

Zijn de pensioenproblemen in Europa beheersbaar?

Kees Goudswaard*

De afgelopen jaren is ook in Europese context de aandacht voor de gevolgen van de vergrijzing voor de pensioenen sterk toegenomen. Er zijn grote zorgen over de betaalbaarheid van de pensioenen. In dit artikel wordt besproken onder welke voorwaarden de pensioenstelsels in de Europese Unie houdbaar blijven. Daarbij komt ook de vraag aan de orde in hoeverre de bedreigingen voor de pensioenen nationaal dan wel EU-beleid vereisen. De nadruk ligt op de budgettaire effecten van de vergrijzing¹.

Vergrijzing

De vergrijzing slaat, zoals bekend, de komende decennia in heel Europa toe. Het aantal ouderen neemt fors toe, zowel in absolute zin, als in verhouding tot de overige leeftijdscategorieën. Uit financieel oogpunt is vooral de verhouding tussen het aantal ouderen (65+ers) en de potentiële werkende bevolking (19-65 jaar) van groot belang. Tabel 1 laat zien dat deze zogeheten afhankelijkheidsratio tussen 2000 en 2050 gemiddeld in de EU verdubbelt. Terwijl in 2000 tegenover iedere gepensioneerd nog vier (potentieel) werkenden stonden, zijn dat er in 2050 nog maar minder dan twee. Alle lidstaten laten een forse stijging van de afhankelijkheidsratio zien, maar wel in verschillende mate. De vergrijzing is extreem in Italië, Spanje en Griekenland. Nederland behoort tot de landen met een relatief nog gematigde stijging van de afhankelijkheidsratio².

Ook de kandidaat-lidstaten van de EU krijgen te maken met een vergrijzende bevolking, zij het naar verwachting in wat mindere mate, vanwege de – vooralsnog – bij de huidige lidstaten achterblijvende levensverwachting.

*Tabel 1 Projecties afhankelijkheidsratio**

	2000	2050	% mutatie
B	28,1	49,7	77
DK	24,1	41,9	74
D	26,0	53,3	105
FIN	24,5	48,1	96
FR	27,2	50,8	87
GR	28,3	58,7	107
IRL	19,4	44,2	128
I	28,8	66,8	132
L	23,4	41,8	79
NL	21,9	44,9	105

* Prof. dr. K.P. Goudswaard is hoogleraar economie en sociale zekerheid aan de Universiteit Leiden en kroonlid van de SER.

¹ Voor dit artikel is veel gebruik gemaakt van het SER-advies EU en vergrijzing, 2002.

² Overigens ligt de piek van de vergrijzing in Nederland eerder dan in 2050, namelijk tussen 2030 en 2040.

O	25,1	55,0	119
P	25,1	48,7	94
S	27,1	65,7	142
VK	26,4	46,1	75
ZW	29,6	46,1	56
EU15	26,7	53,4	100

* bevolking 65+ als % bevolking 19-64 jaar

Bron: EU

Budgettaire gevolgen

De vergrijzing heeft tal van sociaal-economische gevolgen, maar de financiële gevolgen springen het meest in het oog. Met name de uitgaven voor pensioenen en zorg zullen – bij ongewijzigde regelgeving – sterk toenemen. Dit artikel spitst zich toe op de publieke uitgaven aan de wettelijke pensioenregelingen. De pensioenstelsels van de EU-lidstaten lopen nogal uiteen, maar alle lidstaten kennen een wettelijk basispensioen (1e pijler) met verplichte deelname en omslagfinanciering³. In sommige landen, waaronder Nederland en Denemarken, bestaat het basispensioen uit een vast bedrag, maar in de meeste landen gaat het (deels) om een loongerelateerde uitkering. Het aandeel van het wettelijk basispensioen in het totale pensioen loopt nogal uiteen. Landen als Nederland, het Verenigd Koninkrijk en Denemarken, die substantiële kapitaalgedekte aanvullende arbeidspensioenen (2e pijler) hebben, zijn voor wat betreft de totale pensioenvoorziening minder gevoelig voor vergrijzing⁴. Dat neemt niet weg dat ook kapitaalgedekte pensioenen beïnvloed worden door vergrijzing. Daarbij gaat het om het langlevensrisico, het inflatierisico (wanneer gepensioneerden hun besparingen massaal willen omzetten in consumptie) en de ‘backservice’, die wordt omgeslagen over de premiebetalers. Tabel 2 laat zien dat de uitgaven aan wettelijke pensioenen naar verwachting met gemiddeld circa 3% van het bruto binnenlands product (bbp) zullen toenemen (inclusief zorg gaat het om een gemiddelde uitgavenstijging van ruim 5 % bbp). De variatie tussen de lidstaten is groot: in Griekenland gaat het om een uitgavenstijging van meer dan 12% van het bbp, terwijl in het Verenigd Koninkrijk zelfs een daling van de uitgaven wordt verwacht. Voor Nederland wordt een kostenstijging van 5,7% van het bbp verwacht, bijna twee keer het Europees gemiddelde. Daarbij rekent de Europese Commissie echter ook een aantal uitkeringen voor de leeftijdscategorie 55-65 jaar mee. Voor alleen de AOW berekent het Centraal Planbureau een kostenstijging van ongeveer 4% bbp⁵. Inclusief gezondheidszorg en arbeidsongeschiktheid loopt de kostenstijging op tot circa 9% bbp. Daar staat tegenover dat ook een toename van de vergrijzingsgerelateerde inkomsten wordt verwacht; dit laatste effect is in Nederland veel groter dan in de andere lidstaten. Per saldo nemen de totale budgettaire lasten in Nederland met ongeveer 5% bbp toe, hetgeen nog maar weinig afwijkt van het EU-gemiddelde⁶.

³ Zie K.P. Goudswaard en C.A. de Kam, Pensioenen, sociale en particuliere verzekeringen, in C. Petersen (red.), Bestuur en management van pensioenen, 2002, p. 21-55.

⁴ Daarnaast is er nog een derde pijler, waarbij het gaat om individuele pensioenopbouw, eveneens gebaseerd op kapitaaldekking.

⁵ Centraal Planbureau, Ageing in the Netherlands, 2000.

⁶ In verband met de stijgende AOW-uitgaven is in 1998 het AOW Spaarfonds ingesteld. Anders dan in de tweede en derde pensioenpijler is echter geen sprake van echte fondsvorming. Het Spaarfonds is alleen een begrotingsfonds dat

De ontwikkeling van de pensioenuitgaven wordt zeker niet alleen bepaald door de demografische ontwikkeling; ook de (veronderstelde) ontwikkeling van de arbeidsparticipatie, de dekking van de pensioenen en de wijze van indexatie spelen een belangrijke rol. De laatste kolom van tabel 2 laat het partiële effect van de vergrijzing op de pensioenlasten zien. In de meeste lidstaten zou de vergrijzing – partieel gezien – tot een duidelijk hogere uitgavenstijging leiden dan de uiteindelijke raming. Dat verschil wordt verklaard door een veronderstelde stijging van de arbeidsparticipatie, verminderde dekking of een achterblijven van de pensioenuitkeringen bij de arbeidsproductiviteit cq. de lonen. Dat laatste is vooral in Italië het geval. De vraag is natuurlijk of het systematisch laten achterblijven van de pensioenuitkeringen bij de welvaartsontwikkeling op langere termijn sociaal aanvaardbaar is. De zeer lage geraamde uitgavenstijging voor Italië, het land met de sterkste vergrijzing, zou dus heel goed te optimistisch kunnen blijken te zijn. Dat geldt waarschijnlijk ook voor Oostenrijk en, in mindere mate, voor Frankrijk.

Tabel 2 Projecties uitgaven wettelijke pensioenen in % bbp*

	2000	2050	Toename	Partiële effect vergrijzing
B	10,0	13,3	3,3	5,2
DK	10,5	13,3	2,8	4,1
D	11,8	16,9	5,1	6,2
FIN	11,3	15,9	4,6	6,6
FR	12,1	15,9	3,8	7,7
GR	12,6	24,8	12,2	9,9
IRL	4,6	9,0	4,4	4,5
I	13,8	14,1	0,3	9,5
NL	7,9	13,6	5,7	5,4
O	14,5	17,0	2,5	10,5
P	9,8	13,2	3,4	6,7
S	9,4	17,3	7,9	8,2
VK	5,5	4,4	-1,1	2,4
ZW	9,0	10,7	1,7	3,9
EU15	10,4	13,3	2,9	6,4

* inclusief diverse uitkeringen voor de leeftijdsgroep van 55 – 65 jaar

Bron: Europese Commissie⁷

Nationaal of Europees beleid?

De projecties in tabel 2 laten zien dat de vergrijzing – bij de huidige regelgeving – in veel landen zal leiden tot ontsporing van de overheidsfinanciën, dan wel onhoudbaarheid van het pensioenstelsel. Bij adequate beleidsaanpassingen is het probleem echter beheersbaar. Zo

‘belegt’ in staatsleningen en een vordering op de staat heeft. De enige betekenis van het AOW Spaarfonds is dat zichtbaar wordt gemaakt dat op de middelen die vrij komen door vermindering van de overheidsschuld een toekomstige claim rust in de vorm van stijgende AOW-uitgaven.

⁷ Economic Policy Committee, Budgetary challenges posed by ageing populations, 2001, p. 27.

berekende de Oeso dat de vergrijzingsdruk in een representatieve lidstaat kan worden opgevangen door een structurele verbetering van het begrotingssaldo met 1 procent van het bbp⁸. Deze verbetering moet wel over de gehele periode 2000-2050 worden volgehouden. Berekeningen van het Centraal Planbureau komen voor Nederland op een vergelijkbare uitkomst⁹.

De vraag is of het noodzakelijk beleid om de vergrijzingslasten op te vangen uitsluitend een nationale aangelegenheid is, of dat ook EU-beleid gewenst is. Voor de hand ligt dat het in ieder geval primair om een nationale zaak gaat. De lidstaten willen zelf hun sociale- en pensioenstelsels blijven inrichten. Maar er kunnen ook redenen voor Europees beleid zijn. Zo kunnen lidstaten er last van hebben als andere lidstaten als gevolg van de vergrijzing in de problemen raken (externe effecten). Ontsporende overheidsfinanciën in bepaalde lidstaten kunnen een opstuwende werking hebben op de (euro-)rente, de inflatie bevorderen en het vertrouwen in de euro schaden. In principe sluit het EG-verdrag uit dat lidstaten de vergrijzingslasten opvangen door schuldfinanciering en zo de problemen deels afwentelen op andere lidstaten; dat geldt althans voor EMU-lidstaten. Het Stabiliteits- en Groeipact verbiedt immers buitensporige tekorten. De 3%-grens mag niet worden overschreden en de begroting moet onder normale omstandigheden ongeveer in evenwicht zijn. Indien toch een buitensporig tekort optreedt kan de Europese Raad besluiten tot het opleggen van een sanctie. Er is dus al sprake van Europese regelgeving op dit punt, hoewel verschillend wordt gedacht over de mate waarin lidstaten zich hieraan gebonden zullen achten als de budgettaire nood hoog gestegen is. De SER stelt dat EU-beleid op twee manieren toegevoegde waarde kan hebben voor de voorbereiding van de lidstaten op de vergrijzing¹⁰. In de eerste plaats kunnen gemeenschappelijke doelstellingen worden geformuleerd en afspraken worden gemaakt over de realisatie van die doelstellingen. Lidstaten binden zichzelf aan die afspraken, hetgeen de continuïteit van het beleid ten goede kan komen. In de tweede plaats kunnen lidstaten elkaars prestaties vergelijken en leren van elkaars ervaringen. Ook dit draagt bij aan een gemeenschappelijke beleidsoriëntatie. Het gaat in dit verband om de zogeheten methode van open coördinatie, een vorm van beleidsafstemming, waarbij geen sprake is van de dwang van Europese regelgeving.

Inmiddels is er inderdaad een gemeenschappelijke Europese beleidsoriëntatie tot stand gekomen. Op de Europese Raad van Stockholm in 2001 is afgesproken om de vergrijzingsproblemen langs drie sporen aan te pakken: vermindering van de overheidsschuld, verhoging van de arbeidsdeelname en aanpassing van de sociale bescherming en pensioenstelsels. Hieronder worden deze drie sporen besproken. Daarbij kan overigens worden opgemerkt dat migratie niet als één van de oplossingsrichtingen wordt gezien. Uit berekeningen blijkt dat zelfs een heel forse toename van de migratie nog maar tot een zeer beperkte afname van de vergrijzingslasten zou leiden. Migratie vormt dus geen doelmatige methode om de vergrijzingslasten op te vangen. Dit staat los van de eventuele wenselijkheid om met behulp van migratie een bijdrage te leveren aan het oplossen van knelpunten op de arbeidsmarkt.

Vermindering overheidsschuld

⁸ Zie OECD, Economic Outlook 2000/1, p. 116 e.v.

⁹ C. van Ewijk et al, "Vergrijzing in Nederland: een beheersbaar probleem", TPV december 2000 afl.6, p. 114-119.

¹⁰ SER, op.cit., p. 53.

Het terugdringen van de overheidsschuld schept via lagere rentelasten ruimte op de begroting om stijgende vergrijzingslasten op te vangen. Met name de landen die nog een zeer grote overheidsschuld hebben kunnen en moeten op dit punt nog grote winst boeken. Zo hebben Italië, België en Griekenland nog schuldquotas van rond de 100% van het bbp. Het Stabiliteits- en Groeipact schrijft voor dat de lidstaten hun begroting op middellange termijn in evenwicht moeten brengen (zie hiervoor). Als daaraan voldaan wordt zullen de schuldquotas dalen. Maar om de vergrijzingslasten op te vangen is in de meeste lidstaten meer nodig. Zo wordt in Nederland inmiddels de doelstelling breed gedeeld om in de komende decennia de overheidsschuld geheel (of goeddeels) weg te werken. Daartoe is een jaarlijks begrotingsoverschot vereist van tenminste 1% van het bbp¹¹.

Op de Europese top in Stockholm is, mede op aandringen van Nederland, besloten om de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op langere termijn te gaan toetsen in het kader van het Stabiliteits- en Groeipact en de globale economische richtsnoeren voor de lidstaten. Al bij de vaststelling van de middellangetermijn doelstelling voor het begrotingssaldo moet rekening worden gehouden met de vergrijzing. In Nederland gebeurt dit dus al. Maar recente ervaringen elders duiden er nog niet op dat de vergrijzing zwaar meeweegt in het begrotingsbeleid. Zo is het Duitse begrotingstekort in de buurt van de 3% gekomen en het Portugese tekort waarschijnlijk daar overheen. De in het Stabiliteits- en Groeipact vastgelegde procedure vereist in dat geval dat er een officiële waarschuwing wordt gegeven. Deze “gele kaart” is echter na zware politieke druk van Duitsland van tafel gegaan. En de Franse regering heeft onlangs laten weten het rustiger aan te willen doen met de tekortreductie, hetgeen eveneens tot moeizame discussies en een wat onduidelijk compromis heeft geleid.

Verhoging arbeidsdeelname

Bevordering van de arbeidsparticipatie is een effectief instrument om – via vergroting van het draagvlak – hogere vergrijzingslasten op te vangen. Het meest effectief is een hogere arbeidsdeelname van groepen die thans een beroep doen op een (publieke) uitkeringsregeling; het mes snijdt dan voor de schatkist aan twee kanten: besparing op de uitgaven en meer belasting- en premieinkomsten. In dit verband wordt vooral gedacht aan bevordering van een latere uittreding uit het arbeidsproces.

Ook hier gaat het om bestaand EU-beleid. Voor 2010 is een algemene participatiedoelstelling van 70% vastgesteld; voor oudere werknemers (55-64 jaar) geldt een doelstelling van 50%. Op dit moment bedraagt de arbeidsdeelname van deze leeftijdsgroep gemiddeld in de EU ongeveer 40%. Nederland zit daar met circa 35% nog onder. Dit plaatst Nederland en andere landen in een kwetsbare positie. Immers, komt hierin geen verandering, dan zou – gezien de veroudering die ook binnen de beroepsgeschikte bevolking optreedt – de totale arbeidsparticipatie niet toenemen maar juist dalen.

In het kader van de werkgelegenheidsrichtsnoeren heeft de Sociale Raad aan de lidstaten specifieke aanbevelingen gedaan om de arbeidsdeelname van ouderen te vergroten. Dergelijke aanbevelingen zijn overigens niet dwingend en vallen onder de coördinatiemethode. Het belangrijkste element in de aanbevelingen is dat de belasting- en uitkeringsstelsels zodanig moeten worden gewijzigd dat er een sterkere prikkel ontstaat om langer door te werken. In veel landen is het relatief aantrekkelijk en gemakkelijk om vervroegd uit te treden. Een voorbeeld van een maatregel zoals bedoeld is de door de nieuwe coalitie in Nederland beoogde beperking van

¹¹ Zie SER Advies Sociaal-economisch beleid 2002-2006, 2002, p. 252.

de fiscaal gefacilieerde pensioenopbouw, waardoor langer moet worden gewerkt om een pensioenniveau van 70% te realiseren. Andere belangrijke maatregelen ter bevordering van de arbeidsdeelname van ouderen zijn: het vergroten van de inzetbaarheid van ouderen door meer te investeren in kennis en vaardigheden, waar nodig aanpassing van de arbeidsomstandigheden en een adequaat leeftijdbewust personeelsbeleid.

Helaas lijken er in de meeste lidstaten op dit punt nog niet zo veel resultaten te zijn geboekt. De Europese Commissie heeft herhaaldelijk geconstateerd dat een aantal lidstaten nog te weinig heeft gedaan om de prikkels voor arbeidsdeelname van ouderen te versterken. In Nederland vertoont de arbeidsdeelname van ouderen de laatste jaren wel weer een toename, maar het is onwaarschijnlijk dat het streefcijfer van 50% in 2010 zal worden gehaald.

Overigens kan, naast participatiestijging, ook een hogere arbeidsproductiviteit bijdragen aan het opvangen van de vergrijzingskosten. Productiviteitsstijgingen leiden tot welvaartsgroei en dus een breder draagvlak¹². Ook op dit punt is er geen gebrek aan Europese wensen en doelstellingen. Zo is het streven dat de EU in 2010 de meest dynamische en concurrerende kenniseconomie van de wereld moet worden, met daarbij behorende stijgingen van de arbeidsproductiviteit. Vooralsnog blijft de productiviteitsgroei in Europa echter achter bij die in de Verenigde Staten en, in mindere mate, bij die in Japan.

Herzieningen in pensioenstelsels

Vanzelfsprekend kunnen ook veranderingen in de stelsels zelf bijdragen aan de houdbaarheid van de pensioenen in het licht van de vergrijzing. Daartoe zijn verschillende maatregelen mogelijk.

Beperking van de indexering (bijvoorbeeld afschaffing van de welvaartsvastheid) is een krachtig instrument om vergrijzingslasten op te vangen (zie het hiervoor besproken voorbeeld van Italië). De toereikendheid van de pensioenen kan hierdoor echter al snel in gevaar komen. Dat maakt het maatschappelijk draagvlak voor een dergelijke strategie op zijn minst twijfelachtig. In Nederland is de AOW welvaartsvast en suggesties om die welvaartsvastheid te doorbreken (bijvoorbeeld tijdens de verkiezingscampagne in 1994) leidden tot grote weerstand¹³. Wel vallen de laatste tijd steeds meer beperkingen in de indexatie van de aanvullende pensioenen waar te nemen, als gevolg van de afnemende dekkingspercentages.

Voorts is verhoging van de pensioenleeftijd een optie. Een stijgende levensverwachting en een over het algemeen betere gezondheid van ouderen vormen hiervoor goede argumenten.

Verschiedende landen hebben al stappen genomen om de officiële pensioengerechtigde leeftijd te verhogen. Dit heeft echter alleen het gewenste effect als de feitelijke uittredingsleeftijd ook hoger wordt. Anders gaat een geringer beroep op pensioenen gepaard met een groter beroep op andere uitkeringsregelingen. In veel landen is er nog een forse discrepantie tussen de officiële pensioengerechtigde leeftijd en de feitelijke uittredingsleeftijd (zie de paragraaf hiervoor). De Nederlandse regering heeft om deze reden een verhoging van de AOW-leeftijd tot dusverre afgewezen. Op termijn zou deze optie echter ook in Nederland kunnen worden overwogen.

¹² Het positieve effect van productiviteitsstijgingen voor de schatkist wordt echter afgezwakt voor zover de welvaartsgroei ook tot uitdrukking komt in hogere collectieve uitgaven.

¹³ De AOW-uitkering wordt overigens alleen aangepast op basis van de contractloonstijging en niet op basis van de incidentele loonstijging. De AOW blijft als gevolg daarvan achter bij de werkelijk verdiende lonen; daardoor wordt de uitgavenstijging gedempt.

Een volgende mogelijkheid is om ouderen zelf geleidelijk te laten meebetalen aan het basispensioen. In veel landen betalen ouderen nu (soms aanzienlijk) minder belastingen en premies dan werkenden bij vergelijkbare inkomensniveaus. De vraag is of dat nog te rechtvaardigen is. Een ander argument is dat er nu veel meer ouderen met hogere inkomens zijn dan in het verleden. In Nederland speelt al langere tijd een discussie over geleidelijke afschaffing van de AOW-premievrijstelling voor ouderen, ofwel fiscalisering van de AOW-premie, wat op hetzelfde neerkomt. Fiscalisering betekent dat ouderen (via de algemene middelen) over inkomen boven de AOW-uitkering meer gaan bijdragen aan de vergrijzingskosten, waardoor de druk op (toekomstige) werkenden kan afnemen¹⁴.

Tenslotte zouden de pensioenstelsels hervormd kunnen worden door middel van een verschuiving van de verhouding tussen de pensioenpijlers. In landen die geen of weinig kapitaaldekking kennen zou de tweede en/of de derde pensioenpijler versterkt kunnen worden. Een dergelijk verschuiving zou leiden tot een betere spreiding van de diverse risico's waaraan pensioenstelsels blootstaan (enerzijds demografische risico's, anderzijds inflatie- en beleggingsrisico's). Bij meer kapitaaldekking speelt wel het probleem van de transactiekosten. Immers, naast de opbouw van de fondsen moeten ook de lopende uitkeringen worden gefinancierd, waardoor de totale kosten gedurende een lange periode toenemen. Dat neemt niet weg dat er langs deze weg per saldo voordelen kunnen worden gerealiseerd. Berekeningen van de Europese Commissie geven aan dat een verschuiving van 25% van omslagfinanciering naar kapitaaldekking in de EU duidelijk positieve effecten zou hebben op de economische groei en op de houdbaarheid van de pensioenstelsels¹⁵. Wel zal een dergelijke verschuiving gepaard moeten gaan met andere hervormingen, aldus de Europese Commissie. Inmiddels wordt in diverse lidstaten een intensief debat gevoerd over dit thema en in enkele landen, waaronder Duitsland, zijn concrete maatregelen genomen om de opbouw van fondsen ten behoeve van aanvullende pensioenen te bevorderen. In andere lidstaten, waaronder met name Frankrijk, is echter het enthousiasme voor de introductie van meer kapitaaldekking gering.

Ook ten aanzien van de aanpassing van de pensioenstelsels heeft de Europese Commissie voorgesteld de open-coördinatiemethode te hanteren. Dat betekent dat er gemeenschappelijke doelstellingen worden geformuleerd met betrekking tot de toereikendheid, de betaalbaarheid en de modernisering van pensioenen. Deze doelstellingen moeten in nationale strategieën worden vertaald, waarbij sprake is van wederzijds leren en monitoren op basis van overeengekomen indicatoren. Deze elementen moeten de komende tijd een nadere uitwerking krijgen.

Conclusie

De gevolgen van de vergrijzing voor de kosten van de pensioenen in de EU zullen aanzienlijk zijn. Gemiddeld stijgen de kosten van alleen al het wettelijk basispensioen met circa 3% van het bbp. Niettemin tonen berekeningen aan dat het probleem beheersbaar is en de pensioenstelsels houdbaar zijn als tijdig de nodige maatregelen worden genomen. De regeringsleiders van de EU hebben afgesproken om de vergrijzingsproblemen langs drie sporen aan te pakken: vermindering

¹⁴ Zie bijvoorbeeld het pleidooi van de WRR terzake: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Generatiebewust beleid, 1999. Overigens betekent de in 1998 ingevoerde maximering van de AOW-premie al een gedeeltelijke fiscalisering.

¹⁵ European Commission, Reforms of pension systems in the EU – analysis of policy options, European Economy, 73, 2001, p.209-211.

van de overheidsschuld, bevordering van de arbeidsdeelname (vooral van oudere werknemers) en aanpassingen in de pensioenstelsels. Op deze punten is sprake van gemeenschappelijke Europese doelstellingen en beleidsafstemming (open coördinatie), maar de invulling van het beleid is volledig een zaak van de lidstaten, met uitzondering van de schuldreductie, die in het kader van het Stabiliteits- en Groeipact is voorgeschreven.

Op zichzelf bieden de gekozen beleidsrichtingen (met toevoeging van productiviteitsverhoging) goede mogelijkheden om de vergrijzingslasten op te vangen. De indruk bestaat echter dat de meeste lidstaten op de genoemde punten nog weinig tot stand hebben gebracht. Het Europees overleg lijkt de 'sense of urgency' duidelijk te hebben versterkt, maar het is de vraag of lidstaten zich voldoende gebonden achten aan de gemaakte afspraken om daadwerkelijk de noodzakelijke ingrijpende maatregelen te treffen. Als dat niet gebeurt zijn de Europese machtsmiddelen beperkt, terwijl lidstaten wel last kunnen hebben van andere lidstaten die onvoldoende anticiperen op de vergrijzing. Kortom, de problemen zijn beheersbaar, maar nog lang niet opgelost. In dat opzicht staat Europa nog slechts aan het begin van een lange route.