

# De generatieoorlog

Freddy Willockx

Minister van pensioenen

Uitgerekend eind 1993, het Europees jaar van de Ouderen en de Solidariteit tussen de Generaties, werden in ons land de eerste tekenen van een nakend generatieconflict merkbaar. In het maatschappelijke debat over het Globaal Plan is de onderhuidse spanning tussen de generaties aan de oppervlakte gekomen. De concrete aanleiding die beide groepen ertoe aanzette duidelijk positie te kiezen was de inleveringsdiscussie. De CVP-jongeren tekenden in de volgende, niet mis te verstane bewoordingen, verzet aan tegen de inlevering op de kinderbijslag (die achteraf om technische redenen omgedoopt werd tot 'bijzondere bijdrage van de sociale zekerheid'): "Het is onaanvaardbaar om in de sociale zekerheid de kinderbijslagen het hardst aan te pakken en de pensioenen te sparen". De Christelijke Beweging van Gepensioneerden voelde zich dan weer geïrriteerd door de solidariteitsinhouding op de pensioenen. De gepensioneerden zouden harder worden aangepakt dan de andere bevolkingscategorieën. Meteen was de aanzet gegeven voor wat in de toekomst wel eens de maatschappelijke discussie bij uitstek zou kunnen worden: de verdeling van de welvaartsstijging tussen het actieve en niet meer actieve deel van de bevolking.

Het voorbije conflict heeft maatschappelijke science fiction à la De Ridders Het ultieme transfer weer een stap dichterbij gebracht. Hoewel science fiction niet met de realiteit van de toekomst mag worden verward, mag van beleidsmakers verwacht worden dat zij de nodige aandacht opbrengen voor toekomstprojecties. Een verstandig beleid is immers altijd een beleid met perspectieven voor de toekomst. In het pensioendossier betekent dat niet alleen zekerheid voor de gepensioneerden van nu en straks. Er staat meer op het spel: het gaat om het vrijwaren van één van de grondslagen van een solidaire maatschappij.

## Harde demografische gegevens

Zoals in alle Europese landen staat ook in België een vergrijzing van de bevolking voor de deur. Vanaf het jaar 2000 is de talrijke baby-boomgeneratie van na de tweede wereldoorlog klaar om op rust te gaan. Het is geweten dat die gezonde zestigers gemiddeld een stuk ouder zullen worden dan vroeger het geval was. De actieve bevolking daarentegen wordt steeds kleiner. De laatste 25 jaar is de nataliteit immers steeds verder gedaald. De samenstelling van onze maatschappij zal er begin volgende eeuw dan ook totaal anders uitzien dan nu. De verhouding tussen het aantal 60-plussers en het aantal mensen op actieve leeftijd (tussen 20 en 60) - een verhouding die in het jargon ook wel de afhankelijkheidscoëfficiënt of pensioenlasten-coëfficiënt genoemd wordt - zal verdubbelen van een goede 35% nu naar meer dan 70% in het jaar 2030.

Voor de sociale zekerheid is dat een ingrijpende evolutie. Het stelsel is in essentie immers een systeem van koopkrachtoverheveling van actieven naar niet-actieven. De spectaculaire verschuiving tussen de bevolkingscategorieën zal dus méér dan rimpels op het wateroppervlak van de sociale zekerheid teweegbrengen. Schokgolven is wellicht een beter gekozen term. Om ervoor te zorgen dat die schokgolven het pensioenstelsel niet onderuit halen, moeten de fundamenten van dat stelsel nu verstevigd worden.

Nochtans lijkt lang niet iedereen daarvan overtuigd. Sommigen betwisten het nut van prognoses voor de financiering van de sociale zekerheid. Het argument dat zij daarvoor aanhalen is de onvoorspelbaarheid van de economische ontwikkeling op langere termijn. Dat is een drogreden. Dat de demografische druk zal toenemen is een zekerheid. De economische context bepaalt of die druk gemakkelijker of moeilijker op

te vangen zal zijn. Niets minder, maar ook niets méér. Bij financiële prognoses omtrent de sociale zekerheid is de economische evolutie een variabele die kan worden aangepast (zie raster). De onvoorspelbaarheid van de economische evolutie mag dan ook geen alibi zijn om de demografische prognoses te negeren en/of pogingen om de financiële gevolgen van die prognoses in kaart te brengen te ondergraven.

#### **De rekening**

Als we de sociologische en economische trends uit het verleden enten op de demografische gegevens, kunnen we ons een beeld vormen van de rekening die de sociale zekerheid gepresenteerd zal krijgen. Het Planbureau heeft die oefening gemaakt en komt tot een aantal zorgwekkende conclusies. Het aantal gepensioneerden stijgt spectaculair: van om en bij de 2,1 miljoen in 1991 tot zowat 3,5 miljoen in 2030. Tot 2010 groeit de groep gepensioneerden aan met ongeveer 500.000, tussen 2010 en 2030 neemt ze toe met een 900.000-tal. Het aandeel van de totale pensioenuitgaven in % van het BNP stijgt daardoor tegen 2030 met meer dan de helft: in het eerste scenario dat het Planbureau hanteerde gaat het om een stijging van 10,5% tot 16% en in het tweede scenario om een toename van 10,5% tot 17%. De RSZ-pensioenuitgaven (voor de pensioenen van de werknemers in de privé-sector) groeien zelfs nog iets sneller aan: van 6,6% over 7,4% in 2010 tot 10,6% in 2030 in het eerste scenario en van 6,6% over 8% in 2010 tot 11,2% in 2030 in het tweede scenario. De sociale zekerheid komt over de hele periode nooit uit de rode cijfers. Tussen 2010 en 2030, wanneer de pensioenuitgaven het volle gewicht van de demografische evolutie te verwerken krijgen, rijzen de tekorten zelfs de pan uit (van 1% van het BNP tot 4,4% in het eerste scenario en van 3,5% tot 5,8% in het tweede scenario). Dit harde cijfermateriaal geeft een duidelijk beeld van de omvang van de vergrijzingseffecten en de snelheid waarmee ze op ons afkomen.

#### **De keuzen**

Dat het deficit van de sociale zekerheid onhoudbaar dreigt te worden, is voor een stuk te

wijten aan de stijgende pensioenuitgaven. Om de sociale zekerheid én de pensioenen betaalbaar te houden, moeten dus ondermeer in de pensioensector de huidige trends omgebogen worden.

Theoretisch zijn er heel wat mogelijkheden om de stijging van de pensioenuitgaven te beperken. De pensioenleeftijd verhogen is een eerste mogelijkheid. Dat is op het eerste gezicht zelfs een heel logische maatregel. Op die manier daalt het aantal pensioengerechtigden en wordt de groep van bijdrageplichtigen groter. De verplichting om langer te werken is echter totaal zinloos als er nog nauwelijks iemand aan het werk is in de leeftijdscategorieën die onmiddellijk aan de wettelijke pensioenleeftijd voorafgaan. Zolang de toestand op de arbeidsmarkt niet verbetert, zodat oudere werknemers tot aan de pensioenleeftijd aan het werk kunnen blijven, heeft het verhogen van de pensioenleeftijd enkel een symbolische betekenis, zonder enig reëel gevolg voor de sociale zekerheid en de pensioenuitgaven.

#### **Macro-economische context**

Het Planbureau maakte zijn prognoses voor de financiering van de sociale zekerheid op basis van het MALTESE-model (Model for analysis of long term evolution of social expenditure).

Er werden twee macro-economische scenario's gehanteerd. Het eerste scenario gaat ervan uit dat er na de vooruitzichten tot 1997 een reële jaarlijkse groei zal zijn van 3% tot in 2013. Dat veronderstelt o.m. dat de tewerkstelling in de privé-sector en bij de zelfstandigen jaarlijks met 0,75% zou aangroeien.

In vergelijking met de waarnemingen van de laatste veertig jaar is die groeihypothese aanvaardbaar. Vergeleken met de waarnemingen sinds 1973 is dat echter een zeer optimistische veronderstelling. Daarom werd een tweede scenario ingelast. Dit scenario gaat uit van minder gunstige macro-economische gegevens. In de privé-sector en bij de zelfstandigen wordt nog enkel op het behoud van de tewerkstelling gerekend. Dat veronderstelt vanaf 1998 een jaarlijkse reële groei van 2,25%.

Mogelijkheid nummer twee is een aanpassing van de pensioenrechten. De stijging van de pensioenuitgaven is immers niet uitsluitend te wijten aan een stijging van het aantal gepensioneerden. Voor een stuk zit zij in het pensioenstelsel ingebakken, want nieuw gepensioneerden krijgen door het huidige berekeningsmechanisme automatisch hogere pensioenen toegekend. Een

bepanking van de individuele pensioenrechten van diegenen die nu pensioenbijdragen betalen zal zondermeer een positieve weerslag hebben op de pensioenkosten, en is dus een voor de hand liggende maatregel. Het is bovendien een realistische maatregel, want de pensioenstelsels zijn vandaag nog steeds in opbouw. Een ander voordeel is dat op dit vlak heel wat mogelijkheden openstaan. En ten slotte heeft men nog de keuze of men ingrijpende of minder ingrijpende aanpassingen aanbrengt.

Grosso modo kunnen de elementen die voor aanpassing vatbaar zijn in drie groepen ondergebracht worden:

1. de elementen die essentieel zijn bij het bepalen van het beroepsinkomen dat recht geeft op een pensioenuitkering: de forfaitaire lonen, de effectief verdiende lonen, de gelijkgestelde tijdvakken, de herwaarderingscoëfficiënten, het berekeningsplafond, ...
  2. de elementen die meespelen bij de berekening van het pensioenrecht zelf: de pensioenbreuk, de eventuele minimumperiode voor de opening van het pensioenrecht, de voorwaarden voor het minimumpensioen, ...
  3. de maatschappelijke componenten van de pensioenwetgeving: de gelijkheid tussen man en vrouw, de individuele en afgeleide rechten, de cumulatie van overlevings- en rustpensioenen, ...
- Juist omdat een herziening van de pensioenrechten zoveel mogelijkheden openlaat, is het een aantrekkelijke basis voor hervormingsvoorstellen. Voorstellen voor de invoering van een universeel of op de arbeidsprestaties gebaseerd basispensioen, zoals dat van de VLD, behoren tot deze categorie van hervormingen. Maar ook de geleidelijke vermindering van de herwaarderingscoëfficiënten, een onderdeel van het Globaal Plan, hoort in dit hoofdstuk thuis.

Rest nog een derde mogelijkheid: het zoeken van bijkomende inkomsten om de pensioenfactuur te kunnen betalen, m.a.w. bijkomende RSZ-inkomsten. Ook hier weer zijn verschillende keuzes mogelijk. Het kan zonder omwegen door een verhoging van de sociale bijdragen die overgeheveld worden naar de pensioensector (de werknemers- en werkgeversbijdragen, al dan niet onderling herschikt). Het kan ook indirect door

een verhoging van de staatstoelage aan de pensioenen. De overheid kan de middelen daarvoor putten uit de algemene begroting, of ze kan bepaalde belastingen voor dit doel voorbehouden. Dit is de keuze die de regeringspartners gemaakt hebben in het Globaal Plan: belastingverhogingen op de inkomsten uit roerend en onroerend vermogen worden rechtstreeks naar de sociale zekerheid overgeheveld.

#### **Het globaal pensioenplan: een sociale keuze**

Bij mijn hervorming van de pensioensector ben ik consequent uitgegaan van een aantal principes.

Het is ronduit onverantwoord en asociaal de demografische gegevens en de daarop gebaseerde prognoses voor financiering van de sociale zekerheid van tafel te vegen met de onvoorspelbaarheid van de macro-economische gegevens als argument. Nu niet ingrijpen, is kiezen voor sociale afbraak morgen. Dat betekent nog niet dat de economische context verwaarloosbaar zou zijn. Integendeel, een gunstige evolutie van de economie, vooral in termen van tewerkstelling en groei, is van groot belang. De prognoses van het Planbureau bewijzen dat (zie hoger). Maar zelfs bij een zeer positieve economische ontwikkeling kunnen de gevolgen van de demografische verschuivingen niet geruisloos en pijnloos worden opgevangen. Wie dat beweert, is naïef of onredelijk.

In het globaal pensioenplan worden de fundamentele kenmerken van de wettelijke pensioenstelsels gevrijwaard. Dat was ook het expliciete uitgangspunt. Daarvoor moesten zowel het inkomsten- als het uitgavemechanisme worden herdacht.

Voor de inkomsten moet meer dan één bron worden aangeboord. Zo zou het ongezonder en onrealistisch zijn alleen de toekomstige bijdrageplichtigen te laten opdraaien voor de te verwachten kostenstijging. Dat zou een regelrechte generatieoorlog ontketenen. Het is ook niet nodig, want er kunnen ook elders nog nieuwe inkomsten gezocht worden. In het kader van het Globaal Plan werden voor het eerst niet-arbeidsinkomens bij de financiering van de pensioenen betrokken. Dat is een praktijk die beslist moet

worden verdergezet. Ook de overheid moet op haar verantwoordelijkheid worden aangesproken. De beste manier om de uitgavenschok te kunnen opvangen is een sanering van de openbare financiën. Als de staatsbegroting gesaneerd is voor de demografische schok zich doorzet, zal de overheid meer ruimte hebben om zelf haar steentje bij te dragen. Daarnaast is het onvermijdelijk dat ook de gepensioneerden zelf een inspanning leveren. Zoals bekend hebben de regeringspartners in het Globaal Plan een akkoord bereikt over die solidariteitsbijdrage. Het is niet meer dan billijk dat mensen met een beroepsloopbaan die recht geeft op een aanzienlijk pensioen (werknemers uit de openbare dienst of in jobs met extra-legale voorzieningen) een bijdrage leveren ten voordele van de lagere pensioenen. Ten slotte lijkt het mij ook nodig de baby boomgeneratie zelf aan te zetten tot een soort 'voorzorgssparen', opdat hun pensioenaanspraken morgen de welvaart van hun kinderen en kleinkinderen niet op de helling zouden zetten. Het is *geenszins de bedoeling ze te laten overstappen op een kapitalisatiestelsel* - daarvoor is het trouwens te laat. Wel is het de bedoeling een soort demografische reserve op te bouwen bij de Rijksdienst voor Pensioenen. Die reserve zou dan bijvoorbeeld samen met de solidariteitsinhouding

van de pensioengerechtigden kunnen worden gebruikt voor regelmatige welvaartsaanpassingen.

Naast de inkomsten zijn ook de uitgaven hervormd. Maximalistische ingrepen zonder respect voor de historische eigenheid van de wettelijke pensioenstelsels, of maatregelen die de band van het wettelijk pensioen met het loon verbreken, zijn onaanvaardbaar. Dergelijke ingrepen hebben in het globaal pensioenplan dan ook geen plaats gekregen. Wel wordt de pensioenberekening voor de toekomstige gepensioneerden aangepast. Zo wordt een rem gezet op de uitgavenstijging die in de huidige wetgeving ingebakken zit. Ook de gelijkberechtiging tussen mannen en vrouwen zal door die hervorming geleidelijk aan worden verwezenlijkt.

De gepensioneerden van de toekomst zullen dus een wat lager pensioen krijgen als ze op rust gaan. In ruil daarvoor krijgen ze een wettelijk pensioen en de garantie dat dat pensioen regelmatig zal worden aangepast aan de welvaartsstijging. De lasten worden op een maatschappelijk rechtvaardige manier verdeeld. De kans dat de generaties met getrokken messen tegenover elkaar komen te staan, wordt op die manier wel erg klein. Dat leek en lijkt mij de moeite waard om voor te vechten.