afhankelijkheid van China.

Ook tegen de negatieve effecten van hogere inflatie kan Nederland zich tot op zekere hoogte beschermen. Bijvoorbeeld door de Nederlandse pensioenvermogens meer buiten de Europese Unie te beleggen of in vermogenstitels die meer meebewegen met het prijsniveau, zoals aandelen, vastgoed of grondstoffen (in plaats van obligaties²³⁵). Als rendementen buiten de EU en in deze vermogenstitels op peil blijven terwijl de euro onder een hogere inflatie te lijden heeft, zo is de gedachte, kunnen pensioenfondsen op basis van die hogere rendementen waardeverste pensioenuitkeringen blijven aanbieden. Immers, in euro-termen worden die beleggingen buiten de EU dan meer waard. Dat effect kan ten dele compenseren voor de hogere inflatie en de druk die deze kan zetten op de waarde van de pensioenvermogens. Iets vergelijkbaars geldt als het aandeel beleggingen toeneemt in meer met de inflatie meebewegende – maar tegelijk ook riskantere – vermogenstitels als aandelen en durfkapitaal.

Deze strategie werkt als het mogelijk is om buiten Europa hogere rendementen te behalen dan daarbinnen. Ook hier speelt demografie een rol: samen met een aantal Oost-Aziatische landen (Japan, Zuid-Korea, Taiwan, China) heeft Europa de komende decennia één van hoogste afhankelijkheidsratio's ter wereld²³⁶, met druk op de economie tot gevolg. Tegelijk brengen beleggingen buiten Nederland en de eurozone ook risico's met zich mee, bijvoorbeeld politieke of *governance*-risico's. Wellicht is ook het volume aan mogelijke investeringen te beperkt om de hoge Nederlandse pensioenbesparingen te kunnen absorberen. Op zijn minst is het daarom aan te raden demografische perspectieven een belangrijke plaats te geven in het beleggingsbeleid van de Nederlandse pensioenfondsen en financiële instellingen. Tegelijk is het sterk de vraag of de roep in het publieke en maatschappelijke debat om Nederlands pensioengeld vooral binnen Nederland of Europa te investeren gegeven de grote vergrijzing hier verstandig is. Beleid

234 Handelsakkoorden zijn namelijk een Europese competentie en geen nationale. Vrijhandelsverdragen met deze gebieden zijn ofwel al gesloten maar nog niet geratificeerd (het Mercosur-EU Handelsverdrag met Latijns-Amerikaanse landen) of de onderhandelingen lopen al enige tijd (met Indonesië sinds 2016, met India met onderbrekingen sinds 2007 en met de Filipijnen sinds 2015).

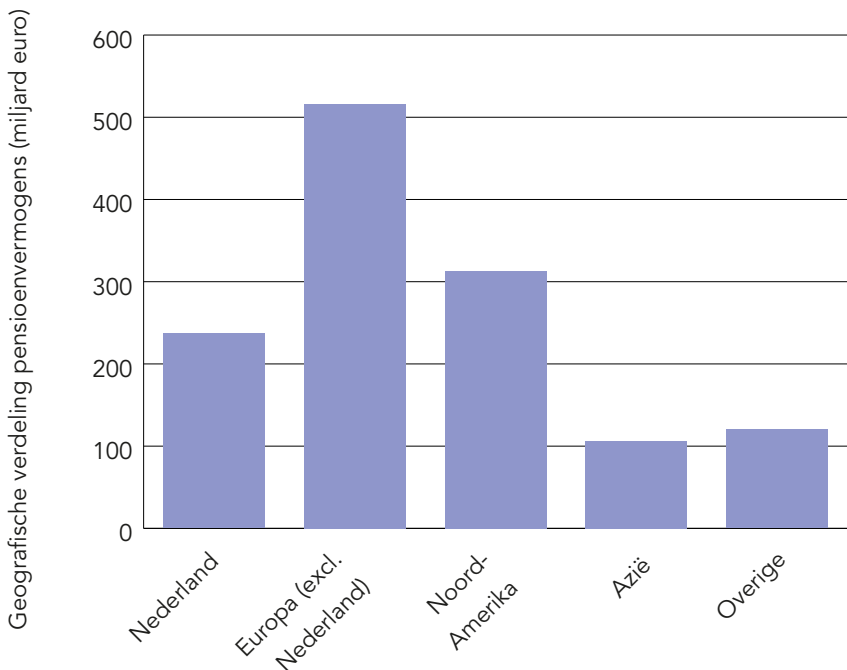
235 De uitzondering hierop zijn inflatiegerelateerde obligaties (*inflation-linked bonds*) die met de inflatie meebewegen. Deze worden door een aantal landen uitgegeven, zoals Duitsland, Italië en Frankrijk. Uiteraard is hier nog wel sprake van een kredietrisico.

236 Verenigde Naties 2024.

om pensioenfondsen daartoe aan te zetten, of dat nu nationaal of Europees is, moet in het licht van de analyse in dit rapport kritisch worden beschouwd.

Het is relevant hier op te merken dat het al staande praktijk is voor Nederlandse pensioenfondsen om een (groot) deel van het belegde vermogen buiten de EU te investeren. Figuur 6.3 geeft de geografische spreiding weer van de beleggingen van alle Nederlandse pensioenfondsen in 2023. Te zien is dat Nederlandse pensioenbeleggingen vooral naar Europese landen buiten Nederland gaan; in totaal gaat het om 516 miljard euro. Op de tweede plaats komt Noord-Amerika – wat in de praktijk met name neerkomt op de Verenigde Staten –, met 313 miljard euro. Nederland zelf staat op plaats drie met een totaal van 237 miljard aan pensioenbeleggingen, en Azië en de rest van de wereld volgen op afstand (respectievelijk 107 en 120 miljard euro).

Figuur 6.3 Geografische allocatie beleggingen Nederlandse pensioenfondsen in 2023 (miljarden euro's)



Bron: DNB²³⁷

Niet alleen pensioenfondsen maar ook de overheid kan zich beschermen tegen aspecten van de risico's van oplopende staatsschulden. Specifiek is het van belang om het recht voor eigenstandige schulduitgifte te behouden, mocht op Europees niveau tot een (gedeeltelijke) begrotingsunie besloten worden. Het is goed denkbaar dat in Europese onderhandelingen aangestuurd wordt op zo'n begrotingsunie op deelgebieden, waarbij de Commissie de mogelijkheid krijgt zich zelfstandig te financieren via belastingheffing en schulduitgifte. De EU-kapitaalmarkt zou ook kunnen profiteren van een dergelijke uitgifte omdat daarmee de liquiditeit van EU-obligaties toeneemt en premies dus afnemen. Bovendien wordt het voor de ECB dan gemakkelijker om monetair beleid uit te voeren. In het geval dat de Commissie een uitgebreider budgetrecht krijgt, is het echter wel van belang dat Nederland zelfstandig schuld uit kan blijven geven. Dat is in het bijzonder van belang in een EU waar de afgesproken regels van het Stabiliteits- en Groeipact vooralsnog maar beperkt gevolgd worden. In het geval dat staatsschulden in Europa namelijk oplopen, kan Nederland blijven profiteren van naar verwachting lagere risicopremies en rentes.

Is er een risico dat de situatie zich voor Nederland echt sterk nadelig ontwikkelt? Onze inschatting is dat het Nederlandse beleid rekening moet gaan houden met de mogelijkheid dat de staatsschuld van diverse landen flink op kan gaan lopen. Ook de inflatie kan dan hoger uitkomen dan voor ons land wenselijk is. Een relatief klein handelsland als Nederland zal hierdoor hoe dan ook worden geraakt. Omdat Nederland deel uitmaakt van de EU en de eurozone, valt hieraan niet te ontkomen maar tegelijkertijd schuilt daarin ook juist de mogelijkheid om invloed uit te oefenen en bij te sturen. Door deelname aan de euro kan Nederland bijvoorbeeld tegenwicht bieden aan ongunstig (inflatoir) monetair beleid. Daarbij geldt natuurlijk dat de mogelijkheden daarvoor soms beperkt zullen zijn. Overigens geldt dat nog sterker voor landen die op dit gebied meer aan de zijlijn staan. Een land als Denemarken, bijvoorbeeld, maakt dan wel geen deel uit van het eurogebied, maar deelt indirect wel in het monetaire beleid van de ECB, omdat de Deense wisselkoers vanwege de handelsbelangen de eurokoersen volgt. Voor een klein land als Nederland blijft het de beste optie om medestanders te zoeken en het beleid om te buigen. Ook omdat Nederland, als handelsland met een groot handelsoverschot met andere EU-landen, tegelijk groot voordeel heeft van de Unie²³⁸. Zo is Nederland volgens CPB-analyses een van de landen die economisch het meest profiteert van de EU: via toegenomen handel en lagere handelsbarrières hangt ten minste 3,1 procent van het

Nederlandse BBP samen met het EU-lidmaatschap en in het bijzonder met de interne markt.²³⁹

6.4 Inzetten op een breed Nederlands belang

Vergrijzing en pensioenuitgaven staan weliswaar centraal in dit rapport, maar vormen bij het maken van beleid uiteraard verre van de enige overweging van nationale overheden en Europese instituties. Dat geldt voor Nederland net zo goed als voor andere landen. Op een reeks aan beleidsterreinen bestaat op dit moment een spanning tussen enerzijds de wens tot meer Europese integratie en anderzijds de behoefte aan juist variatie en differentiatie.²⁴⁰ Het handelen van lidstaten – inclusief van Nederland – wordt daarbij niet alleen bepaald door de pensioenbelangen. De nadruk in dit rapport ligt expliciet niet bij de vraag of een Europese fiscale integratie, gezamenlijke schuld of verdergaande begrotingsunie in algemene zin goed zouden uitpakken voor Europa en voor Nederland. Dat is een breder en complex debat, waaraan allerlei actoren en instituties bijdragen (box 6.3). En uiteindelijk is het een kwestie van politieke weging en voorkeuren of, en voor welke deelgebieden, verdergaande fiscale of budgettaire integratie binnen de EU wenselijk is.

Box 6.3 Gezamenlijke schulden of belastingen voor Europese publieke goederen?

In een recente speech heeft de president van De Nederlandsche Bank (DNB) bijvoorbeeld gepleit voor ‘Europese publieke goederen’ op het gebied van klimaat, energie of defensie²⁴¹. De daarvoor benodigde gezamenlijk uitgaven zouden gefinancierd kunnen worden uit hogere afdrachten van lidstaten, uit gezamenlijke schuld (‘eurobonds’)²⁴² of uit Europese belastingheffing. Hier zouden dan lagere uitgaven op nationaal niveau tegenover moeten staan, zodat het totaal aan publieke uitgaven niet stijgt. En dit zou gecombineerd moeten worden met striktere en geloofwaardiger handhaving van Europese begrotingsregels via het Stabiliteits- en Groeiact (SGP), zo betoogde DNB.

239 CPB 2022.

240 WRR 2018.

241 <https://www.dnb.nl/en/general-news/speech-2023/speech-klaas-knot-you-can-t-always-get-what-you-want-but-after-25-years-of-emu-we-just-might-find-we-get-what-we-need/>

242 Een door de president benoemd voordeel van gezamenlijke schuld zou een verdere integratie van de Europese kapitaalmarkten zijn.

Een belangrijke boodschap van de WRR in dit rapport is echter dat in dit bredere debat over Europese financiële, fiscale en budgettaire integratie het gewicht van overwegingen gerelateerd aan pensioenen en vergrijzing zal toenemen. Te verwachten valt met name dat zulke overwegingen in de besluitvorming door Europese regeringen en de Europese Unie een steeds grotere rol gaan spelen. Immers, in een sterk vergrijzend continent zal het politiek en economisch van groot belang worden om manieren te vinden om de economische maar ook de politieke en maatschappelijke druk van vergrijzing beheersbaar te houden. Op die ontwikkeling moet Nederland voorbereid zijn. Waar op andere dossiers de voorkeuren van Nederlandse regeringen voor Europese integratie versus differentiatie niet op voorhand hoeven af te wijken van het EU-gemiddelde, is de Nederlandse positie naar verwachting meer geïsoleerd voor beleid rondom pensioenen en vergrijzing. Dat betekent dat Nederland goede redenen heeft om van vergrijzing en pensioenen een speerpunt te maken bij zijn inzet in de Europese belangenspelletten.

Volgens de WRR is het zaak daarbij altijd vanuit een breed Nederlands belang te denken. Het is wenselijker om eventuele spanningen tussen Nederland en andere lidstaten te overbruggen dan om ons te isoleren. De samenwerking binnen de EU is voor Nederland politiek en economisch gezien immers cruciaal, en dat is des te meer het geval in een wereld van toenemende spanningen en geopolitieke druk. Europese samenwerking blijft cruciaal voor allerlei andere Nederlandse doelen, zoals defensie en veiligheid, energiezekerheid, verdienvermogen en klimaat. Dat geldt direct en indirect ook voor de mate waarin Nederland vergrijzing kan doorstaan, al was het maar omdat onze pensioenvermogens zich vooral binnen Europa bevinden (figuur 6.3) en de Nederlandse welvaart afhangt af van een sterke, economisch krachtige Europese Unie. Nederland kan zich het zodoende niet veroorloven als de Unie economisch zou stagneren of uit elkaar zou drijven door spanningen rondom vergrijzing en pensioenen. Datzelfde geldt door een situatie waarin de Nederlandse bevolking overvallen wordt door de in dit rapport geschetste problematiek, of door beleid dat daarop reageert.

Om zulke toekomstbeelden te voorkomen is het van belang om mogelijke spanningen rondom vergrijzing en pensioenen tijdig in het vizier van het Nederlandse beleid en de Nederlandse samenleving te krijgen én oplossingen te identificeren en voor te bereiden. Nationale stereotypes van potverterende Zuid-Europeanen en spaarzame Noord-Europeanen moeten daarbij worden vermeden. Dat is allereerst het geval omdat de scheidslijn binnen Europa niet van noord naar zuid loopt – Duitsland heeft immers één van de laagste pensioenvermogens van Europa. Daarnaast heeft Nederland er decennialang baat bij gehad dat het één van de weinige landen was die substantieel spaarde voor de pensioenen. Onderzoek laat namelijk zien dat Nederland op zijn inleg

hoge rendementen kon halen, juist doordat andere landen niet spaarden.²⁴³ Hadden andere landen al die tijd ook gespaard, dan had dat al decennia geleden tot een veel groter aanbod van kapitaal geleid en tot lagere rendementen. Dan had Nederland niet zoveel pensioenvermogens op kunnen bouwen, of had het hogere premies moeten betalen om de huidige vermogens te genereren. Kortom: onze grote pensioenvermogens zijn ironisch genoeg ten dele opgebouwd juist dóórdat andere landen niet spaarden.

Het is met dit alles volgens de WRR in het brede Nederlandse belang om ons op het thema van vergrijzing en pensioenen constructief maar kritisch op te stellen. Nederland kan niet overal tegen zijn, en heeft bredere belangen om mee te wegen. Dat heeft implicaties voor de Nederlandse inzet om de in dit hoofdstuk besproken risico's van Europese vergrijzing te temperen. Het is zaak om op een pragmatische manier beleid te bevorderen dat de EU en haar lidstaten, inclusief Nederland zelf, helpt zich klaar te maken voor de aankomende vergrijzing van Europa. In het slothoofdstuk van dit rapport doen we daarvoor aanbevelingen.

7 Conclusie en aanbevelingen

De vergrijzing van de Europese Unie (EU) raakt ook Nederland en moet daarom prominenter op de Nederlandse politieke en beleidsagenda komen te staan. Dat is de kernboodschap van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) in dit rapport. Daarbij pleiten wij ervoor dat Nederland (1) anticipeert op een vergrijzende Europese Unie, (2) op EU-niveau stuurt op een vergrijzingsbestendig sociaaleconomisch en pensioenbeleid en (3) via nationaal beleid beschermt tegen mogelijke negatieve gevolgen van de Europese vergrijzing.

Nederland moet, in andere woorden, niet alleen de eigen maar ook de Europese vergrijzing in het vizier krijgen. De snelle en vergaande vergrijzing van ons omringende landen heeft immers ook voor ons land grote economische en politieke gevolgen. De exacte impact van de Europese vergrijzing is niet te voorspellen, maar in dit rapport hebben we laten zien dat voor Europa een aantal substantiële risico's op de loer ligt. Dat zijn bijvoorbeeld onhoudbare Europese staatsschulden en lastendruk, verschraving van publieke diensten, opwaartse druk op de inflatie of verarming van ouderen. Uitdagingen op het gebied van pensioenen en vergrijzing kunnen daarmee leiden tot politieke, economische en maatschappelijke spanningen binnen de EU en de eurozone. Dat is schadelijk voor zowel Europa als Nederland zelf. Daarom is het van groot belang dat de Europese vergrijzing ook op de Nederlandse politieke en beleidsagenda komt. Er valt namelijk wat te kiezen: beleid kan de impact van de vergrijzing op Europa en op Nederland dempen, maar vergt wel een tijdig ingrijpen. Met dat beleid moeten overheden zo veel mogelijk mensen stimuleren en faciliteren om (langer) te werken.

7.1 Vergrijzing zet Europese landen en instituties onder druk en kent risico's voor Europese samenwerking en voor Nederland

Europa vergrijst in hoog tempo. Het aandeel ouderen in de Europese bevolking zal tot het midden van deze eeuw bijna verdubbelen. Dat stelt Europese samenlevingen voor grote uitdagingen. Zo worden arbeidskrachten steeds schaarser, en wordt het kostbaarder om goede pensioenen te bieden. Een kleiner aantal werkenden moet namelijk de pensioenuitkeringen van een steeds groter aandeel ouderen financieren. In dit rapport laat de WRR zien dat dit gegeven leidt tot economische, maatschappelijke en politieke druk op individuele Europese landen en op de Europese Unie.

De te verwachten demografische ontwikkelingen zijn relatief goed te voorspellen. Dat Europese landen in hoog tempo gaan vergrijzen is zeker, en in grote lijnen zijn ook de snelheid en de mate van vergrijzing bekend. Minder

zeker is welke economische, sociale en politieke gevolgen de vergrijzing van Europa zal krijgen. Dat hangt in belangrijke mate af van het beleid dat lidstaten én Europese instituties kiezen om zich gaandeweg aan te passen aan de situatie. In dit rapport hebben we laten zien dat daar mogelijkheden voor zijn. Het maakt uit welke beleidskeuzes gemaakt worden. Dat is een belangrijke reden voor de WRR om dit rapport te schrijven. Voorbereiding op de Europese vergrijzing vergt een lange adem, dus is het zaak die keuzes nu al te maken.

In dit rapport proberen wij niet te voorspellen wat de exacte impact van de Europese vergrijzing zal zijn. In plaats daarvan schetsen we vier mogelijke risico's voor Europa en voor Nederland:

1. Economische stagnatie;
2. Hoge staatsschulden en divergentie;
3. Opwaartse druk op inflatie;
4. Maatschappelijke onvrede en politieke spanningen binnen en tussen lidstaten.

Deze risico's sluiten elkaar niet uit: het is zelfs waarschijnlijk dat in de praktijk een mix van risico's zal optreden. Ook is het mogelijk dat in de ene lidstaat het ene risico optreedt en in andere landen andere. Bovendien zal de situatie ook over de tijd veranderen: waar eerst het ene risico optreedt, kunnen later andere aan de orde zijn. Waarom kunnen deze risico's optreden, en hoe raken ze Nederland?

Een eerste risico van de Europese vergrijzing is *economische stagnatie*. We hebben in dit rapport meerdere manieren besproken waarop economische stagnatie kan optreden. Zo kunnen, ten eerste, sterk oplopende pensioenkosten in EU-landen tot hoge lasten leiden voor werkenden en bedrijven. Dat remt de arbeidsparticipatie, pakt negatief uit voor de bedrijvigheid en schaadt de bestaanszekerheid van jongere generaties. Ook verschraling van andere publieke diensten om geld vrij te spelen voor pensioenuitgaven kan negatieve gevolgen hebben voor het verdienvermogen van de Europese economieën. Dat gebeurt wanneer voor economische groei belangrijke publieke investeringen in bijvoorbeeld onderzoek, onderwijs of infrastructuur onder te grote druk komen staan.

Temperen landen de pensioenuitgaven daarentegen door de pensioenen te versoberen, dan raakt dit de welvaart van ouderen. Voor ouderen aan de onderkant van de inkomensverdeling ligt verarming op de loer, wat gepaard gaat met allerlei sociale en maatschappelijke consequenties. Maar er is ook een bredere economische implicatie van versobering. Ouderen zijn van toenemend gewicht in de economie. Wanneer hun welvaart geraakt wordt, dan kan dat tot vraaguitval leiden. Voor Nederland zouden al deze effecten in het bijzonder

nadelig zijn als dat gebeurt in landen die ook belangrijke handelspartners zijn. Voorbeelden zijn Italië, Frankrijk en België – landen met grote pensioenuitdagingen en nauwe handelsrelaties met Nederland. Economische stagnatie leidt ook tot divergentie van Europese economieën. Juist een aantal landen met een grote vergrijzingsopgave staat namelijk economisch al zwakker. Dat zet druk op de Europese samenwerking.

Een tweede risico is dat sommige Europese landen de toenemende kosten van pensioenen op gaan vangen via *hoge staatsschulden*. Dat kan, zoals tijdens de Europese schuldencrisis van 2010, uiteindelijk leiden tot financiële instabiliteit en druk op de gezamenlijke munt. Bovendien zetten dergelijke hoge staatsschulden de Europese afspraken onder druk, in het bijzonder die van het onlangs herziene Stabiteits- en Groeipact (SGP) voor de Europese Monetaire Unie (EMU). Daarmee zijn ook risico's gemoeid voor de Unie als geheel, en dus voor Nederland. Dat speelt zeker wanneer grote landen als Italië, Spanje of Frankrijk deze route volgen. En ook hier ligt het gevaar van divergentie op de loer, omdat juist de landen die voor een grote uitdaging op het gebied van pensioenen en vergrijzing staan, al te kampen hebben met hoge schulden.

Het daaruit voortvloeiende derde risico is dat van een *opwaartse druk op de inflatie*. Wanneer binnen een steeds grotere groep vergrijzende landen de staatsschulden oplopen, kan druk ontstaan op de Europese Centrale Bank (ECB) om de rentelasten van die landen in toom te houden. Dat kan gebeuren door de overheidstekorten op te kopen en zo de rentes laag te houden. Een gevolg van zo'n strategie is een opwaartse druk op de inflatie. Bovendien is het aannemelijk dat parallel hieraan de toenemende personeelsschaarste als gevolg van de vergrijzing al leidt tot een hogere looninflatie. Uiteraard zijn er nog andere factoren van invloed op de inflatie (denk aan technologie, aanvoerproblemen, geopolitieke fragmentatie) en kan economische stagnatie de inflatie ook dempen. Vergrijzing oefent echter mogelijk een structurele en decennia durende opwaartse druk op de inflatie uit. Dat kan nadelig zijn voor de reële waarde van de (pensioen)vermogens. Ook is de opwaartse druk op de inflatie economisch nadelig omdat deze zorgt voor onzekerheid en de investeringen negatief beïnvloedt. Door onze grote economische openheid en blootstelling aan de Europese (kapitaal)markten, werken al deze effecten juist in Nederland door.

De drie voorgaande risico's zijn primair economisch van aard. In dit rapport bespreekt de WRR als vierde risico ook de oplopende *maatschappelijke onvrede en politieke spanningen binnen en tussen lidstaten*. Zulke onvrede en spanningen hangen nauw samen met de besproken economische risico's. Maatschappelijke onvrede in Europese landen kan bijvoorbeeld aangejaagd worden wanneer te lage pensioenen ertoe leiden dat ouderen verarmen. Of

wanneer plots pensioenhervormingen doorgevoerd worden waarvoor niet eerst (geleidelijk) draagvlak is opgebouwd bij de bevolking van de vergrijzende landen. Maatschappelijke onvrede kan juist ook ontstaan wanneer de financiële houdbaarheid van pensioenstelsels niet voldoende is geborgd, en de lasten voor burgers en bedrijven daardoor oplopen of economische stagnatie optreedt. Politieke spanningen tussen EU-lidstaten kunnen toenemen wanneer landen economisch gezien uit elkaar groeien. Dan kunnen de politieke voorkeuren van landen over bijvoorbeeld monetair beleid of budgettaire of fiscale integratie sterker gaan botsen, waardoor de breuklijnen die er binnen de Unie al zijn, nog verdiepen.

Dat de vergrijzing van Europese Unie ook Nederland raakt en op de Nederlandse politieke en beleidsagenda moet komen te staan, is daarom dé boodschap van de WRR in dit rapport. Het gegeven dat vergrijzing in andere Europese landen ook voor Nederland risico's met zich meebrengt, staat nog onvoldoende op het vizier. Zet vergrijzing van ons continent daarom op de politieke en beleidsagenda. Voer een publiek debat over de manier waarop Nederland op die vergrijzing kan en wil inspelen, en bouw zo draagvlak op voor het benodigde nationale en Europese beleid. Alleen dan kan Nederland anticiperen op zijn onvermijdelijke toekomst in het hart van een sterk vergrijzend continent.

Dat is nuttig omdat er niet alleen iets op het spel staat maar ook omdat er iets te kiezen valt – zowel op Europees niveau als binnen Nederland zelf. Nederland kan zichzelf beschermen tegen sommige negatieve gevolgen van de Europese vergrijzing. Belangrijker nog is het om de geschetste risico's van die vergrijzing te beperken. Ook daarvoor bestaan aanknopingspunten. Binnen de Europese Unie is het mogelijk een vergrijzingsbestendig sociaaleconomisch en pensioenbeleid te voeren, zo laten we in dit rapport zien. Zo'n beleid moet gericht zijn op het faciliteren en stimuleren van een hogere arbeidsparticipatie, in het bijzonder van ouderen. Om dat op een maatschappelijk duurzame en breed gedragen manier te kunnen doen, moet het beleid mensen stimuleren én faciliteren om langer actief te blijven. Het is immers van belang dat zoveel mogelijk mensen zo lang mogelijk mee kunnen blijven doen op de arbeidsmarkt. Daarmee wordt namelijk de totale Europese koek groter. Het is daarom zaak, zo meent de WRR, om de beweging naar een hogere arbeidsparticipatie die in heel al Europa is ingezet, te versterken. Ook dan zal de uitdaging van vergrijzing nog groot zijn, maar op deze manier kan de EU die druk op een positieve manier opvangen.

Het alternatief is minder aantrekkelijk: strijd binnen én tussen landen over een stagnerende of krimpende koek, en een combinatie van de vier bovenstaande risico's. Dat negatieve toekomstbeeld vergroot de kwetsbaarheid en beperkt de slagkracht van de EU. Dat is riskant voor Nederland. Immers, voor veel

doelstellingen is een daadkrachtige en sterke Unie van cruciaal belang – denk bijvoorbeeld aan het klimaatbeleid, de veiligheid en de energiezekerheid. Daarnaast is Nederland als open handelsetonomie nauw verweven met andere EU-landen in een innig netwerk van economische, politieke en sociale verbindingen. Alleen al door onze geografische positie zal dat ook zo blijven. Sterke Europese economieën zijn verder nodig om onze ‘eigen’ Nederlandse vergrijzing op te kunnen vangen, als handelspartners en omdat daar een substantieel deel van onze pensioenvermogens is geïnvesteerd (hoofdstuk 6).

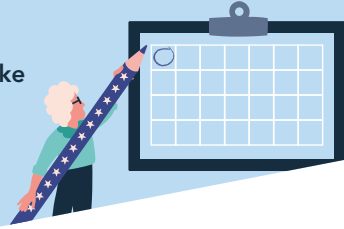
Samenwerking binnen de EU is daarmee voor Nederland politiek en economisch cruciaal, des te meer in een wereld van toenemende geopolitieke spanningen. Nederland kan zich geen Unie veroorloven die economisch stagneert of uit elkaar drijft door spanningen rondom de problematiek van vergrijzing en pensioenen. Het is volgens de WRR in het brede Nederlandse belang dat Nederland zich op dit thema constructief maar kritisch opstelt. Dat brede belang moet het uitgangspunt zijn van het Nederlandse beleid rondom vergrijzing en pensioenen, op nationaal niveau én binnen Europa. Nederland kan niet overal tegen zijn, maar moet op een pragmatische manier aansturen op Europees én Nederlands sociaaleconomisch beleid gericht op een vergrijzingsbestendige Europese Unie.

7.2 Drie beleidsrichtingen voor een vergrijzend Europa

De WRR schetst drie beleidsrichtingen voor het Nederlandse regeringsbeleid: (1) anticiperen op Europese vergrijzing, (2) op EU-niveau sturen op een vergrijzingsbestendig Europees beleid en (3) op nationaal niveau beschermen tegen mogelijke negatieve gevolgen van de Europese vergrijzing. Binnen elk van deze drie richtingen doen we een aantal aanbevelingen.

Allereerst is het zaak dat Nederland op nationaal niveau *anticipeert op een vergrijzend Europa*. Dat betekent dat er in het Nederlandse beleid, inclusief het Nederlandse buitenlandbeleid, structurele aandacht moet komen voor de demografische ontwikkelingen in de rest van de Europese Unie. Daarmee komt de druk die uitgaat van het vergrijzende Europa, tijdig in het vizier. Zo kunnen beleid en samenleving anticiperen op eventuele politiek-economische spanningen als gevolg van de Europese vergrijzing, zonder daardoor overvallen te worden.

De vergrijzing van de Europese Unie moet meer op de Nederlandse politieke en beleidsagenda komen te staan.



De WRR reikt **drie beleidsrichtingen** aan voor regeringsbeleid om met de uitdaging van een **vergrijzende Europese Unie** om te gaan

1. Anticiperen



Anticipeer op een vergrijzende EU en bereid de samenleving hierop voor

Aanbeveling 1a
Monitor de Europese vergrijzing en de beleidsrespons daarop

Aanbeveling 1b
Bouw partnerschappen om pensioen- en vergrijzingsrisico's op de Europese politieke agenda te zetten en te houden

2. Sturen



Stuur op EU-niveau op vergrijzingsbestendig sociaaleconomisch en pensioenbeleid

Aanbeveling 2a
Zet EU-breed in op beleid dat meer en langer werken door zoveel mogelijk mensen faciliteert en stimuleert.

Aanbeveling 2b
Versterk onafhankelijke Europese instituties op het gebied van begrotingen, vergrijzing en pensioenen

Aanbeveling 2c
Maak vergrijzingsbestendige Europese economieën een speerpunt van de Nederlandse inzet in EU-onderhandelingen

3. Beschermen



Bescherm op nationaal niveau tegen mogelijk negatieve gevolgen van Europese vergrijzing

Aanbeveling 3a
Blijf inzetten op een vergrijzingsbestendige Nederlandse samenleving en economie

Aanbeveling 3b
Demp de impact op Nederland van de economische risico's van Europese vergrijzing

Aanbeveling 3c
Haal handels- en investeringsbanden aan met landen met een demografisch dividend

De tweede beleidsrichting is dat Nederland zijn invloed op Europees niveau kan aanwenden om *te sturen op een vergrijzingsbestendig Europees sociaaleconomisch en pensioenbeleid*. Dit is zowel in Europees als in Nederlands belang. Nederland heeft weliswaar geen volledige controle, maar Europees beleid overkomt ons land niet: het is mogelijk om te sturen op vergrijzingsbestendigheid op Europees niveau. Dat is des te meer zo omdat de EU juist op dit moment aan grote (institutionele) verandering onderhevig is, wat kansen biedt om vraagstukken van vergrijzing en pensioenen in de gesprekken en onderhandelingen een belangrijke plaats te geven. Ons land heeft als vijfde economie van de EU immers een aanzienlijke invloed op de Europese besluitvorming. Nederland kan die invloed aanwenden voor een beleidsmix die de Europese pensioenrisico's zoveel mogelijk aanpakt door de Europese koek te vergroten. Dat betekent dat de vergrijzing moet worden opvangen door doorwerken te stimuleren en te faciliteren. Nederland hoeft daarbij niet tegen

de spreekwoordelijke bierkaai te vechten, maar moet een door de lidstaten al voorgenomen en ingezette beweging vanaf Europees niveau versterken en bestendigen. Onafhankelijke Europese instituties op het gebied van pensioenen, vergrijzing en begrotingen kunnen deze ambitie ondersteunen.

De derde richting die de WRR voorstelt, is gericht op het niveau van het nationaal beleid. Nederland kan, ongeacht wat andere landen doen, binnenlands beleid voeren dat helpt de risico's die gemoeid gaan met de Europese vergrijzing, op te vangen. Volledig afdekken is niet mogelijk, de onderlinge verwevenheid en afhankelijkheden zijn immers groot en niet te vermijden. Maar, Nederland kan zich ten dele *beschermen tegen de negatieve gevolgen van vergrijzing elders in de EU*. Bijvoorbeeld door het beleid te richten op landen waar de vergrijzing de komende decennia (nog) niet toeslaat.

Deze drie beleidsrichtingen – anticiperen, sturen en beschermen – sluiten elkaar niet uit. Sterker nog, ze versterken elkaar. Om succesvol bij te kunnen sturen is het immers nodig om tijdig te anticiperen en in te spelen op toekomstige risico's. En waar bijsturen op Europees niveau niet volledig succesvol is, komt nationaal beleid in beeld om bescherming te bieden tegen de negatieve gevolgen van vergrijzing elders. Hierna werken we elk van de drie beleidsrichtingen nader uit aan de hand van concrete aanbevelingen.

7.3 **Beleidsrichting 1: Anticipeer op een vergrijzende EU en bereid de samenleving hierop voor**



Om in het Nederlandse beleid te kunnen anticiperen op een vergrijzend Europa is het nodig een inschatting te maken van de impact die de vergrijzing *elders* in Europa en de insteek van andere landen op Nederland hebben. De WRR adviseert om dit te doen door Europese vergrijzing structurele aandacht te geven in het Nederlandse beleid, inclusief het buitenlandbeleid.

Aanbeveling 1a. Monitor de Europese vergrijzing en de beleidsrespons daarop.

De Staatscommissie Demografische Ontwikkeling 2050 heeft begin 2024 gepleit voor permanente monitoring van de demografische ontwikkeling van Nederland. Die monitoring zou volgens de commissie de vorm kunnen krijgen van langetermijnprognoses en -scenario's eens in de vier jaar. Ook zou een vierjaarlijkse Staat van de Demografie ingesteld kunnen worden. Op die manier wordt aangesloten bij de bestaande Haagse beleids- en begrotingscycli en is het mogelijk politieke en maatschappelijke aandacht voor demografische

ontwikkelingen vast te houden. Dat kan de politieke aansturing op het gebied van demografie versterken, zo schat de commissie in.

De WRR geeft mee om de demografische en pensioenontwikkelingen binnen de Europese Unie expliciet mee te nemen in deze op te zetten demografische kennisinfrastructuur. De al bestaande analyses van de Europese Commissie (*Ageing Report*) en de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO; *Pensions at a Glance*) kunnen hiervoor een belangrijke input vormen, maar vergen vertaling naar de impact van de vergrijzing elders op Nederland. We kunnen niet exact voorspellen hoe deze vergrijzing Europese landen gaat raken en hoe die landen gaandeweg de rit daarop zullen reageren. Daarom is het van belang de verschillende risico's in het oog te houden (zie paragraaf 7.1). Dat vergt een systematische monitoring van de zich ontwikkelende situatie op het gebied van vergrijzing en pensioenen en van de beleidsrespons van Europese landen en EU-instituties. Zo wordt, naarmate de tijd vordert, de onzekerheid gereduceerd over welke risico's aan de orde zijn. Eventueel zouden naast de pensioenrisico's ook bredere implicaties voor Nederland van de Europese vergrijzing in kaart gebracht kunnen worden (box 7.1).

Door zo'n regelmatig terugkerende monitoring krijgt de Europese vergrijzing een plaats in de nationale beleidscycli. Dat helpt bij het voorbereiden van de inzet van Nederland in Europa en van het nationale beleid (beleidsrichtingen 2 en 3). Terugkerende monitoring helpt verder om de Europese vergrijzing op de Nederlandse politieke en maatschappelijke agenda te zetten, en om de bevolking voor te bereiden op mogelijke keuzes en afruilen in dat verband. Daarnaast helpt de monitoring bij het bepalen van de waarschijnlijke inzet van andere EU-landen, en het opbouwen van internationale partnerschappen. Dat is de kern van onze volgende aanbeveling.

Box 7.1 Monitoring van de bredere effecten van Europese demografische verandering

Permanente monitoring van de effecten van de Europese demografie kan ook verbreed worden naar andere domeinen dan die de WRR in dit rapport agendeert. Denk bijvoorbeeld aan de zorg, de arbeidsmarkt en de migratie. Zo'n verbreding zou allereerst inzicht kunnen geven in de budgettaire, economische en demografische beperkingen waar het beleid in andere Europese landen mee te maken krijgt. En ook in andere effecten die demografische ontwikkelingen over de grenzen op Nederland hebben. Denk bijvoorbeeld aan arbeidsmigratie. Traditionele herkomstlanden van Europese (arbeids)migratie naar Nederland gaan de komende jaren sterk vergrijzen, in het bijzonder Polen (figuur 1.1). De personeelsschaarste die daardoor binnen die landen ontstaat, betekent dat vanuit die landen naar verwachting minder (arbeids)migranten naar Nederland zullen komen. Dat zet sectoren onder druk die van deze arbeidskrachten afhankelijk zijn, zoals distributie, logistiek, glastuinbouw en landbouw. Daar staat tegenover dat de door de Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen bepleite 'gematigde groei' van de Nederlandse bevolking makkelijker te bereiken wordt. Of zelfs zou kunnen uitmonden in een bevolkingskrimp, indien de arbeidsmigratie uit traditionele Oost-Europese herkomstlanden opdroogt en niet aangevuld wordt uit nieuwe herkomstlanden. Dit illustreert hoe binnenlandse en buitenlandse demografie met elkaar verweven zijn. Beide zouden in een geïntegreerde monitoringscyclus een plaats kunnen krijgen.

Aanbeveling 1b. Bouw partnerschappen om pensioen- en vergrijzingsrisico's op de Europese politieke agenda te zetten en te houden.

De WRR adviseert om binnen een Europees krachtenveld dat door vergrijzing langzaam verandert, tijdig partnerschappen op te bouwen om de pensioenrisico's op de politieke agenda te zetten en te houden. Dat betekent dat Nederland moet blijven investeren in een uitstekende informatiepositie in Brussel, bij de ECB in Frankfurt én in de nationale hoofdsteden. Daarbij zijn niet alleen de landen van belang die op dit domein naar verwachting een vergelijkbare positie innemen als Nederland, zoals Denemarken en Finland (hoofdstuk 6). Zulke nauwe banden zijn juist ook belangrijk met landen waarmee minder overeenstemming te verwachten is, zoals België, Spanje of Italië, en in het bijzonder met landen die op dit dossier waarschijnlijk een sleutelpositie vervullen, zoals Frankrijk en Duitsland.

Hoe zou Nederland de Europese pensioen- en vergrijzingsrisico's via deze diplomatieke route op de kaart kunnen zetten? Dat zou bijvoorbeeld kunnen door met een aantal landen het initiatief te nemen tot een Europese werkgroep op het gebied van pensioenen en vergrijzing. Zo'n werkgroep zou proactief suggesties kunnen doen en draagvlak kunnen opbouwen voor maatregelen die op Europees niveau bijdragen aan een vergrijzingsbestendig sociaaleconomisch en pensioenbeleid. Dergelijke samenwerkingsverbanden van groepen landen kunnen van groot belang zijn voor de uiteindelijke besluitvorming binnen de EU.²⁴⁴ In het verleden heeft Nederland op vergelijkbare manieren met kleinere groepen Europese landen initiatieven ontplooid. Zo pleitte het samen met Spanje voor hervorming van het sgp.²⁴⁵ Ook andere Europese landen ontplooiën binnen de EU dergelijke initiatieven om beleidsalternatieven voor het EU-beleid aan te dragen. Voorbeelden zijn een recent voorstel op Fins initiatief om de Europese interne markt te versterken²⁴⁶ en een Frans-Duitse werkgroep over institutionele hervormingen van de EU.²⁴⁷

7.4

Beleidsrichting 2: Stuur op EU-niveau op vergrijzingsbestendig sociaaleconomisch en pensioenbeleid



Nederland kan zijn invloed aanwenden om op Europees niveau te sturen op een vergrijzingsbestendig beleid. Dit kan bijvoorbeeld door in te zetten op sterke en onafhankelijke instituties op Europees niveau die de hervormingsimpuls kunnen versterken en bestendigen. Onafhankelijke instituties kunnen daarbij helpen. Een Nederlandse inzet op vergrijzingsbestendigheid zal ook onderdeel moeten worden van het bredere politieke spel van geven en nemen.

Aanbeveling 2a. Zet EU-breed in op beleid dat meer en langer werken door zoveel mogelijk mensen faciliteert en stimuleert.

244 Segers 2019.

245 Joint paper by Spain and The Netherlands on priority issues in 2022 on the EU's economic and financial policy agenda. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2022/04/04/joint-paper-eurogroup-es-nl>

246 Kamerbrief: <https://open.overheid.nl/documenten/dd1eef46-4a0c-4d15-b1d0-631abcbbf8ff/file>; Fins non-paper: <https://tem.fi/documents/1410877/196402993/15.1.2024+Non-paper+on+a+new+horizontal+Single+Market.pdf/821f6416-9b72-5a77-c203-3e07efb73ed9/15.1.2024+Non-paper+on+a+new+horizontal+Single+Market.pdf?t=1705329103829>

247 <https://www.auswaertiges-amt.de/en/aussenpolitik/europe/cooperation-in-europe/-/2617320>.

De WRR pleit voor een Europese inzet op pensioen- en andere sociaal-economische hervormingen die de totale Europese koek vergroten. Dat betekent een focus op verhoging van de arbeidsparticipatie, in het bijzonder van ouderen. Gegeven de aankomende Europese vergrijzing biedt een hogere arbeidsparticipatie de beste kans om de economische en politieke spanningen binnen de Unie te beperken. Een hogere arbeidsparticipatie verkleint de kans op de economische risico's die we aan het begin van dit hoofdstuk hebben geschetst. De noodzaak voor hoge lasten of staatschulden wordt dan beperkt. Daarmee vermindert ook de kans op inflatoir beleid, op economische stagnatie en op maatschappelijke onvrede over hoge lasten of slechte publieke diensten. Bovendien heeft doorwerken ook voor steeds langer levende ouderen sociale en economische baten – zo biedt werk sociale contacten en gaat het vereenzaming tegen. En het verkleint de kans dat landen overmatig inzetten op versobering van de pensioenen als strategie om de financiële houdbaarheid van het pensioenstelsel te borgen, wat weer een risico oplevert op verarming van ouderen aan de onderkant van de inkomensverdeling.

Nederland kan zich in Europees verband sterk maken voor beleid om de arbeidsparticipatie van ouderen duurzaam te verhogen – en kan zich ervoor inzetten dat dit onderwerp op de agenda komt en blijft. Dat betekent expliciet niet alleen dat de pensioenleeftijden omhoog moeten. De sleutel tot een hogere arbeidsparticipatie is juist ervoor te zorgen dat het beleid mensen stimuleert en faciliteert om langer actief te blijven. Voor zoveel mogelijk mensen moet het haalbaar gemaakt worden om zo lang mogelijk op de arbeidsmarkt mee te blijven doen. Winst is daarbij allereerst te halen bij de groep die nu nog (ruim) voor de officiële pensioenleeftijd uittreedt. Op dit moment is namelijk slechts ongeveer de helft van de Europeanen in de leeftijdscategorie direct voor pensionering aan het werk (figuur 4.2).²⁴⁸ Daarnaast zal verhoging van de pensioenleeftijden een deel van het antwoord zijn, zoals bijna alle Europese landen zich al voorgenomen hebben, bijvoorbeeld via koppeling aan de levensverwachting (figuur 3.3). Daarvoor is ruimte omdat de levensverwachting van een gemiddelde Europese man de komende vijftig jaar naar verwachting met 7,7 jaar stijgt en van een vrouw met 6,4 jaar, waarbij het voor het grootste deel om gezonde levensjaren gaat (paragraaf 4.1). Vergeleken met de stijging van de gezonde levensverwachting, is de op dit moment voorziene gemiddelde stijging van de Europese effectieve pensioenleeftijd met 2,1 jaar voor mannen en 2,2 jaar voor vrouwen beperkt.

We houden hier voor de onderlinge vergelijkbaarheid tussen landen de leeftijdscategorie van 60–65 jaar aan. In sommige Europese landen ligt de wettelijke pensioenleeftijd (voor sommige groepen) lager dan 65 jaar, in andere inmiddels hoger. De effectieve pensioenleeftijden in Europese landen zijn weergegeven in figuur 3.3.

Om een hogere arbeidsparticipatie te bereiken zijn allerlei vormen van beleid mogelijk. Een optie is fiscale stimulering om door te werken na de officiële pensioenleeftijd, zoals onder andere in Frankrijk gebeurt (box 5.2). Het is echter vooral van belang om beleid te doordenken waardoor langer doorwerken ook maatschappelijk én politiek haalbaar wordt. Niet alleen in andere Europese landen, maar ook in Nederland. De kern is daarbij om het stelsel zo in te richten dat er opties en alternatieven zijn voor mensen voor wie doorwerken (in de huidige baan) nu niet haalbaar is. Zelfs als langer doorwerken haalbaar is voor de gemiddelde Europeaan, dan hoeft dat immers niet voor iedereen te gelden. Het beleid moet de zorgen van burgers daarover serieus nemen.

Een eerste stap daarbij is beleid dat de kwaliteit van het huidige werk verhoogt. Denk aan een betere handhaving van de arbeidsomstandigheden en -tijden en meer mogelijkheden of rechten voor flex- of parttime werk.²⁴⁹ Ook van belang zijn toegankelijke regelingen bij ziekte of (mantel)zorgtaken, zodat tijdelijke uitval niet leidt tot permanente uittreding. Mogelijkheden voor flexibele of deeltijdpensionering kunnen ervoor zorgen dat mensen langer actief blijven, en reflecteren de voorkeur van veel ouderen om geleidelijk van werk naar een volledig pensioen toe te groeien.²⁵⁰

Een cruciale component van beleid om ouderen langer door te laten werken, is een laagdrempelig toegankelijk stelsel van omscholing. Dergelijk beleid is vooral wenselijk voor mensen in de ‘zware beroepen’. Zo krijgen zij de kans om in ander werk toch actief te blijven. Voor deze groep zijn ook speciale, duidelijk afgebakende regelingen nodig in het geval dat omscholing niet haalbaar is. Nederland valt binnen een kleine groep Europese landen²⁵¹ die voor de zware beroepen geen aparte pensioenregeling heeft ingericht. Dit illustreert hoe Nederland op pensioengebied ook van andere landen kan leren. Bijvoorbeeld van Frankrijk waar mensen in bepaalde zware beroepen ‘punten’ kunnen verzamelen die onder andere in te zetten zijn voor omscholing. In algemene zin echter is een laagdrempelig, breed en tijdig toegankelijk stelsel van omscholing en leven lang ontwikkelen (llo) voor werkenden het belangrijkste. Door tijdig om te scholen kunnen mensen met gezondheidsklachten of in een zwaar beroep immers langer economisch actief blijven.

De WRR adviseert om zulke beleidsopties op de Europese politieke agenda te zetten en te houden. In veel gevallen gaat het daarbij om nationale bevoegdheden. Waar er een interactie is met het functioneren van de interne

249 WRR 2020; OESO 2023b; OESO 2024.

250 Van Soest et al. 2024.

251 Binnen de EU verder alleen Denemarken, Litouwen, Luxemburg en Zweden.

markt, is echter een belangrijke rol weggelegd voor Europees beleid. Ook kunnen Europese landen van elkaar leren – Nederland net zo goed als andere landen. Daarvoor zijn diplomatieke, ambtelijke en politieke contacten tussen landen en op Europees niveau belangrijk. Maar ook organisaties als de OESO en Europese instituties kunnen hierbij helpen. Een voorbeeld is een toolbox van de Europese Commissie voor het omgaan met demografische verandering²⁵², en het al besproken *Ageing Report*²⁵³. Onze volgende aanbeveling gaat over het versterken van de Europese instituties die vergrijzingsbestendig sociaaleconomisch en pensioenbeleid kunnen stimuleren.

Aanbeveling 2b. Versterk onafhankelijke Europese instituties op het gebied van begrotingen, vergrijzing en pensioenen.

De WRR pleit ervoor om onafhankelijke Europese instituties op het gebied van begrotingen, vergrijzing en pensioenen te versterken. Zulke instituties kunnen sociaaleconomische en pensioenhervormingen voor een vergrijzingsbestendige economie in alle lidstaten bevorderen. Nederland zou zich hard kunnen maken voor dergelijke instituties. Er is een aantal manieren om deze gedachte in de praktijk te brengen.

Een eerste manier is door de rol van onafhankelijke toezichthouders en adviseurs te versterken en uit te bouwen. Uit wetenschappelijk onderzoek blijkt dat onafhankelijke, gezaghebbende toezichthouders en adviesorganen bijdragen aan het succes en de bestendigheid van sociaaleconomische hervormingen (hoofdstuk 5). Ze doen dat door de noodzaak van hervormingen duidelijk te maken, door mogelijkheden en scenario's te schetsen, door leren van andere landen te faciliteren en vooral door de moeilijk zichtbare kosten van niet hervormen invoelbaar te maken. Dat helpt om hervormingen ook te laten beklijven, wat vaak ten minste een even grote uitdaging blijkt als het initieel doorvoeren van veranderingen. Daarom is het belangrijk dat zo'n orgaan een permanent karakter heeft.

252
253

[https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/eprs_bri\(2024\)762302](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/eprs_bri(2024)762302)

In de huidige Europese Commissie van 2019–2024 is aandacht voor demografie daarna een belangrijk thema via de eurocommissaris voor Demografie en Democratie. Deze post is in deze commissie ingevuld door de Kroatische eurocommissaris Dubravka Šuica. Het is op het moment van schrijven van dit rapport nog niet bekend of een vergelijkbare post ingesteld zal worden in de nieuwe te vormen Commissie.

Op nationaal niveau is deze functie voor de houdbaarheid van pensioenen in een aantal Europese landen al vervuld.²⁵⁴ De WRR adviseert de Nederlandse regering zich hard te maken voor het versterken van deze rol op Europees niveau. Dat kan in een nieuw instituut of door de functie te beleggen bij een bestaande, onafhankelijke Europese organisatie. Ook hier is de al bestaande kennisinfrastructuur van het Europese driejaarlijkse *Ageing Report* een mogelijk startpunt. Zo'n instituut kan waardevol zijn voor landen die een dergelijk gezaghebbend instituut op dit moment niet hebben. En het zou, onder het motto 'vreemde ogen dwingen', het politieke en maatschappelijke debat over de (financiële) impact van vergrijzing kunnen aanjagen in landen waar dat nu nog weinig op gang komt. Zeker wanneer de inzet op maatschappelijk debat wordt gecombineerd met een inzet op conditionaliteit (zie hieronder).

De EU heeft relatief beperkte bevoegdheden op het gebied van pensioenen, en zeker op het gebied van de houdbaarheid van pensioenstelsels.²⁵⁵ Via de band van monetaire en begrotingsstabiliteit is de historisch gezien beperkte rol van de EU op pensioengebied al langzaam aan het verschuiven. Zo krijgen veel lidstaten – inclusief Nederland – aanwijzingen over de houdbaarheid van hun pensioenen en over het aanpassen van hun economie aan de vergrijzing. Dat gebeurt bijvoorbeeld via het Europese Semester, waarmee sociaaleconomisch beleid tussen lidstaten wordt gecoördineerd (box 7.2).²⁵⁶ Een inschatting van de fiscale risico's voor landen van de kosten die samenhangen met vergrijzing, is hierin al een deel van de afweging.²⁵⁷ De WRR adviseert Nederland zich in te zetten om zulke Europese aanwijzingen aan lidstaten te versterken en van 'scherpere tanden' te voorzien.

Dat kan onder andere door meer in te zetten op conditionaliteit of *performance-based funding*²⁵⁸. Conditionaliteit kan bijvoorbeeld betekenen dat financiële middelen vanuit Europees niveau alleen beschikbaar gesteld worden indien een lidstaat aan bepaalde voorwaarden heeft voldaan. Hier zou het dan gaan om

254 Zo rapporteert in Nederland het CPB over de houdbaarheid van de overheidsfinanciën in den brede, inclusief de effecten van vergrijzing en pensioenuitgaven. In Frankrijk heeft de Conseil d'orientation des retraites (Pensioenadviesraad) een mandaat om specifiek advies te geven over het Franse pensioenstelsel, inclusief een wettelijke plicht om jaarlijks een openbare rapportage uit te brengen over de houdbaarheid van het stelsel en mogelijkheden tot aanpassing en bijstelling.

255 Europese bevoegdheden op pensioengebied hangen vooral samen met de interactie van pensioenen met het functioneren van de interne markt en het vrije verkeer van personen, zoals regelgeving over het 'meenemen' van pensioenrechten bij migratie binnen de EU.

256 Goris & Werner 2024.

257 EGOV 2023.

258 Performance-based funding is een term die binnen de Europese politiek en door Europese instituties vaak gebruikt wordt voor het idee van het stellen van voorwaarden aan het Europese subsidies of bijdrages. In de rest van dit rapport gebruiken wij daarvoor de term conditionaliteit.

sociaaleconomische en pensioenhervormingen gericht op arbeidsparticipatie. Een verplichtender toepassing van conditionaliteit op thema's rondom vergrijzing en pensioenen is volgens de WRR aan te raden. Deze is ook in lijn met de Europese ambities om conditionaliteit breder toe te gaan passen (box 7.2).²⁵⁹ Daarmee zou er vanuit Europees niveau een sterkere 'stok achter de deur' zijn, zonder dat de EU nieuwe formele bevoegdheden op pensioengebied hoeft te krijgen. Uiteraard werkt het beide kanten op. Een bredere en sterkere toepassing van conditionaliteit zou ook Nederlands beleid kunnen gaan raken, bijvoorbeeld op andere terreinen dan pensioenen (zie ook aanbeveling 3a).

Box 7.2 Europese conditionaliteit gericht op pensioen- en verzorgingsbeleid

Een bredere toepassing van conditionaliteit kan als versterking dienen van bestaande vrijblijvende mechanismen om sociaaleconomisch beleid tussen de lidstaten te coördineren. Voorbeelden van zulke mechanismen zijn het Europese Semester, het Stabiliteits- en Groeipact (SGP) en de zogeheten 'Open Method of Coordination'. Door hierin meer conditionaliteit te introduceren verschuiven zulke mechanismen van wat wel 'soft law'²⁶⁰ wordt genoemd in de richting van (wettelijk) afdwingbare verplichtingen. Sinds het Europese Semester is geïncorporeerd in NextGenerationEU en het daarmee verbonden 'coronaherstelfonds'²⁶¹, neemt het belang van dergelijke coördinatiemechanismen in de Europese beleidsvorming toe. Het is aannemelijk dat die beweging in de toekomst doorgezet gaat worden. Daarmee wordt het ook van groter belang om bij eventuele toekomstige fondsen of gezamenlijke financieringsvoorstellen zulke mechanismen 'tanden' te geven. Daarvoor lijkt ook op Europees niveau momentum te ontstaan. Zo heeft de Europese Commissie begin 2024 een voorstel gedaan om de Europese cohesiefondsen – in financiële zin één van de grootste EU-programma's²⁶² – in de toekomst meer via *performance-based funding* te gaan toekennen²⁶³.

-
- 259 Die ambitie heeft de Europese Commissie bijvoorbeeld uitgesproken voor de verdeling van Europese cohesiefondsen, één van de grootste componenten van de EU-begroting. Goris & Werner 2024.
- 260 Bij 'soft law' gaat het niet om wettelijk afdwingbare regelgeving, maar om aanwijzingen en instructies waar niettemin toch een regulerende werking van uitgaat.
- 261 Recovery and Resilience Fund (RRF).
- 262 Over de budgetaire cyclus van 2021–2027 wordt volgens de planning 392 miljard euro verdeeld via de Cohesiefondsen. https://ec.europa.eu/regional_policy/funding/available-budget_en
- 263 Europese Commissie 2024c.

Daarnaast heeft commissiepresident Ursula von der Leyen een vergelijkbaar pleidooi gehouden voor economische hervormingen als voorwaarde voor Europese subsidies²⁶⁴; de eurocommissaris voor begroting bepleitte begin 2024 hetzelfde.²⁶⁵

Europese instituties blijven daarnaast in het licht van de vergrijzing ook van belang op het gebied van het begrotingsbeleid in algemene zin. In december 2023 hebben de Europese ministers van Financiën afgesproken het bestaande SGP aan te passen.²⁶⁶ In het nieuwe SGP komt er meer flexibiliteit met betrekking tot de manier en de snelheid waarmee landen de doelstellingen mogen bereiken van een staatsschuld van maximaal 60 procent van het bruto binnenlands product (BBP) en maximaal 3 procent begrotingstekort. Het toegestane tijdspad hangt daarbij af van de nationale plannen op het gebied van uitgaven, hervormingen en investeringen. In die plannen spelen ook aanbevelingen uit eerdere cycli van het Europese Semester een rol, onder andere op het gebied van vergrijzing.²⁶⁷ Ook daar ligt ruimte om een vorm van conditionaliteit toe te passen: verruiming van het tijdspad voor schuldafbouw zou kunnen afhangen van geloofwaardige plannen om de arbeidsparticipatie te verhogen. Een verdergaande denkrichting zou zijn om op Europees niveau te pleiten voor een onafhankelijke toezichthouder die bekijkt hoe het aangepaste SGP wordt gehandhaafd.²⁶⁸ Zo'n toezichthouder kan een onafhankelijke aanvulling zijn op de al bestaande, maar deels politieke coördinatiemechanismen.

Dergelijke denkrichtingen zullen niet zonder slag of stoot omarmd worden binnen de Europese politieke arena. Daarom zal ook Nederland bereid moeten zijn concessies te doen. Daarover gaat onze volgende aanbeveling.

264 Foy 2024

265 Hahn 2024

266 Begin 2024 zijn deze afspraken vervolgens ook goedgekeurd door het Europese Parlement en door de Europese Raad. <https://www.europarl.europa.eu/topics/en/article/20240117STO16883/post-covid-fiscal-rules-meps-want-eu-countries-to-have-more-control#:~:text=The%20EU%20Stability%20and%20Growth,budget%20deficits%20and%20debt%20levels.&text=The%20update%20is%20needed%20as,of%20the%20start%20of%202024>

267 Deze plannen moeten door landen ingediend worden en worden goedgekeurd door de Europese Raad van regeringsleiders. De eerste keer dat dat gaat gebeuren is eind september 2024. <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2024/04/29/economic-governance-review-council-adopts-reform-of-fiscal-rules/>

268 Een mogelijkheid zou zijn om de al bestaande European Fiscal Board (EFB) te versterken en krachtigere bevoegdheden te geven. De EFB is een onafhankelijk adviesorgaan van de Europese Commissie dat nationale en eurozone begrotingskaders evalueert en beoordeelt. Eén van de dingen die zij bijhouden, naast jaarlijkse rapportages en andere onderzoeken, is een compliance tracker waarin wordt weergegeven hoe goed eurozone landen zich aan de uitgangspunten van het sgp houden.

Aanbeveling 2c. Maak vergrijzingsbestendige Europese economieën een speerpunt van de Nederlandse inzet in EU-onderhandelingen

De WRR adviseert om in dit Europese onderhandelingspel vergrijzingsbestendigheid van sociaaleconomisch en pensioenbeleid een speerpunt te maken. Als ‘wisselgeld’ voor toezeggingen van andere landen zal Nederland daarbij in sommige gevallen zelf concessies moeten doen. Uitrusten van belangen en voorkeuren tussen lidstaten zal immers altijd een deel van de Europese besluitvorming blijven. In de Europese politieke arena liggen bijvoorbeeld initiatieven op tafel voor vormen van verdere budgettaire integratie of gezamenlijke schulden (*eurobonds*). Het kan in de toekomst in het brede Nederlandse belang zijn om Europese landen met een grote opgave op het gebied van vergrijzing (in)direct te ondersteunen. Voor onze welvaart en ook onze pensioenen is Nederland immers in belangrijke mate afhankelijk van de economische gezondheid van andere EU-landen, en in een onzekere wereld in toenemende mate ook voor onze veiligheid en geopolitieke positie. Nederland kan dergelijke initiatieven dan ook niet categorisch afwijzen – al is het maar omdat er, zoals we in dit rapport besproken hebben, ook andere overwegingen zijn die een rol spelen dan pensioenen en vergrijzing. In de Europese politiek zijn uiteindelijk alle dossiers met elkaar verbonden vanwege de afruilen die grote besluiten vergen. Dat geldt des te meer in een situatie waarin Nederland concessies van andere lidstaten wenst, bijvoorbeeld op beleidsterreinen zoals migratie, landbouw en milieu. De uiteindelijke weging van zulke diverse doelstellingen is uiteraard een politieke. De WRR benadrukt echter dat in dit Europese spel van geven en nemen de in dit rapport besproken vraagstukken op het gebied van vergrijzing en pensioenen belangrijk zijn. Daarom adviseren wij om daar een speerpunt van te maken.

Dergelijke processen van uitrusten lenen zich naar hun aard niet voor het publiekelijk afbakenen of uitspreken van de onderhandelingspositie. Niettemin is het belangrijk om bij eventuele concessies door Nederland helder aan de bevolking uit te leggen hoe en waarom deze in het Nederlandse brede belang zijn, en welke gepaste waarborgen en beperkingen eraan verbonden zijn. Beperk bijvoorbeeld eventueel gezamenlijke financiering tot specifieke beleidsterreinen waarop sprake is van Europese publieke goederen²⁶⁹, zoals defensie of energiezekerheid. En vraag bijvoorbeeld in ruil daarvoor nationaal begrotingsbeleid dat leidt tot schuldafbouw, zoals de president van De

Nederlandsche Bank (DNB) eind 2023 betoogde.²⁷⁰ Ook een grotere mate van conditionaliteit op het gebied van pensioenen kan zo'n vorm van wisselgeld zijn, omdat deze een middel geeft om hervormingen af te dwingen in ruil voor steun. Een andere mogelijkheid is een betere handhaving van de regels in het kader van het SGP. Ten slotte kan ook gedacht worden aan wisselgeld op beleidsterreinen die verder van de pensioenproblematiek afliggen (box 7.3).

Box 7.3 Wisselgeld op andere sociaaleconomische dossiers

Diplomatiek wisselgeld kan ook komen van andere sociaaleconomische dossiers dan pensioenen, of eventueel zelfs nog breder. Denk bijvoorbeeld aan beleidsmaatregelen gericht op een verdere integratie van de Europese kapitaal- en bankmarkten. Deze markten zijn nu verbrokkeld, en dat verhoogt de kapitaalkosten van Europese bedrijven en remt de economische groei. Met een betere integratie van de kapitaalmarkten zou daarom een breed Europees belang gemoeid zijn, dat kan helpen de Europese economie te versterken. In een recent rapport over versterking van de Europese interne markt, pleitte de Italiaanse oud-premier Enrico Letta in dit licht recentelijk voor een Europese 'Savings and Investment Union' als tegenhanger van de al gerealiseerde Europese Monetaire Unie.²⁷¹ Een mogelijk aanvulling hierop zou volgens Letta een Europees pensioenspaarproduct zijn. Daarmee zouden ook Europeanen in landen waar omslagstelsels centraal staan, toegang krijgen tot kapitaalgedekt pensioenen, en zouden Europese kapitaalmarkten verdiept worden. Mario Draghi, oud-premier van Italië en oud-president van de ECB, pleit in een rapport dat in de zomer van 2024 verwacht wordt, voor het vergelijkbare idee van vervolmaking van een Capital Markets Union.²⁷²

270 Klaas Knot noemde in zijn lezing specifiek defensie, energie en klimaatbeleid als mogelijke gebieden waar gezamenlijk financiering overwogen zou kunnen worden, omdat op die terreinen sprake is van "Europese publieke goederen" waarvoor Europese financiering gepast zou kunnen zijn. <https://www.dnb.nl/en/general-news/speech-2023/speech-klaas-knot-you-can-t-always-get-what-you-want-but-after-25-years-of-emu-we-just-might-find-we-get-what-we-need/>. Ook Mario Draghi, oud-premier van Italië en oud-president van de ecb, pleitte in een recente speech voor Europese publieke goederen, bijvoorbeeld op het gebied van energienetwerken en defensiesamenwerking. Daarvoor zouden onder andere gezamenlijke schulden aangesproken moeten worden en via verdieping van kapitaalmarkten (box 7.3) ook private gelden. <https://geopolitique.eu/en/2024/04/16/radical-change-is-what-is-needed/>

271 Letta 2024.

272 Op het moment van schrijven van dit rapport was het Draghi-rapport nog niet afgerond. Draghi heeft echter in een speech een aantal kernpunten al naar voren gebracht. <https://geopolitique.eu/en/2024/04/16/radical-change-is-what-is-needed/>

Eventueel zou in een nog ambitieuzere invulling gestreefd kunnen worden naar een *grand bargain* tussen Europese landen over schuldenproblematiek en sociaaleconomisch beleid, waarbinnen ook pensioenrisico's een plaats kunnen krijgen. Daarbij zouden relatief sterke economieën zoals Nederland en Duitsland kunnen instemmen met interne revaluatie (loonsverhoging) tegelijk met interne devaluatie (loonsverlaging) in landen met grote tekorten.²⁷³ Dit zou de export stimuleren van tekortlanden naar economisch sterkere landen, en zo helpen om tekorten aan te pakken en convergentie binnen de eurozone te stimuleren. Voor de invoering van de euro werd ditzelfde effect bereikt via wisselkoersen en re- en devaluaties, maar dat is nu niet meer mogelijk. Van zo'n groot Europees economisch akkoord zouden pensioenherformingen in 'grijze' landen en Nederlandse concessies op budgettair of fiscaal gebied (zoals vormen van begrotingsunie of *eurobonds*) een onderdeel kunnen zijn.

7.5

Beleidsrichting 3: Bescherm op nationaal niveau tegen mogelijk negatieve gevolgen van Europese vergrijzing



We weten niet precies hoe de Europese vergrijzing zich in de toekomst gaat ontvouwen, maar niettemin kan Nederland zich ook op nationaal niveau gedeeltelijk beschermen tegen de risico's ervan. Waar de vorige beleidsrichting gaat over aansturen op ander Europees beleid om de kans te beperken dat negatieve scenario's zich überhaupt gaan voordoen, gaat deze over beleid om de impact van die scenario's op Nederland te temperen als ze zich voor zouden doen.

Aanbeveling 3a. Blijf inzetten op een vergrijzingsbestendige Nederlandse samenleving en economie.

Nederland staat er weliswaar relatief gunstig voor, maar is niet immuun voor risico's die samenhangen met vergrijzing. Bovendien is ons land lang niet altijd het spreekwoordelijke beste jongetje van de klas op het gebied van sociaaleconomische hervormingen.²⁷⁴ Ook voor Nederland is de verwachting

273

Dit is in zekere zin te zien als een omgekeerd akkoord van Wassenaar. Op het akkoord van Wassenaar in 1982 kwamen sociale partners een politiek van loonmatiging overeen in ruil voor arbeidsduurverkorting. Uiteraard vergt een nieuw, omgekeerd akkoord van Wassenaar, naast inzet en instemming van nationale overheden, daarmee ook de medewerking van vakbonden en sociale partners, net als bij het oorspronkelijke akkoord.

274

Goris & Werner 2024.

immers dat de uitgaven aan pensioenen substantieel zullen stijgen (figuur 3.4). En er zijn grote uitdagingen – financieel en personeel – op het gebied van zorg en de arbeidsmarkt, zoals de Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen begin 2024 opnieuw benadrukte. Daarom adviseert de WRR om te blijven hervormen om onze economie en samenleving bestendiger te maken tegen onze eigen, binnenlandse, vergrijzing. Dat is in het Nederlandse belang, los van wat andere landen doen. Het is in het bijzonder van belang gegeven onze toekomst in een sterk vergrijzend continent dat onder grote economische druk zal komen te staan. Zelfs met optimaal beleid op Europees niveau én in alle lidstaten zal de vergrijzing immers leiden tot druk op de Europese economie. En die druk heeft negatieve gevolgen voor een land dat zo centraal staat in de Europese handelsketens als Nederland. Bijvoorbeeld omdat vergrijzing kan leiden tot vraaguitval uit andere landen. Voorbereiden op de eigen vergrijzing helpt om die druk op te vangen, omdat het de interne kosten van vergrijzing, die precies tegelijkertijd optreden, beter draagbaar maakt. En het helpt bij het scheppen van een norm voor hervorming binnen de EU.

Hoe Nederland zich op zijn eigen vergrijzing moet voorbereiden, is niet de kern van dit rapport. De WRR verwijst naar een aantal recente rapporten van andere organisaties die (mede) op deze vraag in gaan. Zo is het belangrijk om de aanbevelingen van bijvoorbeeld de Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen²⁷⁵ en de Sociaal-Economische Raad (SER)²⁷⁶ ter harte te nemen. Denk bijvoorbeeld aan het pleidooi van de SER om structureel en voorspelbaar te investeren in een toekomstbestendige structuur voor leven lang ontwikkelen en om uitgaven aan innovatie en kennis op te hogen naar 3 procent van het BBP. Of denk aan het betoog van de Staatscommissie om economische sectoren af te bouwen die enkel bestaan omdat er een groot aanbod is van laagbetaalde arbeid onder slechte arbeidsomstandigheden. In een vergrijzend Europa is dat van belang omdat het aanbod van arbeidsmigratie uit andere EU-landen steeds schaarser wordt, en het zaak is om in te zetten op een innovatieve, hoogproductieve economie. Ook is het juist bij vergrijzing belangrijk om de mensen hier zo lang en goed mogelijk inzetbaar te houden. Dit vergt een systematische en voorspelbare aanpak van omscholing en leven lang ontwikkelen over de sectoren heen, in plaats van kleinschalige, sectorale initiatieven met beperkte financiering.

De grote Nederlandse pensioenvermogens kunnen wellicht een rol spelen om langer doorwerken *binnen* Nederland op een positieve manier mogelijk te maken. Arbeidsparticipatie op hogere leeftijd vergt immers vaak omscholing,

zeker in het geval van de zware beroepen. De tijd voor omscholing is echter in veel gevallen beperkt, aangezien mensen ook een inkomen moeten verdienen. Onderzocht kan worden of een deel van het opgebouwde pensioenvermogen al eerder in het leven op vrijwillige basis inzetbaar gemaakt kan worden om tijdens een omscholingstraject in het inkomen te voorzien.²⁷⁷ Daarmee zou pensionering feitelijk een aantal jaar naar voren gehaald worden, en ingezet worden voor een ‘tweede schoolperiode’. Dat is in het voordeel van de werkenden zelf, omdat zij hierdoor hun inzetbaarheid en verdien capaciteit vergroten.

Binnenlands blijven hervormen, op pensioengebied en op andere sociaaleconomische terreinen, is in ons eigen belang. Daarnaast is hervorming waardevol voor onze Europese statuur. Zij versterkt de Nederlandse positie binnen de Europese Unie en helpt Nederland om geloofwaardig op Europees niveau te kunnen pleiten voor een vergrijzingsbestendig hervormingsbeleid (zie beleidsrichting 2). Ook Nederland krijgt vanuit bijvoorbeeld het Europese Semester aanbevelingen, niet alleen op het gebied van pensioenen maar ook op andere sociaaleconomische gebieden zoals de woningmarkt. In het opvolgen van aanbevelingen uit het Europese Semester is Nederland niet altijd de beste uit de klas.²⁷⁸ Zo volgt het advies om de fiscale stimulering²⁷⁹ van private schulden te beperken en zo de hoge schuldenlasten van Nederlandse huishoudens terug te dringen, al jaren niet of nauwelijks op. Ook de uitgangspunten van het SGP volgt Nederland lang niet altijd.²⁸⁰ Om binnen Europa een diplomatieke norm te versterken dat het zaak is om hervormingsplannen op te volgen én door te zetten, adviseert de WRR Nederland om zulke Europese adviezen en regels ook zelf op te volgen en na te leven. De huidige lage staatsschuld en het vooralsnog beperkte overheidstekort geven daarbij comfort naar de toekomst toe én versterken de onderhandelingspositie en het gezag van Nederland binnen de EU. Het is dan ook zaak die gunstige uitgangspunten te blijven bewaken en

277 Onderzocht zou bijvoorbeeld moeten worden wat de implicaties daarvan kunnen zijn voor totale behaalde rendementen. Die kunnen logischerwijs door een deel van de uitgaven naar voren te halen lager uitpakken. Daar staat weer tegenover dat mensen door omscholing langer op de arbeidsmarkt actief kunnen blijven en hun verdienvermogen kunnen vergroten.

278 Goris & Werner 2024.

279 In het bijzonder via de hypotheekrenteaftrek.

280 De eerdergenoemde European Fiscal Board houdt een compliance tracker bij waarin bijgehouden hoe goed EU-landen zich aan de vier centrale principes van het sgp houden (tekorten, schulden, structurele balans en uitgaven). Gemiddeld over de periode 1998–2023 staat Zweden bovenaan met 92 procent, onderaan staat Frankrijk met 21 procent. Nederland staat met 64 procent in de middenmoot, iets boven Duitsland met 55 procent. Larch et al. 2023. De database is in te zien op: https://commission.europa.eu/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/european-fiscal-board-efb/compliance-tracker_en

begrotingsdiscipline te handhaven, zoals de Studiegroep Begrotingsruimte²⁸¹ naar aanleiding van verwachte oplopende tekorten adviseert, evenals het CPB in het Centraal Economisch Plan 2024²⁸².

Aanbeveling 3b. Demp de impact op Nederland van de economische risico's van Europese vergrijzing.

Een van de mogelijke risico's die wij in dit rapport hebben geschetst, is een toekomst waarin de Europese vergrijzing leidt tot een opwaartse druk op de inflatie. Die druk kan negatieve gevolgen hebben voor de economie in het algemeen, en in bijzonder voor onze pensioenvermogens, die immers een substantieel deel van onze nationale welvaart vertegenwoordigen. Ook de impact van zo'n scenario is tot op zekere hoogte te dempen. Bijvoorbeeld door bij het investeringsbeleid van Nederlandse (pensioen)vermogens een demografisch perspectief te hanteren. Nederlandse pensioenvermogens kunnen zich tegen een scenario van langdurige hogere inflatie in de EU of eurozone indekken door daarbuiten te beleggen. In zo'n scenario zou de euro namelijk verzwakken ten opzichte van andere munten. Daarmee kan de wisselkoers pensioenfondsen helpen zich in te dekken tegen een oplopende inflatie van de euro. Voor sommige ontwikkelende economieën, in het bijzonder voor India, geldt bovendien dat zij de komende decennia – precies in de periode waarin Europa vergrijst – een aanzienlijk 'demografisch dividend' hebben. Dat zou een hoge economische groei in die landen in die periode kunnen aanjagen. Daarbij kunnen zich echter ook grotere politieke risico's voordoen, die tegen de mogelijk hogere rendementen afgewogen moeten worden.

Recentelijk klinkt daarentegen regelmatig de wens om Nederlandse pensioenvermogens in het bijzonder 'dicht bij huis' en in lokale politieke prioriteiten te investeren. Vanuit een demografisch perspectief is dat niet op voorhand verstandig. Van vergrijzing wordt namelijk druk op rendementen verwacht – en diezelfde vergrijzing raakt in wereldwijd verband juist Europa, inclusief Nederland. Pensioengeld breed en over de hele wereld beleggen blijft dus van belang. De WRR adviseert dan ook om bij het investeringsbeleid van Nederlandse pensioenfondsen rekening te houden met wereldwijde patronen van vergrijzing en demografische ontwikkeling. En wij geven de Nederlandse regering mee om terughoudend te zijn met aandringen bij pensioenfondsen op beleggen binnen Nederland en de Europese Unie.

Zou Nederland instemmen met een grotere toepassing van gezamenlijke schuld (eurobonds), dan valt daarbij te overwegen om als tegenprestatie te verlangen dat die schuld aan de stand van de inflatie gekoppeld wordt. Bij zulke inflatiegerelateerde obligaties (inflation-linked bonds) wordt de hoogte van de terug te betalen som geïndexeerd aan de hand van de stand van de inflatie.²⁸³ Dat betekent dat de som die overheden moeten terugbetalen, meegroeit met de inflatie. Dat remt de prikkel om impliciet of expliciet in te zetten op hogere inflatie om zo de last van die gezamenlijke schuld draagbaar te houden.

Aanbeveling 3c. Haal handels- en investeringsbanden aan met landen met een demografisch dividend.

Nederland kan zich ook ten dele beschermen tegen de vergrijzing van het Europese continent door handels- en investeringsbanden aan te halen met ‘jonge’ landen die minder geraakt worden door vergrijzing. Dat helpt de impact te dempen van economische stagnatie en vraaguitval binnen Europa, en kan beschermen tegen een opwaartse druk op de inflatie. Het gaat dan om landen die de komende decennia, waarin Europa vergrijst, juist het voordeel hebben van een demografisch dividend.²⁸⁴ Dat zijn bijvoorbeeld India, de Filipijnen, Indonesië en Latijns-Amerikaanse landen. De WRR pleit daarom voor economische diplomatie vanuit een demografisch perspectief, die zich specifiek richt op zulke ‘jonge’ landen. Nederland kan bijvoorbeeld handelsmissies inzetten en de diplomatieke staf in deze gebieden versterken. Zo’n inzet biedt kansen voor de Nederlandse handel en export. Zo wordt Nederland minder afhankelijk van de vraaguitval die in EU-landen door de vergrijzing mogelijk gaat plaatsvinden.

Binnen de EU kan Nederland zich daarnaast hard maken voor het sluiten of afronden van handelsakkoorden met landen die demografisch dividend hebben juist in de periode dat Europa vergrijst.²⁸⁵ Zo lopen de onderhandelingen met Indonesië inmiddels al sinds 2016, die met India sinds 2021²⁸⁶, terwijl ratificatie van het Mercosur-verdrag met Latijns-Amerika nog steeds niet is afgerond. Dergelijke handelsakkoorden kunnen niet alleen een impuls geven aan de Europese economie, maar ook aan de economieën van de betreffende

283 Op nationaal niveau worden zulke obligaties al uitgegeven, buiten de EU onder andere door het VK en de VS en binnen de EU door Spanje, Italië, Frankrijk en Duitsland.

284 Lage grijze én lage groene druk, en dus een hoog aandeel mensen van werkzame leeftijd.

285 Handelsakkoorden zijn namelijk een Europese competentie en geen nationale.

286 In 2021 werden onderhandelingen herstart die in 2007 begonnen, maar in 2013 zijn gepauzeerd.

landen, en daarmee bijdragen aan de doelstellingen van het ontwikkelings- en internationaal beleid.

7.6 Tot slot – Vergrijzen vraagt om vooruitzien

Europa gaat met grote zekerheid de komende decennia sterk vergrijzen. Dat gaat in veel landen tot grote uitdagingen leiden op gebieden als arbeid, zorg en huisvesting. En zeker op pensioengebied – het onderwerp waarop de WRR zich met de analyse in dit rapport richt. Welke gevolgen de vergrijzing van Europa precies zal krijgen en hoe de verschillende lidstaten en de EU gaan reageren, is niet met zekerheid te zeggen. Dat betekent echter niet dat we af kunnen wachten hoe deze kwesties zich de komende jaren en decennia gaan ontwikkelen.

Integendeel: de grote opgaven waar de vergrijzing van Europa landen voor stelt, vragen nu al om robuust en strategisch goed doordacht beleid. Al is het maar omdat succesvol beleid om samenlevingen vergrijzingsbestendiger te maken en arbeidsparticipatie te stimuleren en te faciliteren, een lange aanlooptijd vergt. Daarom moet de vergrijzing van Europa tijdig in het vizier van de Nederlandse politieke en het Nederlandse beleid komen. De vergrijzing van Europa is immers ook ‘ons’ probleem. Zij gaat Nederland direct en indirect raken. Tijdige aandacht vanuit politiek en beleid is daarmee niet alleen belangrijk voor onze pensioenen, maar is ook in het brede Nederlandse belang. Zulk robuust en doordacht beleid is ook mogelijk. De WRR adviseert Nederland daarom: (1) te anticiperen op een vergrijzende Europese Unie, (2) op EU-niveau te sturen op vergrijzingsbestendig sociaaleconomisch en pensioenbeleid en (3) zich via nationaal beleid te beschermen tegen mogelijke negatieve gevolgen van Europese vergrijzing. Op die manieren kan ons land zich voorbereiden op zijn toekomst in een vergrijzend Europa.

Bijlages

Bijlage 1 Gesproken personen

Vermelding organisatie ten tijde van gesprek

- **Yvonne Adema**, Centraal Planbureau
- **Joël Antonie**, Ministerie van Buitenlandse Zaken
- **Ivo Arnold**, Erasmus Universiteit Rotterdam
- **Eric Bartelsman**, Vrije Universiteit Amsterdam
- **Joop de Beer**, Nederlands Interdisciplinair Demografisch Instituut
- **Hervé Bolhol**, Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO)
- **Noortje Boogers**, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
- **Steven Brakman**, Rijksuniversiteit Groningen
- **Yves Breem**, Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO)
- **Floor Bruggeman**, Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050
- **Bas Butler**, Ministerie van Financiën
- **Daan van Dam**, Ministerie van Economische Zaken en Klimaat
- **Harry van Dalen**, Universiteit van Tilburg en Nederlands Interdisciplinair Demografisch Instituut
- **Pieter van Dalen**, Ministerie van Financiën
- **Casper van Ewijk**, Universiteit van Amsterdam & Netspar, Network for Studies on Pensions, Aging and Retirement
- **Silvia Garcia-Mandico**, Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO)
- **Meike de Goede**, Ministerie van Buitenlandse Zaken
- **Femke de Groot**, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
- **Robter Grundke**, Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO)
- **Pieter Hasekamp**, Centraal Planbureau
- **Bas Heerma van Boss**, De Nederlandsche Bank
- **Daniel Herbers**, Ministerie van Economische Zaken en Klimaat
- **Marco Hoeberichts**, De Nederlandsche Bank
- **Gamze Igriglu**, Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO)
- **Harold Jansen**, Ministerie van Financiën
- **Freek Janmaat**, Europese Commissie
- **Charles Kalshoven**, APG
- **Meyndert van der Kolk**, Ministerie van Economische Zaken en Klimaat
- **Michiel Leuvensteijn**, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
- **Thijs Knapen**, APG
- **Wouter Kuin**, Ministerie van Buitenlandse Zaken

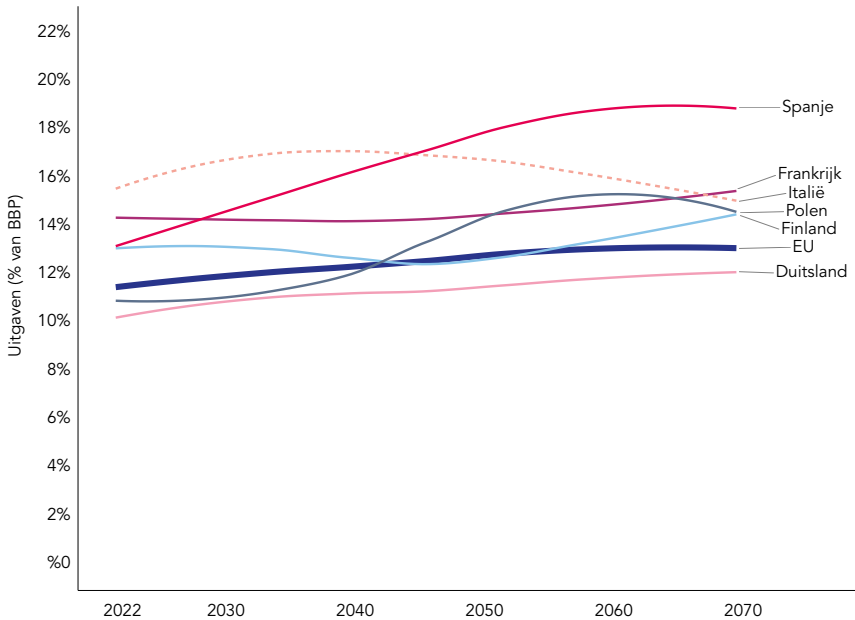
- **Rianne 't Jong**, Ministerie van Financiën
- **Thomas Liebig**, Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO)
- **Lex Meijdam**, Universiteit van Tilburg
- **Frank van Moock**, De Nederlandsche Bank
- **Luuk Metselaar**, Centraal Planbureau
- **Adriaan Nunes**, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
- **Fons van Overbeek**, De Nederlandsche Bank
- **Olaf Sleijpen**, De Nederlandsche Bank
- **Bert Smid**, Centraal Planbureau
- **Pieter Smidt van Gelder**, Ministerie van Buitenlandse Zaken
- **Donal Smith**, Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO)
- **Jan Maarten van Sonsbeek**, Centraal Planbureau
- **Michiel Swinkels**, Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050
- **Wouter de Tavernier**, Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO)
- **Machiel Telling**, Ministerie van Financiën
- **Rens van Tilburg**, Universiteit Utrecht
- **Marcel Timmer**, Rijksuniversiteit Groningen
- **Daan Versleijen**, Ministerie van Economische Zaken en Klimaat
- **Daniel van Vuuren**, SEO Economisch Onderzoek
- **Jozef Waanders**, Ministerie van Buitenlandse Zaken
- **Rob de Werd**, Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050
- **Michael Wickens**, University of York
- **Sjors van Wickeren**, Ministerie van Financiën
- **Bart Wilbrink**, Ministerie van Financiën
- **Leo van Wissen**, Nederlands Interdisciplinair Demografisch Instituut

Bijlage 2 Aanvullende figuren

In de hoofdtekst van dit rapport (paragraaf 3.6) bespreken we voor een aantal geselecteerde Europese landen de verwachte toekomstige uitgaven aan pensioenen (figuur 3.4). Dat figuur is gemaakt op basis van analyses van het *Ageing Report* van de Europese Commissie.²⁸⁷ In rapport wordt ook onderzocht wat alternatieve scenario's voor implicaties hebben voor de uitgavenpatronen (bijvoorbeeld lagere vruchtbaarheid, hogere levensverwachting, variatie in migratiecijfers en hogere of lagere productiviteitsgroei).²⁸⁸ In de hoofdtekst bespreken we al het beleidsscenario waarin de effectieve pensioenleeftijden constant blijven (figuur 3.6). Dat is het scenario waarin de in bestaand beleid en wetgeving vastgelegde plannen voor (toekomstige) maatregelen om langer door te werken te bevorderen (figuur 3.5), geen doorgang vinden en de effectieve pensioenleeftijd gelijk blijft.

Hetzelfde is onderzocht voor een scenario waarin de voorgenomen versoeringen geen doorgang vinden; zie figuur A1. Dit scenario is alleen onderzocht voor landen waarvoor voorzien wordt dat de pensioenen vergeleken met de gemiddelde lonen meer dan 10 procentpunt gaan dalen. Daarom staan niet alle in dit rapport weergegeven EU-landen in de figuur vermeld. Te zien valt dat, in vergelijking met figuur 3.4 uit de hoofdtekst, de uitgaven fors hoger oplopen dan in het basisscenario, met name in landen waar in het beleid een grote versoering is opgenomen. Dat geldt bijvoorbeeld voor Spanje, Italië en Polen.

Figuur A1 Publieke pensioenuitgaven in Europese landen onder de aanname van constante pensioenuitkeringen



Bron data: Europese Commissie²⁸⁹

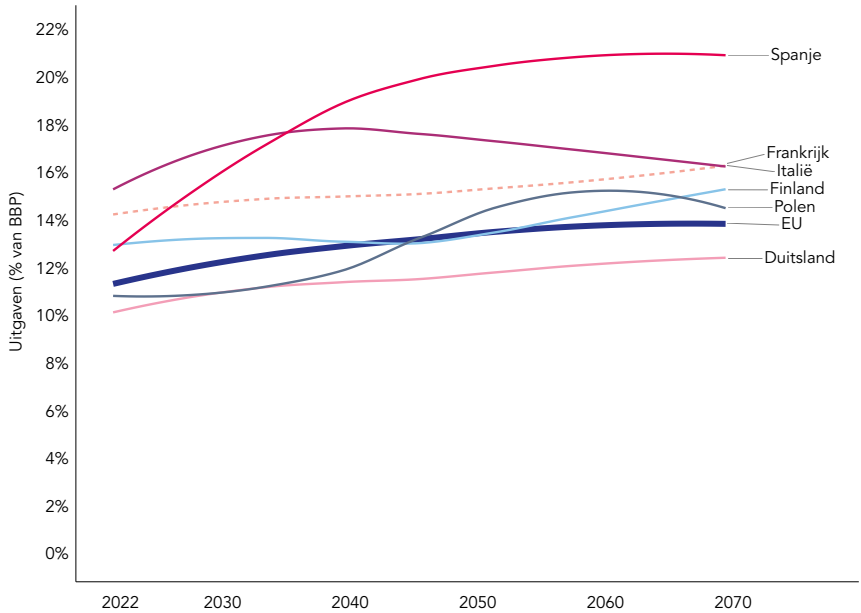
Om een idee te geven van de omvang van de effecten, berekenen we ook wat er zou gebeuren als beide scenario's tegelijk optreden, en dus zowel de effectieve pensioenleeftijden als de hoogte van de pensioenen onveranderd blijven. Dat betekent dat twee belangrijke maatregelen voor de financiële houdbaarheid van pensioenstelsels tegelijkertijd niet ingezet worden. Vanuit het perspectief van financiële houdbaarheid is dit de slechts mogelijke uitkomst. Die lijkt niet heel waarschijnlijk, maar geeft wel inzicht in de omvang van het vraagstuk als problemen in de uitvoering van beleid zich zouden opstapelen. De uitkomst van deze berekening is weergegeven in figuur A2. Hierbij moet opgemerkt worden dat het simpelweg bij elkaar optellen van beide scenario's een versimpeling is.²⁹⁰ Met deze figuur willen we dan ook primair een indruk geven van de globale omvang van de mogelijke effecten.

289
290

Europese Commissie 2024: tabel II.1.94.

Het is mogelijk dat er interactie-effecten zijn tussen beide scenario's, waardoor het totaleffect van het tegelijk optreden van beide scenario's niet gelijk is aan de som van beide individuele effecten zoals hier aangenomen. Bijvoorbeeld omdat bij een lagere effectieve pensioenleeftijd ook hogere pensioenen moeten worden betaald over de periode tot de pensioenleeftijd waarmee werd gerekend in het basisscenario.

Figuur A2 Publieke pensioenuitgaven in Europese landen onder de aanname van zowel constante pensioenuitkeringen als constante effectieve pensioenleeftijden tegelijkertijd



Bron data: Europese Commissie²⁹¹

Bijlage 3 Demografie en ontwikkeling bestaande staatsschuld

In de hoofdtekst van dit rapport bespreken we het economische risico van oplopende staatsschulden en toenemende economische divergentie (paragraaf 6.1.2.). Ook laten we zien dat een aantal landen die nog veel vergrijzing voor de boeg hebben (figuur 1.1) en relatief hoge uitgavenstijging verwachten (figuur 3.4), juist al een hoge staatsschuld hebben (figuur 4.6). De WRR heeft een eenvoudige berekening gemaakt om te illustreren hoe, uitgaande van de op dit moment al bestaande staatsschulden en de voorspelde demografische ontwikkelingen, die divergentie zich zou kunnen ontwikkelen. Omdat vergrijzing decennialang aanhoudt, is het belangrijk te kijken hoe schulden over die lange periode kunnen accumuleren.²⁹² Hier beschrijven we de onderliggende doelstellingen en aannames van onze berekening, en laten we het resultaat zien. In een Excelsheet op de website van de WRR kunnen lezers hun eigen prognoses maken op basis van alternatieve aannames op het gebied van groei, inflatie, rente of snelheid van vergrijzing.

Doelstelling en centrale variabelen berekening

Het doel is om mogelijke ontwikkelingen van de staatsschuld als aandeel van het bruto binnenlands product (BBP) over de komende decennia tot 2070 te schetsen. We hanteren daarbij een versimpeld perspectief, en laten alleen twee centrale variabelen variëren tussen landen. Dat zijn: (1) de voorspelde demografische ontwikkelingen, specifiek het aandeel mensen van werkende leeftijd in de bevolking en (2) de al bestaande staatsschuld. Deze twee variabelen verschillen sterk tussen Europese landen en beïnvloeden de mogelijke toekomstige ontwikkeling van de staatsschulden.

We maken een aantal versimpelende aannames. De implicatie van die aannames is dat deze berekening een onderschatting is van de te verwachten divergentie tussen landen (zie paragraaf 10.2.4). Zo gaan we er bijvoorbeeld vanuit dat alle landen beginnen met een begroting die in balans is (geen primair tekort²⁹³). Dit doen we omdat dit heel erg afhankelijk is van politieke

292 Twee belangrijke bronnen van dit rapport – de Ageing Report 2024 van de Europese Commissie en Pensions at a Glance 2023 van de OESO – geven weliswaar inschattingen van uitgaven aan pensioenen en vergrijzing over de komende decennia, maar ze schatten niet in hoe deze zich zouden kunnen vertalen in begrotingstekorten en evenmin hoe die over de tijd kunnen accumuleren. Enigszins met het CPB vergelijkbare instellingen als de Britse Office for Budget Responsibility (OBR) en de Amerikaanse Congressional Budget Office (CBO) maken wel zulke cumulatieve inschattingen. Voor Nederland doet het CPB dat ook. Office for Budget Responsibility 2023; Congressional Budget Office 2024; Metselaar et al. 2023.

293 Het primaire tekort van een land is het tekort los van de uitgaven aan rente op de staatsschuld.

besluitvorming over de begroting en moeilijk is in te schatten voor zo'n lange periode²⁹⁴. Ook nemen we aan dat dat zo blijft over de geraamde periode, op rentebetalingen en demografische effecten na. Dat betekent dat we *alleen* kijken naar de aangroei van de op dit moment al bestaande schuld. We onderzoeken het effect op die aangroei van rentestanden, inflatie, productiviteitsgroei en demografische krimp van de beroepsbevolking. Deze variabelen zijn in de Excelsheet op de WRR-website door de lezer aan te passen.

Structuur en implementatie

De berekening is gemaakt in een Excelsheet en kent de volgende algemene structuur. We analyseren de tijdspanne vanaf 2022 tot 2070. Deze periode sluit aan bij de meest recente beschikbare gegevens over staatsschulden uit 2022²⁹⁵ en bij de ramingen van de OESO en de Europese Commissie die in het overkoepelende rapport geanalyseerd worden.

De schuldratio groeit aan als de gemiddelde rente (R) op de uitstaande schuld hoger is dan de nominale BBP-groei (G) en het primair overschot onvoldoende is om het opwaartse effect van het positieve 'rente-groeiverschil' te compenseren. In dat geval stijgt de teller van de totale schuldratio door de stijging van de rentelasten namelijk sneller dan de noemer met het nominale BBP²⁹⁶.

We beginnen vanuit de bestaande schuld en bekijken eerst hoe die beïnvloed wordt door de nominale rente, de inflatie en de productiviteitsgroei. In deze berekening is demografie nog niet meegerekend; dat gebeurt in de volgende stap. De nominale rente bepaalt hoe sterk de teller van de schuldratio toeneemt. De inflatie plus de productiviteitsgroei vormen samen de nominale groei van het BBP (G) in de noemer. Door deze waarde van de nominale Rente (R) af te trekken, krijgen we de in de macro-economie bekende variabele R-G. Wanneer deze waarde negatief is en de nominale groei dus hoger is dan de te betalen rente, dan krimpt de bestaande schuld uitgedrukt als aandeel van het BBP. Is deze waarde positief, dan stijgt de schuld.

We nemen in de berekening aan dat de ingevulde waardes voor inflatie, nominale rente en groei gedurende de hele onderzochte periode aanhouden. Op basis van de resulterende waarde voor R-G kan vervolgens de jaarlijkse groei of

294 In bijna alle Europese landen, inclusief Nederland, is er in de praktijk op dit moment echter sprake van een primair tekort. Gegeven de in dit rapport besproken druk vanuit verschillende beleidsterreinen op de overheidsbegrotingen (zorg, pensioenen, defensie, energiezekerheid), lijkt het aannemelijk dat dat in de toekomst zo blijft. Daarmee kunnen de inschattingen van de WRR-berekening een (forse) onderschatting zijn.

295 Op het moment van analyse (april 2024) was 2022 het laatste jaar waarover via Eurostat internationaal vergelijkbare gegevens beschikbaar waren.

296 Dit geeft de zogeheten rentesnieuwbal, zie Deroose en Godefroid, 2024.

krimp van de bestaande staatsschuld als aandeel van het BBP bepaald worden, uitgaande vanuit de ingevulde startwaarde voor het jaar 2022. Deze variabelen rente, inflatie en productiviteitsgroei variëren we in onze versimpelde berekening niet tussen landen (zie paragraaf 10.2.4).

Wat we wel variëren is de demografische ontwikkelingen per land. Dat is de volgende stap in de analyse. Daarvoor gebruiken we de afhankelijkheidsratio's²⁹⁷ van de *World Population Prospects* van de Verenigde Naties.²⁹⁸ Wij nemen de voorspelde waarde van de totale afhankelijkheidsratio voor het jaar 2070 en de totale afhankelijkheidsratio voor het jaar 2022. Op basis daarvan kunnen we het aandeel van de beroepsbevolking in de populatie berekenen. Deze rekenen we vervolgens om in een gemiddelde groeivoet van het aandeel van de beroepsbevolking over de tussenliggende periode (via lineaire interpolatie – we nemen dus aan dat het aandeel van de beroepsbevolking over de hele periode gelijkmatig krimpt). Door de vergrijzing neemt in alle onderzochte landen deze totale afhankelijkheidsratio toe. Het aandeel werkenden daalt dus; daarom heeft deze groeivoet voor de onderzochte landen een negatieve waarde (krimp) en daarmee een remmend effect op het BBP.

In de vorige stap berekenden we de nominale groei van het BBP op basis van alleen de groeivoeten van productiviteitsgroei en inflatie. Nu tellen we daarbij de (negatieve) groeivoet van de beroepsbevolking op. De aanname is hier dat een kleiner aandeel werkenden de groei van het binnenlands product drukt. Want groei van het BBP is te zien als het product van het aantal werkenden en de in de vorige stap al meegewogen productiviteitsgroei. In de Excelsheet noemen we dit 'nominale groei met demografie' (tab 1). Net als hiervoor berekenen we op basis hiervan de waarde van R-G, en vervolgens gebruiken we deze om de ontwikkeling van de bestaande schulden over de tijd in te schatten. Demografie werkt in de berekening dus alleen door via het effect op de BBP-groei (de noemer) en niet via effecten op hogere uitgaven (de teller). Ook dat is een versimpeling: in werkelijkheid treden naar verwachting beide effecten op en

297 De totale afhankelijkheidsratio is de grijze druk (het aantal ouderen ten opzichte van het aantal mensen van werkende leeftijd) en de groene druk (het aantal jongeren ten opzichte van het aantal van werkenden) bij elkaar opgeteld. Wij hanteren in dit model 20 en 64 jaar als grenswaarden voor beide groepen. Met andere woorden, de totale afhankelijkheidsratio is het aantal 0–19-jarigen opgeteld bij het aantal mensen van 65 jaar en ouder, gedeeld door het aantal 20–64-jarigen. Op basis van dezelfde data van de VN – of andere demografische waardes – kan de lezer in het Excelmodel het effect van alternatieve grenswaarden verkennen.

298 Verenigde Naties 2022.

leidt vergrijzing ook tot hogere uitgaven, bijvoorbeeld via hogere uitgaven aan (langdurige) zorg en pensioenen.²⁹⁹

Deze aanpak heeft als versimpelende aanname dat het aandeel van de beroepsbevolking over de onderzochte periode gelijkmatig krimpt. Zoals we in de hoofdstuk hebben gezien, is dat niet de verwachting (figuur 1.1). De realiteit zal dan ook grotere variatie over de tijd zijn. Staatsschulden zullen voor een deel van de onderzochte periode sneller en voor andere delen juist langzamer groeien dan in deze berekening. Lezers kunnen data onder alternatieve demografische ramingen invullen en zo de effecten onderzoeken van een sterkere of minder sterke veronderstelde vergrijzing.

We gaan verder uit van de volgende aannames:

- Nominale rente 4 procent³⁰⁰
- Inflatie 2 procent³⁰¹
- Productiviteitsgroei 1 procent³⁰²

De aannames voor de twee centrale variabelen per land zijn:

- Totale afhankelijkheidsratio (<20 jaar en ≥65 jaar / 20–64 jaar) in 2022 en voorspeld voor 2070³⁰³
- Uitgangspositie staatsschuld in 2022³⁰⁴

299 In de Ageing Report maakt de Europese Commissie een inschatting van de effecten van vergrijzing op de uitgaven aan pensioenen, cure, care en onderwijs. In grote lijnen geldt daarbij dat vergrijzing de uitgaven aan pensioenen, cure en care opdrijft, terwijl ze die aan onderwijs verlaagt. Deze inschattingen zijn in de meeste recente versie van de Ageing Report te vinden in hoofdstuk 5. Ze zijn echter niet één op één te vertalen in effecten op de staatsschuld. Om die berekening te kunnen maken, moet namelijk een inschatting gemaakt worden van de mate waarin landen er in hun beleid voor kiezen om die hogere opgaven via de staatsschuld op te vangen of via hogere belastingheffingen of bezuinigingen op andere beleidsterreinen. Het CPB doet dit wel voor Nederland, maar het zou te ver voeren om dit hier voor alle landen te doen. Vandaar dat de WRR-berekening dit effect niet meeneemt, en die zin het meest gunstige scenario schetst.

300 Dit is bij benadering gelijk aan de gemiddelde nominale rente die door overheden binnen de eurozone betaald hebben over de periode sinds het verdrag van Maastricht, waarmee de eurozone in 1992 werd opgericht. Het exacte gemiddelde over die periode is op basis van data van Eurostat te berekenen als 3,98. Zie Eurostat, Dataset dataset irt_lt_mcby_a; https://doi.org/10.2908/irt_lt_mcby_a

301 Dit is de inflatiedoelstelling van de Europese Centrale Bank.

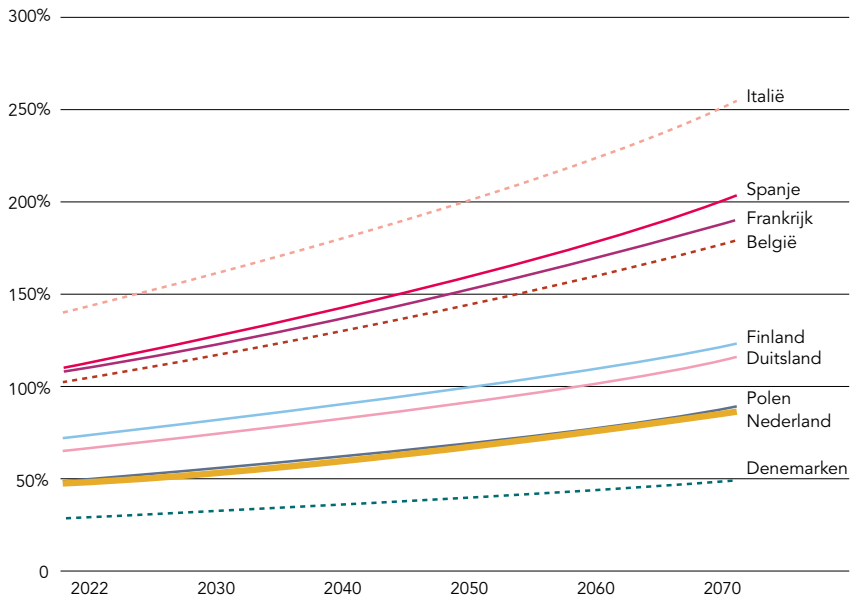
302 Dit is iets hoger dan de historische gemiddelde groei van de arbeidsproductiviteit per werkend persoon binnen de Europese Unie. Die is op basis van Eurostat gelijk aan 0,9% over de afgelopen 30 jaar. Zie Eurostat, Dataset tipsna70; <https://doi.org/10.2908/tipsna70>

303 Hiervoor gebruiken we de Median World Population Prospects 2022 van de Verenigde Naties.

304 Hiervoor gebruiken we de data voor het jaar 2022 van Eurostat, tabel gov_10dd_edpt1 https://doi.org/10.2908/gov_10dd_edpt1

Resultaat van de WRR-berekening

Figuur A3 Mogelijke ontwikkeling van de in 2022 al bestaande staatsschuld als aandeel van het BBP onder invloed van demografische veranderingen



Met de bovenstaande aannames komen we tot het resultaat weergegeven in figuur A3. Te zien is dat de staatsschulden in alle landen oplopen. In het bijzonder worden Italië (naar 254% in 2070), Spanje (204%), Frankrijk (191%) en België (179%) getroffen. Belangrijker nog is de toegenomen divergentie: waar het verschil tussen het land met de hoogste (Italië) en de laagste schulden (Denemarken) op dit moment 112 procentpunten is, loopt dat in deze berekening op naar 204 procentpunten in 2070.

Beperkingen en vergelijking met analyses van het CPB

Deze berekening kent verschillende beperkingen. De belangrijkste is dat ze, zoals hierboven besproken, alleen de ontwikkeling onderzoekt van de in 2022 al bestaande staatsschuld. Omdat de meeste Europese landen, inclusief Nederland, op dit moment wel degelijk een primair tekort hebben, wordt de schuldontwikkeling hiermee onderschat. Zeker wanneer deze – zoals de verwachting is – in de toekomst aanhoudt, onder andere vanwege de budgettaire druk van vergrijzing. Die onderschatting is ook te zien als we onze resultaten voor Nederland vergelijken met een recente inschatting van het CPB, die

zulke effecten voor Nederland wel meeneemt.³⁰⁵ De CPB-projectie komt voor Nederland bij een rente van 3 procent in 2060 uit op 163 procent van het BBP, en bij een rente van 4,5 procent op 211 procent. Ter vergelijking: onze berekening komt uit bij 4 procent rente op 78 procent. Het meenemen van zulke primaire overschotten heeft dus een sterk verhogend effect op de geschatte tekorten.

Een andere belangrijke beperking is dat de onderlinge relatie tussen vergrijzing en de drie macro-economische variabelen groei, inflatie en rente niet gemodelleerd wordt. Dat geldt bijvoorbeeld voor de feedback-loop terug van hogere staatsschulden naar rentes. Daarvoor is een aantal overwegingen relevant. Zo zijn er, zoals in de hoofdtekst besproken, redenen om aan te nemen dat vergrijzing tot een lagere groei leidt. Dat zou betekenen dat de groeipercentages een overschatting zijn, omdat ze niet constant blijven maar in feite gaandeweg de toenemende vergrijzing dalen. Iets vergelijkbaars geldt voor de rentestanden. Naarmate de staatsschulden oplopen, zullen markten waarschijnlijk een hogere risicopremie verlangen, en dus hogere rentes gaan vragen. Beide effecten leiden tot een snellere schuldengroei en tot meer divergentie tussen landen. Daar staat weer tegenover dat het begrotingsbeleid van lidstaten niet passief is: naarmate de schulden en rentelasten oplopen, zullen overheden die proberen te temperen³⁰⁶ door de inkomsten te verhogen (hogere lasten) of de uitgaven te verlagen (zie ook hoofdstuk 2). Dat zou de schuldenaangroei en mogelijk de divergentie weer kunnen remmen.

Ook inflatie- en rentestanden staan in de praktijk niet los van elkaar. Wanneer staatsschulden oplopen, kunnen centrale banken interveniëren om de rentes in toom te houden die overheden moeten betalen. En net zo goed kan een hogere inflatie leiden tot een respons van de centrale banken in de vorm van hogere rentestanden, om die inflatie te beteugelen. Dat hebben we over de hele wereld gezien in reactie op de grote inflatiepiek van 2022.

Met deze beperkingen benadrukken we dat de door de WRR gepresenteerde analyses *geen* ramingen zijn. We proberen uitdrukkelijk niet om de staatsschuld voor Italië, Duitsland of Nederland in 2070 te *voorspellen*. Die ontwikkeling van staatsschulden kent een grote onzekerheid. Die onzekerheid wordt aanvullend ook nog beïnvloed door heel andere variabelen, zoals technologische en geopolitieke ontwikkelingen. Met onze analyses geven we vooral een richting weer: zelfs een relatief gunstig scenario, zoals hier onderzocht, leidt tot substantiële divergentie tussen lidstaten. Dat is van belang

omdat een te grote divergentie economische en daarmee politieke spanningen tussen de verschillende landen kan opleveren.

Literatuur

- 17^e Studiegroep Begrotingsruimte. (2023). *Bijsturen met het oog op de toekomst*. Den Haag.
- Adema, Y. (2008). *The international spillover effects of ageing and pensions*. Doctoral Thesis, Tilburg University. CentER, Center for Economic Research.
- Adema, Y. (2010). *Pensions, debt and inflation risk in a monetary union*. DP 10/2010-70. Tilburg: Netspar.
- Adema, Y., Meijdam, A. C., & Verbon, H. A. A. (2008). Beggar thy thrifty neighbour. The international spillover effects of pensions under population ageing. *Journal of Population Economics*, 21(4), 933–959.
- Adema, Y., Meijdam, A. C., & Verbon, H. A. A. (2009). The international spillover effects of pension reform. *International Tax and Public Finance*, 16(5), 670–696.
- Aiyar, S., Ebeke, C. & Shao, X. (2016). *The impact of workforce aging on European productivity*. IMF Working Papers, wp/16/238.
- Aksoy, Y., Basso, H.S, Smith, R.P en Grasl, T. (2019). Demographic structure and macroeconomic trends. *American Economic Journal: Macroeconomics*, 11(1), 193-222.
- Al-Kadi, R. & Clauwaert, S. (2019). *Socialising the European Semester? Measuring Member States' implementation of country-specific recommendations in the social policy field*. Working Paper 2019.08. European Trade Union Institute.
- Alesina, A., & D. Rodrik (1994). Distributive politics and economic growth. *Quarterly Journal of Economics*, 109(2), 465–490.
- Alesina, A., Ardagna, S., Perotti, R., & Schiantarelli, F. (2002). Fiscal policy, profits and investment. *American Economic Review*, 92(3), 571–589.
- Altman, S. A., & Bastian, C. R. (2024). *DHL Global connectedness report. An in-depth analysis of the state of globalization*.
- Ancelovici, M. (2011). In search of lost radicalism: The hot autumn of 2010 and the transformation of labor contention in France. *French Politics, Culture & Society*, 29(3), 121–140.
- Anderson, K. M. (2015). Pension reform in Europe: context, drivers, impact. In S. Scherger (Ed.), *Paid Work Beyond Pension Age*. London: Palgrave Macmillan. https://doi.org/10.1057/9781137435149_8
- Aphecetche, T., Canton, E., Garrone, M., & Hobza, A. (2022). *Understanding the political economy of reforms: Lessons from the EU*. Economic Brief 70. Directorate General Economic and Financial Affairs, European Commission.

- Auclert, A., Malmberg, H., Martenet, F., en Rognlie, M. (2021). *Demographics, wealth, and global imbalances in the twenty-first century*, NBER Working Paper 29161. https://www.nber.org/system/files/working_papers/w29161/w29161.pdf
- Banco de España. (2024). *Annual Report 2023*. <https://doi.org/10.53479/36513>
- Barro, R. J. (1996). Determinants of economic growth: a cross-country empirical study. *Journal of Comparative Economics*, Elsevier, vol. 26(4), pages 822–824;
- Barro, R. J. (1998). *Determinants of economic growth: a cross-country empirical study*. MIT Press.
- Barro, R. J. (2003). Determinants of economic growth in a panel of countries. *Annals of Economics and Finance*, 4, 231–274.
- Beets en Fokkema (2005). Misverstanden over vergrijzing: wensenpakket van velen niet te realiseren. *Demos: bulletin over bevolking en samenleving*, 21(5), 37-40.
- Beetsma, R., Debrun, X., Fang, X., Kim, Y., Lledó, V., Mbaye, S., & Zhang, X. (2019). Independent fiscal councils: recent trends and performance. *European Journal of Political Economy*, 57, 53–69. <https://doi.org/10.1016/j.ejpoleco.2018.07.004>
- Bekker, S. (2020). The European Semester: understanding an innovative governance model. In P. J. Cardwell & M.-P. Granger (Eds.), *Research handbook on the politics of EU law* (pp. 67–81). Elgar.
- Bekker, S. (2021). Hardening and softening of country-specific recommendations in the European Semester. *West European Politics*, 44(1), 11–133.
- Bertens, R., & Palamar, J. (2021). *Het Nederlandse zorgbeleid in historische perspectief, 1941–2017*. Working Paper 45. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR).
- Biesenbeek, C., Been, J., Caminada, K., Goudswaard, K., & Knoef, M. (2024). *De toereikendheid van pensioenen: naar een completer beeld van pensioeninkomen van de Nederlandse bevolking*. DNB Analyse. Amsterdam: De Nederlandsche Bank (DNB).
- Bloom, D.E., Canning, D en Sevilla, J. (2001) *Economic growth and the demographic transition*. NBER Working Paper. https://www.nber.org/system/files/working_papers/w8685/w8685.pdf
- Bloom, D.E., Canning, D. en Sevilla, J. (2003). *The Demographic Dividend: A New Perspective on the Economic Consequences of Population Change*. Rand Corporation. <https://apps.dtic.mil/sti/pdfs/ADA411731.pdf>
- Bodnar, K., & Nerlich, C. (2022). *The macroeconomic and fiscal impact of population ageing*. Occasional Paper Series ECB, No. 296. European Central Bank (ECB).

- Bohn, H. (1998). The behavior of U.S. public debt and deficits. *The Quarterly Journal of Economics*, 113(3), 949–963.
- Boin, A., Ekengren, M., & Rhinard, M. (2021). *Understanding the Creeping Crisis*. Palgrave Macmillan Cham. <https://doi.org/10.1007/978-3-030-70692-0>
- Bokhorst, D. J., & Corti, F. (2023). Governing Europe’s Recovery and Resilience Facility: Between discipline and discretion. *Government and Opposition*. <http://dx.doi.org/10.1017/gov.2023.14>
- Bokhorst, D. J., Zeitlin, J., & Eihmanis, E. (2024). Europees Herstelfonds vraagt om flexibiliteit. *ESB*, 109(4833), 229–231.
- Borrás, S., & Jacobsson, K. (2004). The open method of co-ordination and new governance patterns in the EU. *Journal of European Public Policy*, 11(2), 185–208. <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/glossary/open-method-of-coordination.html#:~:text=The%20open%20method%20of%20coordination,introduce%20or%20amend%20their%20laws.>
- Boulhol, H., & Queisser, M. (2023). The 2023 France Pension Reform. *Intereconomics*, 58(3), 130–131.
- Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht. *Das System der betrieblichen Altersversorgung*. https://www.bafin.de/DE/Aufsicht/VersichererPensionsfonds/Einrichtungen_bAV/System/system_bav_node.html
- Bundesverfassungsgericht (2023) Judgment of the Second Senate of 15 November 2023 - 2 BvF 1/22 -, paras. 1–231, https://www.bverfg.de/e/fs20231115_2bvf000122en.html
- Busemeyer, M. R., & Garritzmann J. L. (2017). Public opinion on policy and budgetary trade-offs in European welfare states: evidence from a new comparative survey. *Journal of European Public Policy*, 24(6), 871–889.
- Carone, G., Giamboni, L., Laine, V., & Pamies, S. (2016). *Pension reforms in the eu since the early 2000’s: achievements and challenges ahead*. European Economy Discussion Paper. European Commission Directorate-General for Economic and Financial Affairs.
- Centraal Planbureau (CPB). (2022). *Trade benefits of the eu and the internal market*. Den Haag.
- Centraal Planbureau (CPB). (2024). *Centraal Economisch Plan 2024*. Den Haag.
- Ciurila, N., Elbourne, A., Luginbuhl, R., & Teulings, R. (2022). *Structural causes of low interest rates*. Den Haag: Centraal Planbureau (CPB).
- Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. (2023). *Harnessing talent in Europe’s regions*. Brussel.
- Congressional Budget Office. (2024). *The Long-Term Budget Outlook: 2024 to 2054*. Washington, DC.

- Cournède, B., Denk, O., & Hoeller, P. (2015). *Finance and inclusive growth*. OECD Economic Policy Papers, No. 14. Paris. <https://doi.org/10.1787/5js06pbhf28s-en>.
- Cremaschi, S., Rettl, P., Cappelluti, M., & De Vries, C. E. (2023). Geographies of discontent: public service deprivation and the rRise of the far right in Italy. Working Paper 24-024. Harvard Business School.
- D’Erman, V., Haas, J., Schulz, D. F., & Verdun, A. C. (2019). Measuring economic reform recommendations under the European Semester: ‘one size fits all’ or tailoring to Member States? *Journal of Contemporary European Research*, 15(2), 194–211. <https://doi.org/10.30950/jcer.v15i2.999>
- De Groot, C., Van Dam F., & Daalhuizen, F. (2013). *Vergrijzing en woningmarkt*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- De Lemos, S., Loi, G., Mieskolainen, M., & Hagelstam, K. (2023). *Implementation of the Stability and Growth Pact under exceptional times*. Economic Governance and emu Scrutiny Unit (egov). Europese Unie. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2022/699543/IPOL_IDA\(2022\)699543_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2022/699543/IPOL_IDA(2022)699543_EN.pdf)
- Deroose, M. en Godefroid, H. (2024) Nationale Bank van België <https://www.nbb.be/nl/blog/opgepast-voor-de-sneeuwbal>
- Devolder, P., & Melis, R. (2015). Optimal mix between pay as you go and funding for pension liabilities in a stochastic framework. *ASTIN Bulletin*, 45(3), 551–575. doi:10.1017/asb.2015.14
- Dudek, C. M., & Omtzigt, P. (2001). *The role of Brussels in national pension reform*. EUI Working Paper. Florence: European University Institute. <https://hdl.handle.net/1814/1756>
- Dudel, C., Ott, N., & Werding, M. (2016). Maintaining one’s living standard at old age: What does that mean? *Empirical Economics*, 51(3), 1261–1279. <https://doi.org/10.1007/s00181-015-1042-8>
- Dynan, K. E., Skinner, J., & Zeldes, S. P. (2004). Do the rich save more? *Journal of Political Economy*, 112(2), 397–444.
- Economic Policy Committee and the Social Protection Committee. (2020). *Joint paper on pensions 2019*. ecfn.cef.cpe(2020)469700. Brussels.
- Elsässer, L., Hense, S., & Schäfer, A. (2020). Not just money: Unequal responsiveness in egalitarian democracies. *Journal of European Public Policy*, 28(4), 1–19. <https://doi.org/10.1080/13501763.2020.1801804>;
- European Parliamentary Research Service (EPRS). (2023). *Briefing. Understanding EU action on Pensions*. [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI\(2023\)753953](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI(2023)753953)
- Europees Parlement. (2023). *General tax policy*. <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/92/>

- general-tax-policy#:-:text=The%20power%20to%20tax%20is,EU%20having%20only%20limited%20competences
- Europese Centrale Bank. (ECB). (2021). *Key factors behind productivity trends in euro area countries*. Occasional Paper Series 268.
- Europese Centrale Bank. (ECB). (2022) *The macroeconomic and fiscal impact of population ageing*. Occasional Paper Series 296.
- Europese Commissie. (2021). 2021 ageing report. *Economic and budgetary projections for the eu Member States (2019–2070)*. Institutional Paper 148. Brussels.
- Europese Commissie. (2024a). *Mid-term evaluation of the Recovery and Resilience Facility*. Institutional Paper 269. Brussels.
- Europese Commissie. (2024b). *2024 Ageing report. Economic and budgetary projections for the EU Member States (2022–2070)*. European Economy Institutional Paper 279. Brussels.
- Europese Commissie (2024c). Forging a sustainable future together – Cohesion for a competitive and inclusive Europe – Report of the High-Level Group on the Future of Cohesion Policy, Publications Office of the European Union, 2024, <https://data.europa.eu/doi/10.2776/974536>
- Euwals, R., Van Vuuren, D., & Wolthoff, R. (2010). Early retirement behaviour in the Netherlands: evidence from a policy reform. *De Economist*, 158, 209–236. <https://doi.org/10.1007/s10645-010-9139-0>
- Fedotenkov, I., & Meijdam, L. (2013). Crisis and pension system design in the EU: international spillover effects via factor mobility and trade. *De Economist*, 161(2), 175–197.
- Fernandez-Albertos, J. (2015). The politics of central bank independence. *Annual Review of Political Science*, 18, 217–237.
- Foy, H. (2024) Ursula von der Leyen backs EU budget links to economic reforms. *Financial Times*
- Gagnon, E., Johannsen, B.K., en Lopez-Salido, D. (2021). Understanding the new normal: The role of demographics, *IMF Economic Review* 69(2), 357-390.
- Galasso, V. (2010). Advancing pension and labour-market reforms. In OECD (2010), *Making reform happen. Lessons from OECD countries* (pp. 69–99). Paris: OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264086296-4-en>.
- Garrizmann, J. L., Busemeyer, M. R., & Neimanns, E. (2018). Public demand for social investment: new supporting coalitions for welfare state reform in Western Europe? *Journal of European Public Policy*, 25(6), 844–861. <https://doi.org/10.1080/13501763.2017.1401107>
- Gerritsen, A., & Ziesemer, V. (2024). Stop met het subsidiëren van pensioenvermogen. *ESB*, 109(4834), 262–265.
- Giovannini, A., & De Melo, M. (1993). Government revenue from financial repression. *The American Economic Review*, 83(4), 953–963.

- Goodhart, C., & Pradhan, M. (2020). *The great demographic reversal: ageing societies, waning inequality, and an inflation revival*. Palgrave Macmillan Cham.
- Gootjes, B., & De Haan, J. (2022). Drukken van rentespreads is pover alternatief voor goede begrotingsregels. *ESB*, 107(4812), 347–349.
- Goris, F., & Werner, G.D.A. (2024). *Influences of European policy coordination on national pension reforms*. Working Paper. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR).
- Guidi, M., & Guardiancich, I. (2018). Intergovernmental or supranational integration? A quantitative analysis of pension recommendations in the European Semester. *European Union Politics*, 19(4), 684–706.;
- Hahn, J. (2024) Opening remarks by Commissioner Hahn at the Annual EU Budget Conference 2024 https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_24_2361
- Heer, B., Polito, V., & Wickens, M. R. (2020). Population aging, social security and fiscal limits. *Journal of Economic Dynamics and Control*, 116. <https://doi.org/10.1016/j.jedc.2020.103913>
- Heer, B., Polito, V., & Wickens, M. R. (2023). *Pension systems (un)sustainability and fiscal constraints: a comparative analysis*. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4472931
- Henkens, K., & Van Solinge, H. (2024). Geld nauwelijks motief bij doorwerkende AOW'ers. *ESB*, 109(4834), 266–267.
- Huggett, M., & Ventura, G. (2000). Understanding why high income households save more than low income households. *Journal of Monetary Economics*, 45(2), 361–397.
- IBO Ouderenzorg (2023). *Niets doen is geen optie*. Den Haag.
- IBO Pensioenopbouw (2024). *Pensioenopbouw in balans*. Den Haag.
- Internationaal Monetair Fonds (IMF). (2012). *World economic outlook: coping with high debt and sluggish growth*. World Economic and Financial Surveys. Washington dc.
- Internationaal Monetair Fonds (IMF). (2020). *Denmark: Financial sector assessment program-technical-note-insurance regulation and supervision*. IMF Country Report No. 20/252. Washington DC
- Isbouts, L., De Visser, M., Engbersen, G., Jennissen, R., Van Riel, A., & Werner, G. (2024). *Lessen voor arbeidsmigratie in de Nederlandse zorg: een interview- en literatuurstudie*. Working Papers 58. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR).
- Jacobs, B., Jongen, E., & Zoutman, F. (2013). Over de top. CPB Policy Brief. Den Haag: Centraal Planbureau (CPB).
- Knot, K. (2023). You can't always get what you want, but after 25 years of EMU, we just might find we get what we need. <https://www.dnb.nl/en/general-news/speech-2023/>

- [speech-klaa-knot-you-can-t-always-get-what-you-want-but-after-25-years-of-emu-we-just-might-find-we-get-what-we-need/](#)
- Kools, L., & Knoef, M. G. (2017). *Bestedingsbehoefte bij een afnemende gezondheid na pensionering*. Netspar Industry Paper Series: Design Paper. Tilburg: Netspar. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/50164>
- Larch, M., Malzubris, J., & Santacroce, S. (2023). Numerical compliance with EU fiscal rules: Facts and figures from a new database. *Intereconomics*, 58(1), 32–42.
- Le ministère de l'Économie et des Finances et de la Relance. (2021). *Pension projections for the 2021 ageing report country fiche*. Paris. [https://economy-finance.ec.europa.eu/system/files/2021-05/fr - ar 2021 final_pension_fiche.pdf](https://economy-finance.ec.europa.eu/system/files/2021-05/fr_ar_2021_final_pension_fiche.pdf)
- Letta, E. (2024). *Much more than a market – Speed, security, solidarity. Empowering the single market to deliver a sustainable future and prosperity for all EU citizens*. Institut Jacques Delors, France.
- Lucas, R. E. (1980). Two illustrations of the quantity theory of money. *The American Economic Review* 70(5), 1005–1014.
- Luginbuhl, R., Smid, B. (2021). *De verscheidenheid van vermogens van Nederlandse huishoudens: update*. Achtergronddocument. Den Haag: Centraal Planbureau (CPB).
- Lupu, N., & Tirado Castro, A. (2022). Unequal policy responsiveness in Spain. *Socio-Economic Review*, 21(3), 1697–1720. <https://doi.org/10.1093/ser/mwac040>
- Macchiarelli, C., Monti, M., Wiesner, C., & Diessner, S. (2021). *The European Central Bank between the financial crisis and populisms*. Palgrave Macmillan Cham.
- Mason, A., & Lee, R. (2022). Six Ways Population Change Will Affect the Global Economy. *Population And Development Review* 48(1), 51–73.
- Maestas, N., Mullen, K. J., & Powell, D. (2023). The Effect of Population Aging on Economic Growth, the Labor Force, and Productivity. *American Economic Journal: Macroeconomics*, 15(2), 306–332.
- Masuch, K., Anderton, R., Setzer, R., & Benalal, N. (2018). *Structural policies in the euro area*. Occasional Paper Series, No 210. European Central Bank (ECB).
- Metselaar, L., Nibbelink, A. & Van Hoor, J. (2023). *Berekeningen CPB voor Studiegroep Begrotingsruimte*. Den Haag.
- Mishkin, Frederic S. (2003). *The Economics of Money, Banking, and Financial Markets* (7th ed.). Addison Wesley.
- Mihaylov, V. (2021). Ethnic and Regional Aspects of the Demographic Crisis in Bulgaria. *Regional Research of Russia*, 11(2), 832–843.
- Montizaan, R., & Bijlsma, I. (2022). *Derde editie van de aow Monitor: Effect van verhoging van de aow-leeftijd op werk, inkomen en gezondheid*. ROA

- Reports No. 009. Maastricht: Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt. <https://doi.org/10.26481/umarep.2021009>
- Moser, C., & Olea de Souza e Silva, P. (2019). *Optimal paternalistic savings policies*. Columbia Business School Research Paper 17–51.
- National Research Council. (2012). *Aging and the macroeconomy: long-term implications of an older population*. Washington, dc: The National Academies Press. <https://doi.org/10.17226/13465>;
- Office for Budget Responsibility. (2013). *Fiscal sustainability report – July 2013*. London.
- Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO). (2002) Revised Taxonomy for Pension Plans, Pension Funds and Pension Entities. Paris: OECD Publishing.
- Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO). (2011). *The political economy of reform. Lessons from pensions, product markets and labour markets in 10 OECD Countries*. Paris: OECD Publishing.
- Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO). (2021). Pensions at a glance 2021. OECD and G20 indicators. Paris: OECD Publishing.
- Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO). (2023). Pensions at a glance 2023. OECD and G20 indicators. Paris: OECD Publishing.
- Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO). (2023). Pension provisions for workers in hazardous or arduous jobs. In OECD (2023), Pensions at a Glance (pp. 95–132). Paris: OECD Publishing.
- Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO). (2024). *Enhancing productivity and growth in an ageing society: key mechanisms and policy options*. Paris: OECD Publishing.
- Persson, M. (2023). Who got what they wanted? Investigating the role of institutional agenda setting, costly policies, and status quo bias as explanations to income based unequal responsiveness. *Journal of European Public Policy*, 31(7), 1879–1901. <https://doi.org/10.1080/13501763.2023.2177323>.
- Rabaté, S., & Rochut, J. (2020). Employment and substitution effects of raising the statutory retirement age in France. *Journal of Pension Economics & Finance*, 19(3), 293–308. <https://doi.org/10.1017/S1474747218000392>
- Rabaté, S., Jongen, E., & Atav, T. (2024). Increasing the Retirement Age: Policy Effects and Underlying Mechanisms. *American Economic Journal: Economic Policy*, 16(1), 259–291. doi: 10.1257/pol.20210101;
- Rangelova, R., & Bilyanski, V. (2019). Economic aspects of demographic changes in the European Union and in Bulgaria. *Ikonomicheski Izsledvania* 28(5), 25–54.

- Reinhart, C. M., & Sbrancia, M. B. (2011). *The liquidation of government debt*. NBER Working Paper 16893. National Bureau Of Economic Research. <http://www.nber.org/papers/w16893>
- Reinhart, C. M., Kirkegaard, J.F., & Sbrancia, M.B. (2011). Financial Repression Redux. *Finance and Development*, 48(1), 22–26;
- Reuters (2023) Polish ruling party makes Germany the villain in campaign ad <https://www.reuters.com/world/europe/polish-ruling-party-makes-germany-villain-campaign-ad-2023-09-11/>
- RIVM (2018). Volksgezondheid Toekomst Verwachting 2018: *Een gezond vooruitzicht*. Bilthoven.
- RIVM (2019.) *Gezondheid en arbeidsparticipatie rond de aow-leeftijd. Verwachte ontwikkelingen tot 2040*. RIVM-rapport 2019-0219. Bilthoven.
- Rostagno, M., Altavilla, C. Carboni, G., Lemke, W., Motto, R., Saint Guilhem, A., & Yiangou, J. (2020). *Monetary Policy in Times of Crisis: A Tale of Two Decades of the European Central Bank*. Oxford University Press.
- Schakel, W. (2021). Unequal policy responsiveness in the Netherlands. *Socio-Economic Review*, 19(1), 37–57. <https://doi.org/10.1093/ser/mwz018>;
- Jorda, O., Schularick, M., & Taylor, A. (2017). Macroeconomic History and the New Business Cycle Facts. *NBER Macroeconomics Annual*, 2017, 31(1), 213–263.
- Segers, M. (2019). *Reis naar het continent. Nederland en de Europese integratie, 1950 tot heden*. Prometheus.
- Seim, D. (2017). Behavioral responses to wealth taxes: Evidence from Sweden. *American Economic Journal: Economic Policy*, 9(4), 395–421.
- Sociaal-Economische Raad (SER). (2023). *Waardevol werk: publieke dienstverlening onder druk. Oplossingsrichtingen voor de arbeidsmarktcrisise*. Den Haag.
- Sociaal-Economische Raad (SER). (2024) *Perspectief op brede welvaart in 2040. Bouwen aan de economie van de toekomst*. Den Haag.
- Social Protection Committee (SPC) & European Commission (2021). *The 2021 pension adequacy report: current and future income adequacy in old age in the EU*. Publications Office of the European Union.
- Soede, A. J. (2012). *Tevreden met pensioen: Veranderende inkomens en behoeften bij ouderen*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP).
- Soons, O., van Overbeek, F. (2023) The effects of the Economic and Monetary Union on export. DNB Analysis. De Nederlandsche Bank
- Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050 (2024) *Gematigde groei*. Den Haag.
- Stantcheva, S. (2024). *Why Do We Dislike Inflation?* NBER working paper 32300. DOI 10.3386/w32300;
- Stefan, O. A., Avbelj, M., Eliantonio, M., Hartlapp, M., Korkea-aho, E., & Rubio, N. (2019). *EU soft law in the EU legal order: A literature review*. SSRN Electronic Journal.

- Stroppe, A.-K. (2023). Left Behind in a Public Services Wasteland? On the Accessibility of Public Services and Political Trust. *Political Geography*, 105, 1029.
- Taylor, A. M. (2012). The great leveraging. NBER Working Paper No. w18290. DOI 10.3386/w18290
- Technopolis & Oxford Economics (2015). *The silver economy*. Publication Office of the European Union. <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/a9efa929-3ec7-11e8-b5fe-01aa75ed71a1>
- Trabandt, M., & Uhlig, H. (2011). The Laffer curve revisited. *Journal of Monetary Economics*, 8(4), 305–327.
- Trebilock, M. J. (2014). *Dealing with losers. The political economy of policy transitions*. Oxford University Press.
- Tweede Kamer (2011). *Memorie van toelichting – Opheffing van het Spaarfonds* AOW. KST326963.
- Van Imhoff, E., & Van Nimwegen, N. (2000). Migratie geen remedie tegen vergrijzing. *Demos*, 16, februari 2000, 9–10.
- Van der Cruijssen, C., De Haan, J., & Van Rooij, M. (2023). *The impact of high inflation on trust in national politics and central banks*. DNB Working Paper 762. Amsterdam: De Nederlandsche Bank (DNB).
- Van Soest, A., Van Vuuren, D., Been, J., & Kantarci, T. (2024). *Gedeeltelijke Pensionering en het Arbeidsaanbod van Ouderen*. Netspar Design paper 247. Tilburg.
- Verenigde Naties (VN). (2022). UN Median Population Projections. Department of Economic and Social Affairs.
- Verenigde Naties (VN). (2024). un Median Population Projections. Department of Economic and Social Affairs.
- Westerhout, Ed, Meijdam, Lex, Ponds, Eduard, & Bonenkamp, Jan. (2021). Should we revive PAYG? On the optimal pension system in view of current economic trends. *European Economic Review*, 148 (September), 104227.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (wrr). (1999). *Generatiebewust beleid*. Rapport 55. Den Haag.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR). (2018). *Europese Variaties*. Rapport 99. Den Haag.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR). (2018b). *Van verschil naar potentieel. Een realistisch perspectief op de sociaaleconomische gezondheidsverschillen*. WRR-Policy Brief 7. Den Haag.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (wrr). (2020). *Het betere werk. De nieuwe maatschappelijke opdracht*. Rapport 102. Den Haag.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR). (2021). *Kiezen voor Houdbare Zorg. Mensen, middelen en maatschappelijk draagvlak*. Rapport 104. Den Haag.

- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR). (2023). *Rechtvaardigheid in klimaatbeleid. Over de verdeling van klimaatkosten*. Rapport 106. Den Haag.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR). (2024). *Nederland in een fragmenterende wereldorde*. Rapport 109. Den Haag.
- World Economic Forum. (2019). *The global competitiveness report 2019*. Genève.
- World Economic Outlook. (2012). *Coping with High Debt and Sluggish Growth*. World Economic and Financial Surveys. Washington, DC: IMF.

Rapporten aan de regering



Nederland in een fragmenterende wereldorde **(WRR-rapport nr. 109, 2024)**

In dit rapport analyseert de WRR de belangrijkste geopolitieke verschuivingen aan de hand van drie assen van fragmentatie: machtspolen, tonelen van machtsuitoefening en wereldbeelden. Aan de hand van het 3W-raamwerk beargumenteert de Raad dat deze verschuivingen ook voor Nederland ingrijpende consequenties hebben. De internationale verhoudingen zijn complexer, turbulenter en grimmiger geworden. Dat noopt Nederland tot verstrekkende en soms pijnlijke keuzes in de behartiging van zijn kernbelangen. Dat beperkt zich niet tot het buitenlands beleid in traditionele zin, maar strekt zich uit tot een breed scala aan beleidsterreinen en de binnenlandse maatschappelijke verhoudingen.



Grip. Het maatschappelijk belang van persoonlijke controle **(WRR-rapport nr. 108, 2023)**

Veel burgers hebben te maken met grote onzekerheden en een beperkte controle over hun bestaan. In dit rapport laat de WRR zien dat de combinatie van onzekerheid en gebrek aan grip kan leiden tot een slechtere gezondheid, een bron is van maatschappelijk onbehagen en samenhangt met beelden en overtuigingen die op gespannen voet kunnen staan met de democratische rechtsstaat.



Goede zaken. Naar een grotere maatschappelijke bijdrage van ondernemingen **(WRR-rapport nr. 107, 2023)**

Nederland staat voor grote opgaven op het gebied van onder meer klimaat, gezondheid, arbeidsmarkt en het toekomstige verdienvermogen. Om die opgaven succesvol aan te pakken zijn ondernemingen onmisbaar. Maar hun inventiviteit blijft onderbenut. Het is te gemakkelijk voor ondernemingen om – bewust of onbewust – kosten af te wentelen op de samenleving. Goede zaken en goed ondernemerschap gaan samen als er heldere grenzen zijn. De overheid vervult daarbij een sleutelrol.

Alle Rapporten aan de Regering en publicaties in de reeksen Policy Briefs, Verkenningen en Working Papers zijn beschikbaar via: www.wrr.nl/publicaties.

Europese vergrijzing in het vizier

Vergrijzing zet de pensioenstelsels en economieën in de Europese Unie de komende decennia onder grote druk. Dat treft Nederland, omdat we via de Europese Unie, een gemeenschappelijke munt en handelsbetrekkingen nauw verbonden zijn met andere lidstaten. Nederland neemt daarbij een uitzonderingspositie in met relatief grote pensioenvermogens en juist beperkte vergrijzing.

Dit rapport laat zien hoe uitdagingen op het gebied van pensioenen en vergrijzing kunnen leiden tot politieke, economische en maatschappelijke spanningen binnen de EU. Dat is schadelijk voor Europa en voor Nederland. Daarom moet Europese vergrijzing meer in het vizier komen van de Nederlandse politiek, beleid en samenleving.

In het rapport *Europese Vergrijzing in het Vizier. Omgaan met pensioen- en begrotingsrisico's* werkt de WRR daarvoor drie beleidsrichtingen uit. De WRR pleit ervoor dat Nederland (1) anticipeert op een vergrijzende Europese Unie en daar de samenleving op voorbereid, (2) op EU-niveau stuurt op vergrijzingsbestendig sociaaleconomisch en pensioenbeleid en (3) zich via nationaal beleid beschermt tegen mogelijke negatieve gevolgen van Europese vergrijzing.

WRR

WETENSCHAPPELIJKE RAAD VOOR HET REGERINGSBELEID



9 789083 430027 >